EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 3.5.2021.
COM(2021) 232 final

2021/0119 (NLE)

Prijedlog

PREPORUKE VIJEĆA

o izmjeni Preporuke Vijeća (EU) 2020/912 o privremenom ograničenju neobveznih putovanja u EU i mogućem ukidanju takvog ograničenja

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

U Komunikaciji „Zajednički pristup sigurnom i održivom ponovnom otvaranju” (COM(2021) 129) izražena je namjera Komisije da nastavi preispitivati pristup utvrđen u Preporuci Vijeća 2020/912 za ukidanje ograničenja neobveznih putovanja u EU kako bi ga prilagodila promjenjivim okolnostima.

Trenutačno je razvoj epidemiološke situacije u trećim zemljama različit.

S jedne strane, pojava i širenje varijanti od interesa i varijanti koje izazivaju zabrinutost u određenim regijama i trećim zemljama i dalje zabrinjavaju. Jake mjere i dalje su ključne za smanjivanje prenošenja i širenja takvih varijanti iz visokorizičnih područja u područje EU+[1], a putovanja moraju biti smanjena na minimum uz sve moguće zaštitne mjere. S obzirom na promjenjivu situaciju važno je da odgovor na rizike može biti brz pa se Prijedlogom uspostavlja mehanizam „hitnog kočenja” koji državama članicama pomaže u odlučivanju o najboljim mjerama za izbjegavanje ili ograničavanje širenja takvih varijanti i o koordiniranom pristupu.

S druge strane, provedba kampanja cijepljenja protiv bolesti COVID-19 u trećim zemljama i njihovi pozitivni učinci na ograničavanje širenja virusa upućuju na to da ima prostora za ublažavanje ograničenja putovanja, posebice za one koji su već cijepljeni. U tom kontekstu cilj je ovog Prijedloga omogućiti postupan i siguran nastavak putovanja iz trećih zemalja te ponovno pokrenuti turizam, osobito s obzirom na ljetnu sezonu, i poslovna putovanja, i tako pridonijeti oporavku europskoga gospodarstva. Donošenje Uredbe o digitalnoj zelenoj potvrdi[2] omogućit će putem provedbenog akta Komisije osnovu za prihvaćanje potvrda o cijepljenju iz trećih zemalja kao digitalnih zelenih potvrda ili za izdavanje takvih potvrda osobama koje su cijepljene u trećim zemljama.

Ta dva aspekta Prijedloga međusobno su komplementarna i usklađena kako bi se omogućilo sigurno otvaranje EU-a kad god je to moguće, a istodobno osiguravaju brzo djelovanje protiv postojećih i mogućih novih varijanti.

• Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području

Ovim se Prijedlogom preporuke nastoji osigurati provedba postojećih odredbi u ovom području politike, konkretno obavljanje kontrola osoba i učinkovit nadzor prelaska vanjskih granica.

• Dosljednost u odnosu na druge politike Unije

Ova je preporuka u skladu s drugim politikama Unije, uključujući politike vanjskih odnosa i javnog zdravlja.

---

[1] „Područje EU+” obuhvaća sve države članice schengenskog područja (uključujući Bugarsku, Hrvatsku, Cipar i Rumunjsku), kao i četiri države pridružene schengenskom području. Uključivat će i Irsku ako se odluči uskladiti.

[2] Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o okviru za izdavanje, provjeru i prihvaćanje interoperabilnih potvrda o cijepljenju, testiranju i preboljenju radi olakšavanja slobodnog kretanja tijekom pandemije bolesti COVID-19 (digitalna zelena potvrda) COM(2021) 130 final.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), a posebno njegov članak 77. stavak 2. točke (b) i (e) te članak 292. prva i druga rečenica.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Člankom 292. UFEU-a Vijeću se omogućuje da donosi preporuke. U skladu s prvom rečenicom te odredbe Vijeće donosi preporuke, a u skladu s drugom rečenicom te odredbe Vijeće odlučuje na prijedlog Komisije u svim slučajevima u kojima je Ugovorima predviđeno da Vijeće donosi akte na prijedlog Komisije.

To se primjenjuje u ovoj situaciji jer je za dosljedan pristup na vanjskim granicama potrebno zajedničko rješenje. Člankom 77. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a predviđene su mjere za kontrolu osoba koje prelaze vanjske granice, dok je člankom 77. stavkom 2. točkom (e) UFEU-a predviđeno ukidanje svake kontrole osoba pri prijelazu unutarnjih granica, bez obzira na njihovo državljanstvo. Mjere na temelju članka 77. stavka 2. UFEU-a donose Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom. U skladu s člankom 289. stavkom 1. UFEU-a redovni zakonodavni postupak odvija se na prijedlog Komisije.

