



EVROPSKA  
KOMISIJA

Bruselj, 25.11.2021  
COM(2021) 755 final

2021/0398 (NLE)

Predlog

## **PRIPOROČILO SVETA**

**o spremembi Priporočila Sveta (EU) 2020/1632 glede usklajenega pristopa k olajšanju  
varnega potovanja med pandemijo COVID-19 na schengenskem območju**

(Besedilo velja za EGP)

## OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

### 1. OZADJE PREDLOGA

#### • Razlogi za predlog in njegovi cilji

Unija vzpostavi območje svobode, varnosti in pravice in zagotovi, da se pri prehajanju notranjih meja ne izvaja kontrola oseb. V skladu s schengenskim pravnim redom se notranje meje lahko prehajajo na kateri koli točki brez opravljanja mejne kontrole oseb, ne glede na njihovo državljanstvo. To vključuje državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju EU, in državljane tretjih držav, ki so zakonito vstopili na ozemlje države članice; ti se lahko največ 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju prosto gibljejo po ozemljih vseh drugih držav članic.

Države članice so v odziv na izbruh pandemije COVID-19 sprejele razne in pogosto različne ukrepe za omejevanje širjenja virusa, nekateri med njimi pa so vplivali tudi na pravico državljanov tretjih držav, ki se zakonito zadržujejo ali prebivajo v Uniji, do prostega potovanja med ozemlji držav članic, na primer omejitve vstopa ali zahteve za čezmejne potnike, da opravijo teste na okužbo s SARS-CoV-2. Pri sprejemanju in uporabi omejitev prostega gibanja morajo države članice spoštovati načela prava EU, zlasti načela sorazmernosti in nediskriminacije.

Enostranski ukrepi na tem področju so povzročili precejšnje motnje, saj so se podjetja, državljani, prebivalci in obiskovalci srečevali s številnimi različnimi in hitro spreminjajočimi se ukrepi. To je še posebej škodljivo glede na to, da je virus že močno prizadel evropsko gospodarstvo. Take razlike lahko tudi spodkopavajo zaupanje javnosti v zdravstvene ukrepe, zlasti v cepljenje, kar bi lahko poslabšalo epidemiološke razmere.

Svet je za zagotovitev boljšega usklajevanja med državami članicami 13. oktobra 2020 na podlagi predloga Komisije sprejel Priporočilo Sveta (EU) 2020/1475 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19<sup>1</sup>. S priporočilom Sveta se je določil usklajen pristop v zvezi z naslednjimi ključnimi točkami: uporaba skupnih meril in pragov pri odločanju, ali naj se uvedejo omejitve prostega gibanja, kartiranje tveganja za prenos COVID-19 na podlagi dogovorjenih barvnih oznak in usklajen pristop k morebitnim ukrepom, ki se lahko ustrezno uporabljajo za osebe, ki potujejo med območji, odvisno od stopnje tveganja za prenos na teh območjih. To priporočilo Sveta je bilo pozneje posodobljeno glede na razvoj epidemioloških razmer<sup>2</sup>.

Vzporedno s tem je Svet v zvezi z državljani tretjih držav, ki se zakonito zadržujejo ali prebivajo v EU, 30. oktobra 2020 sprejel Priporočilo (EU) 2020/1632 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 v schengenskem območju<sup>3</sup>.

Evropski parlament in Svet sta za olajšanje varnega prostega gibanja med pandemijo COVID-19 14. junija 2021 sprejela uredbi (EU) 2021/953 in (EU) 2021/954 o digitalnem COVID potrdilu EU. Digitalno COVID potrdilo EU se je izkazalo za temeljno orodje v pomoč ponovni vzpostavitvi potovanj znotraj Unije<sup>4</sup>. Da bi kar najbolje izkoristili okvir digitalnega

<sup>1</sup> UL L 337, 14.10.2020, str. 3.

<sup>2</sup> Priporočilo Sveta (EU) 2021/119 z dne 1. februarja 2021 o spremembi Priporočila (EU) 2020/1475 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 (UL L 361, 2.2.2021, str. 1).

<sup>3</sup> UL L 366, 4.11.2020, str. 25.

<sup>4</sup> Uredba (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2021 o okviru za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19 (digitalno COVID potrdilo EU) za olajšanje prostega gibanja med pandemijo COVID-19 in Uredba (EU) 2021/954 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2021 o okviru za izdajanje,

COVID potrdila EU, je Svet istega dne spremenil tudi Priporočilo Sveta (EU) 2020/1475<sup>5</sup>. V skladu s spremenjenimi pravili bi morale biti cepljene ali prebolele osebe izvzete iz omejitev, ki se uporabljajo v skladu s priporočilom.

Uvedba digitalnega COVID potrdila EU je od junija 2021 hitro napredovala. Do 13. oktobra 2021 so države članice izdale več kot 591 milijonov digitalnih COVID potrdil EU, in sicer 437 milijonov potrdil o cepljenju, 144 milijonov potrdil o testiranju in 10 milijonov potrdil o prebolelosti<sup>6</sup>. Digitalno COVID potrdilo EU je tako široko dostopno in zanesljivo sprejeto orodje za olajšanje prostega gibanja med pandemijo COVID-19. Glede na raziskavo Eurobarometer, objavljeno septembra 2021, sta se približno dve tretjini anketirancev (65 %) strinjali, da je digitalno COVID potrdilo EU najvarnejše sredstvo za prosta potovanja po Evropi med pandemijo COVID-19<sup>7</sup>. Skoraj vse države članice uporabljajo digitalno COVID potrdilo EU tudi za domače namene.

Okvir digitalnega COVID potrdila EU poleg držav članic EU uspešno uporabljajo še tri države Evropskega gospodarskega prostora, ki niso članice EU<sup>8</sup>, in Švica<sup>9</sup>, pa tudi vse večje število tretjih držav<sup>10</sup>, pri čemer se bo po pričakovanjih v prihodnosti pridružilo še več tretjih držav. Tako je okvir digitalnega COVID potrdila EU edini obsežen sistem, ki deluje na mednarodni ravni<sup>11</sup>.

Hkrati so epidemiološke razmere v Uniji, za katere je značilna visoka in naraščajoča stopnja skupno sporočenih primerov, še vedno težavne, kar upravičuje ohranitev ukrepov, namenjenih varovanje javnega zdravja. Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni (v nadaljnjem besedilu: ECDC) priporoča nadaljnje povečanje stopnje precepljenosti proti COVID-19 v vseh starostnih skupinah, ki se lahko cepijo, ter ohranitev blažilnih ukrepov v zunajbolnišničnem okolju, na primer uporabe obraznih mask, izboljšane prezračevanja v zaprtih prostorih in ukrepov za omejevanje fizičnih stikov kot glavnih orodij za zmanjšanje nadaljnje širjenja virusa in njegovih različic<sup>12</sup>.

Komisija je 25. novembra 2021 sprejela predlog za priporočilo Sveta o usklajenem pristopu k olajšanju varnega prostega gibanja med pandemijo COVID-19 in nadomestitvi Priporočila (EU) 2020/1475<sup>13</sup>. Komisija v njem predlaga prilagoditev usklajenega pristopa glede na dva pomembna dogodka, ki sta vplivala na epidemiološke razmere. Prvič, delež

---

preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19 (digitalno COVID potrdilo EU) v zvezi z državljani tretjih držav, ki se zakonito nahajajo ali prebivajo na ozemlju držav članic med pandemijo COVID-19 (UL L 211, 15.6.2021, str. 24).

<sup>5</sup> Priporočilo Sveta (EU) 2021/961 z dne 14. junija 2021 o spremembi Priporočila (EU) 2020/1475 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 (UL L 213I, 16.6.2021, str. 1).

<sup>6</sup> Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu v skladu s členom 16(1) Uredbe (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta o okviru za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19 (digitalno COVID potrdilo EU) za olajšanje prostega gibanja med pandemijo COVID-19 (COM(2021) 649 final).

