



Bruxelles, 7 septembrie 2020
(OR. en)

10487/20

Dosar interinstituțional:
2020/0256(NLE)

JAI 675
FREMP 62
FRONT 227
MI 309
SAN 290
TRANS 370
IPCR 25

NOTĂ DE ÎNSOȚIRE

Sursă:	Secretara generală a Comisiei Europene, sub semnătura dlui Jordi AYET PUIGARNAU, director
Data primirii:	4 septembrie 2020
Destinatar:	DI Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretarul General al Consiliului Uniunii Europene
Nr. doc. Csie:	COM(2020) 499 final
Subiect:	Propunere de RECOMANDARE A CONSILIULUI privind o abordare coordonată a restricționării liberei circulații ca răspuns la pandemia de COVID-19 COVID-19 pandemic

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2020) 499 final.

Anexă: COM(2020) 499 final



Bruxelles, 4.9.2020
COM(2020) 499 final

2020/0256 (NLE)

Propunere de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

**privind o abordare coordonată a restricționării liberei circulații ca răspuns la pandemia
de COVID-19**

(Text cu relevanță pentru SEE)

EXPUNERE DE MOTIVE

1. CONTEXTUL PROPUNERII

- **Motivele și obiectivele propunerii**

Dreptul cetățenilor UE la liberă circulație și ședere pe teritoriul Uniunii Europene este una dintre cele mai de preț realizări ale Uniunii și un motor important al economiei sale.

Pentru a limita propagarea pandemiei de COVID-19, statele membre¹ au adoptat diverse măsuri, dintre care unele au avut consecințe asupra dreptului cetățenilor de a circula liber în întreaga Uniune Europeană. Aceste măsuri includeau adesea restricții la intrarea pe teritoriul unui alt stat membru sau alte cerințe specifice (cum ar fi carantina) aplicabile călătorilor transfrontalieri, inclusiv celor care se deplasau în scopuri economice, cum ar fi lucrătorii și antreprenorii.

Măsurile erau menite să protejeze sănătatea și bunăstarea cetățenilor, însă au avut consecințe grave asupra libertății de circulație în interiorul Uniunii, cu efecte de domino asupra pieței interne. Restabilirea libertății de circulație și asigurarea în același timp a protecției sănătății publice constituie o prioritate, fie că este vorba de deplasare în scopul muncii, din motive familiale sau pentru petrecerea timpului liber. Exercițarea drepturilor la liberă circulație, care sunt conferite direct de tratate cetățenilor Uniunii, ar trebui să rămână posibilă, dar cu limitarea, în același timp, a reintroducerii virusului în zonele în care acesta este în prezent ținut sub control.

De la izbucnirea pandemiei, Comisia a colaborat îndeaproape cu statele membre pentru a asigura o revenire treptată la libera circulație. În martie 2020, Comisia a emis Orientările privind măsurile de gestionare a frontierelor în vederea protejării sănătății și a asigurării disponibilității mărfurilor și serviciilor esențiale², precum și Orientările privind exercitarea liberei circulații a lucrătorilor pe perioada epidemiei de COVID-19³, care conțin îndrumări privind libera circulație a lucrătorilor frontaliери, a lucrătorilor sezonieri și a lucrătorilor independenți care desfășoară activități critice.

La 13 mai 2020, ca parte a unui pachet de orientări și recomandări menite să ajute statele membre să elimine treptat restricțiile privind libera circulație, Comisia a adoptat o comunicare intitulată „Către o abordare etapizată și coordonată pentru restabilirea liberei circulații și ridicarea controalelor la frontierele interne⁴”, care menționa, de asemenea, flexibilitatea constând în reintroducerea anumitor măsuri în cazul în care situația epidemiologică impunea acest lucru.

¹ Trimiterea la statele membre include toate statele membre care au obligații în temeiul acquis-ului în materie de liberă circulație, precum și țările terțe care au obligații în temeiul normelor privind libera circulație (și anume Islanda, Liechtenstein și Norvegia pe baza Acordului privind SEE, Elveția pe baza Acordului privind libera circulație a persoanelor și Regatul Unit în perioada de tranziție stabilită până la 31 decembrie 2020 pe baza Acordului privind retragerea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din Uniunea Europeană și din Comunitatea Europeană a Energiei Atomice).

² JO C 86I, 16.3.2020, p. 1.

³ JO C 102I, 30.3.2020, p. 12.

⁴ JO C 169, 15.5.2020, p. 30.

La 11 iunie 2020, Comisia a adoptat o comunicare către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliu referitoare la cea de a treia evaluare a aplicării restricției temporare privind călătoriile neesențiale către UE⁵, în care îndemna insistent statele membre să finalizeze procesul de ridicare a restricțiilor privind libera circulație pe teritoriul UE de îndată ce situația epidemiologică o permite.

La 15 iulie 2020, Comisia a adoptat Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor intitulată „Pregătirea pe termen scurt a UE în materie de sănătate în cazul apariției de noi focare de COVID-19⁶”.

La 7 august 2020, serviciile Comisiei au trimis o scrisoare administrativă statelor membre, în care au reamintit principiile aplicabile restricțiilor și limitărilor liberei circulații în vederea informării cu privire la posibilele decizii referitoare la restricțiile în materie de liberă circulație adoptate din cauza pandemiei. În conformitate cu principiul proporționalității, orice limitări ale acestui drept trebuie să fie necesare și să răspundă efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității de a proteja drepturile și libertățile celorlalți. Scrisoarea viza, de asemenea, promovarea coordonării și asigurarea clarității și a previzibilității pentru cetățeni și întreprinderi.