- **Proporcionalnost**

Ovim se Prijedlogom uzimaju u obzir razvoj epidemiološke situacije i svi dostupni relevantni dokazi. Tijela država članica i zemalja pridruženih Schengenu i dalje su odgovorna za provedbu predložene Preporuke Vijeća. Stoga je Prijedlog prikladan za postizanje željenog cilja i ne prelazi ono što je potrebno i proporcionalno.

- **Odabir instrumenta**

Cilj je ovog Prijedloga izmjena Preporuke Vijeća 2020/912. Za taj je cilj potrebno donošenje preporuke Vijeća.

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- ***Ex post* evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Nije primjenjivo.

- **Savjetovanja s dionicima**

Ovim se Prijedlogom uzimaju u obzir rasprave koje su se odvijale s državama članicama od provedbe prvih privremenih ograničenja neobveznih putovanja. Iako se Prijedlogom uzimaju u obzir razvoj epidemiološke situacije i svi dostupni relevantni dokazi, procjena učinka nije provedena.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Nema.

2021/0119 (NLE)

Prijedlog

PREPORUKE VIJEĆA

o izmjeni Preporuke Vijeća (EU) 2020/912 o privremenom ograničenju neobveznih putovanja u EU i mogućem ukidanju takvog ograničenja

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 77. stavak 2. točke (b) i (e) te članak 292. prvu i drugu rečenicu,

budući da:

(1) Vijeće je 30. lipnja 2020. donijelo Preporuku (EU) 2020/912 o privremenom ograničenju neobveznih putovanja u EU i mogućem ukidanju takvog ograničenja[3].

(2) Vijeće je 2. veljače 2021. izmijenilo Preporuku (EU) 2020/912 o privremenom ograničenju neobveznih putovanja u EU i mogućem ukidanju takvog ograničenja[4] kako bi se ažurirali kriteriji za procjenu jesu li neobvezna putovanja iz trećih zemalja sigurna i mogu li se dopustiti.

(3) Istom izmjenom uvedeni su mehanizmi za ograničavanje širenja varijanti virusa SARS-COV-2 koje izazivaju zabrinutost u području EU+[5].

(4) Od tada se na području EU+ i u mnogim drugim regijama i trećim zemljama provode kampanje masovnog cijepljenja protiv virusa SARS-COV-2.

(5) Komisija je 17. ožujka 2021. predložila dvije uredbe[6] za uvođenje digitalnih zelenih potvrda kako bi se olakšalo sigurno slobodno kretanje unutar EU-a za vrijeme pandemije bolesti COVID-19. Digitalna zelena potvrda bit će dokaz da je osoba cijepljena protiv bolesti COVID-19, da je dobila negativan rezultat testa ili da je preboljela COVID-19. Države članice i dalje su odgovorne za odlučivanje o tome koja se javnozdravstvena ograničenja za putnike mogu ukinuti, ali bi trebale primjenjivati takva izuzeća na nediskriminirajući način za putnike koji imaju digitalnu zelenu potvrdu.

---

3 Preporuka Vijeća (EU) 2020/912 od 30. lipnja 2020. o privremenom ograničenju neobveznih putovanja u EU i mogućem ukidanju takvog ograničenja (SL L 208 I, 1.7.2020., str. 1.).

4 Preporuka Vijeća (EU) 2021/132 od 2. veljače 2021. o izmjeni Preporuke (EU) 2020/912 o privremenom ograničenju neobveznih putovanja u EU i mogućem ukidanju takvog ograničenja (SL L 41, 4.2.2021., str. 1.).

5 „Područje EU+” obuhvaća sve države članice schengenskog područja (uključujući Bugarsku, Hrvatsku, Cipar i Rumunjsku), kao i četiri države pridružene schengenskom području. Uključivat će i Irsku ako se odluči uskladiti.

6 Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o okviru za izdavanje, provjeru i prihvaćanje interoperabilnih potvrda o cijepljenju, testiranju i preboljenju radi olakšavanja slobodnog kretanja tijekom pandemije bolesti COVID-19 (digitalna zelena potvrda), COM(2021) 130 final, i Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o okviru za izdavanje, provjeru i prihvaćanje interoperabilnih potvrda o cijepljenju, testiranju i preboljenju za državljane trećih zemalja koji zakonito borave na državnom području država članica tijekom pandemije bolesti COVID-19 (digitalna zelena potvrda), COM(2021) 140 final.

