

SPOROČILO KOMISIJE**Na poti k postopnemu in usklajenemu pristopu k ponovni vzpostavitvi prostega gibanja in odpravi kontrol na notranjih mejah – COVID-19**

(2020/C 169/03)

I. UVOD

Pandemija COVID-19 je v vseh evropskih državah povzročila izredne zdravstvene razmere brez primere. Zaradi odsotnosti učinkovitega zdravljenja ali cepiva in eksponentne rasti okužb v Evropi od februarja 2020 so številne države članice EU in pridružene schengenske države ⁽¹⁾ (v nadaljnjem besedilu: države članice) v svojih skupnostih uvedle obsežne ukrepe, vključno z omejitvijo gibanja in omejevanjem socialnih stikov. V skoraj vseh državah članicah so ti ukrepi zajemali omejitev prostega gibanja s ciljem zavarovati javno zdravje, med drugim tudi začasno uvedbo kontrol na notranjih mejah ⁽²⁾. Poleg tega po priporočilih Komisije z dne 16. marca ⁽³⁾, 8. aprila ⁽⁴⁾ in 8. maja ⁽⁵⁾, podprtih s smernicami z dne 30. marca ⁽⁶⁾, na zunanjih mejah Unije velja omejitev nenujnih potovanj.

V preteklih tednih so Komisija in države članice poglobile usklajevanje, skupno ukrepanje in izmenjavo informacij. To je pripomoglo k ublažitvi vpliva teh omejitev, kar je omogočilo ponovno vzpostavitev nekaterih vidikov delovanja enotnega trga, vključno z dobavo bistvenega blaga in storitev po vsej Evropi in prostega gibanja za nujna čezmejna potovanja. Namen teh prvih ukrepov je bil doseči ravnesje med ciljem zadržanja širjenja epidemije in zmanjšanjem tveganja prevelikega pritiska na zdravstvene sisteme na eni strani ter potrebo po omejitvi negativnih učinkov na prosto gibanje oseb, blaga in storitev na drugi strani.

Glede na to, da se zdravstvene razmere postopoma izboljšujejo, bi bilo treba to ravnesje nagniti v smer vrnitve k neomejenemu prostemu gibanju oseb in ponovni vzpostavitvi celovitosti schengenskega območja, ki je eden od največjih dosežkov evropskega povezovanja. Odprava omejitev je ključnega pomena za oživitev gospodarstva. Omejevanje prostega gibanja in ponovna uvedba notranjih meja škodita enotnemu trgu in ovirata nemoteno delovanje dobavnih verig. Več kot to – škodita tudi evropskemu načinu življenja v Uniji, kjer lahko državljani svobodno potujejo prek meja, ne glede na to, ali so to delavci, študenti, družinski člani ali turisti. Prizadevati si moramo za ponovno vzpostavitev tega ključnega dosežka evropskega povezovanja.

Namen tega sporočila je pozvati države članice k sodelovanju v procesu ponovnega sproščanja neomejenega čezmejnega gibanja znotraj Unije. Ponovna vzpostavitev prostega gibanja oseb in odprava kontrol na notranjih mejah morata potekati postopno, pri čemer je treba največjo pozornost nameniti življenju in zdravju državljanov. Zato bo glavni pogoj za sprostitev potovanja epidemiološko stanje skupaj z ukrepi, kot so zahteve glede varovanja javnega zdravja za različne vrste prevoze in nastanitve, da se zmanjšajo zdravstvena tveganja. Ponovna sprostitev čezmejnega gibanja je eden od predpogojev za obnovo turizma in prevoza.

Komisija skupaj s tem sporočilom predlaga sveženj ukrepov za ponovni zagon turističnega ekosistema, saj gre za eno od gonil evropskega gospodarstva, družbe in kulture. To sporočilo določa, kako bi morale postopno odpravljanje domačih in čezmejnih omejitev v skladu z načelom nediskriminacije spremljati postopno ponovno vzpostavljajo prostega gibanja za Evropejce in Evropejke ter odprava kontrol na notranjih mejah.

⁽¹⁾ Pridružene schengenske države so Islandija, Lihtenštajn, Norveška in Švica.

⁽²⁾ Kot je navedeno v točki 18 Smernic Komisije C(2020) 1753 z dne 16. marca 2020, lahko države članice ponovno uvedejo začasne kontrole na notranjih mejah, če je to upravičeno zaradi zagotavljanja javnega reda ali notranje varnosti. V izjemno kritičnih razmerah lahko država članica oceni, da je ponovna uvedba mejnih kontrol potrebna zaradi tveganja, ki ga pomeni nalezljiva bolezen. Države članice morajo ponovno uvedbo mejnih kontrol priglasiti v skladu z zakonikom o schengenskih mejah.

⁽³⁾ COM(2020) 115 final.

⁽⁴⁾ COM(2020) 148 final.

⁽⁵⁾ COM(2020) 222.

⁽⁶⁾ Navodila o izvajanju začasnih omejitev nenujnih potovanj v Evropsko unijo, o poenostavitvi tranzitne ureditve za repatriacijo državljanov EU in o učinkih na vizumsko politiko, C(2020) 2050, z dne 30. marca 2020.

II. SKUPNI EVROPSKI ČASOVNI NAČRT

Predsednica Evropske komisije in predsednik Evropskega sveta sta 15. aprila 2020 izdala Skupni evropski časovni načrt za odpravo ukrepov za zajezitev COVID-19 (v nadaljnjem besedilu: skupni načrt). Načrt vsebuje niz priporočil državam članicam za postopno odpravo sprejetih ukrepov in poziv k postopnemu pristopu k ponovni vzpostavitvi neomejenega prostega gibanja in odpravi začasnih kontrol na notranjih mejah, ki jih je uvedla večina držav članic. V drugi fazi je v načrtu predvidena tudi odprava omejitev za nenujna potovanja v EU prek zunanje meje, kar bo odvisno od stalnega ocenjevanja, ki ga bo opravljala Komisija.

V skupnem načrtu se Komisijo poziva, naj še naprej (1) analizira **sorazmernost ukrepov** držav članic za obvladovanje pandemije COVID-19 glede na razvoj dogodkov in (2) zahteva odpravo ukrepov, ki veljajo za nesorazmerne, zlasti kadar vplivajo na enotni trg. Poudarjen je tudi skupni evropski interes, da se ukrepi zaradi COVID-19 sproščajo **usklajeno**. Poleg nujnosti obvladovanja pandemije COVID-19 in njenih neposrednih posledic je treba ponovno vzpostaviti normalno delovanje evropskih družb in gospodarstev. Odpravo omejitev potovanj in kontrol na notranjih mejah bi bilo treba pregledati vzporedno s postopkom odprave omejitev znotraj ozemelj držav članic. Vse ukrepe je treba sprejeti ob polnem zavedanju tveganja, da se sproži drugi val prenosa v skupnosti, ki bi zahteval ponovno uvedbo strožjih zajezitvenih ukrepov. V skupnem načrtu je prav tako navedeno, da bo treba nameniti pozornost razmeram v državah sosedsstva EU. Komisija je v skladu s svojim sporočilom o podpori Zahodnemu Balkanu pri soočanju s COVID-19 in okrevanju po pandemiji ⁽⁷⁾ pripravljena, da regijo tesno poveže z izvajanjem svojega skupnega načrta.

Skupni načrt navaja tri vprašanja, ki jih je treba upoštevati pri oceni, ali je nastopil čas za postopno odpravo omejitev potovanj in kontrol na notranjih mejah. To so (1) epidemiološka merila; (2) zmogljivosti zdravstvenega sistema in (3) ustrezne zmogljivosti za spremljanje. V tem okviru je v načrtu pojasnjeno, da bi bilo treba trenutne kontrole na notranjih mejah in omejitve potovanj odpraviti, ko bo epidemiološko stanje v zadostni meri poenoteno in se bodo pravila o omejevanju socialnih stikov uporabljala v širokem obsegu in odgovorno ⁽⁸⁾. V skupnem načrtu je ponovno poudarjeno, da bi morali pri postopni odpravi omejitev prostega gibanja in ponovnem odprtju meja imeti prednost čezmejni in sezonski delavci, pri čemer bi se bilo treba izogniti vsakršni diskriminaciji mobilnih delavcev iz EU ⁽⁹⁾.

III. ODPRAVA UKREPOV ZA ZAJEZITEV COVID-19 NA NOTRANJNH MEJAH: MERILA IN FAZE

Proces na poti k odpravi omejitev potovanj in kontrol na notranjih mejah bo zahteval tehtanje in uravnoteženje različnih meril ob upoštevanju posebnega epidemiološkega stanja v vsaki državi članici, ki se lahko razlikuje po posameznih območjih in regijah. Ta objektivna podlaga je bistvena za zagotovitev odpravljanja omejitev na nediskriminatoren način. Faze, predlagane v tem sporočilu, bi bilo treba izvajati usklajeno. Proces bi moral biti tudi prilagodljiv in vključevati možnost ponovne uvedbe nekaterih ukrepov, če bi bilo to potrebno zaradi epidemiološkega stanja, ali celo omogočiti hitrejšo odpravljanje ukrepov, če to dopuščajo razmere. Na njegov časovni potek bodo vplivali tudi državljani in državljanke sami, in sicer z upoštevanjem ukrepov za omejevanje socialnih stikov. Vse faze bi morale temeljiti na oceni spreminjajočih se razmer in stalnem spremljanju meril. V ta namen bo mehanizem usklajevanja, določen v oddelku IV, bistvenega pomena za zagotavljanje medsebojnega zaupanja in operativne skladnosti.

III.1 Merila

Odprava omejitev potovanj in kontrol na notranjih mejah mora temeljiti na skrbnem razmisleku o epidemiološkem stanju v Evropi in posameznih državah članicah. Pri ukrepih, ki jih je treba sprejeti na nacionalni ravni za postopno odpravo omejitev potovanj, bi bilo treba upoštevati (a) oceno približevanja epidemiološkega stanja v državah članicah v kombinaciji

⁽⁷⁾ COM(2020) 315 final.

⁽⁸⁾ Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni (ECDC) bo v sodelovanju z državami članicami redno posodabljal zemljevid z epidemiološkimi podatki na regionalni ravni.

⁽⁹⁾ Smernice za uresničevanje prostega gibanja delavcev, ki jih je Komisija sprejela 30. marca 2020: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03)).

s (b) potrebo po uporabi zaježitvenih ukrepov, vključno z omejevanjem socialnih stikov ob sočasni graditvi in ohranjanju zaupanja v družbah, in (c) sorazmernost, tj. primerjavo koristi ohranitve splošnih omejitev z gospodarskimi in socialnimi vidiki, vključno z vplivom na čezmejno mobilnost delovne sile EU in trgovino ⁽¹⁰⁾. Ta merila bodo omogočila postopen, prilagodljiv in usklajen pristop k odpravi mejnih kontrol in omejitev potovanj.

Komisija na podlagi posvetovanj „informatijske skupine za koronavirus/COVID-19 – notranje zadeve“ in ob upoštevanju znanstvenega mnenja Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni (ECDC) priporoča državam članicam, naj upoštevajo naslednje elemente in politične premisleke glede odprave omejitev prostega gibanja in kontrol na notranjih mejah.

(a) *Epidemiološko stanje*

V EU bi bilo treba omejitve potovanj najprej odpraviti na območjih, na katerih je epidemiološko stanje na podlagi smernic, ki jih je izdal ECDC, primerljivo, in kjer so na voljo zadostne zmogljivosti v smislu zmogljivosti bolnišnic, testiranja, nadzora in sledenja stikov. To je potrebno, da se preprečijo diskriminatorni ukrepi in zagotovi usklajeno ukrepanje po vsej EU. Poleg tega ECDC v sodelovanju z državami članicami pripravlja in bo stalno posodabljal zemljevid ⁽¹¹⁾ ravni prenosa COVID-19, tudi na podnacionalni ravni (raven NUTS3). Namen zemljevida je ponuditi informacije na ravni EU, ki jih bodo uporabljali organi, prevozniki in ponudniki storitev. Bistvenega pomena je, da države članice centru ECDC posredujejo potrebne informacije o nadzoru, da se bo zemljevid lahko stalno posodabljal in ga bodo kot zanesljiv referenčni vir uporabljali tudi državljani in državljanke. Države članice bi morale potrebne podatke sporočiti centru ECDC ali prek Odbora za zdravstveno varnost, da bi s tem zagotovile čim bolj natančno, primerljivo in učinkovito regionalno spremljanje ravni prenosa, vključno s stopnjami prenosa in okužbe, stopnjami sprejemov v enote za intenzivno nego in stopnjami testiranja.

Stanje v posameznih državah članicah oziroma v regijah ali območjih na podnacionalni ravni mora biti ves čas del intenzivnih in redno posodobljenih komunikacijskih kampanj. To je potrebno za zagotovitev, da lahko ljudje, ki prečkajo meje, načrtujejo in delujejo na podlagi preglednih informacij in ob polnem poznavanju položaja, kar jim omogoča, da prevzamejo individualno odgovornost pri spoštovanju zdravstvenih priporočil med potovanjem. Komisija bo ta prizadevanja na področju komuniciranja podprla tako, da bo na svojem spletišču med drugim še naprej javno objavljala seznam kontrol na notranjih mejah v danem trenutku ⁽¹²⁾.

(b) *Zaježitveni ukrepi, vključno z omejevanjem socialnih stikov*

Predpogoj za odpravo omejitev pri potovanju, tudi prek meja, je zmožnost zagotoviti, da se lahko zaježitveni ukrepi, kot je omejevanje socialnih stikov, upoštevajo na celotnem potovanju, od odhoda do namembnega kraja, vključno s prečkanjem meje. Če je omejevanje socialnih stikov težje zagotoviti, bi bilo treba uvesti dodatne zaščitne ukrepe, ki bi ustvarili enakovredno raven zaščite, in sicer v skladu s priporočili, ki so bila izdana za sektor prevoza in gostinstva ⁽¹³⁾. V tem okviru so aplikacije za sledenje stikov koristne in v skladu z nedavnimi smernicami Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni (ECDC) ⁽¹⁴⁾ ter Usmeritvami v zvezi z varstvom podatkov za aplikacije, ki podpirajo boj proti pandemiji COVID-19 ⁽¹⁵⁾. Komisija in države članice so objavile protokol o načelih interoperabilnosti, da bi zagotovile, da lahko odobrene aplikacije za sledenje stikov na prostovoljni osnovi delujejo čezmejno in da so zanesljive ne glede na to, kje v Evropi se nahajajo njihovi uporabniki ⁽¹⁶⁾.

Medtem ko naj bi se zaježitveni ukrepi v okviru splošne izhodne strategije sprostili, bo ostala potreba po nekaterih ukrepih, vključno z individualnimi ukrepi za omejevanje socialnih stikov in ukrepi za omejevanje stikov v organizacijah.

Vse države članice bi morale ohraniti individualno usmerjene ukrepe za zmanjšanje tveganja prenosa virusa ⁽¹⁷⁾. Bistvenega pomena so testiranje in povečanje zmogljivosti za testiranje, sledenje stikov ter uporaba osamitve in karantene v primerih, ko se odkrijejo primeri domnevne okužbe s COVID-19. Države članice lahko razmislijo tudi o uporabi sistematičnega, naključnega ali na podlagi tveganja temelječega preskušanja kot načina spremljanja tveganja ponovnega širjenja virusa, kar zadeva potnike, ko se ti vrnejo domov.

⁽¹⁰⁾ Na primer obmejni in sezonski delavci.

⁽¹¹⁾ <https://qap.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/COVID-19.html>

⁽¹²⁾ Glej https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en.

⁽¹³⁾ C(2020) 3139 in C(2020) 3251.

⁽¹⁴⁾ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19-contact-tracing-public-health-management>

⁽¹⁵⁾ C(2020) 2523 final, z dne 16. aprila 2020.

⁽¹⁶⁾ Protokol o načelih interoperabilnosti za prostovoljne aplikacije za sledenje stikom z dne 13. maja 2020.

⁽¹⁷⁾ Ti bi morali vključevati: stalno obveščanje javnosti, nasveti za ljudi s simptomi v zvezi z osamitvijo in stikom z zdravstvenimi službami; higiena rok; higiena kašljanja/kihanja; fizična razdalja med ljudmi; nošenje mask, ki se lahko šteje kot sredstvo za nadzor pri viru (tj. preprečevanje širjenja kapljic od okuženih ljudi s simptomi ali brez njih).

ECDC bo ob podpori Komisije in držav članic še naprej zbiral ustrezne informacije od držav članic, da bi pridobil pregled zajezitvenih ukrepov v državah članicah, vključno z ukrepi za omejevanje socialnih stikov.

Državljeni morajo biti opolnomočeni, da z odgovornim ravnanjem zaščitijo sebe in druge. To terja usklajen pristop držav članic, ki so začele odpravljati omejitve potovanj, k ukrepom omejevanja socialnih stikov. V kar največji meri se je treba izogniti nevarnosti, da nasprotujoče si informacije povzročijo zmedo in nespoštovanje omejevanja socialnih stikov. V ta namen bi lahko države članice na primer postavile enotno in dostopno spletišče, na katerem bi potniki lahko vnaprej pridobili informacije, in zagotovile, da bodo državljani ob vstopu na njihovo ozemlje samodejno prejeli sporočilo SMS, ki bo vsebovalo informacije o nacionalni ali regionalni informacijski točki v zvezi s posebnimi ukrepi in omejitvami, ki se uporabljajo v času pandemije COVID-19, ter informacije o tem, na koga se obrniti, če se pri njih pojavijo simptomi COVID-19.

(c) *Ekonomski in socialni vidiki*

Enotni trg je skupni prostor. Dobavne verige in ponudniki storitev ne delujejo vzdolž nevidnih meja, zlasti ne v obmejnih regijah. Ukrepi, uvedeni za varovanje javnega zdravja, so nedvomno potrebni, vendar jih spremljajo visoki ekonomski in socialni stroški, zato bi morali vključevati tehten premislek o vplivu na enotni trg. Zlasti glede na skupna evropska prizadevanja za oživitev gospodarstva brez primere morajo biti omejitve učinkovite in sorazmerne ter ne smejo presegati tistega, kar je potrebno za zajezitev pandemije in varovanje javnega zdravja.

Omejitve, ki so bile uvedene za varovanje javnega zdravja zaradi obvladovanja krize COVID-19, so na splošno privedle do hudih gospodarskih in socialnih posledic, vključno z upadom povpraševanja po izdelkih in storitvah, kar je povzročilo skoraj popolno mirovanje nekaterih sektorjev, na primer turizma, ter motenj v dobavnih verigah in prostem gibanju delavcev in storitev prek meja.

Vzporedno s tem, ko države članice uspešno omejujejo kroženje virusa, bi bilo treba splošne omejitve prostega gibanja v druge regije ali območja v državah članicah s podobnim splošnim profilom tveganja in iz njih nadomestiti z bolj ciljno usmerjenimi ukrepi, ki dopolnjujejo ukrepe omejevanja socialnih stikov in učinkovito sledenje in testiranje vseh domnevno obolelih. Še naprej bi bilo treba prednost nameniti sproščanju preostalih omejitev čezmejnega gibanja na ključnih področjih zdravstvenih, socialnih in gospodarskih dejavnosti, vse dokler se v celoti ponovno ne vzpostavi prost promet.

To je pomembno ne le za ponovno oživitev gospodarstva, temveč tudi s socialnega in družinskega vidika. Številne družine so se dolgo obdobje držale ločeno, da bi tako pomagale zajeziti širjenje virusa. Državljeni in državljanke so se pogosto odpovedali vračanju domov k svojim družinam, da bi tako prispevali k reševanju krize. Tako so med drugim ravnali v bolnišnicah, domovih starejših občanov, v kmetijskem sektorju in v storitvenem sektorju. Takoj ko epidemiološko stanje to dopušča, je treba ljudem omogočiti varno potovanje, da se lahko ponovno vrnejo v svoje družine.

S predstavniki držav članic so bile o teh vprašanjih opravljene razprave in v naslednjem diagramu so povzeta merila in načela za usklajen pristop.

Merila in načela usklajenega pristopa k odpravi omejitev prostega gibanja in kontrol na notranjih mejah

Ekonomski in socialni vidiki:

zagotovitev poenostavljenega tranzita
zdravstveni delavci, čezmejni in obmejni delavci, sezonski delavci v kmetijstvu, delavci v prevozništvu
pomembni družinski razlogi, repatriacija
dajanje prednosti prevozu blaga in zagotavljanju storitev
gradbene in proizvodne dejavnosti
drugi ekonomski razlogi
rekreacija in turizem (počitniške hiše, hoteli, parki)

postopen pristop
izmenjava informacij
jasno obveščanje vseh deležnikov in državljanov
sorazmerni in nediskriminatorni ukrepi
stalno spremljanje ukrepov
gradnja medsebojnega zaupanja

Epidemiološko stanje:

- ▶ trajno zmanjšanje števila novih okužb / reprodukcijskega števila, števila (neto) hospitalizacij in bolnikov na intenzivni negi,
- ▶ zmogljivost in pripravljenost nacionalnih zdravstvenih sistemov,
- ▶ testiranje, sledenje stikov, osamitev in karantena.

Zaježitveni ukrepi in omejevanje socialnih stikov:

- zdravstveni pregledi po potrebi,
- osebna zaščitna oprema,
- tehnološke rešitve, npr. uporaba interoperabilnih prostovoljnih aplikacij za čezmejno sledenje,
- ločevanje potnikov ali drugi dodatni zaščitni ukrepi / enakovredni ukrepi,
- usklajevanje med odhodnimi in namembnimi državami pri potovanjih z letali, trajekti itd.,
- natančno spremljanje.

III.2 Postopni pristop

ECDC v svoji oceni tveganja ugotavlja, da lahko prehitro ali neusklajeno odpravljanje ukrepov brez vzpostavljenih ustreznih zmogljivosti spremljanja in zdravstvenega sistema povzroči nenaden ponoven pojav stalnega prenosa virusa v skupnosti ⁽¹⁸⁾. Zato bi bilo treba predvideti postopni pristop za odpravo omejitev potovanj in kontrol na mejah, na podoben način kot za domače omejitve, za katere velja postopno odpravljanje. Postopek se lahko strukturira v tri faze ob upoštevanju meril iz oddelka III.1. Prehod iz faze 0, ki je trenutno stanje, v naslednjo fazo bi moral biti prožen, pri čemer bi morali po potrebi narediti korak nazaj, če bi se epidemiološko stanje poslabšalo. V zvezi s tem bi bilo treba pripraviti ustrezne načrte pripravljenosti, ki bi omogočili hitro ponovno uvedbo ukrepov ali njihovo odpravo prej, kot je bilo pričakovano, glede na spreminjajoče se epidemiološko stanje.

Pri postopnem odpravljanju omejitev potovanj bi lahko predvideli upoštevanje praktičnega napredka pri zagotavljanju omejevanja socialnih stikov ali enakovrednih zaježitvenih ukrepov na področjih, ki so najbolj relevantna za potovanja, zlasti različnih načinov prevoza in vrst nastanitve. Smernice za postopno ponovno vzpostavitev prevoznih storitev in poveztivosti ter smernice za zdravstvene protokole v gostinskih obratih, ki jih je Komisija sprejela skupaj s tem sporočilom ⁽¹⁹⁾, vsebujejo konkretne elemente, na podlagi katerih lahko pristojni organi ali panožni organi podrobneje opredelijo, gospodarski subjekti pa vzpostavijo ukrepe, ki omogočajo enakovredne ravni varstva, zlasti v prometnem sektorju in turizmu. Pri odločanju glede procesa na poti k odpravi omejitev potovanj in kontrol na notranjih mejah bi bilo treba upoštevati praktično izvajanje teh smernic in načel.

Kar specifično zadeva **turizem in prevoz**, bi bilo treba pri postopni odpravi omejitev potovanj in kontrol upoštevati tudi gospodarske in socialne posledice pandemije ter z njo povezanih preventivnih ukrepov. Nove smernice ⁽²⁰⁾, protokoli in standardi v zvezi s COVID-19 lahko zagotovijo vzpostavitev izvedljivih, cenovno dostopnih in sorazmernih ukrepov za zmanjšanje tveganj zaradi potovanj, tj. za različne načine prevoza potnikov, najem vozil, rekreacijsko čolnarjenje, različne vrste nastanitve, gostinstvo, znamenitosti, razstave itd. Ko se bodo taki protokoli dejansko uporabljali, bi lahko odpravili omejitve potovanj za navedene načine prevoza in nekatere vrste turističnih dejavnosti, da se lahko načrtujejo počitniška potovanja, kot je navedeno v skupnem načrtu.

— Faza 0: Trenutno stanje

Zaradi pandemije COVID-19 so številne države članice v svojih skupnostih uvedle obsežne ukrepe, vključno z omejitvijo gibanja in omejevanjem socialnih stikov, kar je imelo hude posledice za gibanje znotraj države in prek meja. Skoraj vse države članice so začasno uvedle kontrole na notranjih mejah, da bi zavarovale javno zdravje. Poleg tega na zunanjih mejah Unije velja omejitev nenujnih potovanj od 30. marca, ko je Komisija objavila smernice.

Komisija je za reševanje resnih težav, ki so nastale zaradi ponovne uvedbe kontrol na notranjih mejah in omejitev potovanj, ter za omejitev vpliva na delovanje notranjega trga mobilizirala vse potrebne vire in zagotovila usklajevanje na ravni EU. Poleg tega je predstavila tudi praktične smernice za zagotavljanje neprekinjenega pretoka življenjsko pomembnega blaga po vsej EU prek zelenih voznih pasov, za olajšanje zračnih tovornih operacij in za zagotovitev uresničevanja prostega gibanja delavcev ⁽²¹⁾.

Marsikje v EU opravljajo kritične poklice osebe, ki živijo v eni državi članici, delajo pa v drugi. Omejitve v zvezi s prehajanjem meja, ki so jih uvedle države članice, zato povzročajo dodatne težave in lahko ovirajo prizadevanja za reševanje krize zaradi COVID-19. Od sprejetja smernic za uresničevanje prostega gibanja delavcev so se razmere na terenu sicer izboljšale, vendar še vedno obstajajo velike težave pri prehajanju nekaterih notranjih meja. Države članice bi zato morale omogočiti delavcem, zlasti tistim v prevozništvu, obmejnim delavcem in sezonskim delavcem, ter ponudnikom storitev, da prečkajo meje in imajo neoviran dostop do svojega delovnega mesta ⁽²²⁾. To bi morale veljati tudi, kadar so taki delavci in ponudniki storitev le v tranzitu čez državo članico. Države članice bi morale delodajalce opozoriti tudi na nujnost ustreznega varovanja zdravja in varnosti.

⁽¹⁸⁾ Ocena tveganja ECDC

⁽¹⁹⁾ C(2020) 3139 in C(2020) 3251.

⁽²⁰⁾ C(2020) 3139.

⁽²¹⁾ Za pregled vseh smernic glej https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_sl.

⁽²²⁾ Za neizčrpen seznam kritičnih poklicev glej uvodno izjavo 2 smernic za uresničevanje prostega gibanja delavcev, ki jih je Komisija sprejela 30. marca 2020: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03)).

Komisija tesno sodeluje z Evropskim parlamentom in Svetom, da bi čim prej končali tekoči pregled pravil koordinacije sistemov socialne varnosti (uredbi (ES) št. 883/2004 in (ES) št. 987/2009), ki ga je treba hitro zaključiti, da bi zagotovili, da se lahko mobilni delavci, ki jih je prizadela kriza in zlasti zaprtje meja, zanesejo na dobro delujočo koordinacijo sistemov socialne varnosti s posodobljenimi pravili, ki bodo zagotavljala njihove pravice.

Smernice Komisije pomembno zmanjšujejo vpliv omejitev na enotni trg in prosto gibanje ter bi se morale uporabljati, dokler se ne odpravijo kontrole na notranjih mejah in splošnejše omejitve potovanj.

— **Faza 1: Na poti k ponovni vzpostavitvi prostega gibanja z delno odpravo omejitev in kontrol na notranjih mejah**

Omejitve potovanj in kontrol na mejah bi bilo treba postopno odpraviti **po vsej EU**, če se bo epidemiološko stanje v celotni Evropi še naprej tako pozitivno razvijalo, zlasti če se doseže dovolj nizka stopnja prenosa. Če to ni takoj mogoče, bi bilo treba omejitve potovanj in kontrole na mejah odpraviti za **regije, območja in države članice**, kjer se epidemiološko stanje razvija pozitivno in dovolj podobno. Če je epidemiološko stanje manj podobno, se lahko uporabijo dodatni zaščitni ukrepi in spremljanje.

Prvi korak v tej smeri je mogoče storiti, ko domače epidemiološko stanje omogoča odpravo domačih omejitev prostega gibanja. Za čezmejni promet bo prav tako treba spoštovati smernice, ki določajo varnostne zahteve za različne načine prevoza, kot je določeno v smernicah za postopno ponovno vzpostavitev prevoznih storitev in povezljivosti, kadar je epidemiološko stanje manj podobno, pa se lahko zagotovi spremljanje. Kadar se država članica odloči dovoliti potovanja na svoje ozemlje ali v določene regije in na območja na svojem ozemlju, bi morala to storiti na nediskriminatoren način, da omogoči potovanja iz vseh regij ali držav članic EU s podobnim epidemiološkim stanjem.

Če še ni odločeno, da se nadzor na notranjih mejah odpravi v celoti, je mogoče sprejeti tudi ukrepe za začetek postopka odprave omejitev, kot je nadomestitev sistematičnih kontrol na mejah s kontrolami na podlagi ocene tveganja ali z lokalnimi policijskimi ukrepi.

Za odpravo omejitev prostega gibanja in kontrol na mejah bo med drugim potrebno tesno usklajevanje med državami članicami. Pred vsako novo ureditvijo je treba obvestiti vse države članice in vedno mora biti jasno, da se vse selektivne odločitve o omejitvi potovanj v določene regije znotraj države članice ali iz njih sprejmejo iz popolnoma objektivnih razlogov, tj. vse predvidene omejitve, ki se ohranijo, bi morale temeljiti zgolj na premislekih glede javnega zdravja ter biti sorazmerne in nediskriminatorne. Zlasti kadar se država članica odloči odpraviti svoje omejitve gibanja v drugo državo članico in iz nje ali v zvezi z regijami ali območji katere koli take države članice, mora to brez diskriminacije veljati za vse državljane EU in za vse rezidente navedene države članice, ne glede na njihovo državljanstvo, veljati pa mora tudi za vse dele Unije, ki imajo podobno epidemiološko stanje. Odprava kontrol ne bi smela biti omejena na geografsko bližino sosednjih držav članic, temveč bi morala temeljiti na primerljivem epidemiološkem stanju in izvajanju smernic v zvezi z zdravjem v regijah, ne glede na njihovo bližino. Nemoten tranzit bi bilo treba olajšati za osebe, ki potujejo iz poklicnih ali osebnih razlogov.

Nemoteno in varno potovanje mora biti mogoče iz poklicnih razlogov, vendar je pomembno tudi iz **osebnih razlogov, kot so obiski družine**. Zaradi krize so morali biti družinski člani v različnih državah članicah dolgo časa ločeni, pri čemer so mnogi med njimi pomembno prispevali k boju proti virusu. Pomembno je, da njihov prispevek počastimo tako, da omogočimo varno ponovno združitve družin iz držav članic, ki imajo podobno epidemiološko stanje.

— **Faza 2: Splošna odprava omejitev in kontrol na notranjih mejah**

Ko bo epidemiološko stanje širom EU dovolj pozitivno in poenoteno, bo ta druga faza zajemala odpravo vseh omejitev in kontrol na notranjih mejah, povezanih s COVID-19, pri čemer se bodo ohranili potrebni zdravstveni ukrepi (osebna higiena, omejevanje socialnih stikov itd.) na (delih) ozemelj držav članic, ohranile pa se bodo tudi obsežne informacijske kampanje. Še vedno velja, da je za prosto gibanje oseb, blaga in storitev treba v celoti spoštovati smernice, ki določajo varnostne zahteve za različne načine prevoza in vrste nastanitve.

