ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 25.11.2021 г.
COM(2021) 755 final

2021/0398 (NLE)

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

за изменение на Препоръка (ЕС) 2020/1632 на Съвета по отношение на координиран подход за улесняване на безопасното пътуване по време на пандемията от COVID-19 в Шенгенското пространство

(текст от значение за ЕИП)

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

Съюзът представлява пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което се осигурява отсъствието на контрол на лицата на вътрешните граници. Съгласно достиженията на правото от Шенген вътрешните граници могат да бъдат преминавани на всяко място, без да се извършва гранична проверка на лицата, независимо от тяхното гражданство. Това включва гражданите на трети държави, законно пребиваващи на територията на ЕС, и гражданите на трети държави, влезли законно на територията на държава членка и които могат да се движат свободно на територията на всички други държави членки в продължение на не повече от 90 дни в рамките на всеки период от 180 дни.

В отговор на пандемията от COVID-19 държавите членки приеха разнообразни и често различаващи се мерки за ограничаване на разпространението на вируса, като например ограничения за влизане или изисквания спрямо трансграничните пътници да се подлагат на тестове за инфекция със SARS-CoV-2, някои от които засегнаха и правото на гражданите на трети държави, които са в законен престой или пребивават законно в Съюза, да пътуват свободно между териториите на държавите членки. При приемането и прилагането на ограничения на свободното движение държавите членки са задължени да спазват принципите на правото на ЕС, по-специално принципите на пропорционалност и недискриминация.

Едностранните мерки в тази област причиняват значителни смущения, тъй като предприятията, гражданите и посетителите са изправени пред широк спектър различаващи се и бързо променящи се мерки. Това е особено вредно в момент, когато европейската икономика вече е значително засегната от вируса. Подобни различия могат също така да подкопаят общественото доверие в здравните мерки, по-специално ваксинацията, което на свой ред би могло да влоши епидемичната обстановка.

За да се повиши координацията между държавите членки, на 13 октомври 2020 г., въз основа на предложение на Комисията, Съветът прие Препоръка (ЕС) 2020/1475 на Съвета относно координиран подход за ограничаване на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19[1]. С препоръката на Съвета беше установен координиран подход по следните основни въпроси: прилагането на общи критерии и прагове при вземането на решение дали да се въведат ограничения на свободното движение, картографиране на риска от предаване на COVID-19 въз основа на съгласуван цветови код и координиран подход по отношение на мерките, ако има такива, които могат по подходящ начин да се прилагат за лицата, които се движат между районите, в зависимост от степента на риска от предаване в тези райони. По-късно тази препоръка на Съвета беше актуализирана с оглед на развитието на епидемичната обстановка[2].

Успоредно с това по отношение на гражданите на трети държави, които са в законен престой или пребивават законно в ЕС, на 30 октомври 2020 г. Съветът прие Препоръка (ЕС) 2020/1632 относно координиран подход към ограничаването на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19 в Шенгенското пространство[3].

---

1 ОВ L 337, 14.10.2020 г., стр. 3.

2 Препоръка (ЕС) 2021/119 на Съвета от 1 февруари 2021 г. за изменение на Препоръка (ЕС) 2020/1475 относно координиран подход за ограничаване на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19 (ОВ L 36I, 2.2.2021 г., стр. 1).

3 ОВ L 366, 4.11.2020 г., стр. 25.

За да се улесни безопасното свободно движение по време на пандемията от COVID-19, на 14 юни 2021 г. Европейският парламент и Съветът приеха регламенти (ЕС) 2021/953 и (ЕС) 2021/954 относно Цифровия COVID сертификат на ЕС. Цифровият COVID сертификат на ЕС се доказа като основен инструмент, способстващ за възстановяването на пътуванията в рамките на Съюза[4]. За да се използва по най-добрия начин рамката за Цифровия COVID сертификат на ЕС, на същата дата Съветът измени и Препоръка (ЕС) 2020/1475 на Съвета[5]. Съгласно изменените правила ваксинираните или преболедувалите лица следва да не подлежат на ограниченията, прилагани в съответствие с препоръката.