(6) Sve je više znanstvenih savjeta i empirijskih dokaza o učincima cijepljenja koji dosljedno ukazuju na činjenicu da cijepljenje pomaže u prekidanju lanca prijenosa.

(7) Ti dokazi upućuju na to da bi se u određenim slučajevima ograničenja putovanja mogla sigurno ukinuti za osobe koje mogu dokazati da su primile posljednju preporučenu dozu cjepiva protiv bolesti COVID-19 koje je odobreno u EU-u na temelju Uredbe (EZ) br. 726/2004[7] i da bi takva ukidanja mogla biti opravdana ako je osoba primila cjepivo protiv bolesti COVID-19 koje je prošlo kroz postupak SZO-a za uvrštavanje na popis za upotrebu u izvanrednim okolnostima.

(8) Djeca koja su zbog svoje dobi isključena iz cijepljenja protiv bolesti COVID-19 trebala bi moći putovati s cijepljenim roditeljima pod uvjetom da imaju negativan rezultat PCR testa na bolest COVID-19 koji je obavljen najranije 72 sata prije prelaska granice područja EU+. U tim slučajevima države članice mogle bi zahtijevati dodatno testiranje nakon dolaska.

(9) Međutim, još nema ili je dostupno malo istraživanja o tome na koje varijante koje izazivaju zabrinutost razna cjepiva protiv bolesti COVID-19 ne izazivaju imunosni odgovor. Stoga bi se u skladu s pristupom predostrožnosti trebao uspostaviti mehanizam „hitnog kočenja" kako bi se državama članicama omogućilo da koordinirano donose hitne i vremenski ograničene mjere kako bi brzo reagirale na pojavu varijante u određenoj trećoj zemlji koja se posebno prati, a posebice ako ju je Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti (ECDC) proglasio varijantom od interesa. To hitno kočenje trebalo bi omogućiti poduzimanje odgovarajućih mjera, uključujući ograničenja ulaska, kako bi se spriječilo njezino prenošenje i širenje na području EU+. Takve mjere trebale bi podlijegati brzoj koordinaciji u Vijeću kako bi se omogućio zajednički pristup.

(10) Pri procjeni epidemiološke situacije u određenoj zemlji u obzir bi trebalo uzeti napredak u cijepljenju stanovništva treće zemlje protiv virusa.

(11) Nakon što se donese, Uredba 2021/XXX o digitalnoj zelenoj potvrdi[8] omogućit će putem provedbenog akta Komisije osnovu za prihvaćanje potvrda o cijepljenju iz trećih zemalja kao digitalnih zelenih potvrda ili za izdavanje takvih potvrda osobama koje su cijepljene u trećim zemljama. Da bi se osigurao koordinirani pristup država članica i olakšala daljnja putovanja putnika iz trećih zemalja unutar područja EU+, trebalo bi poduzeti korake za olakšavanje primjene tih odredbi. U to svrhu države članice mogle bi razmotriti uspostavu portala na kojem bi osobe koje borave izvan područja EU+ mogle zatražiti priznavanje svoje potvrde o cijepljenju koju je izdala treća zemlja kao pouzdanog dokaza o cijepljenju i/ili izdavanje digitalne zelene potvrde.

(12) Ako države članice prihvaćaju dokaz o cijepljenju kako bi ukinule ograničenja putovanja kao što su obveza karantene/samoizolacije ili testiranja na infekciju virusom SARS-CoV-2 koja su, u skladu s pravom Unije, uvedena kako bi se ograničilo širenje bolesti COVID-19, trebale bi ukinuti te zahtjeve i za putnike koji borave u trećoj zemlji koji su najkasnije 14 dana prije ulaska u područje EU+ primili posljednju

---

[7] Uredba (EZ) br. 726/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o utvrđivanju postupaka odobravanja primjene i postupaka nadzora nad primjenom lijekova koji se rabe u humanoj i veterinarskoj medicini, te uspostavi Europske agencije za lijekove (SL L 136, 30.4.2004., str. 1.).

[8] Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o okviru za izdavanje, provjeru i prihvaćanje interoperabilnih potvrda o cijepljenju, testiranju i preboljenju radi olakšavanja slobodnog kretanja tijekom pandemije bolesti COVID-19 (digitalna zelena potvrda) COM(2021) 130 final.

preporučenu dozu cjepiva protiv bolesti COVID-19 koje je odobreno u EU-u na temelju Uredbe (EZ) br. 726/2004 ili drugog cjepiva protiv bolesti COVID-19 koje je prošlo kroz postupak SZO-a za uvrštavanje na popis za upotrebu u izvanrednim okolnostima, ako mogu predočiti valjani dokaz koji ispunjava uvjete iz Uredbe o digitalnoj zelenoj potvrdi. Međutim, to se ne bi trebalo primjenjivati ako je država članica upotrijebila hitno kočenje. Dok se Uredba o digitalnoj zelenoj potvrdi ne donese i počne primjenjivati, države članice trebale bi na temelju nacionalnog prava moći prihvaćati potvrde trećih zemalja, uzimajući u obzir mogućnost provjere vjerodostojnosti, valjanosti i cjelovitosti potvrde te sadržava li ona sve relevantne podatke.

(13) U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i UFEU-u, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Preporuke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje. S obzirom na to da ova Preporuka predstavlja daljnji razvoj schengenske pravne stečevine, Danska, u skladu s člankom 4. navedenog protokola, u roku od šest mjeseci nakon što Vijeće odluči o ovoj Preporuci odlučuje hoće li je provesti.

(14) Ova Preporuka predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojima Irska ne sudjeluje, u skladu s Odlukom Vijeća 2002/192/EZ[9]; Irska stoga ne sudjeluje u njezinu donošenju te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.

(15) U pogledu Islanda i Norveške ova Preporuka predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Sporazuma između Vijeća Europske unije i Republike Islanda i Kraljevine Norveške o pridruživanju tih država provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, koje pripadaju području iz članka 1. točke A Odluke Vijeća 1999/437/EZ[10].

(16) U pogledu Švicarske ova Preporuka predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Sporazuma između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, koje pripadaju području iz članka 1. točke A Odluke Vijeća 1999/437/EZ[11] u vezi s člankom 3. Odluke Vijeća 2008/146/EZ[12].

(17) U pogledu Lihtenštajna ova Preporuka predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Protokola između Europske unije, Europske zajednice, Švicarske Konfederacije i Kneževine Lihtenštajna o pristupanju Kneževine Lihtenštajna Sporazumu između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, koje pripadaju području iz članka 1. točke A Odluke Vijeća 1999/437/EZ[13] u vezi s člankom 3. Odluke Vijeća 2011/350/EU[14].

---

9 Odluka Vijeća 2002/192/EZ od 28. veljače 2002. o zahtjevu Irske za sudjelovanje u pojedinim odredbama schengenske pravne stečevine (SL L 64, 7.3.2002., str. 20.).

10 SL L 176, 10.7.1999., str. 36.

11 SL L 53, 27.2.2008., str. 52.

12 Odluka Vijeća 2008/146/EZ od 28. siječnja 2008. o sklapanju, u ime Europske zajednice, Sporazuma između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine (SL L 53, 27.2.2008., str. 1.).

13 SL L 160, 18.6.2011., str. 21.

14 Odluka Vijeća 2011/350/EU od 7. ožujka 2011. o sklapanju Protokola između Europske unije, Europske zajednice, Švicarske Konfederacije i Kneževine Lihtenštajna o pristupanju Kneževine Lihtenštajna Sporazumu Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pristupanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, u vezi s ukidanjem

(18) Pravnim statusom ove Preporuke, kako je naveden u uvodnim izjavama od 13. do 17., ne dovodi se u pitanje potreba za time da sve države članice, u interesu pravilnog funkcioniranja schengenskog područja, koordinirano donesu odluku o ukidanju ograničenja neobveznih putovanja u EU,

DONIJELO JE OVU PREPORUKU:

Preporuka (EU) 2020/912 mijenja se kako slijedi:

1. peta alineja prvog odlomka točke 2. zamjenjuje se sljedećim:

„ – priroda virusa prisutnog u zemlji, posebice jesu li otkrivene varijante od interesa ili varijante koje izazivaju zabrinutost. Varijante od interesa i varijante koje izazivaju zabrinutost su varijante koje je takvima ocijenio Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti (ECDC) na temelju ključnih svojstava virusa kao što su njegova zaraznost, ozbiljnost simptoma i sposobnost izbjegavanja imunološkog odgovora.”;

2. u drugom odlomku točke 2. broj „25” zamjenjuje se brojem „100”;

3. iza točke 2. umeće se sljedeća nova točka 2.a:

„2.a Države članice trebale bi ukinuti privremena ograničenja neobveznih putovanja u EU i za državljane trećih zemalja koji nisu oni iz prvog odlomka točke 6. (dalje u tekstu „putnici iz drugih regija i trećih zemalja”) koji su primili posljednju preporučenu dozu jednog od cjepiva protiv bolesti COVID-19 koje je odobreno u EU-u na temelju Uredbe (EZ) br. 726/2004[15] najkasnije 14 dana prije ulaska u područje EU+.