Sunt în continuare necesare progrese suplimentare și mai multe eforturi de coordonare între statele membre. Ținând seama de evoluția pandemiei, unele state membre au menținut sau au reintrodus anumite restricții privind libera circulație pe teritoriul UE. Măsurile unilaterale au dus la perturbări semnificative. Deși între timp interdicțiile de intrare au fost în mare parte ridicate, întreprinderile și cetățenii se confruntă în continuare cu o gamă largă de măsuri divergente, care sunt adesea adoptate într-un termen foarte scurt, se bazează pe criterii foarte diferite sau nu sunt coordonate suficient cu alte state membre. Acest lucru a dus la un nivel ridicat de incertitudine atât pentru cetățeni, cât și pentru întreprinderi.

Având în vedere lecțiile învățate din etapele anterioare ale pandemiei, este necesară o abordare bine coordonată, previzibilă și transparentă în ceea ce privește adoptarea restricțiilor privind libera circulație. Prevenirea răspândirii virusului, protejarea sănătății cetățenilor, precum și menținerea liberei circulații în interiorul Uniunii în condiții de siguranță sunt elemente esențiale pentru a sprijini efortul de a începe reconstrucția economiei UE în condiții de siguranță și de a asigura buna funcționare a pieței interne. Este necesară o atenție deosebită pentru a asigura o activitate economică transfrontalieră nerestricționată.

- **Coerența cu dispozițiile existente în domeniul de politică vizat**

Prezenta recomandare servește la punerea în aplicare a dispozițiilor existente referitoare la restricțiile privind libertatea de circulație din motive de sănătate publică.

- **Coerența cu alte politici ale Uniunii**

Prezenta recomandare este în concordanță cu alte politici ale Uniunii, inclusiv cu cele privind sănătatea publică și controalele la frontierele interne.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52020DC0399>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52020DC0318>

2. TEMEIUL JURIDIC, SUBSIDIARITATEA ȘI PROPORȚIONALITATEA

• Temeiul juridic

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), în special articolul 21 alineatul (2), articolul 46, articolul 52 alineatul (2), articolul 168 alineatul (6) și articolul 292.

• Subsidiaritatea (în cazul competențelor neexclusive)

Articolul 292 din TFUE împuternicește Consiliul să adopte recomandări. În conformitate cu această dispoziție, Consiliul hotărăște, la propunerea Comisiei, în toate cazurile în care tratatele prevăd că adoptă acte la propunerea Comisiei.

Acest lucru se aplică în situația actuală, deoarece este necesară o abordare consecventă pentru a evita alte perturbări cauzate de măsuri unilaterale și insuficient coordonate care restricționează libera circulație pe teritoriul Uniunii. Articolul 21 alineatul (1) din TFUE prevede că toți cetățenii Uniunii au dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de tratate și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării acestora. În cazul în care o acțiune a Uniunii se dovedește necesară pentru atingerea acestui obiectiv, Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pot adopta dispoziții pentru a facilita exercitarea acestor drepturi.

În temeiul articolului 46 din TFUE, Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară și după consultarea Comitetului Economic și Social, adoptă, prin directive sau regulamente, măsurile necesare în vederea realizării liberei circulații a lucrătorilor, astfel cum este aceasta definită la articolul 45.

În temeiul articolului 49 alineatul (1) din TFUE, sunt interzise restricțiile privind libertatea de stabilire. În temeiul articolului 56 alineatul (1) din TFUE, sunt interzise, de asemenea, restricțiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul Uniunii. Sunt incluse aici restricțiile privind libertatea de a beneficia de servicii într-un alt stat membru.

În temeiul articolului 52 alineatul (2) din TFUE, Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară și după consultarea Comitetului Economic și Social, adoptă directive pentru coordonarea dispozițiilor care prevăd măsuri speciale privind exercitarea libertății de stabilire adoptate din motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică. În conformitate cu articolul 62 din TFUE, această dispoziție se aplică în egală măsură și serviciilor.

În temeiul articolului 168 alineatul (6), Consiliul, la propunerea Comisiei, poate adopta recomandări în scopul asigurării unui nivel ridicat de protecție a sănătății umane în definirea și punerea în aplicare a tuturor politicilor și acțiunilor Uniunii.

• Proporționalitatea

Adoptarea de măsuri unilaterale sau necoordonate poate duce la restricții inconsecvente și fragmentate în materie de liberă circulație, generând incertitudine pentru cetățenii Uniunii atunci când își exercită drepturile conferite de UE. Propunerea nu depășește ceea ce este necesar și proporțional pentru atingerea obiectivului urmărit.

3. REZULTATELE EVALUĂRILOR *EX POST*, ALE CONSULTĂRILOR CU PĂRȚILE INTERESATE ȘI ALE EVALUĂRILOR IMPACTULUI

- **Evaluările *ex post*/verificarea adecvării legislației existente**

Nu se aplică

- **Consultările cu părțile interesate**

Propunerea ține seama de discuțiile purtate la intervale regulate cu statele membre de la punerea în aplicare a primelor restricții temporare, de informațiile disponibile privind evoluția situației epidemiologice, de dovezile științifice disponibile și de feedback-ul direct din partea cetățenilor Uniunii, inclusiv în contextul numeroaselor scrisori adresate Comisiei Europene.

- **Evaluarea impactului**

Nu se aplică

- **Drepturile fundamentale**

Libertatea de circulație este un drept fundamental consacrat la articolul 45 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse limitări numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertății celorlalți. Articolul 21 din cartă interzice în domeniul de aplicare a tratatelor restricțiile pe motiv de cetățenie.

În conformitate cu Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului⁷, drepturile la liberă circulație pot fi restrânse pentru a proteja anumite interese publice, și anume pentru protecția sănătății publice, a ordinii publice și a siguranței publice. Aceste limitări trebuie aplicate în conformitate cu principiile generale ale dreptului UE, în special proporționalitatea și nediscriminarea, precum și respectarea drepturilor fundamentale. Măsurile ar trebui să se bazeze pe considerații de sănătate publică și, prin urmare, nu pot depăși ceea ce este strict necesar pentru a proteja interesul public care a justificat adoptarea lor.

Orice limitări ale libertății de circulație în Uniune care se justifică pe motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică trebuie să fie necesare, proporționale și bazate pe criterii obiective și nediscriminatorii. Acestea trebuie să fie adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului pe care îl urmăresc și nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv.

Prezenta recomandare nu ar trebui înțeleasă ca o facilitare sau ca o încurajare a adoptării restricțiilor privind libera circulație puse în aplicare în timpul pandemiei. Mai degrabă, aceasta urmărește să ofere o abordare coordonată în cazul în care un stat membru decide să

⁷ Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO L 158, 30.4.2004, p. 77).

introducă astfel de restricții. Decizia cu privire la introducerea de restricții privind libera circulație ține în continuare de responsabilitatea statelor membre, care trebuie să acționeze în conformitate cu dreptul Uniunii. De asemenea, statele membre își mențin flexibilitatea constând în alegerea de a nu introduce restricții, chiar dacă sunt îndeplinite criteriile și pragurile menționate în prezenta recomandare.

4. IMPLICAȚIILE BUGETARE

Nu există

5. ALTE ELEMENTE

- **Explicarea detaliată a dispozițiilor specifice ale propunerii**

O abordare coordonată între statele membre necesită eforturi comune cu privire la patru puncte-cheie: aplicarea unor criterii și praguri comune pentru a decide cu privire la introducerea de restricții legate de libera circulație, cartografierea criteriilor comune utilizând un cod de culori stabilit de comun acord, adoptarea unei abordări comune în ceea ce privește măsurile aplicate persoanelor care se deplasează din și către zonele identificate ca prezentând un risc ridicat și furnizarea către public de informații clare, cuprinzătoare și prompte cu privire la orice restricții și cerințe însoțitoare.

Pentru a se asigura că procesul este ușor de gestionat și transparent, propunerea se concentrează pe trei criterii, și anume rata de notificare cumulată a cazurilor de COVID-19 pe o perioadă de 14 zile, rata testelor pozitive și rata de testare. Aceste criterii ar trebui să se aplice apoi diferitelor zone, de preferință regiuni ale statelor membre. Numai zonele cu o rată de testare de peste 250 de teste pentru depistarea infecției cu COVID-19 per 100 000 de locuitori ar trebui evaluate în conformitate cu aceste criterii, pentru a se asigura disponibilitatea unor date suficient de solide.

Pe baza acestor criterii, dacă se aplică restricții, acestea s-ar putea aplica regiunilor cu o rată de notificare cumulată a cazurilor de COVID-19 pe o perioadă de 14 zile care să fie de cel puțin 50 și cu o rată a testelor pozitive de cel puțin 3 %. Restricțiile ar putea fi aplicate în cazul regiunilor în cazul cărora rata de notificare cumulată a cazurilor de COVID-19 pe o perioadă de 14 zile este mai mare de 150 per 100 000 de locuitori, chiar dacă rata testelor pozitive este mai mică de 3 %. Criteriile și pragurile menționate se bazează pe discuții ample cu statele membre și pe datele puse la dispoziție de acestea.

Utilizând datele furnizate de statele membre, Centrul European de Prevenire și Control al Bolilor (ECDC) va elabora cu regularitate hărți actualizate, defalcate pe regiuni, care să indice dacă pragurile menționate mai sus sunt atinse într-o anumită zonă.

În cazul în care nu se atinge nici pragul pentru notificarea cumulată a cazurilor de COVID-19 pe o perioadă de 14 zile și nici pragul pentru rata testelor pozitive, regiunea ar trebui să fie marcată ca fiind „verde”. În cazurile în care se atinge un singur prag, regiunea ar trebui să fie marcată ca fiind „portocalie”. În cazurile în care se ating ambele praguri, regiunea ar trebui să fie marcată ca fiind „roșie”. În cazul în care nu sunt disponibile date suficiente sau dacă nu este îndeplinit criteriul ratei de testare, regiunea ar trebui să fie marcată ca fiind „gri”.

Hărțile elaborate de ECDC ar trebui să faciliteze o abordare coordonată a propriilor procese decizionale ale statelor membre și să asigure faptul că orice decizie luată de statele membre este consecventă și bine coordonată.

De exemplu, statele membre ar putea, utilizând aceste criterii și praguri, să aplice restricții privind circulația dintr-o zonă

- (a) cu o rată de notificare cumulată a cazurilor de COVID-19 pe o perioadă de 14 zile egală cu 70 și cu o rată a testelor pozitive de 5,5 % („zonă roșie”) sau
- (b) cu o rată de notificare cumulată a cazurilor de COVID-19 pe o perioadă de 14 zile egală cu 175 per 100 000 de locuitori, indiferent de rata testelor pozitive („zonă roșie”).

În schimb, statele membre nu ar trebui să aplice restricții privind circulația dintr-o zonă

- (c) cu o rată de notificare cumulată a cazurilor de COVID-19 pe o perioadă de 14 zile egală cu 20 și cu o rată a testelor pozitive de 2,5 % („zonă verde”),
- (d) cu o rată de notificare cumulată a cazurilor de COVID-19 pe o perioadă de 14 zile egală cu 55 și cu o rată a testelor pozitive de 1,5 % („zonă portocalie”, putând fi impusă prezentarea formularelor de localizare a pasagerilor sau efectuarea de teste),
- (e) cu o rată de notificare cumulată a cazurilor de COVID-19 pe o perioadă de 14 zile egală cu 20 și cu o rată a testelor pozitive de 4,5 % („zonă portocalie”, putând fi impusă prezentarea formularelor de localizare a pasagerilor sau efectuarea de teste).

Această hartă ar trebui apoi să servească drept bază pentru procesele decizionale ale statelor membre, care ar fi coordonate, pe cât posibil, în conformitate cu un calendar stabilit de comun acord:

- (a) În fiecare săptămână: Centrul European de Prevenire și Control al Bolilor publică o versiune actualizată a hărții codificate pe culori.
- (b) Joi: statele membre care intenționează să aplice restricții persoanelor care călătoresc dintr-o zonă clasificată drept „roșie” sau „gri” informează alte state membre și Comisia cu privire la intenția lor.
- (c) Luni: ar trebui să intre în vigoare măsurile notificate de un stat membru, cu excepția unor circumstanțe excepționale.

Respectarea acestui calendar stabilit de comun acord ar asigura coordonarea între statele membre și ar spori previzibilitatea, securitatea juridică și conformitatea, ceea ce ar fi în beneficiul cetățenilor și al întreprinderilor.

Propunere de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind o abordare coordonată a restricționării liberei circulații ca răspuns la pandemia de COVID-19

(Text cu relevanță pentru SEE)

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 21 alineatul (2), articolul 46, articolul 52 alineatul (2), articolul 168 alineatul (6) și articolul 292 prima și a doua teză,

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

întrucât:

- (1) Cetățenia Uniunii conferă fiecărui cetățean al Uniunii dreptul la liberă circulație.
- (2) În conformitate cu articolul 21 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), orice cetățean al Uniunii are dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de tratate și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării acestora. Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului⁸ pune în aplicare acest drept. Articolul 45 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „Carta”) prevede, de asemenea, libertatea de circulație și de ședere.
- (3) În temeiul articolului 45 alineatul (1) din TFUE, libera circulație a lucrătorilor este garantată în cadrul Uniunii. Atingerea acestui obiectiv implică dreptul lucrătorilor din statele membre de a circula liber pe teritoriul Uniunii în vederea desfășurării de activități salariate, sub rezerva oricăror limitări justificate de motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică.
- (4) În temeiul articolului 49 alineatul (1) din TFUE, sunt interzise restricțiile privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul altui stat membru.

⁸ Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO L 158, 30.4.2004, p. 77).

- (5) În temeiul articolului 56 alineatul (1) din TFUE, sunt interzise, de asemenea, restricțiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul Uniunii. Această dispoziție include dreptul prestatorilor de servicii de a trece granița pentru a presta servicii și dreptul beneficiarilor de servicii de a călători în țara furnizorului de servicii pentru a beneficia de serviciu. Atingerea acestor obiective justifică coordonarea măsurilor pe care statele membre ar putea dori să le adopte din motive de sănătate publică în ceea ce privește resortisanții străini.
- (6) În temeiul articolului 168 alineatul (1) din TFUE, în definirea și punerea în aplicare a tuturor politicilor și acțiunilor Uniunii trebuie să se asigure un nivel ridicat de protecție a sănătății umane.
- (7) La 30 ianuarie 2020, directorul general al Organizației Mondiale a Sănătății (OMS) a declarat o urgență de sănătate publică de importanță internațională cu privire la epidemia mondială cauzată de infecția cu noul coronavirus, care se află la originea bolii provocate de coronavirusul SARS-CoV-2 (COVID-19). La 11 martie 2020, OMS a evaluat drept pandemie situația cauzată de COVID-19.
- (8) Pentru a limita răspândirea virusului, statele membre au adoptat diverse măsuri, dintre care unele au avut consecințe asupra dreptului cetățenilor Uniunii la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, cum ar fi restricțiile la intrare sau cerințele impuse călătorilor transfrontalieri de a se supune carantinei.
- (9) La 13 februarie 2020, Consiliul a adoptat Concluziile privind COVID-19⁹, în care a îndemnat statele membre să acționeze împreună, în cooperare cu Comisia, într-un mod proporțional și adecvat, cu scopul de a dezvolta o coordonare strânsă și sporită între statele membre pentru a asigura eficacitatea tuturor măsurilor, inclusiv, dacă este necesar, a măsurilor privind călătoriile, protejând totodată libera circulație în interiorul UE și pentru a asigura o protecție optimă a sănătății publice.
- (10) La 10 martie 2020, șefii de stat sau de guvern din Uniunea Europeană au subliniat necesitatea unei abordări europene comune în ceea ce privește COVID-19.
- (11) La 16 martie 2020, Comisia a adoptat Orientările privind măsurile de gestionare a frontierelor în vederea protejării sănătății și a asigurării disponibilității mărfurilor și serviciilor esențiale¹⁰. La 17 martie 2020, șefii de stat sau de guvern ai Uniunii Europene au aprobat aceste orientări.
- (12) La 30 martie 2020, Comisia a adoptat Orientările privind exercitarea liberei circulații a lucrătorilor pe perioada epidemiei de COVID-19¹¹, pentru a se asigura că lucrătorii mobili și lucrătorii independenți din Uniune, în special cei aflați în posturi critice pentru a lupta împotriva pandemiei, pot ajunge la locul de muncă.
- (13) La 15 aprilie 2020, președintele Comisiei Europene și președintele Consiliului European au stabilit „Foaia de parcurs europeană comună către ridicarea măsurilor de limitare a răspândirii COVID-19”¹², conform căreia restricțiile privind

⁹ JO C 57, 20.2.2020, p. 4.

¹⁰ JO C 86I, 16.3.2020, p. 1.

¹¹ JO C 102I, 30.3.2020, p. 12.

¹² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_ro.pdf

libera circulație ar trebui să fie ridicate odată ce situația epidemiologică este suficient de omogenă, iar regulile de distanțare socială sunt aplicate la scară largă și în mod responsabil.

- (14) La 7 mai 2020, Comisia a adoptat Orientările privind libera circulație a personalului medico-sanitar și armonizarea minimă a formării în ceea ce privește măsurile de urgență legate de COVID-19 – recomandări privind Directiva 2005/36/CE¹³, pentru a ajuta statele membre să soluționeze deficitele urgente de personal.
- (15) La 13 mai 2020, Comisia a adoptat, ca parte a unui pachet de orientări și recomandări, o comunicare intitulată „Către o abordare etapizată și coordonată pentru restabilirea liberei circulații și ridicarea controalelor la frontierele interne¹⁴”. În comunicare se propune o abordare etapizată și coordonată, care ar trebui să înceapă prin eliminarea restricțiilor dintre zonele sau statele membre cu situații epidemiologice suficient de similare. Abordarea ar trebui să fie flexibilă și să includă posibilitatea de a reintroduce anumite măsuri în cazul în care situația epidemiologică impune acest lucru. În conformitate cu comunicarea, statele membre ar trebui să acționeze pe baza unor criterii epidemiologice, a capacității de a aplica măsuri de limitare a răspândirii bolii pe parcursul întregii călătorii și a unor considerente economice și sociale.
- (16) La 11 iunie 2020, Comisia a adoptat o comunicare către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliu referitoare la cea de a treia evaluare a aplicării restricției temporare privind călătoriile neesențiale către UE¹⁵, în care îndemna insistent statele membre să finalizeze procesul de ridicare a restricțiilor privind libera circulație pe teritoriul Uniunii.
- (17) La 16 iulie 2020, Comisia a adoptat Orientările privind lucrătorii sezonieri din UE în contextul pandemiei de COVID-19¹⁶, în care oferă orientări autorităților naționale, inspectoratelor de muncă și partenerilor sociali pentru a garanta drepturile, securitatea și sănătatea lucrătorilor sezonieri și pentru a se asigura că lucrătorii sezonieri își cunosc drepturile.
- (18) Pentru a facilita circulația liberă a mărfurilor în interiorul Uniunii, Comisia a adoptat o Comunicare referitoare la implementarea culoarelor verzi în temeiul Orientărilor privind măsurile de gestionare a frontierelor în vederea protejării sănătății și a asigurării disponibilității mărfurilor și serviciilor esențiale¹⁷, Orientările privind facilitarea operațiunilor de transport aerian de mărfuri în perioada epidemiei de COVID-19¹⁸ și Orientările privind protecția sănătății, repatrierea și formalitățile de călătorie pentru navigatori, pasageri și alte persoane aflate la bordul navelor¹⁹.
- (19) Având în vedere reducerea numărului de cazuri de COVID-19 din Uniune în lunile iunie și iulie 2020, numeroase state membre au ridicat restricțiile privind libera circulație impuse în timpul primului val de infecții.

¹³ JO C 156, 8.5.2020, p. 1.

¹⁴ JO C 169, 15.5.2020, p. 30.

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52020DC0399>

¹⁶ JO C 235I, 17.7.2020, p. 1.

¹⁷ JO C 96I, 24.3.2020, p. 1.

¹⁸ JO C 100I, 27.3.2020, p. 1.

¹⁹ JO C 119, 14.4.2020, p. 1.

- (20) Pe măsură ce numărul de cazuri de COVID-19 a început să crească în cea mai mare parte a Uniunii în august 2020, unele state membre au început să reintroducă restricții privind libera circulație.
- (21) Restricțiile privind libera circulație a persoanelor în cadrul Uniunii instituite pentru a limita răspândirea COVID-19 ar trebui să se bazeze pe motive specifice și limitate de interes public, și anume protecția sănătății publice. Aceste restricții ar trebui aplicate în conformitate cu principiile generale ale dreptului UE, în special proporționalitatea și nediscriminarea. Prezenta recomandare este menită să faciliteze aplicarea acestor principii în mod coordonat, pentru a răspunde situației excepționale cauzate de pandemia de COVID-19. Prin urmare, mecanismele instituite prin prezenta recomandare ar trebui să fie strict limitate în ceea ce privește domeniul de aplicare și durata restricțiilor adoptate ca răspuns la această pandemie.
- (22) Măsurile unilaterale din acest domeniu au potențialul de a cauza perturbări semnificative, deoarece întreprinderile și cetățenii se confruntă cu o gamă largă de măsuri care sunt divergente și evoluează rapid. Acest lucru este deosebit de dăunător într-o situație în care economia europeană a fost deja afectată în mod semnificativ de virus.
- (23) Prezenta recomandare urmărește să asigure o coordonare sporită între statele membre care au în vedere adoptarea de măsuri de restricționare a liberei circulații pe motive de sănătate publică. Este necesară o abordare coordonată între statele membre pentru a reduce impactul restricțiilor asupra cetățenilor Uniunii și a economiei, sporind transparența și previzibilitatea și asigurând în același timp un nivel ridicat de protecție a sănătății umane.
- (24) O abordare coordonată între statele membre necesită eforturi comune cu privire la următoarele puncte-cheie: aplicarea unor criterii și praguri comune pentru a decide cu privire la introducerea de restricții legate de libera circulație, cartografierea riscului de transmitere a COVID-19 pe baza unui cod de culori stabilit de comun acord, precum și o abordare coordonată în ceea ce privește eventualele măsuri care ar putea fi aplicate în mod corespunzător persoanelor care se deplasează între zone, în funcție de nivelul riscului de transmitere în zonele respective.
- (25) După șase luni de la începutul crizei, sunt disponibile mai multe informații cu privire la măsurile cele mai eficiente care trebuie luate, pe baza schimburilor regulate între statele membre și Comisie. Criteriile și pragurile menționate în prezenta comunicare se bazează pe datele puse la dispoziție de statele membre.
- (26) Ținând seama de evoluția situației epidemiologice, Comisia, cu sprijinul Centrului European de Prevenire și Control al Bolilor, ar trebui să evalueze în mod regulat criteriile, nevoile în materie de date și pragurile menționate în prezenta recomandare, inclusiv pentru a determina dacă este cazul să se ia în considerare alte criterii, cum ar fi ratele de spitalizare sau ratele de ocupare a secțiilor de terapie intensivă.
- (27) Statele membre ar trebui să aplice un set coordonat de indicatori și o metodologie coordonată pentru clasificarea epidemiologică a zonelor și a regiunilor. Pentru a limita restricțiile la ceea ce este strict necesar, statele membre ar trebui, pe cât posibil, să urmărească limitarea restricțiilor, în mod nediscriminatoriu, la persoanele care sosesc

din zone sau regiuni specifice afectate în mod deosebit, mai degrabă decât la întreg teritoriul unui stat membru.

- (28) Prezenta recomandare nu ar trebui înțeleasă ca o facilitare sau ca o încurajare a adoptării restricțiilor privind libera circulație puse în aplicare în timpul pandemiei, aceasta urmărind, mai degrabă, să ofere o abordare coordonată în cazul în care un stat membru decide să introducă astfel de restricții. Decizia cu privire la introducerea de restricții privind libera circulație ține în continuare de responsabilitatea statelor membre, care trebuie să respecte cerințele din dreptul Uniunii. De asemenea, statele membre își mențin flexibilitatea constând în alegerea de a nu introduce restricții, chiar dacă sunt îndeplinite criteriile și pragurile menționate în prezenta recomandare.
- (29) Restricțiile privind libera circulație ar trebui avute în vedere numai în cazul în care statele membre dispun de suficiente dovezi pentru a justifica astfel de restricții în ceea ce privește beneficiile în materie de sănătate publică și au motive întemeiate să creadă că restricțiile ar fi eficace.
- (30) Centrul European de Prevenire și Control al Bolilor ar trebui să publice și să actualizeze săptămânal hărțile care prezintă situația criteriilor comune pentru regiunile UE, utilizând datele furnizate de statele membre.
- (31) Pentru a îmbunătăți coordonarea între statele membre și pentru a spori previzibilitatea pentru public, statele membre ar trebui să utilizeze un calendar stabilit de comun acord atunci când intenționează să impună restricții privind libertatea de circulație din cauza pandemiei de COVID-19.
- (32) Pentru a limita perturbarea pieței interne și a vieții de familie în timpul pandemiei, călătorii care au o funcție esențială sau o nevoie esențială de a se deplasa, cum ar fi angajații sau lucrătorii independenți care desfășoară activități critice, lucrătorii transfrontalieri, lucrătorii din domeniul transporturilor sau prestatorii de servicii de transport, navigatorii și persoanele care călătoresc din motive profesionale sau familiale imperative, inclusiv membrii familiilor transfrontaliere care călătoresc în mod regulat, nu ar trebui să fie obligați să respecte o perioadă de carantină.
- (33) Furnizarea către public de informații clare, prompte și cuprinzătoare este esențială pentru a limita impactul oricăror restricții privind libera circulație care au fost instituite, asigurând previzibilitatea, securitatea juridică și respectarea de către cetățeni,

ADOPTĂ PREZENTA RECOMANDARE:

Principii generale

1. Orice restricții privind libera circulație a persoanelor în cadrul Uniunii instituite pentru a limita răspândirea COVID-19 ar trebui să se bazeze pe motive specifice și limitate de interes public, și anume protecția sănătății publice. Este necesar ca aceste restricții să fie aplicate în conformitate cu principiile generale ale dreptului Uniunii, în special proporționalitatea și nediscriminarea. Prin urmare, nicio măsură luată nu ar trebui să depășească ceea ce este strict necesar pentru a proteja sănătatea publică.

2. Orice astfel de restricții ar trebui eliminate de îndată ce situația epidemiologică permite acest lucru.
3. Nu poate exista nicio discriminare între statele membre, de exemplu prin aplicarea unor norme mai generoase privind deplasarea către și dintr-un stat membru învecinat în comparație cu deplasarea către și din alte state membre aflate în aceeași situație epidemiologică.
4. Restricțiile nu se pot baza pe cetățenia persoanei în cauză, ci ar trebui să se bazeze pe locul (locurile) în care s-a aflat persoana în cauză pe parcursul celor 14 zile anterioare sosirii.
5. Statele membre ar trebui să își admită întotdeauna propriii cetățeni și să admită cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora care își au reședința pe teritoriul lor și ar trebui să faciliteze tranzitul rapid pe teritoriile lor.
6. Statele membre ar trebui să acorde o atenție deosebită particularităților regiunilor transfrontaliere și necesității de a coopera la nivel local și regional.
7. Statele membre ar trebui să facă în mod regulat schimb de informații cu privire la toate aspectele care intră în domeniul de aplicare al prezentei recomandări.

Criterii comune

8. Statele membre ar trebui să ia în considerare următoarele criterii atunci când analizează posibilitatea de a restricționa libera circulație ca răspuns la pandemia de COVID-19:
 - (a) „rata de notificare cumulată a cazurilor de COVID-19 pe o perioadă de 14 zile”, și anume numărul total al cazurilor de COVID-19 nou notificate raportat la 100 000 de locuitori într-o anumită zonă în ultimele 14 zile;
 - (b) „rata testelor pozitive”, și anume procentul de teste pozitive din totalul testelor pentru depistarea infecției cu COVID-19 efectuate într-o anumită zonă în ultima săptămână;
 - (c) „rata de testare”, și anume numărul de teste pentru depistarea infecției cu COVID-19 raportat la 100 000 de locuitori care au fost efectuate într-o anumită zonă în cursul ultimei săptămâni.

Date privind criteriile comune

9. Pentru a asigura disponibilitatea unor date exhaustive și comparabile, statele membre ar trebui să furnizeze săptămânal Centrului European de Prevenire și Control al Bolilor datele privind criteriile menționate la punctul 8.

Statele membre ar trebui, de asemenea, să furnizeze aceste date la nivel regional, pentru a se asigura că orice măsură poate fi direcționată către regiunile în care este strict necesară.

Praguri comune atunci când se au în vedere restricții privind libera circulație

10. Statele membre nu ar trebui să restricționeze libera circulație a persoanelor care călătoresc către sau dintr-un alt stat membru care are

- (a) o rată de notificare cumulată a cazurilor de COVID-19 pe o perioadă de 14 zile mai mică de 50 de noi cazuri de COVID-19 per 100 000 de locuitori; sau
- (b) o rată a testelor pozitive pentru depistarea infecției cu COVID-19 mai mică de 3 %;

cu condiția ca statul membru în cauză să aibă o rată de testare săptămânală de peste 250 de teste pentru depistarea infecției cu COVID-19 per 100 000 de locuitori.

Ca excepție la această regulă, în statele membre în care rata de notificare cumulată a cazurilor de COVID-19 pe o perioadă de 14 zile este de peste 150 per 100 000 de locuitori, criteriul de la litera (b) nu ar trebui să se aplice.

11. Statele membre ar trebui să ia în considerare distribuția regională a cazurilor în alte state membre. Ori de câte ori este posibil, restricțiile privind libera circulație ar trebui limitate ținând cont de situația regiunilor afectate ale statului membru în cauză. În acest scop, pragurile menționate la punctul 10 ar trebui să se aplice la nivel regional, fără a limita libera circulație din sau către alte regiuni – care respectă pragurile – ale statului membru în cauză.

Cartografierea zonelor de risc atunci când se au în vedere restricții privind libera circulație

12. Pe baza datelor furnizate de statele membre, Centrul European de Prevenire și Control al Bolilor ar trebui să publice o hartă a țărilor UE/SEE²⁰, defalcată pe regiuni, pentru a sprijini procesul decizional al statelor membre. Pe această hartă, o zonă ar trebui marcată cu următoarele culori:

- (a) verde, în cazul în care rata de notificare cumulată a cazurilor de COVID-19 pe o perioadă de 14 zile este mai mică de 25, iar rata testelor pozitive pentru depistarea infecției cu COVID-19 mai mică de 3 %;
- (b) portocaliu, în cazul în care rata de notificare cumulată a cazurilor de COVID-19 pe o perioadă de 14 zile este mai mică de 50, dar rata testelor pozitive pentru depistarea infecției cu COVID-19 este mai mare sau egală cu 3 % sau în cazul în care rata de notificare cumulată a cazurilor de COVID-19 pe o perioadă de 14 zile se situează între 25 și 150, dar rata testelor pozitive pentru depistarea infecției cu COVID-19 este mai mică de 3 %;
- (c) roșu, în cazul în care rata de notificare cumulată a cazurilor de COVID-19 pe o perioadă de 14 zile este de cel puțin 50, iar rata testelor pozitive pentru depistarea infecției cu COVID-19 este de cel puțin 3 % sau în cazul în care rata

²⁰ În conformitate cu Acordul privind retragerea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din Uniunea Europeană și din Comunitatea Europeană a Energiei Atomice, JO L 29, 31.1.2020, p. 7 („Acordul de retragere”), este inclus aici și Regatul Unit pe perioada de tranziție menționată la articolul 127 alineatul (1) din Acordul de retragere.

de notificare cumulată a cazurilor de COVID-19 pe o perioadă de 14 zile este de peste 150 per 100 000 de locuitori;

- (d) gri, în cazul în care nu sunt disponibile informații suficiente pentru evaluarea criteriilor de la punctul 10 sau dacă rata de testare este de maximum 250 de teste pentru depistarea infecției cu COVID-19 per 100 000 de locuitori. Pentru a distinge între cele două cazuri ar trebui utilizate două nuanțe de gri diferite.

- 13. Centrul European de Prevenire și Control al Bolilor ar trebui să publice săptămânal o versiune actualizată a hărții.

Coordonarea între statele membre și calendarul comun

- 14. Statele membre care intenționează să aplice restricții, pe baza propriilor procese decizionale, persoanelor care călătoresc către sau dintr-o zonă clasificată ca fiind „roșie” sau „gri” conform punctului 12 literele (c) și (d) ar trebui să informeze celelalte state membre și Comisia cu privire la intenția lor într-o zi de joi.

În acest scop, statele membre ar trebui să utilizeze rețeaua instituită în cadrul mecanismului integrat al UE pentru un răspuns politic la crize (IPCR). Punctele de contact ale IPCR ar trebui să se asigure că informațiile sunt transmise fără întârziere autorităților lor competente.

Cu excepția unor circumstanțe excepționale, măsurile comunicate de un stat membru în temeiul prezentului punct ar trebui să intre în vigoare în ziua de luni a următoarei săptămâni.

- 15. Atunci când au în vedere aplicarea unor restricții, statele membre ar trebui să țină seama, de asemenea, de situația epidemiologică de pe propriul teritoriu, inclusiv de politicile de testare, de numărul de teste efectuate și de ratele testelor pozitive, precum și de alți indicatori epidemiologici.
- 16. Un stat membru nu ar trebui să le impună restricții persoanelor care călătoresc către sau dintr-o zonă clasificată ca fiind „roșie” conform punctului 12 litera (c) care este situată într-un alt stat membru în cazul în care nu impune aceleași restricții unei zone clasificate ca fiind „roșie” conform punctului 12 litera (c) care se află pe propriul teritoriu.
- 17. Statele membre ar trebui să informeze imediat celelalte state membre și Comisia cu privire la o acțiune de ridicare a oricărei măsuri restrictive introduse anterior, acțiune care ar trebui să intre în vigoare cât mai curând posibil.

Restricțiile privind libera circulație ar trebui să fie eliminate atunci când o zonă este clasificată din nou drept „portocalie” sau „verde” conform punctului 12, cu condiția să fi trecut cel puțin 14 zile de la introducerea acestora.

- 18. În termen de cel mult 7 zile de la adoptarea prezentei recomandări, statele membre ar trebui să elimine treptat restricțiile aplicate înainte de adoptarea prezentei recomandări zonelor care nu sunt clasificate drept „roșii” sau „gri” conform punctului 12.

Un cadru comun în ceea ce privește măsurile posibile pentru călătorii care sosesc din zone cu risc mai ridicat

19. Statele membre nu ar trebui să refuze intrarea pe teritoriul lor a persoanelor care călătoresc din alte state membre.

Statele membre care introduc restricții privind libera circulație pe baza propriilor procese decizionale ar putea impune următoarele cerințe persoanelor care călătoresc dintr-o zonă clasificată ca fiind „roșie” sau „gri” conform punctului 12 literele (c) și (d):

- (a) să se supună unei perioade de carantină sau
- (b) să efectueze după sosire un test pentru depistarea infecției cu COVID-19.

Ori de câte ori este posibil, opțiunea preferată ar trebui să fie opțiunea efectuării testului pentru depistarea infecției cu COVID-19, mai degrabă decât opțiunea carantinei.

Călătorilor ar trebui să li se ofere opțiunea de a înlocui testul menționat la litera (b) cu un test pentru depistarea infecției cu COVID-19 efectuat înainte de plecare.

20. Statele membre ar trebui să recunoască reciproc rezultatele testelor pentru depistarea infecției cu COVID-19 efectuate în alte state membre de către organisme sanitare certificate.

21. Călătorii care au o funcție esențială sau o nevoie esențială de a se deplasa nu ar trebui să fie obligați să respecte o perioadă de carantină; este vorba în special de:

- (a) angajații sau lucrătorii independenți care desfășoară activități critice, lucrători frontaliери și cei detașați, precum și lucrătorii sezonieri, astfel cum se menționează în Orientările privind exercitarea liberei circulații a lucrătorilor pe perioada epidemiei de COVID-19²¹;
- (b) lucrătorii din domeniul transporturilor sau prestatorii de servicii de transport, inclusiv conducătorii de vehicule de marfă care transportă mărfuri urmând a fi utilizate pe teritoriul respectiv, precum și cei care se limitează la tranzitare;
- (c) elevii, studenții și stagiarii care călătoresc zilnic în străinătate;
- (d) persoanele care călătoresc din motive profesionale sau familiale imperative;
- (e) diplomații, personalul organizațiilor internaționale și persoanele care sunt invitate de organizațiile internaționale și a căror prezență fizică este necesară pentru buna funcționare a acestor instituții, personalul militar, lucrătorii din domeniul umanitar și personalul de protecție civilă în exercitarea atribuțiilor lor;
- (f) pasagerii în tranzit;

²¹ JO C 102I, 30.3.2020, p. 12.

- (g) navigatorii;
 - (h) jurnaliștii aflați în exercițiul funcțiunii.
22. Statele membre ar putea solicita persoanelor care sosesc dintr-o zonă clasificată ca fiind „roșie”, „portocalie” sau „gri” conform punctului 12 literele (c), (b) și (d) să completeze formulare de localizare a pasagerilor, în special în cazul celor care sosesc cu avionul, în conformitate cu cerințele de protecție a datelor. Pentru a simplifica prelucrarea datelor, ar trebui utilizată ori de câte ori este posibil o opțiune digitală pentru informațiile de localizare a pasagerilor, asigurându-se în același timp accesul egal pentru toți cetățenii.
 23. Atunci când acest lucru este justificat, statele membre ar putea lua în considerare posibilitatea de a recomanda ca persoanele care călătoresc dintr-o zonă clasificată ca „portocalie” conform punctului 12 litera (b) să efectueze cel puțin un test pentru depistarea infecției cu COVID-19 înainte de plecare sau la sosire.
 24. Toate măsurile aplicate persoanelor care sosesc dintr-o zonă clasificată drept „roșie”, „portocalie” sau „gri” conform punctului 12 literele (c), (b) și (d) trebuie să fie nediscriminatorii, adică trebuie să se aplice în mod egal resortisanților statului membru în cauză care se întorc în țară.
 25. Statele membre ar trebui să se asigure că orice cerințe formale impuse cetățenilor și întreprinderilor oferă un beneficiu concret în direcția eforturilor de sănătate publică de combatere a pandemiei și nu creează o sarcină administrativă nejustificată și inutilă.
 26. Dacă o persoană prezintă simptome la sosirea la destinație, testarea, diagnosticarea, izolarea și depistarea contactilor ar trebui să aibă loc în conformitate cu practica locală, iar intrarea nu ar trebui să fie refuzată. Informațiile privind cazurile detectate la sosire ar trebui să fie comunicate fără întârziere autorităților din domeniul sănătății publice din țările în care persoana în cauză s-a aflat în cursul celor 14 zile anterioare, în vederea depistării contactilor, utilizându-se sistemul de alertă precoce și răspuns rapid.
 27. Restricțiile nu ar trebui să ia forma unor interdicții privind operarea anumitor servicii de transport.

Comunicarea și informarea publicului

28. Statele membre ar trebui să furnizeze părților interesate relevante și publicului larg informații clare, cuprinzătoare și prompte cu privire la orice restricții privind libera circulație, orice cerințe însoțitoare (de exemplu, teste pentru depistarea infecției cu COVID-19 negative sau formulare de localizare a pasagerilor), precum și la măsurile aplicate călătorilor care sosesc din zone cu risc mai ridicat.

Mai precis, statele membre ar trebui, cât mai curând posibil, să informeze publicul cu privire la orice restricții nou introduse sau orice restricții ridicate, pe care le-au comunicat celorlalte state membre și Comisiei în conformitate cu punctele 14 și 17.

Aceste informații ar trebui, de asemenea, să fie puse la dispoziție pe platforma web „Re-open EU”, care ar trebui să conțină o trimitere încrucișată la harta publicată

periodic de către Centrul European de Prevenire și Control al Bolilor în conformitate cu punctele 12 și 13.

Conținutul măsurilor, domeniul lor geografic de aplicare și categoriile de persoane cărora li se aplică ar trebui să fie descrise în mod clar.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu,
Președintele*