COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 25.11.2021
COM(2021) 755 final

2021/0398 (NLE)

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

que altera a Recomendação (UE) 2020/1632 do Conselho no que respeita a uma abordagem coordenada que visa facilitar as viagens em condições de segurança durante a pandemia de COVID-19 no espaço Schengen

(Texto relevante para efeitos do EEE)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

A União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, que assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas. Em conformidade com o acervo de Schengen, as fronteiras internas podem ser transpostas em qualquer local sem que o controlo de pessoas seja efetuado, independentemente da sua nacionalidade. Tal abrange os nacionais de países terceiros que residam legalmente na UE e os nacionais de países terceiros que tenham entrado legalmente no território de um Estado-Membro, os quais podem circular livremente no território de todos os outros Estados-Membros durante um período não superior a 90 dias num período de 180 dias.

Em resposta ao surto de COVID-19, os Estados-Membros adotaram várias medidas, muitas vezes divergentes, para limitar a propagação do vírus, algumas das quais tiveram também impacto no direito de os nacionais de países terceiros que residem ou residem legalmente na União viajarem livremente entre os territórios dos Estados-Membros, tais como restrições à entrada ou requisitos para os viajantes transfronteiriços serem submetidos a testes de deteção da infeção pelo SARS-CoV-2. Ao adotar e aplicar restrições à liberdade de circulação, os Estados-Membros têm a obrigação de respeitar os princípios do direito da UE, em particular a proporcionalidade e a não discriminação.

As medidas unilaterais neste domínio causaram perturbações significativas, uma vez que as empresas, os cidadãos, os residentes e os visitantes foram confrontados com um vasto leque de medidas divergentes e em rápida mutação. Esta situação é particularmente prejudicial numa altura em que a economia europeia já se encontra gravemente afetada pelo vírus. As divergências podem igualmente comprometer a confiança do público nas medidas sanitárias, em especial na vacinação, o que, por sua vez, pode agravar a situação epidemiológica.

A fim de assegurar uma maior coordenação entre os Estados-Membros, em 13 de outubro de 2020, o Conselho adotou, com base numa proposta da Comissão, a Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19[1]. A recomendação do Conselho estabeleceu uma abordagem coordenada sobre os seguintes aspetos fundamentais: aplicação de critérios e limiares comuns para decidir se são ou não introduzidas restrições à liberdade de circulação, mapeamento do risco de transmissão da COVID-19 com base num código de cores convencionado e numa abordagem coordenada das eventuais medidas que podem ser adequadamente aplicadas às pessoas que se deslocam entre essas zonas, em função do nível de risco de transmissão efetivamente existente nessas zonas. Esta recomendação do Conselho foi posteriormente atualizada à luz da evolução da situação epidemiológica[2].

Paralelamente, no que diz respeito aos nacionais de países terceiros que permanecem ou residem legalmente na UE, o Conselho adotou, em 30 de outubro de 2020, a Recomendação (UE) 2020/1632 sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19 no espaço Schengen[3].

---

1 JO L 337 de 14.10.2020, p. 3.

2 Recomendação (UE) 2021/119 do Conselho, de 1 de fevereiro de 2021, que altera a Recomendação (UE) 2020/1475 sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19, JO L 36I de 2.2.2021, p. 1.

3 JO L 366 de 4.11.2020, p. 25.

A fim de facilitar a livre circulação segura durante a pandemia de COVID-19, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram, em 14 de junho de 2021, os Regulamentos (UE) 2021/953 e (UE) 2021/954 relativos ao certificado digital COVID da UE. O certificado digital COVID da UE provou ser um instrumento essencial para ajudar a restabelecer as viagens na União[4]. Para tirar o melhor partido do regime do certificado digital COVID da UE, o Conselho alterou também, no mesmo dia, a Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho[5]. De acordo com as regras alteradas, as pessoas vacinadas ou recuperadas não devem estar sujeitas às restrições aplicadas por força da recomendação.

Desde junho de 2021, a implantação do certificado digital COVID da UE tem progredido a um ritmo acelerado. Em 13 de outubro de 2021, os Estados-Membros emitiram mais de 591 milhões de certificados digitais COVID da UE, dos quais 437 milhões de certificados de vacinação, 144 milhões de certificados de teste e 10 milhões de certificados de recuperação[6]. O certificado digital COVID da UE é, por conseguinte, um instrumento amplamente disponível e considerado fiável que visa facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19. De acordo com um inquérito Eurobarómetro publicado em setembro de 2021, cerca de dois terços (65 %) dos inquiridos concordam que o certificado digital COVID da UE é o meio mais seguro para viajar livremente na Europa durante a pandemia de COVID-19[7]. Quase todos os Estados-Membros também utilizam o certificado digital COVID da UE para fins nacionais.

O regime do certificado digital COVID da UE não é só utilizado com êxito pelos Estados-Membros da UE, pelos três países do Espaço Económico Europeu não membros da UE[8] e pela Suíça[9], mas também por um número crescente de países terceiros[10], prevendo-se a adesão de mais países terceiros no futuro. Consequentemente, o regime do certificado digital COVID da UE é o único sistema em grande escala operacional a nível internacional[11].

Ao mesmo tempo, a situação epidemiológica na União, caracterizada por uma elevada e crescente taxa global de notificação de casos, continua a ser problemática, justificando a manutenção de medidas destinadas a proteger a saúde pública. O Centro Europeu de

---

4 Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de junho de 2021 relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE), a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19 e Regulamento (UE) 2021/954 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE) no que respeita a nacionais de países terceiros que permaneçam ou residam no território dos Estados-Membros durante a pandemia de COVID-19, JO L 211 de 15.6.2021, p. 24.

5 Recomendação (UE) 2021/961 do Conselho, de 14 de junho de 2021, que altera a Recomendação (UE) 2020/1475 sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19, JO L 213I de 16.6.2021, p. 1.

6 Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho apresentado em conformidade com o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE), a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19 (COM(2021) 649 final).

7 Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2021/soteu-flash-survey/soteu-2021-report-en.pdf

8 Islândia, Listenstaine e Noruega.

9 Os cidadãos da União e os nacionais suíços gozam de direitos recíprocos de entrada e de residência com base no Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, sobre a livre circulação de pessoas (JO L 114 de 30.4.2002, p. 6).

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

11 COM(2021) 649 final.

Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC) recomenda um aumento da cobertura vacinal contra a COVID-19 em todos os grupos etários elegíveis, bem como a manutenção de medidas não farmacêuticas, tais como a utilização de máscaras faciais, uma melhor ventilação em espaços fechados e medidas de distanciamento social, como principais instrumentos para reduzir a propagação do vírus e das suas variantes[12].

Em 25 de novembro de 2021, a Comissão adotou uma proposta de recomendação do Conselho sobre uma abordagem coordenada para facilitar a livre circulação segura durante a pandemia de COVID-19 e que substitui a Recomendação (UE) 2020/1475[13]. Nela, a Comissão propõe adaptar a abordagem coordenada tendo em conta dois desenvolvimentos importantes com impacto na situação epidemiológica. Em primeiro lugar, a cobertura vacinal aumentou significativamente e, em segundo,, a implantação do certificado digital COVID da UE, também disponível para nacionais de países terceiros que permanecem ou residem legalmente na UE, progrediu rapidamente. A fundamentação da proposta é explicada mais pormenorizadamente na proposta da Comissão de recomendação do Conselho sobre uma abordagem coordenada para facilitar a livre circulação segura durante a pandemia de COVID-19 e que substitui a Recomendação (UE) 2020/1475[14].

Consequentemente, e a fim de assegurar a coerência, a Recomendação (UE) 2020/1632 do Conselho deve ser alterada para fazer referência à nova recomendação, uma vez adotada.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

A presente recomendação destina-se a aplicar as disposições em vigor relacionadas com as restrições de viagem no espaço Schengen por razões de saúde pública.

- **Coerência com outras políticas da União**

A presente recomendação está em consonância com outras políticas da União, incluindo as relativas à liberdade de circulação dos cidadãos da União, à proteção da saúde pública e à ausência de controlos nas fronteiras internas no espaço Schengen.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nomeadamente o artigo 77.º, n.º 2, alíneas c) e e), e o artigo 292.º.

- **Subsidiariedade**

O artigo 292.º do TFUE permite ao Conselho adotar recomendações. Nos termos dessa disposição, o Conselho delibera sob proposta da Comissão sempre que os Tratados determinem que adote um ato sob proposta da Comissão.

Tal é aplicável ao caso em apreço, uma vez que é necessária uma abordagem coerente para prevenir perturbações causadas pela adoção de medidas unilaterais e não suficientemente coordenadas que restrinjam as viagens no espaço Schengen. O artigo 77.º, n.º 1, alínea a), do TFUE estabelece que a União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, que assegura a ausência de quaisquer controlos de pessoas na passagem das fronteiras internas. Em conformidade com o acervo de Schengen, as fronteiras internas podem ser transpostas em qualquer local sem que o controlo de pessoas seja efetuado, independentemente da sua

[12] https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-16th-update-september-2021.pdf
[13] COM(2021)749 final.
[14] COM(2021)749 final

nacionalidade. Tal abrange os nacionais de países terceiros que residam legalmente na UE e os nacionais de países terceiros que tenham entrado legalmente no território de um Estado-Membro, os quais podem viajar livremente no território de todos os outros Estados-Membros durante um período não superior a 90 dias num período total de 180 dias.

Além disso, o artigo 77.º, n.º 2, alíneas c) e e), do TFUE estabelece que as condições aplicáveis à livre circulação de nacionais de países terceiros na União e que a ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas são estabelecidas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação.

Nos termos do artigo 168.º, n.º 6, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode igualmente adotar recomendações com vista a assegurar um elevado nível de proteção da saúde humana na definição e execução de todas as políticas e ações da União.

- **Proporcionalidade**

A adoção de medidas unilaterais ou não coordenadas é suscetível de conduzir a restrições incoerentes e fragmentadas às viagens dentro do espaço Schengen, o que gera incerteza nos nacionais de países terceiros que entraram legalmente no território de um Estado-Membro e que podem viajar livremente nos territórios de todos os outros Estados-Membros. A presente proposta não vai além do necessário e proporcionado para atingir o objetivo pretendido.

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**

A proposta tem em conta as discussões mantidas periodicamente com os Estados-Membros, as informações disponíveis sobre a evolução da situação epidemiológica e os dados científicos pertinentes disponíveis.

- **Avaliação de impacto**

Não aplicável.

- **Direitos fundamentais**

Não aplicável.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

Nenhuma.

5. OUTROS ELEMENTOS

Não aplicável.

2021/0398 (NLE)

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

que altera a Recomendação (UE) 2020/1632 do Conselho no que respeita a uma abordagem coordenada que visa facilitar as viagens em condições de segurança durante a pandemia de COVID-19 no espaço Schengen

(Texto relevante para efeitos do EEE)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 77.º, n.º 2, alíneas c) e e), e o artigo 292.º, primeira e segunda frases,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) Nos termos do artigo 67.º do TFUE, a União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, que assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas. Em conformidade com o acervo de Schengen, as fronteiras internas podem ser transpostas em qualquer local sem que o controlo de pessoas seja efetuado, independentemente da sua nacionalidade. Tal aplica-se aos nacionais de países terceiros que residam legalmente na UE e aos nacionais de países terceiros que tenham entrado legalmente no território de um Estado-Membro, os quais podem circular livremente no território de todos os outros Estados-Membros durante um máximo de 90 dias por cada período de 180 dias.

(2) Em 30 de janeiro de 2020, o diretor-geral da Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou uma emergência de saúde pública de âmbito internacional na sequência do surto mundial de um novo coronavírus, que provoca a doença por coronavírus 2019 (COVID-19). Em 11 de março de 2020, a OMS considerou que a COVID-19 devia ser classificada como uma pandemia.

(3) Para limitar a propagação do vírus SARS-Cov-2, os Estados-Membros adotaram diferentes medidas, algumas das quais com repercussões no direito de residir e de circular livremente no território dos Estados-Membros, também para os nacionais de países terceiros que permanecem ou residem legalmente no território de um Estado-Membro, tais como restrições à entrada ou a obrigação para os viajantes transnacionais de cumprir quarentena. Essas medidas tiveram um impacto negativo e desproporcionado uma vez que comportaram controlos das pessoas, independentemente da nacionalidade, no momento da passagem das fronteiras internas no espaço Schengen.

(4) Em 13 de outubro de 2020, sob proposta da Comissão, o Conselho adotou a Recomendação (UE) 2020/1475 sobre uma abordagem coordenada das restrições à

liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19[15]. A referida recomendação define os princípios gerais e os critérios comuns, incluindo limiares comuns, a ter em conta sempre que se considere a possibilidade de impor restrições à livre circulação em resposta à pandemia de COVID-19. Estabelece também um quadro comum para as eventuais medidas aplicáveis às pessoas provenientes de zonas de risco mais elevado. Recomenda ainda aos Estados-Membros que se coordenem entre si e façam comunicações ao público quando são adotadas medidas restritivas.

(5) A Recomendação (UE) 2020/1632 do Conselho recomenda que os princípios gerais, os critérios comuns, os limiares comuns e o quadro comum de medidas, incluindo as recomendações em matéria de coordenação e de comunicação estabelecidas na Recomendação (UE) 2020/1475, sejam igualmente aplicados às deslocações dentro do espaço sem controlos nas fronteiras internas.

(6) A fim de ter em conta a evolução da pandemia de COVID-19 desde a adoção da Recomendação (UE) 2020/1475, o Conselho, com base numa proposta da Comissão, substituiu essa recomendação pela [Recomendação (UE) 2021/XXXX [*número e data a inserir pelo JO*].

(7) A fim de assegurar que os critérios, os limiares e o quadro de medidas comuns aplicados pelos Estados-Membros para facilitar as viagens em condições de segurança no espaço sem controlos nas fronteiras internas durante a pandemia de COVID-19 se mantêm atualizados e plenamente alinhados com a abordagem comum destinada a facilitar a liberdade de circulação estabelecida na Recomendação (UE) [2021/XXXX], a referência na Recomendação (UE) 2020/1632 do Conselho à Recomendação (UE) 2020/1475 deverá ser substituída por uma referência à [Recomendação (UE) 2021/XXXX].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[16]; por conseguinte, a Irlanda não participa na sua adoção, não ficando por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.

(8) No que diz respeito à Bulgária, à Croácia, a Chipre e à Roménia, a presente recomendação constitui um desenvolvimento do acervo de Schengen, na aceção, respetivamente, do artigo 3.º, n.º 2, do Ato de Adesão de 2003, do artigo 4.º, n.º 2, do Ato de Adesão de 2005 e do artigo 4.º, n.º 2, do Ato de Adesão de 2011.

(9) 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 C, da Decisão 1999/437/CE do Conselho[17].

(10) 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[18], que se

---

15 Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho, de 13 de outubro de 2020, sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19 (JO L 337 de 14.10.2020, p. 3).

16 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).

17 JO L 176 de 10.7.1999, p. 36.

18 JO L 53 de 27.2.2008, p. 52.

inserem no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto C, da Decisão 1999/437/CE do Conselho, em conjugação com o artigo 3.º da Decisão 2008/146/CE do Conselho[19].

(11) 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, que se enquadram no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto C, da Decisão 1999/437/CE[20], em conjugação com o artigo 3.º da Decisão 2011/350/UE[21],

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

A Recomendação (UE) 2020/1632 é alterada do seguinte modo:

No texto da recomendação, a expressão «Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho» é substituída pela expressão «Recomendação 2021/XXXX do Conselho».

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente

19 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).

20 JO L 160 de 18.6.2011, p. 21.

21 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).