От юни 2021 г. насам използването на Цифровия COVID сертификат на ЕС напредва с бързи темпове. Към 13 октомври 2021 г. държавите членки са издали над 591 милиона Цифрови COVID сертификата на ЕС, които са съставени от 437 милиона сертификата за ваксинация, 144 милиона сертификата за направено изследване и 10 милиона сертификата за преболедуване[6]. По този начин Цифровият COVID сертификат на ЕС е широко достъпен и надеждно признат инструмент за улесняване на свободното движение по време на пандемията от COVID-19. Според публикуваното през септември 2021 г. проучване на Евробарометър около две трети (65 %) от анкетираните са съгласни, че Цифровият COVID сертификат на ЕС е най-сигурното средство за безопасно пътуване в Европа по време на пандемията от COVID-19[7]. Почти всички държави членки използват Цифровия COVID сертификат на ЕС и за вътрешни цели.

Рамката за Цифровия COVID сертификат на ЕС се използва успешно не само от държавите — членки на ЕС, трите държави, които не членуват в ЕС, но са членки на Европейското икономическо пространство[8], и Швейцария[9], но и от все по-голям брой трети държави[10], като се очаква още трети държави да започнат да я използват в бъдеще. В резултат на това рамката за Цифровия COVID сертификат на ЕС е единствената широкомащабна система, която функционира на международно равнище[11].

---

4 Регламент (ЕС) 2021/953 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2021 г. относно рамка за издаването, проверката и приемането на оперативно съвместими сертификати за ваксинация срещу, направено изследване за и преболедуване на COVID-19 (Цифров COVID сертификат на ЕС) с цел улесняване на свободното движение по време на пандемията от COVID-19 и Регламент (ЕС) 2021/954 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2021 г. относно рамка за издаването, проверката и приемането на оперативно съвместими сертификати за ваксинация срещу, направено изследване за и преболедуване на COVID-19 (Цифров COVID сертификат на ЕС) за граждани на трети държави, които са в законен престой или пребивават законно на територията на държавите членки, по време на пандемията от COVID-19 (ОВ L 211, 15.6.2021 г., стр. 24).

5 Препоръка (ЕС) 2021/961 на Съвета от 14 юни 2021 г. за изменение на Препоръка (ЕС) 2020/1475 относно координиран подход за ограничаване на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19 (ОВ L 213I, 16.6.2021 г., стр. 1).

6 Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета съгласно член 16, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/953 на Европейския парламент и на Съвета относно рамка за издаването, проверката и приемането на оперативно съвместими сертификати за ваксинация срещу, направено изследване за и преболедуване на COVID-19 (Цифров COVID сертификат на ЕС) с цел улесняване на свободното движение по време на пандемията от COVID-19 (COM(2021) 649 final).

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

8 Исландия, Лихтенщайн и Норвегия.

9 Гражданите на Съюза и швейцарските граждани се ползват с реципрочни права за влизане и пребиваване въз основа на Споразумението между Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Конфедерация Швейцария, от друга страна, относно свободното движение на хора (ОВ L 114, 30.4.2002 г., стр. 6).

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

11 COM(2021) 649 final.

В същото време епидемичната обстановка в Съюза, характеризираща се с висок и нарастващ общ брой на уведомленията за случаи на заразяване, продължава да е предизвикателство, което оправдава запазването на мерките, целящи опазването на общественото здраве. Европейският център за профилактика и контрол върху заболяванията (ECDC) препоръчва да се увеличи допълнително ваксинационното покритие срещу COVID-19 във всички одобрени възрастови групи, както и да се продължат нефармацевтичните мерки, като например използването на маски за лице, по-добра вентилация в затворените помещения и мерките за физическо дистанциране, като основни инструменти за намаляване на по-нататъшното разпространение на вируса и неговите варианти[12].

На 25 ноември 2021 г. Комисията прие предложение за препоръка на Съвета относно координиран подход за улесняване на безопасното свободно движение по време на пандемията от COVID-19 и за замяна на Препоръка (ЕС) 2020/1475[13]. В него Комисията предлага координираният подход да се адаптира с оглед на две големи промени, които влияят на епидемичната обстановка. Първо, ваксинационното покритие се увеличи значително и, второ, Цифровият COVID сертификат на ЕС, който е на разположение и за гражданите на трети държави, които са в законен престой или пребивават законно в ЕС, бързо започна да се използва все по-широко. Мотивите за предложението са обяснени подробно в предложението на Комисията за препоръка на Съвета относно координиран подход за улесняване на безопасното свободно движение по време на пандемията от COVID-19 и за замяна на Препоръка (ЕС) 2020/1475[14].

В резултат на това и за да се гарантира последователност, Препоръка (ЕС) 2020/1632 на Съвета следва да бъде изменена, така че да съдържа позоваване на новата препоръка, след като бъде приета.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

Настоящата препоръка служи за прилагането на съществуващите разпоредби, свързани с ограничаването на пътуванията в Шенгенското пространство от съображения относно общественото здраве.

- **Съгласуваност с другите политики на Съюза**

Настоящата препоръка е в съответствие с другите политики на Съюза, включително тези, свързани със свободата на движение на гражданите на Съюза, опазването на общественото здраве, липсата на контрол по вътрешните граници в рамките на Шенгенското пространство.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

- **Правно основание**

Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), и по-специално член 77, параграф 2, букви в) и д) и член 292.

- **Субсидиарност**

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

---

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.

Това се прилага в сегашната ситуация, тъй като е необходим последователен подход, за да се избегнат смущения, причинени от едностранни и недостатъчно координирани мерки за ограничаване на пътуванията в рамките на Шенгенското пространство. Член 77, параграф 1, буква а) от ДФЕС гласи, че Съюзът представлява пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което се осигурява отсъствието на контрол на лицата на вътрешните граници. Съгласно достиженията на правото от Шенген вътрешните граници могат да бъдат преминавани на всяко място, без да се извършва гранична проверка на лицата, независимо от тяхното гражданство. Това включва гражданите на трети държави, законно пребиваващи на територията на ЕС, и гражданите на трети държави, влезли законно на територията на държава членка, които могат да се движат свободно на територията на всички други държави членки за не повече от 90 дни в рамките на всеки период от 180 дни.

Освен това в член 77, параграф 2, букви в) и д) от ДФЕС се посочва, че условията, при които гражданите на трети държави могат да се движат свободно на територията на Съюза и че отсъствието на всякакъв контрол на лицата, без оглед на тяхното гражданство, при преминаване на вътрешните граници, се определят от Европейския парламент и Съвета, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното прилагане.

Съгласно член 168, параграф 6 Съветът, по предложение на Комисията, може също да приема препоръки с цел осигуряване на високо равнище на закрила на човешкото здраве при разработването и изпълнението на всички политики и дейности на Съюза.

- **Пропорционалност**

Приемането на едностранни или некоординирани мерки има вероятност да доведе до непоследователни и фрагментирани ограничения на пътуванията в рамките на Шенгенското пространство, създавайки несигурност за гражданите на трети държави, които са влезли законно на територията на държава членка и които могат да пътуват свободно на територията на всички други държави членки. Предложението не надхвърля необходимото и пропорционалното за постигане на поставената цел.

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

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

Не се прилага.

- **Консултации със заинтересованите страни**

В предложението са взети предвид обсъжданията, проведени на редовни интервали от време с държавите членки, наличната информацията относно променящата се епидемична обстановка и съответните налични научни доказателства.

- **Оценка на въздействието**

Не се прилага.

- **Основни права**

Не се прилага.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Няма.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

Не се прилага.

2021/0398 (NLE)

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

за изменение на Препоръка (ЕС) 2020/1632 на Съвета по отношение на координиран подход за улесняване на безопасното пътуване по време на пандемията от COVID-19 в Шенгенското пространство

(текст от значение за ЕИП)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

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

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

(1) В съответствие с член 67 от ДФЕС Съюзът представлява пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което се гарантира отсъствието на контрол на лицата на вътрешните граници. Съгласно достиженията на правото от Шенген вътрешните граници могат да бъдат преминавани на всяко място, без да се извършва гранична проверка на лицата, независимо от тяхното гражданство. Това включва гражданите на трети държави, законно пребиваващи на територията на ЕС, и гражданите на трети държави, влезли законно на територията на държава членка, които могат да се движат свободно на територията на всички други държави членки за не повече от 90 дни в рамките на всеки период от 180 дни.

(2) На 30 януари 2020 г. генералният директор на Световната здравна организация (СЗО) обяви извънредна ситуация от международно значение, свързана с общественото здраве, във връзка с глобалното разпространение на нов коронавирус, причиняващ коронавирусната болест 2019 (COVID-19). На 11 март 2020 г. СЗО прецени, че COVID-19 може да бъде окачествен като пандемия.

(3) За да се ограничи разпространението на вируса SARS-Cov-2, държавите членки приеха различни мерки, като ограничения за влизане или изисквания към трансграничните пътници да бъдат поставени под карантина, някои от които оказаха въздействие върху правото на свободно пребиваване и движение на територията на държавите членки, включително за гражданите на трети държави, които са в законен престой или пребиват законно на територията на държава членка. Тези мерки имат вредно и непропорционално въздействие, дължащо се на проверките на лицата, независимо от тяхното гражданство, при преминаването на вътрешните граници в рамките на Шенгенското пространство.

(4) На 13 октомври 2020 г. по предложение на Комисията Съветът прие Препоръка (ЕС) 2020/1475 относно координиран подход за ограничаване на свободното

движение в отговор на пандемията от COVID-19[15]. В посочената препоръка се определят общи принципи и общовалидни критерии, включително общи прагове, когато се обмисля въвеждането на ограничения на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19. Освен това в нея се установява обща рамка по отношение на възможните мерки за пътуващите, идващи от области с по-висок риск. В нея се препоръчва държавите членки да се координират и да информират обществеността при приемането на ограничителни мерки.

(5) В Препоръка (ЕС) 2020/1632 на Съвета се препоръчва общите принципи, общовалидните критерии, общите прагове и общата рамка от мерки, включително препоръките относно координацията и комуникацията, установени в Препоръка (ЕС) 2020/1475, да се прилагат и по отношение на пътуванията в рамките на пространството без контрол по вътрешните граници.

(6) За да се вземат предвид промените в развитието на пандемията от COVID-19 след приемането на Препоръка (ЕС) 2020/1475, въз основа на предложение на Комисията Съветът замени посочената препоръка с [Препоръка (ЕС) 2021/XXXX [*номерът и датата да се попълнят в ОВ*].

(7) За да се гарантира, че общовалидните критерии, общите прагове и общата рамка от мерки, прилагани от държавите членки за улесняване на безопасното пътуване в пространството без контрол по вътрешните граници по време на пандемията от COVID-19, продължават да са актуални и напълно в съответствие с общия подход, целящ улесняването на свободата на движение, установен в Препоръка (ЕС) 2021/XXXX], позоваването в Препоръка (ЕС) 2020/1632 на Съвета на Препоръка (ЕС) 2020/1475 следва да бъде заменено с позоваване на [Препоръка (ЕС) 2021/XXXX].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[16]; следователно Ирландия не участва в нейното приемане и не е обвързана от нея, нито от нейното прилагане.

(8) По отношение на България, Хърватия, Кипър и Румъния настоящата препоръка представлява развитие на достиженията на правото от Шенген съответно по смисъла на член 3, параграф 2 от Акта за присъединяване от 2003 г., на член 4, параграф 2 от Акта за присъединяване от 2005 г. и на член 4, параграф 2 от Акта за присъединяване от 2011 г.

(9) По отношение на Исландия и Норвегия настоящата препоръка представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумението, сключено от 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 В от Решение 1999/437/ЕО на Съвета[17].

---

15 Препоръка (ЕС) 2020/1475 на Съвета от 13 октомври 2020 г. относно координиран подход за ограничаване на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19 (ОВ L 337, 14.10.2020 г., стр. 3).

16 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).

17 ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 36.

(10) 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 въвеждането, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген, които попадат в областта, посочена в член 1, буква В от Решение 1999/437/ЕО[18], във връзка с член 3 от Решение 2008/146/ЕО на Съвета[19].

(11) 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 Шенген, които попадат в областта, посочена в член 1, буква В от Решение 1999/437/ЕО[20], във връзка с член 3 от Решение 2011/350/ЕС на Съвета[21],

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА:

Препоръка (ЕС) 2020/1632 се изменя, както следва:

В единствената препоръка думите „Препоръка (ЕС) 2020/1475 на Съвета“ се заменят с думите „Препоръка 2021/XXXX на Съвета“.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател

[18] ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 52.

[19] 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).

[20] ОВ L 160, 18.6.2011 г., стр. 21.

[21] 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).