COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 3.5.2021
COM(2021) 232 final

2021/0119 (NLE)

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

que altera a Recomendação (UE) 2020/912 do Conselho relativa à restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE e ao eventual levantamento de tal restrição

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

A comunicação intitulada «*Uma via comum para uma reabertura segura e sustentada*» (COM(2021) 129) indicou a intenção da Comissão de continuar a rever a abordagem estabelecida na Recomendação 2020/912 do Conselho com vista ao levantamento da restrição das viagens não indispensáveis para a UE, a fim de a adaptar à evolução do contexto.

Atualmente, a situação epidemiológica nos países terceiros está a progredir de forma heterogénea.

Por um lado, a emergência e a propagação de variantes de interesse e de variantes preocupantes em algumas regiões e países terceiros continuam a ser motivo de apreensão. O cumprimento de medidas rigorosas continua a ser essencial para minimizar a importação e a propagação dessas variantes, provenientes de zonas de alto risco, para o espaço UE+[1], reduzindo ao mínimo as deslocações e aplicando todas as salvaguardas possíveis. Dada a volatilidade da situação, é igualmente fundamental poder responder aos riscos de forma célere. A presente proposta estabelece um mecanismo de «travão de emergência» que ajuda os Estados-Membros a decidir quais as melhores medidas para evitar ou limitar a propagação dessas variantes e a adotar uma abordagem coordenada.

Por outro lado, a realização de campanhas de vacinação contra a COVID-19 em países terceiros e o seu impacto positivo na limitação da propagação do vírus mostram que há margem para aligeirar as restrições de viagem, em particular para as pessoas que já foram vacinadas. Neste sentido, a presente proposta visa a retoma progressiva das viagens a partir de países terceiros de uma forma segura, o relançamento do turismo, sobretudo tendo em conta a época estival, e as viagens de negócios, fomentando assim a recuperação da economia europeia. A adoção do Regulamento Certificado Verde Digital[2] constituirá a base, mediante um ato de execução da Comissão, para a equiparação dos certificados de vacinação de países terceiros a Certificados Verdes Digitais ou para a emissão desses certificados a pessoas que tenham sido vacinadas em países terceiros.

Estes dois aspetos da proposta complementam-se e são coerentes em relação ao objetivo de assegurar uma abertura segura da UE sempre que possível, garantindo em simultâneo uma ação rápida contra as variantes já existentes ou contra eventuais novas variantes.

• Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial

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

---

[1] 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 igualmente a Irlanda se este Estado assim o decidir.

[2] Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um quadro para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, testes e recuperação, a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19 (Certificado Verde Digital) – COM(2021) 130 final.

- **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 77.º, n.º 2, alíneas b) e e), e o artigo 292.º, primeira e segunda frases.

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

O artigo 292.º do TFUE permite ao Conselho adotar recomendações. Nos termos da primeira frase desta disposição, o Conselho adota recomendações e, nos termos da segunda frase da mesma 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, atendendo a que uma abordagem coerente nas fronteiras externas exige uma solução comum. 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, ao passo que o artigo 77.º, n.º 2, alínea e), do TFUE prevê a ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas. 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 tem 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.

- **Escolha do instrumento**

A presente proposta visa alterar a Recomendação 2020/912 do Conselho. Para alcançar este objetivo, é necessária outra recomendação do Conselho.

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 presente proposta toma em conta as discussões mantidas com os Estados-Membros desde a aplicação das primeiras restrições temporárias às viagens não indispensáveis. 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.

2021/0119 (NLE)

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

que altera a Recomendação (UE) 2020/912 do Conselho relativa à restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE e ao eventual levantamento de tal restrição

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 b) e e), e o artigo 292.º, primeira e segunda frases,

Considerando o seguinte:

(1) Em 30 de junho de 2020, o Conselho adotou a Recomendação (UE) 2020/912 relativa à restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE e ao eventual levantamento de tal restrição[3].

(2) Em 2 de fevereiro de 2021, o Conselho alterou a Recomendação (UE) 2020/912 relativa à restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE e ao eventual levantamento dessa restrição[4], a fim de atualizar os critérios utilizados para avaliar se as viagens não indispensáveis de países terceiros são seguras e devem ser autorizadas.

(3) A mesma alteração introduziu mecanismos para conter a propagação de variantes preocupantes do vírus SARS-CoV-2 no espaço UE+[5].

(4) Desde então, foram lançadas campanhas de vacinação em massa contra o vírus SARS-CoV-2 no espaço UE+, bem como em muitas outras regiões e países terceiros.

(5) Em 17 de março de 2021, a Comissão propôs dois regulamentos[6] destinados a criar Certificados Verdes Digitais para facilitar a livre circulação de forma segura no território da UE durante a pandemia de COVID-19. O Certificado Verde Digital será uma prova de que uma pessoa foi vacinada contra a COVID-19, recebeu um resultado negativo no teste ou recuperou da COVID-19. Os Estados-Membros continuam a ser responsáveis por decidir quais as restrições de saúde pública que podem ser levantadas

---

3 Recomendação (UE) 2020/912 do Conselho, de 30 de junho de 2020, relativa à restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE e ao eventual levantamento de tal restrição (JO LI 208 de 1.7.2020, p. 1).

4 Recomendação (UE) 2021/132 do Conselho, de 2 de fevereiro de 2021, que altera a Recomendação (UE) 2020/912 do Conselho relativa à restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE e ao eventual levantamento de tal restrição (JO L 41 de 4.2.2021, p. 1).

5 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 igualmente a Irlanda se este Estado assim o decidir.

6 Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um quadro para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, testes e recuperação, a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19 (Certificado Verde Digital) – COM/2021/130 final; e proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um quadro para a emissão, a verificação e a aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, de teste e de recuperação destinados aos nacionais de países terceiros que permanecem ou residem legalmente no território dos Estados-Membros durante a pandemia de COVID-19 (Certificado Verde Digital) – COM/2021/140 final.

para os viajantes, mas devem aplicar esse tratamento aos viajantes titulares de um Certificado Verde Digital de forma não discriminatória.

(6) O número crescente de pareceres científicos e de dados empíricos disponíveis sobre os efeitos da vacinação têm vindo a concluir sistematicamente que a vacinação ajuda a quebrar as cadeias de transmissão.

(7) Estes elementos sugerem que, em certos casos, é seguro levantar as restrições de viagem para as pessoas que consigam demonstrar ter recebido a última dose recomendada de uma vacina contra a COVID-19 autorizada na UE nos termos do Regulamento (CE) n.º 726/2004[7], e que o levantamento dessas restrições também pode ser justificado no caso de pessoas vacinadas com uma vacina contra a COVID-19 que tenha sido homologada pela OMS segundo o procedimento para situações de emergência.

(8) As crianças que, em virtude da idade, são excluídas da vacinação contra a COVID-19 devem poder viajar com os pais vacinados, desde que apresentem um teste PCR negativo realizado até 72 horas antes de atravessarem a fronteira do espaço UE+. Nesses casos, os Estados-Membros poderão exigir testes adicionais após a chegada.

(9) Todavia, praticamente ainda não há estudos disponíveis sobre a possibilidade de as variantes preocupantes escaparem à resposta imunitária induzida pelas várias vacinas contra a COVID-19. Por conseguinte, em consonância com a abordagem de precaução, importa criar um mecanismo de «travão de emergência», a fim de permitir que os Estados-Membros adotem, de forma coordenada, medidas urgentes e limitadas no tempo para reagir rapidamente à emergência de uma variante num determinado país terceiro que justifique um acompanhamento atento e, em particular, que tenha sido designada pelo Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC) como variante de interesse. Este travão de emergência deverá permitir a adoção de medidas adequadas, incluindo restrições de entrada, a fim de impedir a importação e a propagação da variante no espaço UE+. Essas medidas deverão ser objeto de uma coordenação célere no Conselho para permitir uma abordagem comum.

(10) Ao avaliar a situação epidemiológica de um determinado país terceiro, há que ter em conta os progressos realizados na vacinação da sua população contra o vírus.

(11) Uma vez adotado, o Regulamento 2021/XXX relativo ao Certificado Verde Digital[8] constituirá a base, mediante um ato de execução da Comissão, para a equiparação dos certificados de vacinação de países terceiros a Certificados Verdes Digitais ou para a emissão desses certificados a pessoas que tenham sido vacinadas em países terceiros. A fim de assegurar uma abordagem coordenada dos Estados-Membros e facilitar a prossecução das viagens dos viajantes provenientes de países terceiros dentro do espaço UE+, cumpre tomar medidas para facilitar o recurso a estas disposições. Para o efeito, os Estados-Membros poderão estudar a possibilidade de criar um portal onde as pessoas que residam fora do espaço UE+ possam solicitar o reconhecimento do seu

---

7 Regulamento (CE) n.º 726/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, que estabelece procedimentos comunitários de autorização e de fiscalização de medicamentos para uso humano e veterinário e que institui uma Agência Europeia de Medicamentos (JO L 136 de 30.4.2004, p. 1).

8 Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um quadro para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, testes e recuperação, a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19 (Certificado Verde Digital) – COM(2021) 130 final.

certificado de vacinação emitido por um país terceiro como prova fiável de vacinação e/ou a emissão de um Certificado Verde Digital.

(12) Sempre que os Estados-Membros aceitarem um comprovativo de vacinação para fins de levantamento das restrições impostas em conformidade com o direito da União para limitar a propagação da COVID-19, como a obrigação de cumprimento de um período de quarentena/autoisolamento ou de realização de um teste para despistagem da infeção por SARS-CoV-2, também deverão dispensar dessas mesmas obrigações os viajantes residentes num país terceiro que, o mais tardar 14 dias antes de entrarem no espaço UE+, tenham recebido a última dose recomendada de uma vacina contra a COVID-19 autorizada na UE ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 726/2004, ou de outra vacina contra a COVID-19 que tenha sido homologada pela OMS segundo o procedimento para situações de emergência, se estes puderem apresentar uma prova válida que cumpra os requisitos previstos no Regulamento Certificado Verde Digital. Contudo, tal não deverá aplicar-se quando um Estado-Membro tiver utilizado o travão de emergência. Até à adoção e aplicação do Regulamento Certificado Verde Digital, os Estados-Membros deverão poder aceitar certificados de países terceiros com base no direito nacional, tendo em conta a sua capacidade de verificar a autenticidade, a validade e a integridade do certificado e de determinar se contém todos os dados pertinentes.

(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 Dinamarca não participa na adoção da presente recomendação, não ficando por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação. Uma vez que a presente recomendação constitui um desenvolvimento do acervo de Schengen, a Dinamarca decide, nos termos do artigo 4.º do Protocolo acima referido e no prazo de seis meses a contar da decisão do Conselho relativa à presente recomendação, se procede à sua aplicação.

(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[9]. Por conseguinte, a Irlanda não participa na sua adoção, não ficando por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.

(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[10].

(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[11], em conjugação com o artigo 3.º da Decisão 2008/146/CE do Conselho[12].

---

9 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).

10 JO L 176 de 10.7.1999, p. 36.

11 JO L 53 de 27.2.2008, p. 52.

12 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

(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[13], 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[14].

(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 coordenado,

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

A Recomendação (UE) 2020/912 é alterada do seguinte modo:

1. No ponto 2, primeiro parágrafo, o quinto travessão passa a ter a seguinte redação:

   «– a natureza do vírus presente num país, em particular se foram detetadas variantes de interesse ou variantes preocupantes do vírus. As variantes de interesse e as variantes preocupantes são avaliadas como tal pelo Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC) com base nas principais propriedades do vírus, como a transmissão, a gravidade e a capacidade de escapar à resposta imunitária.»

2. No ponto 2, segundo parágrafo, «25» é substituído por «100».

3. A seguir ao ponto 2, é inserido o novo ponto 2-A:

   «2-A. Os Estados-Membros devem igualmente levantar a restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE em relação aos nacionais de países terceiros não referidos no ponto 6, primeiro parágrafo (a seguir designados «viajantes provenientes de outras regiões e países terceiros»), que, o mais tardar 14 dias antes de entrarem no espaço UE+, tenham recebido a última dose recomendada de uma das vacinas contra a COVID-19 autorizadas na UE ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 726/2004[15].

   Os Estados-Membros podem igualmente levantar a restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE em relação aos viajantes provenientes de outras regiões e países terceiros que, o mais tardar 14 dias antes de entrarem no espaço UE+, tenham recebido a última dose recomendada de uma das vacinas contra a COVID-19

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).

13 JO L 160 de 18.6.2011, p. 21.

14 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).

15 Regulamento (CE) n.º 726/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, que estabelece procedimentos comunitários de autorização e de fiscalização de medicamentos para uso humano e veterinário e que institui uma Agência Europeia de Medicamentos (JO L 136 de 30.4.2004, p. 1).

que tenham sido homologadas pela OMS segundo o procedimento para situações de emergência.

Um nacional de país terceiro não abrangido pelo ponto 6, primeiro parágrafo, que pretenda efetuar uma viagem não indispensável para um Estado-Membro deve possuir um comprovativo válido de vacinação contra a COVID-19. Para o efeito, os Estados-Membros devem tratar os certificados de vacinação de países terceiros abrangidos por um ato de execução da Comissão adotado ao abrigo do Regulamento 2021/XXX como certificados de vacinação emitidos em conformidade com esse regulamento, ou podem emitir certificados de vacinação, como referido no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento 2021/XXX, que confirmem que o titular foi vacinado num país terceiro em conformidade com o artigo 6.º, n.º 5, do mesmo regulamento. Até à adoção e aplicação desse regulamento, os Estados-Membros poderão aceitar certificados de países terceiros em conformidade com o direito nacional, tendo em conta a necessidade de poderem verificar a autenticidade, a validade e a integridade do certificado e de determinar se contém todos os dados pertinentes.»

4. O ponto 6 é alterado do seguinte modo:

(a) Após o primeiro parágrafo, é aditada a seguinte frase:

«Além disso, as viagens indispensáveis devem ser autorizadas para as categorias específicas de viajantes com uma função ou necessidade de caráter essencial referidas no anexo II.»

(b) Após o primeiro parágrafo, são aditados os seguintes novos parágrafos:

«Sem prejuízo do ponto 6, primeiro parágrafo, sempre que a situação epidemiológica de uma região ou de um país terceiro se agravar rapidamente e, em particular, sempre que for detetada uma variante preocupante ou uma variante de interesse, os Estados-Membros podem adotar uma restrição urgente e temporária aplicável a todas as viagens para a UE de nacionais de países terceiros com residência nesse país terceiro. Esta restrição de viagem não deve ser aplicável aos viajantes enumerados nos pontos i. e iv. a ix. do anexo II. Não obstante, estes viajantes devem ser sujeitos a testes de despistagem apropriados e regulares, bem como ao cumprimento de um período de autoisolamento/quarentena, mesmo que, o mais tardar 14 dias antes de entrarem no espaço UE+, tenham recebido a última dose recomendada de uma das vacinas contra a COVID-19 autorizadas na UE ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 726/2004[16], ou uma das vacinas contra a COVID-19 que tenham sido homologadas pela OMS segundo o procedimento para situações de emergência.

Sempre que um Estado-Membro aplicar tais restrições, os Estados-Membros, reunidos no âmbito das estruturas do Conselho, deverão reexaminar a situação de forma coordenada e em estreita cooperação com a Comissão. Essas restrições devem ser reexaminadas pelo menos de duas em duas semanas, tendo em conta a evolução da situação epidemiológica.»

(c) (c) O antigo terceiro parágrafo passa a ser o novo quinto parágrafo e é suprimido.

[16] Regulamento (CE) n.º 726/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, que estabelece procedimentos comunitários de autorização e de fiscalização de medicamentos para uso humano e veterinário e que institui uma Agência Europeia de Medicamentos (JO L 136 de 30.4.2004, p. 1).

7. O quarto e o quinto parágrafos do ponto 7 passam a ser o primeiro e o segundo parágrafos de um novo ponto 7-A.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente