COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 25.6.2020
COM(2020) 287 final

2020/0134 (NLE)

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa às restrições temporárias aplicáveis às viagens não indispensáveis para a UE

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Justificação e objetivos da proposta

Em 10 de março de 2020, os chefes de Estado ou de Governo da União Europeia sublinharam a necessidade de adotar uma abordagem europeia comum relativamente à pandemia de COVID-19. Em 16 de março de 2020, a Comissão adotou uma comunicação[1] em que recomendava restrições temporárias aplicáveis às viagens não indispensáveis de países terceiros para o espaço UE+[2]. Em 17 de março de 2020, os líderes da União Europeia chegaram a acordo quanto à adoção de uma ação coordenada nas fronteiras externas, com base na recomendação da Comissão. Desde então, todos os Estados-Membros da UE (com exceção da Irlanda) e os Estados associados a Schengen (doravante «Estados-Membros») tomaram decisões nacionais para aplicar as restrições de viagem[3].

Em 8 de abril de 2020[4] e em 8 de maio de 2020[5], a Comissão adotou duas comunicações de seguimento, na última das quais convidou os Estados-Membros a prorrogarem as restrições de viagem até 15 de junho de 2020.

Na sua reunião de 5 de junho de 2020, os ministros dos Assuntos Internos debateram a duração das restrições de entrada na UE aplicáveis aos nacionais de países terceiros, bem como os critérios e as medidas a aplicar aquando da decisão de as levantar gradualmente em relação a países terceiros específicos. Em conformidade com o «Roteiro Europeu Comum com vista a Levantar as Medidas de Contenção da COVID-19»[6], de 15 de abril, chegou-se a um consenso sobre a necessidade de levantar os controlos nas fronteiras internas em primeiro lugar e, em seguida, adotar uma abordagem unificada para o levantamento gradual das restrições aplicadas às viagens não indispensáveis para a UE. A Comissão foi convidada a propor uma estratégia coordenada sobre o caminho a seguir com base em critérios claros.

Em 11 de junho de 2020, a Comissão adotou uma comunicação[7] em que recomendava a prorrogação das restrições de viagem até 30 de junho de 2020 e definia uma abordagem para o levantamento gradual das restrições aplicáveis às viagens não indispensáveis para a UE a partir de 1 de julho de 2020. A presente proposta, sob a forma de uma recomendação do Conselho, tem por objetivo concretizar essa abordagem.

• Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial

A presente recomendação destina-se a aplicar as disposições existentes da mesma política setorial, nomeadamente assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas.

---

1 COM(2020) 115, de 16 de março de 2020.

2 O «espaço UE+» abrange todos os Estados-Membros que pertencem ao espaço Schengen (incluindo a Bulgária, a Croácia, Chipre e a Roménia), bem como os quatro Estados associados a Schengen. Inclui também a Irlanda e o Reino Unido se estes Estados assim o decidirem.

3 O Reino Unido foi igualmente convidado a aplicar esta restrição temporária das viagens, mas decidiu não o fazer. Uma vez que os nacionais do Reino Unido continuam a receber o mesmo tratamento que os cidadãos da UE até ao termo do período de transição, estão isentos das restrições de viagem.

4 COM(2020) 148, de 8 de abril de 2020.

5 COM(2020) 222, de 8 de maio de 2020.

6 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_-_a_european_roadmap_to_lifting_coronavirus_containment_measures_0.pdf

7 COM(2020) 399, de 11 de junho de 2020.

- **Coerência com outras políticas da União**

A presente recomendação está em consonância com outras políticas da União, nomeadamente as que dizem respeito às relações externas e à saúde pública.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nomeadamente o artigo 292.º, segunda frase, e o artigo 77.º, n.º 2, alínea b)

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

O artigo 292.º do TFUE permite ao Conselho adotar recomendações. Nos termos da segunda frase desta disposição, o Conselho delibera sob proposta da Comissão em todos os casos em que os Tratados determinem que o Conselho adote atos sob proposta da Comissão.

Tal aplica-se na situação atual, uma vez que uma abordagem coerente nas fronteiras externas exige uma solução comum. O artigo 77.º, n.º 1, alínea b), do TFUE dispõe que a União deve desenvolver uma política que vise assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas. O artigo 77.º, n.º 2, alínea b), do TFUE prevê medidas relativas aos controlos a que são submetidas as pessoas que transpõem as fronteiras externas. As medidas baseadas no artigo 77.º, n.º 2, do TFUE devem ser adotadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário. Nos termos do artigo 289.º, n.º 1, do TFUE, o processo legislativo ordinário tem lugar sob proposta da Comissão.

- **Proporcionalidade**

A presente proposta toma em conta a evolução da situação epidemiológica e todos os elementos de prova pertinentes disponíveis. As autoridades dos Estados-Membros e dos países associados a Schengen continuam a ser responsáveis pela aplicação da recomendação do Conselho proposta. Por conseguinte, a proposta é adequada para alcançar o objetivo pretendido e não vai além do que é necessário e proporcionado.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação existente**

Não aplicável.

- **Consultas das partes interessadas e avaliações de impacto**

A presente proposta toma em conta as discussões com os Estados-Membros desde a aplicação das primeiras restrições temporárias. Não foi realizada qualquer avaliação de impacto, mas a proposta toma em consideração a evolução da situação epidemiológica e todos os elementos de prova pertinentes disponíveis.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

Nenhuma.

2020/0134 (NLE)

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa às restrições temporárias aplicáveis às viagens não indispensáveis para a UE

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 292.º, segunda frase, e o artigo 77.º, n.º 2, alínea b),

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) Em 10 de março de 2020, os chefes de Estado ou de Governo da União Europeia sublinharam a necessidade de adotar uma abordagem europeia comum relativamente à COVID-19.

(2) Em 16 de março de 2020, a Comissão adotou uma comunicação[8] em que recomendava a adoção de restrições temporárias aplicáveis às viagens não indispensáveis de países terceiros para o espaço UE+ por um período de um mês[9]. Em 17 de março de 2020, os Chefes de Estado ou de Governo da União Europeia acordaram em aplicar as restrições temporárias às viagens não indispensáveis. Os quatro Estados associados a Schengen também as aplicaram.

(3) Em 8 de abril de 2020[10] e em 8 de maio de 2020[11], a Comissão adotou duas comunicações de seguimento em que recomendava a prorrogação por um mês das restrições aplicáveis às viagens não indispensáveis. Todos os Estados-Membros Schengen, bem como os quatro Estados associados a Schengen (doravante «Estados-Membros»), decidiram aplicar estas prorrogações, a última das quais até 15 de junho de 2020.

(4) Em 15 de abril de 2020, a presidente da Comissão Europeia e o presidente do Conselho Europeu publicaram um «Roteiro Europeu Comum com vista a Levantar as Medidas de Contenção da COVID-19»[12]. O roteiro estabelece uma abordagem em duas fases correspondendo a primeira ao levantamento coordenado dos controlos nas fronteiras internas, seguida de uma flexibilização progressiva das restrições temporárias nas fronteiras externas, no âmbito da qual os residentes de países terceiros seriam autorizados a retomar as viagens não indispensáveis para a UE.

---

8 COM(2020) 115, de 16 de março de 2020.

9 O «espaço UE+» abrange todos os Estados-Membros que pertencem ao espaço Schengen (incluindo a Bulgária, a Croácia, Chipre e a Roménia), bem como os quatro Estados associados a Schengen. Inclui também a Irlanda e o Reino Unido se estes Estados assim o decidirem.

10 COM(2020) 148, de 8 de abril de 2020.

11 COM(2020) 222, de 8 de maio de 2020.

12 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_-_a_european_roadmap_to_lifting_coronavirus_containment_measures_0.pdf

(5) As consultas com os Estados-Membros confirmaram a necessidade de prever mais uma curta prorrogação das restrições existentes nas fronteiras externas e de uma abordagem unificada relativamente ao seu levantamento gradual.

(6) Em 11 de junho de 2020, a Comissão adotou uma comunicação[13] em que recomendava a prorrogação das restrições aplicáveis às viagens não indispensáveis para a UE até 30 de junho de 2020 e definia uma abordagem para o seu levantamento gradual a partir de 1 de julho de 2020. Todos os Estados-Membros aplicaram a nova prorrogação até 30 de junho.

(7) Desde então, os Estados-Membros têm debatido os critérios e a metodologia a aplicar.

(8) A presente recomendação não prejudica a responsabilidade que incumbe aos Estados-Membros de continuar a aplicar o artigo 6.º do Código das Fronteiras Schengen[14], que estabelece as condições de entrada para os nacionais de países terceiros. Em particular, os Estados-Membros mantêm a responsabilidade de avaliar, caso a caso, se um nacional de um país terceiro deve ser considerado uma ameaça para a saúde pública, cabendo-lhes assegurar, neste contexto, uma cooperação estreita entre as autoridades responsáveis pela guarda das fronteiras e os prestadores de serviços de transporte.

(9) O controlo fronteiriço não é efetuado exclusivamente no interesse do Estado-Membro em cujas fronteiras externas se exerce, mas no interesse de todos os Estados-Membros que suprimiram o controlo nas suas fronteiras internas. Os Estados-Membros devem, por conseguinte, assegurar que as medidas tomadas nas fronteiras externas sejam coordenadas de modo a não comprometer o funcionamento do espaço Schengen.

(10) As decisões sobre o eventual levantamento das restrições aplicáveis às viagens não indispensáveis para a UE devem ter em conta a situação epidemiológica na União Europeia, ou seja, o número médio de casos de COVID-19 nos últimos 14 dias e por 100 000 habitantes. A média da UE é atualmente de 16 casos.

(11) O Regulamento Sanitário Internacional (2005) (RSI), adotado pela 58.ª Assembleia Mundial da Saúde em 23 de maio de 2005, reforçou a coordenação da preparação e da resposta a emergências de saúde pública de âmbito internacional entre os Estados Partes na Organização Mundial da Saúde (OMS), que abrangem todos os Estados-Membros da União. O quadro de controlo do RSI identifica as capacidades essenciais de saúde pública que os Estados Partes na OMS devem assegurar. Os dados comunicados periodicamente pelos países ao abrigo deste quadro podem ser compilados para obter uma pontuação global que sirva de indicador da capacidade global de resposta.

(12) A eficácia das decisões relativas ao levantamento das restrições aplicáveis às viagens não indispensáveis para a UE depende da sua aplicação uniforme pelos Estados-Membros em todas as fronteiras externas. O Tratado prevê a obrigação de assegurar a coordenação para não pôr em risco o funcionamento do espaço Schengen. Uma abordagem mais restritiva não poria em causa o funcionamento do espaço Schengen como tal. Ao invés, uma abordagem menos restritiva do que a abordagem coordenada ao nível do espaço Schengen poderia comportar semelhante risco. Por conseguinte, um Estado-Membro não deve decidir unilateralmente levantar as

[13] COM(2020) 399, de 11 de junho de 2020.

[14] Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

restrições aplicáveis às viagens não indispensáveis para a UE de um determinado país terceiro antes de os outros Estados-Membros terem tomado a mesma decisão de modo concertado.

(13) Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 22 relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao TFUE, a presente recomendação afeta a Dinamarca. Uma vez que a presente recomendação constitui um desenvolvimento do acervo de Schengen, a Dinamarca decide, nos termos do artigo 4.º do referido Protocolo, no prazo de seis meses a contar da adoção do presente regulamento pelo Conselho, se procede à sua transposição para o direito interno.

(14) A presente recomendação constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen em que a Irlanda não participa, em conformidade com a Decisão 2002/192/CE do Conselho[15]. Por conseguinte, a presente recomendação não afeta a Irlanda.

(15) Em relação à Islândia e à Noruega, a presente recomendação constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção do Acordo celebrado pelo Conselho da União Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo à associação dos dois Estados à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, que se inserem no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto A, da Decisão 1999/437/CE do Conselho[16].

(16) Em relação à Suíça, a presente recomendação constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção do Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, que se inserem no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto A, da Decisão 1999/437/CE do Conselho[17], em conjugação com o artigo 3.º da Decisão 2008/146/CE do Conselho[18].

(17) Em relação ao Listenstaine, a presente recomendação constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção do Protocolo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia, a Confederação Suíça e o Principado do Listenstaine relativo à adesão do Principado do Listenstaine ao Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen[19], que se inserem no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto A, da Decisão 1999/437/CE do Conselho, em conjugação com o artigo 3.º da Decisão 2011/350/UE do Conselho[20].

---

15 Decisão 2002/192/CE do Conselho, de 28 de fevereiro de 2002, sobre o pedido da Irlanda para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen (JO L 64 de 7.3.2002, p. 20).

16 JO L 176 de 10.7.1999, p. 36.

17 JO L 53 de 27.2.2008, p. 52.

18 Decisão 2008/146/CE do Conselho, de 28 de janeiro de 2008, respeitante à celebração, em nome da Comunidade Europeia, do Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen (JO L 53 de 27.2.2008, p. 1).

19 JO L 160 de 18.6.2011, p. 21.

20 Decisão 2011/350/UE do Conselho, de 7 de março de 2011, respeitante à celebração, em nome da União Europeia, do Protocolo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia, a Confederação Suíça e o Principado do Listenstaine relativo à adesão do Principado do Listenstaine ao Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, no que respeita à supressão dos controlos nas fronteiras internas e à circulação das pessoas (JO L 160 de 18.6.2011, p. 19).

(18) O estatuto jurídico da presente recomendação, como indicado nos considerandos 13 a 17, não prejudica a necessidade de todos os Estados-Membros, no interesse do bom funcionamento do espaço Schengen, decidirem levantar as restrições aplicáveis às viagens não indispensáveis para a UE de modo uniforme,

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

1. A fim de determinar os países terceiros relativamente aos quais se deve proceder ao levantamento das atuais restrições aplicáveis às viagens não indispensáveis para a UE, os Estados-Membros devem aplicar a metodologia e os critérios estabelecidos na Comunicação da Comissão de 11 de junho de 2020[21] relativa à terceira revisão da aplicação das restrições temporárias às viagens não indispensáveis para a UE. Os critérios referidos nessa comunicação dizem respeito à situação epidemiológica e às medidas de contenção, incluindo o distanciamento físico, bem como a considerações de ordem económica e social.

2. No atinente à situação epidemiológica, os países terceiros devem preencher os seguintes critérios, sujeitos a uma reapreciação regular:

   – um número próximo ou inferior a 16 novos casos de COVID-19 nos últimos 14 dias por 100 000 habitantes;

   – uma tendência estável ou decrescente no que respeita ao surgimento de novos casos de COVID-19 ao longo do mesmo período, em comparação com os 14 dias anteriores;

   – a resposta global do país à COVID-19, tendo em conta as informações disponíveis em matéria de testes, vigilância, rastreio dos contactos, contenção, tratamento e comunicação de dados. Na ausência de dados sobre esses indicadores, os Estados-Membros podem utilizar a pontuação média global relativamente a todas as dimensões do Regulamento Sanitário Internacional (RSI), desde que seja superior a 50. Também se pode ter em conta as informações fornecidas pelas delegações da UE com base na lista de controlo anexa à comunicação de 11 de junho de 2020.

3. Ao decidir se a restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE se aplica a um nacional de um país terceiro, a residência num país terceiro para o qual foram levantadas as restrições nesse domínio deve ser o fator determinante (e não a nacionalidade).

4. As restrições de viagem podem ser levantadas ou reintroduzidas para um determinado país terceiro em função da alteração das condições estabelecidas no ponto 2 relativamente à situação epidemiológica. Caso a situação num país terceiro se agrave rapidamente, deve aplicar-se um processo acelerado de tomada de decisão.

5. Todavia, mesmo quando as restrições temporárias de viagem continuam a ser aplicáveis a um país terceiro, devem ser permitidas as deslocações por razões essenciais para as categorias de viajantes[22] enumeradas nas comunicações de 16 de

---

[21] COM(2020) 399, de 11 de junho de 2020.

[22] Categorias específicas de viajantes com funções ou necessidades essenciais:
   i. Profissionais da saúde, investigadores no domínio da saúde e profissionais de cuidados geriátricos;
   ii. Trabalhadores fronteiriços;
   iii. Trabalhadores sazonais no setor da agricultura;
   iv. Pessoal dos transportes;

março[23] e de 11 de junho de 2020[24], e nas orientações de 30 de março de 2020[25]. Os Estados-Membros podem introduzir medidas de segurança adicionais para esses viajantes, sobretudo quando partem de uma região de alto risco.

6. Em particular, as seguintes categorias de pessoas devem ser isentas das restrições de viagem, independentemente da finalidade da viagem:

   (a) Cidadãos da União na aceção do artigo 20.º, n.º 1, do TFUE, e nacionais de países terceiros, bem como os membros das suas famílias, que, por força de acordos celebrados entre a União e os seus Estados-Membros, por um lado, e esses países terceiros, por outro, beneficiem de direitos de livre circulação equivalentes aos dos cidadãos da União[26];

   (b) Nacionais de países terceiros residentes de longa duração ao abrigo da Diretiva Residentes de Longa Duração[27] e pessoas cujo direito de residência decorra de outras diretivas da UE ou do direito nacional, ou que sejam titulares de vistos nacionais de longa duração, bem como os membros das suas famílias.

   Os Estados-Membros podem, não obstante, adotar medidas apropriadas, como exigir que essas pessoas se sujeitem a autoisolamento ou a medidas semelhantes caso regressem de um país terceiro para o qual se mantenham as restrições temporárias das viagens, desde que imponham os mesmos requisitos aos seus próprios nacionais.

7. A reciprocidade deve ser objeto de avaliação regular e numa base casuística, em particular no que diz respeito aos países terceiros cuja taxa de infeção seja inferior à média da UE.

8. Estas medidas devem ser aplicadas por todos os Estados-Membros em todas as fronteiras externas. Os Estados-Membros devem procurar aplicar todas as medidas de modo uniforme.

---

v. Diplomatas, pessoal de organizações internacionais, militares, trabalhadores humanitários e pessoal da proteção civil no exercício das suas funções;
vi. Passageiros em trânsito;
vii. Passageiros que viajem por motivos familiares imperativos;
viii. Pessoas que necessitem de proteção internacional ou que se desloquem por outras razões humanitárias, respeitando o princípio da não repulsão;
ix. Nacionais de países terceiros que viajem por motivos de estudos;
x. Trabalhadores de países terceiros altamente qualificados, se o seu trabalho for necessário do ponto de vista económico e não puder ser adiado ou executado no estrangeiro.

[23] COM(2020) 115, de 16 de março de 2020.
[24] COM(2020) 399, de 11 de junho de 2020.
[25] C(2020) 2050, de 30 de março de 2020.
[26] Como definidos nos artigos 2.º e 3.º da Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO L 158 de 30.4.2004, p. 77).
[27] Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO L 16 de 23.1.2004, p. 44).

9. No interesse do bom funcionamento do espaço Schengen, nenhum Estado-Membro deve decidir unilateralmente levantar as restrições aplicáveis às viagens não indispensáveis para a UE de um determinado país terceiro antes de os outros Estados-Membros também terem tomado a mesma decisão de modo rigorosamente coordenado.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente