ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 25.6.2020 г.
COM(2020) 287 final

2020/0134 (NLE)

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

за временно ограничение на неналожителните пътувания до ЕС

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

На 10 март 2020 г. държавните и правителствените ръководители на ЕС изтъкнаха необходимостта от съвместен европейски подход към пандемията от COVID-19. На 16 март 2020 г. Комисията прие съобщение[1], с което препоръчва временно ограничение на неналожителните пътувания от трети държави до територията на ЕС+[2]. На 17 март 2020 г. лидерите на ЕС се съгласиха да действат координирано по външните граници въз основа на препоръката на Комисията. Оттогава насам всички държави — членки на ЕС (с изключение на Ирландия), и всички асоциирани към Шенген държави (наричани по-нататък „държавите членки“) взеха решения на национално равнище за прилагане на ограничението за пътуване[3].

На 8 април 2020 г.[4] и 8 май 2020 г.[5] Комисията прие две съобщения за последващи действия. Във второто съобщение Комисията прикани държавите членки да удължат срока на ограничението за пътуване до 15 юни 2020 г.

На заседанието си от 5 юни 2020 г. министрите на вътрешните работи обсъдиха колко време следва да бъдат запазени ограниченията за влизане в ЕС за граждани на трети държави, както и критериите и мерките, които следва да се прилагат при вземането на решение за постепенната отмяна на тези ограничения за отделни трети държави. В съответствие със „Съвместната европейска пътна карта за вдигане на противоепидемичните мерки във връзка с COVID-19“[6] от 15 април беше постигнат консенсус, че е необходимо първо да се премахне контролът по вътрешните граници и след това да се следва единен подход към постепенното вдигане на ограниченията за неналожителните пътувания до ЕС. Комисията беше приканена да предложи координирани бъдещи стъпки въз основа на ясни критерии.

На 11 юни 2020 г. Комисията прие съобщение[7], в което се препоръчва удължаване на срока на ограничението за пътуване до 30 юни 2020 г. и се установява подход за постепенно премахване на ограничението на неналожителните пътувания до ЕС, считано от 1 юли 2020 г. Целта на настоящото предложение е този подход да бъде приведен в действие под формата на препоръка на Съвета.

• Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката

Тази препоръка служи за прилагане на съществуващите разпоредби в областта на политиката, а именно осигуряването на контрола на лицата и ефективното наблюдение при преминаването на външните граници.

---

1 COM(2020) 115, 16 март 2020 г.

2 „Територията на ЕС+“ включва всички шенгенски държави членки (включително България, Кипър, Румъния и Хърватия), както и четирите държави, асоциирани към Шенген. Тя включва също Ирландия и Обединеното кралство, ако решат да се съобразят с мярката.

3 Обединеното кралство също беше насърчено да прилага това временно ограничение за пътуване, но взе решение да не го прави. Тъй като до края на преходния период гражданите на Обединеното кралство продължават да бъдат третирани по същия начин като гражданите на ЕС, те са освободени от ограничението за пътуване.

4 COM(2020) 148, 8 април 2020 г.

5 COM(2020) 222, 8 май 2020 г.

6 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_bg.pdf

7 COM(2020) 399, 11 юни 2020 г.

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Тази препоръка е в съответствие с другите политики на Съюза, включително политиките в областта на външните отношения и общественото здраве.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

- **Правно основание**

Договорът за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 292, второ изречение и член 77, параграф 2, буква б) от него

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Член 292 от ДФЕС позволява на Съвета да приема препоръки. Съгласно второто изречение от тази разпоредба Съветът действа по предложение на Комисията във всички случаи, когато Договорите предвиждат той да приема актове по предложение на Комисията.

Това се прилага в сегашната ситуация, тъй като един последователен подход по външните граници изисква общо решение. В член 77, параграф 1, буква б) от ДФЕС се посочва, че Съюзът разработва политика за осигуряване на контрола на лицата и ефективното наблюдение при преминаването на външните граници. В член 77, параграф 2, буква б) от ДФЕС се предвиждат мерки за контрола на лицата, преминаващи външните граници. Мерките въз основа на член 77, параграф 2 от ДФЕС се приемат от Европейския парламент и Съвета в съответствие с обикновената законодателна процедура. В съответствие с член 289, параграф 1 от ДФЕС обикновената законодателна процедура се провежда по предложение на Комисията.

- **Пропорционалност**

За настоящото предложение са взети предвид променящата се епидемиологична обстановка и всички налични съответни доказателства. Органите на държавите членки и асоциираните към Шенген държави продължават да носят отговорност за изпълнението на предложената препоръка на Съвета. Поради това предложението е подходящо за постигане на преследваната цел и не излиза извън рамките на това, което е необходимо и пропорционално.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство**

n.a

- **Консултации със заинтересованите страни и оценки на въздействието**

В настоящото предложение са взети предвид обсъжданията с държавите членки след въвеждането на първите временни ограничения. Не беше предприета оценка на въздействието, въпреки че за предложението са взети предвид променящата се епидемиологична обстановка и всички налични съответни доказателства.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Няма

2020/0134 (NLE)

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

за временно ограничение на неналожителните пътувания до ЕС

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 292, второ изречение и член 77, параграф 2, буква б) от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

(1) На 10 март 2020 г. държавните и правителствените ръководители на Европейския съюз изтъкнаха необходимостта от съвместен европейски подход към COVID-19.

(2) На 16 март 2020 г. Комисията прие съобщение[8], с което препоръчва временно ограничение на неналожителните пътувания от трети държави до територията на ЕС+[9] за един месец. На 17 март 2020 г. държавните и правителствените ръководители на ЕС се споразумяха да се въведе временно ограничение на неналожителните пътувания. Четирите асоциирани към Шенген държави също са приложиха това ограничение.

(3) На 8 април 2020 г.[10] и на 8 май 2020 г.[11] Комисията прие две съобщения за последващи действия, във всяко от които се препоръчва удължаване на ограничението на неналожителните пътувания съответно с един месец. Всички държави членки от Шенгенското пространство, както и четирите асоциирани към Шенген държави (наричани по-долу „държавите членки“), решиха да приложат тези удължения, в последния случай до 15 юни 2020 г.

(4) На 15 април 2020 г. председателят на Европейската комисия и председателят на Европейския съвет представиха „Съвместна европейска пътна карта за вдигане на противоепидемичните мерки във връзка с COVID-19“[12]. В пътната карта се определя двуетапен подход, при който контролът по вътрешните граници следва да бъде премахнат по координиран начин. Впоследствие временните ограничения по външните граници ще бъдат постепенно смекчени и лицата, които не пребивават в ЕС, ще могат да възобновят неналожителните пътувания до ЕС.

---

8 COM(2020) 115, 16 март 2020 г.

9 „Територията на ЕС+“ включва всички шенгенски държави членки (включително България, Кипър, Румъния и Хърватия), както и четирите държави, асоциирани към Шенген. Тя включва също Ирландия и Обединеното кралство, ако решат да се съобразят с мярката.

10 COM(2020) 148, 8 април 2020 г.

11 COM(2020) 222, 08 май 2020 г.

12 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_bg.pdf

(5) Консултациите с държавите членки потвърдиха, че е необходимо допълнително краткосрочно удължаване на съществуващите ограничения по външните граници и че е задължително да се използва единен подход към постепенното им премахване.

(6) На 11 юни 2020 г. Комисията прие съобщение[13], в което се препоръчва да се удължи срокът на действие на ограничението на неналожителните пътувания до ЕС до 30 юни 2020 г. и с което се определя подход за постепенно премахване на ограничението на неналожителните пътувания до ЕС, считано от 1 юли 2020 г. Всички държави членки приложиха допълнителното удължаване до 30 юни.

(7) Оттогава се провеждат дискусии между държавите членки относно критериите и методиката, които да се прилагат.

(8) Настоящата препоръка не засяга отговорността на държавите членки да продължат да прилагат член 6 от Кодекса на шенгенските граници[14], в който се определят условията за влизане на граждани на трети държави. По-специално държавите членки продължават да носят отговорност за преценката за всеки отделен случай дали гражданинът на третата държава следва да се счита за заплаха за общественото здраве. В този контекст държавите членки следва да осигурят тясно сътрудничество между органите за гранична охрана и доставчиците на транспортни услуги.

(9) Граничният контрол е от интерес не само за държавата членка, на чиято външна граница той се извършва, но така също за всички държави членки, които са премахнали вътрешния граничен контрол. Поради това държавите членки следва да гарантират, че мерките, предприети по външните граници, са координирани, за да не се излага на риск функционирането на Шенгенското пространство.

(10) При вземането на решения относно евентуалното премахване на ограничението за неналожителни пътувания до ЕС следва да се вземе предвид епидемиологичната обстановка в ЕС, т.е. средният брой на случаите на COVID-19 през последните 14 дни и на 100 000 жители. В момента средната стойност за ЕС е 16 случая.

(11) С Международните здравни правила (2005 г.) (МЗП), приети от петдесет и осмата Световна здравна асамблея на 23 май 2005 г., се засили координацията между държавите, членуващи в Световната здравна организация (СЗО), сред които са всички държави — членки на Съюза, по отношение на готовността и реакцията при извънредни ситуации с международно значение, свързани с общественото здраве. В рамката за мониторинг на МЗП се определя основният капацитет на общественото здравеопазване, който трябва да бъде поддържан от държавите, членуващи в СЗО. Данните, докладвани периодично от държавите съгласно тази рамка, могат да бъдат обобщени в обща оценка като показател за цялостния капацитет за реагиране.