IV. MEHANIZEM USKLAJEVANJA

Komisija ima lahko vlogo podpiranja in usklajevanja pri pripravi odločitev za odpravo omejitev prostega gibanja in kontrol na notranjih mejah, vendar so države članice tiste, ki ocenijo stanje v svoji državi na podlagi zgoraj navedenih meril in sprejmejo odločitev o odpravi omejitev. Podobno kot pri odločitvah o ponovni uvedbi začasnih kontrol na notranjih mejah bi bilo treba odločitve o odpravi kontrol sprejeti v posvetovanju z drugimi državami članicami, zlasti tistimi, ki jih te odločitve neposredno zadevajo.

Komisija in države članice so si od začetka izbruha redno izmenjevale informacije in dobre prakse prek različnih forumov, vključno na tehnični ravni prek „informatijske skupine za koronavirus/COVID-19 – notranje zadeve“ ter na politični ravni prek rednih videokonferenc, ki jih je sklicevala Komisija. Ohranjanje tesnega usklajevanja med državami članicami, ki temelji na medsebojnem zaupanju in doseganju skupnih ciljev, je izjemnega pomena in bi moralo biti še naprej del postopnega pristopa. Komisija bo zato še naprej zagotavljala te forume za take izmenjave, da bi olajšala in pripravila odločanje glede usklajene in postopne odprave omejitev prostega gibanja in kontrol na notranjih mejah.

V okviru posamezne izhodne strategije bi bilo treba okrepiti izmenjavo informacij, ukrepanje na podlagi dela „informatijske skupine za koronavirus/COVID-19“ ter usklajevanje, da bi zagotovili ciljno usmerjen in dosleden pristop k odpravi omejitev prostega gibanja in kontrol na notranjih mejah v skladu s pravili in načeli EU, hkrati pa zagotovili potrebno prožnost za zadevne države.

Da bi se izognili vzpostavljanju novega mehanizma usklajevanja ali platforme, Komisija predlaga, da se priprava konkretnih priporočil izvede znotraj obstoječih in dobro delujočih okvirov. To bi se lahko na primer izvedlo v okviru enotne ureditve EU za politično odzivanje na krize (IPCR), ki je zdaj v polnem teku. Svet bi lahko okrepil neformalno usklajevanje med državami članicami in Komisijo, vključno s pripravo ciljno usmerjenih priporočil. Komisija bo imela seveda še naprej institucionalno vlogo, vključno z omogočanjem izmenjave informacij in dobrih praks na tehnični ravni.

V. SKLEP

To sporočilo zarisuje nadaljnje korake v podporo državam članicam pri njihovih prizadevanjih za odpravo omejitev prostega gibanja in kontrol na notranjih mejah. Glede na nenehno spreminjajoče se in dinamično stanje pandemične krize COVID-19 se bo izmenjava informacij med Komisijo in državami članicami nadaljevala na tehnični ravni, po potrebi pa dodatno tudi na politični ravni. Kot je poudarjeno v skupnem načrtu, bo uporabljen skrbno umerjen, usklajen in postopen pristop. Komisija bo še naprej analizirala sorazmernost ukrepov držav članic za obvladovanje pandemije COVID-19 glede notranjih in zunanjih meja ter omejitev potovanj in bo posredovala z zahtevo po odpravi ukrepov, ki veljajo za nesorazmerne.

Čeprav je jasno, da je odločitev o ponovni vzpostavitvi prostega gibanja z odpravo kontrol na mejah in omejitev potovanj zelo občutljiva, je bistveni del postopne odprave omejitev, s katerimi se danes srečujejo državljani in podjetja. Zavlačevanje tega procesa prek tistega, kar je potrebno zaradi javnega zdravja, bi pomenilo veliko breme ne le za delovanje enotnega trga, ampak tudi za življenja milijonov državljanov in državljanek EU, ki so jim bile odvzete prednosti prostega gibanja, ki je ključni dosežek Evropske unije. Ponovna vzpostavitev nemotenega delovanja enotnega trga je nujno potrebna za okrevanje gospodarstva EU, zlasti za pomemben turistični ekosistem in promet.

Komisija je pripravljena sodelovati z državami članicami v okviru „skupine za koronavirus/COVID-19 – notranje zadeve“ ter v okviru enotne ureditve EU za politično odzivanje na krize, da bi utrila pot napredku k fazama 1 in 2, takoj ko bodo to dopuščale razmere, s splošnim ciljem ponovne vzpostavitve celovitosti schengenskega območja ter ponovnega neomejenega, prostega gibanja oseb, delavcev, blaga in storitev v EU brez meja.