<sup>7</sup> Na voljo na: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2021/soteu-flash-survey/soteu-2021-report-en.pdf>.

<sup>8</sup> Islandija, Lihtenštajn in Norveška.

<sup>9</sup> Državljan Unije in švicarski državljanji uživajo vzajemne pravice do vstopa in prebivanja na podlagi Sporazuma med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in Švicarsko konfederacijo na drugi o prostem pretoku oseb (UL L 114, 30.4.2002, str. 6).

<sup>10</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate\\_sl#recognition-of-covid-certificates-from-third-non-eu-countries](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_sl#recognition-of-covid-certificates-from-third-non-eu-countries).

<sup>11</sup> COM(2021) 649 final.

<sup>12</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-16th-update-september-2021.pdf>.

<sup>13</sup> COM(2021) 749 final.

cepljenih se je znatno povečal in, drugič, uvedba digitalnega COVID potrdila EU, ki je na voljo tudi državljanom tretjih držav, ki se zakonito zadržujejo ali prebivajo v EU, je hitro napredovala. Utemeljitev predloga je podrobneje obrazložena v predlogu Komisije za priporočilo Sveta o usklajenem pristopu k olajšanju varnega prostega gibanja med pandemijo COVID-19 in nadomestitvi Priporočila (EU) 2020/1475<sup>14</sup>.

Zato in za zagotovitev doslednosti bi bilo treba Priporočilo Sveta (EU) 2020/1632 spremeniti tako, da se bo sklicevalo na novo priporočilo, ko bo sprejeto.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

To priporočilo je namenjeno izvajanju obstoječih določb, ki se nanašajo na omejitve potovanj znotraj schengenskega območja iz razlogov javnega zdravja.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

To priporočilo je v skladu z drugimi politikami Unije, vključno s politikami v zvezi s prostim gibanjem državljanov Unije, varovanjem javnega zdravja in odsotnostjo nadzora na notranjih mejah znotraj schengenskega območja.

## **2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST**

- **Pravna podlaga**

Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) in zlasti člen 77(2)(c) in (e) ter člen 292.

- **Subsidiarnost**

Svet lahko na podlagi člena 292 PDEU sprejema priporočila. V skladu z navedeno določbo Svet na predlog Komisije odloča v vseh primerih, za katere Pogodbi določata, da akte sprejema na predlog Komisije.

To velja tudi v tem primeru, saj je potreben dosleden pristop, da bi se izognili motnjam, ki jih povzročajo enostranski in nezadostno usklajeni ukrepi, ki omejujejo potovanje znotraj schengenskega območja. Člen 77(1)(a) PDEU določa, da Unija vzpostavi območje svobode, varnosti in pravice, v katerem se zagotovi, da se pri prehajanju notranjih meja ne izvaja kontrola oseb. V skladu s schengenskim pravnim redom se notranje meje lahko prehajajo na kateri koli točki brez opravljanja mejne kontrole oseb, ne glede na njihovo državljanstvo. To vključuje državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju EU, in državljane tretjih držav, ki so zakonito vstopili na ozemlje države članice, ki lahko največ 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju prosto potujejo po ozemljih vseh drugih držav članic.

Poleg tega člen 77(2)(c) in (e) PDEU določa, da pogoje, pod katerimi se lahko državljani tretjih držav prosto gibajo znotraj Unije, in odpravo kontrole oseb pri prehajanju notranjih meja ne glede na državljanstvo določita Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s Pogodbama, in ukrepov, sprejetih za njihovo uveljavitev.

V skladu s členom 168(6) lahko Svet na predlog Komisije sprejme tudi priporočila za zagotavljanje visoke ravni varovanja zdravja ljudi pri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Unije.

- **Sorazmernost**

Sprejetje enostranskih ali neusklajenih ukrepov bo verjetno privedlo do nedoslednih in razdrobljenih omejitev potovanj znotraj schengenskega območja, kar bo povzročilo

---

<sup>14</sup> COM(2021) 749 final

negotovost za državljane tretjih držav, ki so zakonito vstopili na ozemlje države članice in ki lahko prosto potujejo po ozemljih vseh drugih držav članic. Predlog ne presega tistega, kar je potrebno in sorazmerno za doseganje zastavljenega cilja.

### **3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z DELEŽNIKI IN OCEN UČINKA**

- **Naknadne ocene/preverjanja primernosti obstoječe zakonodaje**

Ni relevantno.

- **Posvetovanja z deležniki**

V predlogu se upoštevajo redne razprave z državami članicami, razpoložljive informacije o razvijajočem se epidemiološkem stanju in ustrezni razpoložljivi znanstveni dokazi.

- **Ocena učinka**

Ni relevantno.

- **Temeljne pravice**

Ni relevantno.

### **4. PRORAČUNSKE POSLEDICE**

Jih ni.

### **5. DRUGI ELEMENTI**

Ni relevantno.

Predlog

## **PRIPOROČILO SVETA**

### **o spremembi Priporočila Sveta (EU) 2020/1632 glede usklajenega pristopa k olajšanju varnega potovanja med pandemijo COVID-19 na schengenskem območju**

(Besedilo velja za EGP)

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 77(2)(c) in (e) ter člena 292, prvi in drugi stavek, Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Unija v skladu s členom 67 PDEU vzpostavi območje svobode, varnosti in pravice in zagotovi, da se pri prehajanju notranjih meja ne izvaja kontrola oseb. V skladu s schengenskim pravnim redom se notranje meje lahko prehajajo na kateri koli točki brez opravljanja mejne kontrole oseb, ne glede na njihovo državljanstvo. To vključuje državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju EU, in državljane tretjih držav, ki so zakonito vstopili na ozemlje države članice; ti lahko do 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju prosto potujejo po ozemljih vseh drugih držav članic.
- (2) Generalni direktor Svetovne zdravstvene organizacije (SZO) je 30. januarja 2020 zaradi svetovnega izbruha novega koronavirusa, ki povzroča koronavirusno bolezen 2019 (COVID-19), razglasil izredne razmere svetovnih razsežnosti v javnem zdravju. SZO je 11. marca 2020 ocenila, da je COVID-19 mogoče opredeliti kot pandemijo.
- (3) Države članice so za omejitev širjenja virusa SARS-Cov-2 sprejele različne ukrepe in nekateri med njimi so vplivali na pravico do prostega prebivanja in gibanja na ozemlju držav članic, tudi za državljane tretjih držav, ki se zakonito zadržujejo ali prebivajo na ozemlju države članice, na primer omejitve vstopa ali odreditev karantene za čezmejne potnike. Ti ukrepi so imeli v nekaterih primerih škodljiv in nesorazmeren učinek zaradi kontrol oseb pri prehajanju notranjih meja schengenskega območja, ne glede na državljanstvo.
- (4) Svet je 13. oktobra 2020 na predlog Komisije sprejel Priporočilo (EU) 2020/1475 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19<sup>15</sup>. Navedeno priporočilo opredeljuje splošna načela in skupna merila, kar vključuje tudi skupna pravila pri odločanju o omejitvah prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19. Poleg tega določa skupni okvir glede možnih ukrepov za potnike, ki prihajajo z območij z višjim tveganjem. Državam članicam tudi priporoča, naj se ob sprejemanju omejitvenih ukrepov medsebojno usklajujejo in obveščajo javnost.

---

<sup>15</sup> Priporočilo Sveta (EU) 2020/1475 z dne 13. oktobra 2020 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 (UL L 337, 14.10.2020, str. 3).

- (5) Priporočilo Sveta (EU) 2020/1632 priporoča, naj se splošna načela, skupna merila, skupni pragovi in skupni okvir ukrepov, vključno s priporočili o usklajevanju in komuniciranju, iz Priporočila (EU) 2020/1475, uporabljajo tudi za potovanja znotraj območja brez nadzora na notranjih mejah.
- (6) Da bi se upošteval razvoj dogodkov v zvezi s pandemijo COVID-19 od sprejetja Priporočila (EU) 2020/1475, je Svet na podlagi predloga Komisije navedeno priporočilo nadomestil s [Priporočilom (EU) 2021/XXXX [številko in datum vstavi UL]].
- (7) Za zagotovitev, da skupni merila, pragovi in okvir ukrepov, ki jih države članice uporabljajo za olajšanje varnega potovanja po območju brez nadzora na notranjih mejah med pandemijo COVID-19, ostanejo posodobljeni in v celoti usklajeni s skupnim pristopom, namenjenim olajšanju prostega gibanja, kakor je opredeljen v [Priporočilu (EU) 2021/XXXX], bi bilo treba sklic v Priporočilu Sveta (EU) 2020/1632 na Priporočilo (EU) 2020/1475 nadomestiti s sklicem na [Priporočilo (EU) 2021/XXXX]. To priporočilo predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda, pri katerih Irska v skladu s Sklepom Sveta 2002/192/ES ne sodeluje<sup>16</sup>. Irska torej ne sodeluje pri sprejetju tega priporočila, ki zato zanjo ni zavezujoče in se v njej ne uporablja.
- (8) To priporočilo za Bolgarijo, Hrvaško, Ciper in Romunijo predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda v smislu člena 3(2) Akta o pristopu iz leta 2003, člena 4(2) Akta o pristopu iz leta 2005 oziroma člena 4(2) Akta o pristopu iz leta 2011.
- (9) To priporočilo za Islandijo in Norveško predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda v smislu Sporazuma med Svetom Evropske unije in Republiko Islandijo ter Kraljevino Norveško o pridružitvi obeh k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda, ki spadajo na področje iz člena 1, točka C, Sklepa Sveta 1999/437/ES<sup>17</sup>.
- (10) To priporočilo za Švico predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda v smislu Sporazuma med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda, ki spadajo na področje iz člena 1, točka C, Sklepa Sveta 1999/437/ES<sup>18</sup> v povezavi s členom 3 Sklepa Sveta 2008/146/ES<sup>19</sup>.
- (11) To priporočilo za Lihtenštajn predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda v smislu Protokola med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo, Švicarsko konfederacijo in Kneževino Lihtenštajn o pristopu Kneževine Lihtenštajn k Sporazumu med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega

---

<sup>16</sup> Sklep Sveta 2002/192/ES z dne 28. februarja 2002 o prošnji Irske, da sodeluje pri izvajanju nekaterih določb schengenskega pravnega reda (UL L 64, 7.3.2002, str. 20).

<sup>17</sup> UL L 176, 10.7.1999, str. 36.

<sup>18</sup> UL L 53, 27.2.2008, str. 52.

<sup>19</sup> Sklep Sveta 2008/146/ES z dne 28. januarja 2008 o sklenitvi Sporazuma med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda v imenu Evropske skupnosti (UL L 53, 27.2.2008, str. 1).

pravnega reda, ki spadajo na področje iz člena 1, točka C, Sklepa Sveta 1999/437/ES<sup>20</sup>  
v povezavi s členom 3 Sklepa Sveta 2011/350/EU<sup>21</sup> –

SPREJEL NASLEDNJE PRIPOROČILO:

Priporočilo (EU) 2020/1632 se spremeni:

v edinem priporočilu se besedilo „Priporočila (EU) 2020/1475“ nadomesti s  
„Priporočila 2021/XXXX“.

V Bruslju,

*Za Svet  
predsednik*

---

<sup>20</sup> UL L 160, 18.6.2011, str. 21.

<sup>21</sup> Sklep Sveta 2011/350/EU z dne 7. marca 2011 o sklenitvi Protokola med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo, Švicarsko konfederacijo in Kneževino Lihtenštajn o pristopu Kneževine Lihtenštajn k Sporazumu med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda, v zvezi z odpravo kontrol na notranjih mejah in prostim gibanjem oseb, v imenu Evropske unije (UL L 160, 18.6.2011, str. 19).