Države članice mogle bi ukinuti privremena ograničenja neobveznih putovanja u EU i za putnike iz drugih regija i trećih zemalja koji su primili posljednju preporučenu dozu jednog od cjepiva protiv bolesti COVID-19 koje je prošlo kroz postupak SZO-a za uvrštavanje na popis za upotrebu u izvanrednim okolnostima najkasnije 14 dana prije ulaska u područje EU+.

Državljanin treće zemlje koji nije obuhvaćen prvim odlomkom točke 6. koji želi otići na neobvezno putovanje u državu članicu trebao bi imati valjan dokaz o cijepljenju protiv bolesti COVID-19. U tu svrhu države članice trebale bi prihvaćati potvrde o cijepljenju iz trećih zemalja obuhvaćene provedbenim aktom Komisije donesenim na temelju Uredbe 2021/XXX kao potvrde o cijepljenju izdane u skladu s tom uredbom ili bi mogle izdavati potvrde iz članka 3. stavka 1. točke (a) Uredbe 2021/XXX kao potvrde za osobe koje su cijepljene u trećoj zemlji u skladu s člankom 6. stavkom 5. te uredbe. Dok se ta uredba ne donese i počne primjenjivati, države članice mogle bi u skladu s nacionalnim pravom prihvaćati potvrde o cijepljenju iz trećih zemalja, uzimajući u obzir potrebu da moraju moći provjeriti vjerodostojnost, valjanost i cjelovitost potvrde te sadržava li ona sve relevantne podatke.”;

4. točka 6. mijenja se kako slijedi:

(a) nakon prvog odlomka dodaje se sljedeća rečenica:

„Osim toga, trebalo bi dopustiti obvezna putovanja posebnih kategorija putnika koji putuju zbog nužne funkcije ili potrebe iz Priloga II.”;

---

kontrola na unutarnjim granicama i kretanju osoba, u ime Europske unije (SL L 160, 18.6.2011., str. 19.).

[15] Uredba (EZ) br. 726/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o utvrđivanju postupaka odobravanja primjene i postupaka nadzora nad primjenom lijekova koji se rabe u humanoj i veterinarskoj medicini, te uspostavi Europske agencije za lijekove (SL L 136, 30.4.2004., str. 1.).

(b) iza prvog odlomka dodaju se sljedeći novi odlomci:

„Ne dovodeći u pitanje prvi odlomak točke 6., ako se epidemiološka situacija u trećoj zemlji ili regiji brzo pogorša, a posebice ako je otkrivena varijanta koja izaziva zabrinutost ili varijanta od interesa, države članice mogu donijeti hitno privremeno ograničenje svih putovanja u EU za državljane trećih zemalja s boravištem u toj trećoj zemlji. To ograničenje putovanja ne bi se trebalo primjenjivati na putnike navedene u točki i. te točkama od iv. do ix. Priloga II. Unatoč tome, ti putnici trebali bi se podvrgnuti primjerenom i redovitom testiranju te samoizolaciji/karanteni čak i ako su primili posljednju preporučenu dozu jednog od cjepiva protiv bolesti COVID-19 koje je odobreno u EU-u na temelju Uredbe (EZ) br. 726/2004[16] ili jednog od cjepiva protiv bolesti COVID-19 koje je prošlo kroz postupak SZO-a za uvrštavanje na popis za upotrebu u izvanrednim okolnostima najkasnije 14 dana prije ulaska u područje EU+.

Ako država članica primjenjuje takva ograničenja, države članice koje se sastaju u okviru struktura Vijeća trebale bi koordinirano i u bliskoj suradnji s Komisijom preispitati situaciju. Takva ograničenja trebala bi se preispitivati najmanje svaka dva tjedna, uzimajući u obzir razvoj epidemiološke situacije.”;

(c) stari odlomak 3. postaje novi odlomak 5. i briše se.;

7. četvrti i peti odlomak točke 7. postaju prvi i drugi odlomak nove točke 7.a.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik

[16] Uredba (EZ) br. 726/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o utvrđivanju postupaka odobravanja primjene i postupaka nadzora nad primjenom lijekova koji se rabe u humanoj i veterinarskoj medicini, te uspostavi Europske agencije za lijekove (SL L 136, 30.4.2004., str. 1.).