(12) Ефективността на решенията за премахване на ограничението за неналожителни пътувания в ЕС зависи от еднаквото им прилагане от държавите членки за всички външни граници. Съществува задължение, основано на Договорите, да се осигури координация, за да не се излага на риск функционирането на

[13] COM(2020) 399, 11 юни 2020 г.

[14] Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1).

Шенгенското пространство. Докато един по-ограничителен подход няма да застраши функционирането на Шенгенското пространство, такъв риск би могъл да се породи от възприемането на подход, който е по-малко ограничителен от подхода, координиран на равнището на Шенгенското пространство. Ето защо дадена държава членка не следва да взема едностранно решение за премахване на ограничението за неналожителни пътувания от определена трета държава до ЕС, преди другите държави членки да са приели по еднакъв начин решение за премахване на ограничението за тази трета държава.

(13) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към ДФЕС, настоящата препоръка засяга Дания. Доколкото настоящата препоръка представлява развитие на достиженията на правото от Шенген, в срок от шест месеца след вземането на решение от Съвета относно настоящата препоръка Дания взема решение, в съответствие с член 4 от посочения протокол, дали да я въведе в националното си право.

(14) Настоящата препоръка представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които Ирландия не участва в съответствие с Решение 2002/192/ЕО на Съвета[15]; следователно настоящата препоръка не засяга Ирландия.

(15) По отношение на Исландия и Норвегия настоящата препоръка представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумението, сключено между Съвета на Европейския съюз, от една страна, и Република Исландия и Кралство Норвегия, от друга страна, за асоциирането на последните в процеса на изпълнение, прилагане и развитие на достиженията на правото от Шенген, които попадат в областта, посочена в член 1, буква А от Решение 1999/437/ЕО на Съвета[16].

(16) По отношение на Швейцария настоящата препоръка представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на Конфедерация Швейцария към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген, които попадат в областта, посочена в член 1, буква А от Решение 1999/437/ЕО[17], във връзка с член 3 от Решение 2008/146/ЕО на Съвета[18].

(17) По отношение на Лихтенщайн настоящата препоръка представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Протокола между Европейския съюз, Европейската общност, Конфедерация Швейцария и Княжество Лихтенщайн относно присъединяването на Княжество Лихтенщайн към Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на Конфедерация Швейцария към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от

---

15 Решение 2002/192/ЕО на Съвета от 28 февруари 2002 г. относно искането на Ирландия да участва в някои разпоредби от достиженията на правото от Шенген (ОВ L 64, 7.3.2002 г., стр. 20).

16 ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 36.

17 ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 52.

18 Решение 2008/146/ЕО на Съвета от 28 януари 2008 г. за сключване от името на Европейската общност на Споразумение между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария за асоцииране на Конфедерация Швейцария към въвеждането, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген (ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 1).

Шенген, които попадат в областта, посочена в член 1, буква А от Решение 1999/437/ЕО[19], във връзка с член 3 от Решение 2011/350/ЕС на Съвета[20].

(18) Правният статут на тази препоръка, както е посочено в съображения 13—17, не засяга необходимостта всички държави членки, в интерес на доброто функциониране на Шенгенското пространство, да вземат по еднакъв начин решение относно премахването на ограничението за неналожителни пътувания до ЕС,

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА:

1. За да се определят третите държави, за които следва да се премахне настоящото ограничение за неналожителни пътувания до ЕС, държавите членки следва да прилагат методиката и критериите, изложени в съобщението на Комисията от 11 юни 2020 г.[21] относно третата оценка на прилагането на временното ограничение на неналожителните пътувания до ЕС. Критериите, посочени в съобщението, са свързани с епидемиологичната обстановка и противоепидемичните мерки, в т.ч. физическото дистанциране, както и отчитането на икономическите и социалните съображения.

2. Що се отнася до епидемиологичната обстановка, третите държави следва да отговарят на следните критерии, които подлежат на редовен преглед:

   – близо до 16 нови случая на COVID-19 през последните 14 дни или под тази стойност и на 100 000 души;

   – тенденцията при новите случаи през същия период в сравнение с предходните 14 дни е стабилна или намалява; и

   – цялостните ответни мерки на COVID-19, като се вземе предвид наличната информация относно аспекти като тестване, наблюдение, проследяване на контактите, противоепидемични мерки, лечение и докладване. Когато няма данни за тези аспекти, държавите членки могат да използват общия среден резултат по всички измерения на Международните здравни правила (МЗП), когато той е над 50. Може да се вземе под внимание и информацията, предоставена от делегациите на ЕС въз основа на списъка, приложен към съобщението от 11 юни 2020 г.

3. При вземането на решение за това дали временното ограничение на неналожителните пътувания до ЕС се прилага спрямо гражданин на трета държава, решаващият фактор следва да бъде пребиваването в третата държава, за която са премахнати ограниченията по отношение на неналожителните пътувания (а не гражданството).

4. Ограниченията за пътуване могат да бъдат премахнати или повторно въведени за конкретна трета държава в зависимост от промените в условията, посочени в параграф 2, по отношение на епидемиологичната обстановка. Трябва да могат

---

19 ОВ L 160, 18.6.2011 г., стр. 21.

20 Решение 2011/350/ЕС на Съвета от 7 март 2011 г. за сключване от името на Европейския съюз на Протокола между Европейския съюз, Европейската общност, Конфедерация Швейцария и Княжество Лихтенщайн относно присъединяването на Княжество Лихтенщайн към Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на Конфедерация Швейцария към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген, по отношение на премахването на проверките по вътрешните граници и движението на хора (ОВ L 160, 18.6.2011 г., стр. 19).

21 COM(2020) 399, 11 юни 2020 г.

да се вземат бързи решения, в случай че обстановката в трета държава се влоши в кратък срок.

5. При все това, дори когато временните ограничения на пътуванията продължават да се прилагат за трета държава, следва да се разрешат наложителните пътувания за категориите пътници[22], посочени в съобщенията от 16 март[23] и 11 юни 2020 г.[24] и насоките от 30 март 2020 г.[25] Държавите членки могат да въведат допълнителни мерки за сигурност за тези пътници, особено когато пътуването им започва от регион с висок риск.

6. По-специално следните категории лица следва да бъдат освободени от ограничението за пътуване, независимо от целта на пътуването:

а) граждани на Съюза по смисъла на член 20, параграф 1 от ДФЕС и граждани на трети държави, които съгласно споразумения между Съюза и неговите държави членки, от една страна, и съответните трети държави, от друга страна, се ползват с права на свободно движение, равностойни на тези на гражданите на Съюза, както и съответните членове на техните семейства[26],

б) граждани на трети държави, които имат статут на дългосрочно пребиваващи граждани по силата на Директивата относно дългосрочното пребиваване[27], и лица, които имат право на пребиваване по силата на други директиви на ЕС или по силата на национално законодателство, или които притежават национална виза за дългосрочно пребиваване, и съответните членове на техните семейства.

Държавите членки обаче могат да предприемат подходящи мерки, като например да изискват от такива лица да се подложат на самоизолация или на

---

22 Специфични категории пътници с ключови функции или нужди от първостепенно значение:
i. медицински специалисти, научни работници в областта на здравеопазването и специалисти в областта на грижите за възрастни хора;
ii. погранични работници;
iii. сезонни работници в селското стопанство;
iv. транспортни работници;
v. дипломати, служители на международни организации, военнослужещи, както и хуманитарни работници и служители в областта на гражданската защита при изпълнението на техните функции;
vi. транзитно преминаващи пътници;
vii. пътници, които пътуват по наложителни семейни причини;
viii. лица, които се нуждаят от международна закрила, или по други хуманитарни причини при зачитане на принципа на забрана за връщане;
ix. граждани на трети държави, пътуващи с цел обучение;
x. висококвалифицирани работници от трети държави, ако работата им е необходима от икономическа гледна точка и не може да бъде отложена или осъществена от чужбина.

23 COM(2020) 115, 16 март 2020 г.

24 COM(2020) 399, 11 юни 2020 г.

25 C(2020) 2050, 30 март 2020 г.

26 Съгласно определеното в членове 2 и 3 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 30.4.2004 г., стр. 77).

27 Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 г. относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, 23.1.2004 г., стр. 44).

подобни мерки при завръщането им от трета държава, за която се запазва временното ограничение на пътуванията, при условие че налагат същите изисквания на собствените си граждани.

7. Реципрочността следва да се оценява редовно и за всеки отделен случай, по-специално по отношение на трети държави, които имат скорост на предаване под средната за ЕС.

8. Тези мерки следва да се прилагат от всички държави членки по всички външни граници. Държавите членки следва да се стремят да прилагат всички мерки по еднакъв начин.

9. В интерес на правилното функциониране на Шенгенското пространство дадена държава членка не следва да решава едностранно да премахне ограничението за неналожителни пътувания от определена трета държава до ЕС, преди другите държави членки също да са приели по строго координиран начин решение за премахването на ограничението.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател