



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 25. studenoga 2021.
(OR. en)

14407/21

Međuinstitucijski predmet:
2021/0398(NLE)

FREMP 274
JAI 1303
COVID-19 397
FRONT 412
MI 894
SAN 706
TRANS 709
IPCR 152
COCON 77
COMIX 593

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	25. studenoga 2021.
Za:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2021) 755 final
Predmet:	Prijedlog PREPORUKE VIJEĆA o izmjeni Preporuke Vijeća (EU) 2020/1632 u pogledu koordiniranog pristupa radi olakšavanja sigurnog putovanja tijekom pandemije bolesti COVID-19 u schengenskom području

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2021) 755 final.

Priloženo: COM(2021) 755 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 25.11.2021.
COM(2021) 755 final

2021/0398 (NLE)

Prijedlog

PREPORUKE VIJEĆA

o izmjeni Preporuke Vijeća (EU) 2020/1632 u pogledu koordiniranog pristupa radi olakšavanja sigurnog putovanja tijekom pandemije bolesti COVID-19 u schengenskom području

(Tekst značajan za EGP)

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Unija predstavlja područje slobode, sigurnosti i pravde, u kojem se osigurava da se osobe pri prelasku unutarnjih granica ne kontroliraju. Na temelju schengenske pravne stečevine unutarnje granice mogu se prijeći na bilo kojem mjestu, a da se osobe pri prelasku ne kontroliraju, bez obzira na njihovo državljanstvo. To uključuje državljane trećih zemalja koji zakonito borave u EU-u i državljane trećih zemalja koji su zakonito ušli na državno područje države članice, a koji se mogu slobodno kretati na državnim područjima svih drugih država članica ne dulje od 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana.

Kao odgovor na izbijanje pandemije bolesti COVID-19 države članice donosile su razne i često neusklađene mjere za ograničavanje širenja virusa, na primjer ograničenja ulaska ili zahtjevi da se prekogranični putnici podvrgnu testu na infekciju virusom SARS-CoV-2, od kojih su neke utjecale i na pravo državljanstva trećih zemalja koji zakonito borave u Uniji da slobodno putuju među državnim područjima država članica. Pri donošenju i primjeni ograničenja slobodnog kretanja države članice dužne su poštovati načela prava EU-a, osobito načelo proporcionalnosti i nediskriminacije.

Jednostrane mjere u tom području uzrokuju znatne poremećaje jer se poduzeća, građani, stanovnici i posjetitelji suočavaju s nizom različitih mjera koje se brzo mijenjaju. To je posebno štetno jer je virus već znatno pogodio europsko gospodarstvo. Takva neusklađenost može narušiti i povjerenje javnosti u zdravstvene mjere, posebno cijepljenje, što bi pak moglo pogoršati epidemiološku situaciju.

Kako bi se osigurala bolja koordinacija među državama članicama, Vijeće je 13. listopada 2020. na temelju prijedloga Komisije donijelo Preporuku (EU) 2020/1475 o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19¹. U Preporuci Vijeća utvrđen je koordinirani pristup u sljedećim ključnim područjima: primjeni zajedničkih kriterija i pragova pri donošenju odluka o uvođenju ograničenja slobodnog kretanja, mapiranju opasnosti od prenošenja bolesti COVID-19 na temelju dogovorenog kôda u boji te koordiniranog pristupa u pogledu mjera, ako postoje, koje se mogu na odgovarajući način primijeniti na osobe koje se kreću između područjâ, ovisno o razini rizika od prijenosa u tim područjima. Ta preporuka naknadno je ažurirana s obzirom na razvoj epidemiološke situacije².

Istodobno, u pogledu državljanstva iz trećih zemalja koji zakonito borave u EU-u Vijeće je 30. listopada 2020. donijelo Preporuku (EU) 2020/1632 o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 u schengenskom području³.

Kako bi se olakšalo sigurno slobodno kretanje tijekom pandemije bolesti COVID-19, Europski parlament i Vijeće donijeli su 14. lipnja 2021. Uredbe (EU) 2021/953 i (EU) 2021/954 o EU digitalnoj COVID potvrdi. EU digitalna COVID potvrda pokazala se

¹ SL L 337, 14.10.2020., str. 3.

² Preporuka Vijeća (EU) 2021/119 od 1. veljače 2021. o izmjeni Preporuke (EU) 2020/1475 o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 (SL L 36I, 2.2.2021., str. 1.).

³ SL L 366, 4.11.2020., str. 25.

osnovnim sredstvom za ponovnu uspostavu putovanja unutar Unije⁴. Kako bi se na najbolji način iskoristio okvir za EU digitalnu COVID potvrdu, Vijeće je istog dana izmijenilo i Preporuku Vijeća (EU) 2020/1475⁵. U skladu s izmijenjenim pravilima cijepljene osobe ili osobe koje su preboljele bolest trebalo bi izuzeti od ograničenja koja se primjenjuju u skladu s Preporukom.

Od lipnja 2021. uvođenje EU digitalne COVID potvrde brzo je napredovalo. Do 13. listopada 2021. države članice su izdale više od 591 milijun EU digitalnih COVID potvrda, od kojih je 437 milijuna potvrda o cijepljenju, 144 milijuna potvrda o testiranju i 10 milijuna potvrda o preboljenju⁶. EU digitalna COVID potvrda stoga je sredstvo kojim se olakšava slobodno kretanje tijekom pandemije bolesti COVID-19 i koje je široko dostupno i pouzdano se prihvaća. Prema istraživanju Eurobarometra objavljenom u rujnu 2021. oko dvije trećine (65 %) ispitanika složilo se da je EU digitalna COVID potvrda najsigurnije sredstvo za slobodno putovanje u Europi tijekom pandemije bolesti COVID-19⁷. Gotovo sve države članice upotrebljavaju EU digitalnu COVID potvrdu i za domaće potrebe.

Okvir za EU digitalnu COVID potvrdu ne upotrebljavaju samo države članice EU-a, tri zemlje Europskog gospodarskog prostora koje nisu države članice EU-a⁸ i Švicarska⁹, nego i sve veći broj trećih zemalja¹⁰, a očekuje se da će ih u budućnosti biti još više. Stoga je okvir za EU digitalnu COVID potvrdu jedini sustav velikih razmjera koji djeluje na međunarodnoj razini¹¹.

Istodobno, epidemiološka situacija u Uniji, koju karakterizira visoka i sve viša ukupna stopa prijavljenih slučajeva, i dalje je problematična, što opravdava zadržavanje mjera usmjerenih na zaštitu javnog zdravlja. Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti (ECDC) preporučuje daljnje povećanje procijepljenosti protiv bolesti COVID-19 u svim dobnim skupinama koje se mogu cijepiti, kao i zadržavanje nefarmaceutskih mjera kao što su maske

⁴ Uredba (EU) 2021/953 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2021. o okviru za izdavanje, provjeru i prihvaćanje interoperabilnih potvrda o cijepljenju, testiranju i preboljenju bolesti COVID-19 (EU digitalna COVID potvrda) radi olakšavanja slobodnog kretanja tijekom pandemije bolesti COVID-19 i Uredba (EU) 2021/954 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2021. o okviru za izdavanje, provjeru i prihvaćanje interoperabilnih potvrda o cijepljenju, testiranju i preboljenju bolesti COVID-19 (EU digitalna COVID potvrda) u pogledu državljana trećih zemalja koji se zakonito nalaze ili borave na državnom području država članica tijekom pandemije bolesti COVID-19, SL L 211, 15.6.2021., str. 24.

⁵ Preporuka Vijeća (EU) 2021/961 od 14. lipnja 2021. o izmjeni Preporuke (EU) 2020/1475 o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, SL L 213I, 16.6.2021., str. 1.

⁶ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću u skladu s člankom 16. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/953 Europskog parlamenta i Vijeća o okviru za izdavanje, provjeru i prihvaćanje interoperabilnih potvrda o cijepljenju, testiranju i preboljenju bolesti COVID-19 (EU digitalna COVID potvrda) radi olakšavanja slobodnog kretanja tijekom pandemije bolesti COVID-19 (COM(2021) 649 final).

⁷ Dokument je dostupan na sljedećoj stranici: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2021/soteu-flash-survey/soteu-2021-report-en.pdf>

⁸ Island, Lihtenštajn i Norveška.

⁹ Građani Unije i švicarski državljani uživaju recipročna prava na ulazak i boravak na temelju Sporazuma o slobodnom kretanju osoba između Europske zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i Švicarske Konfederacije, s druge strane. (SL L 114, 30.4.2002., str. 6).

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_en#recognition-of-covid-certificates-from-third-non-eu-countries.

¹¹ COM/2021/649 final.

za lice, poboljšana ventilacija u zatvorenim prostorima i mjere fizičkog distanciranja, kao glavna sredstva za smanjenje daljnjeg širenja virusa i njegovih varijanti¹².

Komisija je 25. studenoga 2021. donijela Prijedlog preporuke Vijeća o koordiniranom pristupu za olakšavanje sigurnog slobodnog kretanja tijekom pandemije bolesti COVID-19 i o zamjeni Preporuke (EU) 2020/1475¹³. Komisija u njemu predlaže prilagodbu koordiniranog pristupa s obzirom na dva važna razvoja događaja koji utječu na epidemiološku situaciju. Prvo, znatno se povećala procijepljenost, a osim toga brzo napreduje uvođenje EU digitalne COVID potvrde, koja je dostupna i državljanima trećih zemalja koji zakonito borave u EU-u. U Prijedlogu preporuke Vijeća o koordiniranom pristupu za olakšavanje sigurnog slobodnog kretanja tijekom pandemije bolesti COVID-19 i o zamjeni Preporuke (EU) 2020/1475¹⁴ podrobnije se objašnjavaju razlozi prijedloga.

Stoga bi, kako bi se osigurala dosljednost, Preporuku Vijeća (EU) 2020/1632 trebalo izmijeniti upućivanjem na novu Preporuku nakon njezina donošenja.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Ovom se preporukom nastoje provesti postojeće odredbe koje se odnose na ograničenja putovanja unutar schengenskog područja radi očuvanja javnog zdravlja.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Ova je preporuka u skladu s drugim politikama Unije, uključujući politike koje se odnose na slobodu kretanja građana Unije, zaštitu javnog zdravlja i nepostojanje kontrola na unutarnjim granicama schengenskog područja.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), a posebno njegov članak 77. stavak 2. točke (c) i (e) te članak 292.

- **•Supsidijarnost**

Člankom 292. UFEU-a Vijeću se omogućuje da donosi preporuke. U skladu s tom odredbom Vijeće odlučuje na prijedlog Komisije u svim slučajevima kad se Ugovorima predviđa da Vijeće donosi akte na prijedlog Komisije.

To se primjenjuje u trenutačnoj situaciji jer je potreban dosljedan pristup kako bi se izbjegli poremećaji uzrokovani jednostranim i nedovoljno koordiniranim mjerama kojima se ograničava slobodno kretanje unutar schengenskog područja. U skladu s člankom 77. stavkom 1. točkom (a). UFEU-a Unija predstavlja područje slobode, sigurnosti i pravde, u kojem se osigurava da se osobe pri prelasku unutarnjih granica ne kontroliraju. Na temelju schengenske pravne stečevine unutarnje granice mogu se prijeći na bilo kojem mjestu, a da se osobe pri prelasku ne kontroliraju, bez obzira na njihovo državljanstvo. To uključuje državljane trećih zemalja koji zakonito borave u EU-u i državljane trećih zemalja koji su zakonito ušli na državno područje države članice, a koji mogu slobodno putovati na državnim područjima svih drugih država članica ne dulje od 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana.

¹² <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-16th-update-september-2021.pdf>

¹³ COM(2021) 749 final.

¹⁴ COM(2021) 749 final

Osim toga, člankom 77. stavkom 2. točkama (c) i (e) (UFEU) predviđa se da Europski parlament i Vijeće, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, utvrđuju uvjete pod kojima državljani trećih zemalja mogu slobodno putovati unutar Unije i ukidanje svake kontrole osoba pri prijelazu unutarnjih granica, bez obzira na njihovo državljanstvo, podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i u mjerama donesenima radi njihove provedbe.

Na temelju članka 168. stavka 6. Vijeće može na prijedlog Komisije donositi i preporuke u svrhu osiguravanja visoke razine zaštite zdravlja ljudi u utvrđivanju i provedbi svih politika i aktivnosti Unije.

- **Proporcionalnost**

Donošenje jednostranih ili nekoordiniranih mjera može dovesti do ograničenja putovanja unutar schengenskog područja koja su neusklađena i fragmentirana te stvaraju nesigurnost za državljane trećih zemalja koji su zakonito ušli na državno područje države članice i koji mogu slobodno putovati na državnom području svih drugih država članica. Ovaj Prijedlog ne prelazi ono što je potrebno i proporcionalno za ostvarivanje planiranog cilja.

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- ***Ex post* evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Nije primjenjivo.

- **Savjetovanja s dionicima**

U Prijedlogu se uzimaju u obzir rasprave održane s državama članicama u redovitim vremenskim razmacima, dostupne informacije o razvoju epidemiološke situacije i relevantni dostupni znanstveni dokazi.

- **Procjena učinka**

Nije primjenjivo.

- **Temeljna prava**

Nije primjenjivo.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Ne postoji.

5. DRUGI ELEMENTI

Nije primjenjivo.

Prijedlog

PREPORUKE VIJEĆA

o izmjeni Preporuke Vijeća (EU) 2020/1632 u pogledu koordiniranog pristupa radi olakšavanja sigurnog putovanja tijekom pandemije bolesti COVID-19 u schengenskom području

(Tekst značajan za EGP)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 77. stavak 2. točke (c) i (e) te članak 292. prvu i drugu rečenicu,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) U skladu s člankom 67. UFEU-a Unija predstavlja područje slobode, sigurnosti i pravde, u kojem se osigurava da se osobe pri prelasku unutarnjih granica ne kontroliraju. Na temelju schengenske pravne stečevine unutarnje granice mogu se prijeći na bilo kojem mjestu, a da se osobe pri prelasku ne kontroliraju, bez obzira na njihovo državljanstvo. To uključuje državljane trećih zemalja koji zakonito borave u EU-u i državljane trećih zemalja koji su zakonito ušli na državno područje države članice i koji se mogu slobodno kretati na državnim područjima svih drugih država članica najviše 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana.
- (2) Glavni direktor Svjetske zdravstvene organizacije (WHO) proglasio je 30. siječnja 2020. izvanredno stanje javnog zdravlja od međunarodnog značaja uslijed globalne epidemije novog koronavirusa koji uzrokuje koronavirusnu bolest 2019 (COVID-19). WHO je 11. ožujka 2020. ocijenio da se širenje bolesti COVID-19 može proglasiti pandemijom.
- (3) Kako bi se ograničilo širenje virusa SARS-Cov-2, države članice donijele su razne mjere, od kojih su neke, kao što su ograničenja ulaska ili zahtjevi da se prekogranični putnici podvrgnu karanteni, utjecale na pravo boravka i slobodnog putovanja unutar državnog područja država članica, među ostalim za državljane trećih zemalja koji zakonito borave na državnom području jedne od država članica. Te su mjere imale štetan i nerazmjeran utjecaj zbog kontrola osoba, bez obzira na njihovo državljanstvo, pri prelasku unutarnjih granica unutar schengenskog područja.
- (4) Vijeće je 13. listopada 2020. na prijedlog Komisije donijelo Preporuku (EU) 2020/1475 o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19¹⁵. Tom se preporukom utvrđuju opća načela i zajednički kriteriji, uključujući zajedničke pragove, pri razmatranju ograničavanja slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19. Također se

¹⁵ Preporuka Vijeća (EU) 2020/1475 od 13. listopada 2020. o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 (SL L 337, 14.10.2020., str. 3.)

uspostavlja zajednički okvir u pogledu mogućih mjera za putnike koji dolaze iz područja povećanog rizika. Državama članicama preporučuje se koordinacija i obavješćivanje javnosti o donošenju mjera ograničavanja.

- (5) U Preporuci Vijeća (EU) 2020/1632 preporučuje se da se opća načela, zajednički kriteriji, zajednički pragovi i zajednički okvir mjera, uključujući preporuke o koordinaciji i komunikaciji, kako su utvrđeni u Preporuci (EU) 2020/1475 primjenjuju i na putovanja unutar područja bez kontrola na unutarnjim granicama.
- (6) Kako bi se uzeo u obzir razvoj pandemije bolesti COVID-19 od donošenja Preporuke (EU) 2020/1475, Vijeće je na temelju prijedloga Komisije tu preporuku zamijenilo [Preporukom (EU) 2021/XXXX *[unijeti broj i datum u SL]*].
- (7) Kako bi se osiguralo da zajednički kriteriji, pragovi i okvir mjera koje države članice primjenjuju za olakšavanje sigurnog putovanja unutar područja bez kontrola na unutarnjim granicama tijekom pandemije bolesti COVID-19 ostanu ažurirani i potpuno usklađeni sa zajedničkim pristupom namijenjenim olakšavanju slobodnog kretanja kako je utvrđen u [Preporuci (EU) 2021/XXXX], upućivanje u Preporuci Vijeća (EU) 2020/1632 na Preporuku (EU) 2020/1475 trebalo bi zamijeniti upućivanjem na [Preporuku (EU) 2021/XXXX]. Ova Preporuka predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojima Irska ne sudjeluje, u skladu s Odlukom Vijeća 2002/192/EZ¹⁶; Irska stoga ne sudjeluje u njezinu donošenju te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.
- (8) U pogledu Bugarske, Hrvatske, Cipra i Rumunjske ova Preporuka predstavlja razvoj schengenske pravne stečevine u smislu članka 3. stavka 2. Akta o pristupanju iz 2003., članka 4. stavka 2. Akta o pristupanju iz 2005. i članka 4. stavka 2. Akta o pristupanju iz 2011.
- (9) U pogledu Islanda i Norveške ova Preporuka predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Sporazuma između Vijeća Europske unije i Republike Islanda i Kraljevine Norveške o pridruživanju tih država provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, koje pripadaju području iz članka 1. točke C Odluke Vijeća 1999/437/EZ¹⁷.
- (10) U pogledu Švicarske ova Preporuka predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Sporazuma između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, koje pripadaju području iz članka 1. točke C Odluke 1999/437/EZ¹⁸ u vezi s člankom 3. Odluke Vijeća 2008/146/EZ¹⁹.
- (11) U pogledu Lihtenštajna ova Preporuka predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Protokola između Europske unije, Europske zajednice, Švicarske Konfederacije i Kneževine Lihtenštajna o pristupanju Kneževine Lihtenštajna Sporazumu između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju

¹⁶ Odluka Vijeća 2002/192/EZ od 28. veljače 2002. o zahtjevu Irske za sudjelovanje u pojedinim odredbama schengenske pravne stečevine (SL L 64, 7.3.2002., str. 20.).

¹⁷ SL L 176, 10.7.1999., str. 36.

¹⁸ SL L 53, 27.2.2008., str. 52.

¹⁹ Odluka Vijeća 2008/146/EZ od 28. siječnja 2008. o sklapanju, u ime Europske zajednice, Sporazuma između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine (SL L 53, 27.2.2008., str. 1.).

schengenske pravne stečevine, koje pripadaju području iz članka 1. točke C Odluke 1999/437/EZ²⁰ u vezi s člankom 3. Odluke 2011/350/EU²¹,

DONIJELO JE OVU PREPORUKU:

Preporuka (EU) 2020/1632 mijenja se kako slijedi:

U jedinoj preporuci „Preporuka Vijeća (EU) 2020/1475” zamjenjuje se s „Preporuka Vijeća 2021/XXXX”.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*

²⁰ SL L 160, 18.6.2011., str. 21.

²¹ Odluka Vijeća 2011/350/EU od 7. ožujka 2011. o sklapanju Protokola između Europske unije, Europske zajednice, Švicarske Konfederacije i Kneževine Lihtenštajna o pristupanju Kneževine Lihtenštajna Sporazumu Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pristupanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, u vezi s ukidanjem kontrola na unutarnjim granicama i kretanju osoba, u ime Europske unije, SL L 160, 18.6.2011., str. 19.