



Брюксел, 4.9.2020 г.  
COM(2020) 499 final

2020/0256 (NLE)

Предложение за

**ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

**относно координиран подход за ограничаване на свободното движение в отговор  
на пандемията от COVID-19**

(текст от значение за ЕИП)

## ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

### 1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

#### • Основания и цели на предложението

Правото на гражданите на ЕС да се движат и да пребивават свободно в рамките на Европейския съюз е едно от най-ценените постижения на Съюза и важен двигател на неговата икономика.

За да се ограничи разпространението на COVID-19<sup>1</sup>, държавите членки приеха различни мерки, някои от които засегнаха правото на гражданите да се движат свободно на територията на Европейския съюз. Тези мерки често включваха ограничения за влизане в друга държава членка или други специфични изисквания (като например поставяне под карантина), приложими спрямо трансгранични пътници, включително спрямо такива, които пътуват за икономически цели, например работници и предприемачи.

Въпреки че мерките бяха насочени към опазването на здравето и благосъстоянието на гражданите, те доведоха до сериозни последици за свободата на движение в рамките на Съюза, което оказва верижен ефект върху вътрешния пазар. Възстановяването на свободата на движение, като същевременно се опазва общественото здраве, е приоритет, независимо дали се отнася до работа, семейни причини или отдых. Упражняването на правата на свободно движение, предоставени пряко от Договорите на граждани на Съюза, следва да продължи да бъде възможно, като същевременно се ограничи повторното разпространение на вируса в областите, в които той е овладян.

От избухването на пандемията досега Комисията работи в тясно сътрудничество с държавите членки за осигуряване на постепенно възстановяване на свободното движение. През март 2020 г. Комисията издаде Насоки за мерки за управление на границите с цел опазване на здравето и гарантиране на наличността на стоки и основни услуги<sup>2</sup> и Насоки относно упражняването на свободното движение на работници по време на епидемичния взрив от COVID-19<sup>3</sup>, съдържащи указания относно свободното движение на пограничните работници, сезонните работници и самостоятелно заетите лица, упражняващи критични професии.

На 13 май 2020 г., като част от пакет с насоки и препоръки, които да помогнат на държавите членки постепенно да премахнат ограниченията върху свободното движение, Комисията прие съобщение за поэтапен и координиран подход за възстановяване на свободата на движение и премахване на контрола по вътрешните

---

<sup>1</sup> Позоваването на държавите членки включва всички държави членки, обвързани от постиженията на правото на ЕС в областта на свободното движение, както и третите държави, обвързани от правилата за свободно движение (т.е. Исландия, Лихтенщайн и Норвегия въз основа на Споразумението за ЕИП, Швейцария въз основа на Споразумението за свободното движение на хора и Обединеното кралство по време на преходния период, установен до 31 декември 2020 г. въз основа на Споразумението за оттегляне на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия).

<sup>2</sup> ОВ С 86I, 16.3.2020 г., стр. 1.

<sup>3</sup> ОВ С 102I, 30.3.2020 г., стр. 12.

граници<sup>4</sup>, като се позова също така на гъвкавостта за повторно въвеждане на определени мерки, ако епидемиологичната обстановка го изисква.

На 11 юни 2020 г. Комисията прие съобщение до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета относно третата оценка на прилагането на временното ограничение на неналожителните пътувания до ЕС<sup>5</sup>, в която тя настоятелно прикани държавите членки да завършат премахването на ограниченията върху свободното движение в рамките на ЕС веднага щом епидемиологичната обстановка го позволи.

На 15 юли Комисията прие съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно готовност в краткосрочен план на системите за здравеопазване в ЕС за епидемични взривове от COVID-19<sup>6</sup>.

На 7 август 2020 г. службите на Комисията изпратиха до държавите членки административно писмо, в което припомниха принципите, приложими към ограниченията върху свободното движение, за да могат да се вземат информирани решения относно ограниченията върху свободното движение, свързани с пандемията. В съответствие с принципа на пропорционалност ограниченията на това право трябва да бъдат необходими и действително да отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на другите. Писмото също така имаше за цел да се насърчи координацията и да се осигурят яснота и предвидимост за гражданите и предприятията.

Продължават да са необходими допълнителен напредък и усилия за координация между държавите членки. Като се има предвид развитието на пандемията, някои държави членки запазиха или въведоха отново някои ограничения върху свободното движение в рамките на ЕС. Едностранните мерки доведоха до значителни смущения. Въпреки че до голяма степен забраните за влизане бяха междувременно отменени, предприятията и гражданите все още са изправени пред широк спектър от разнопосочни мерки, които често се приемат в много кратки срокове, основават се на много различни критерии или не са достатъчно координирани с другите държави членки. Това доведе до голяма несигурност както за гражданите, така и за предприятията.

Като се има предвид опитът, натрупан от по-ранните етапи на пандемията, е необходим добре координиран, предвидим и прозрачен подход към приемането на ограничения върху свободното движение. Предотвратяването на разпространението на вируса, опазването на здравето на гражданите и запазването на свободното движение в рамките на Съюза при безопасни условия са от решаващо значение за усилията за безопасно възстановяване на икономиката на ЕС и за гарантиране на гладкото функциониране на вътрешния пазар. Необходимо е специално внимание, за да се гарантира неограничена трансгранична икономическа дейност.

---

<sup>4</sup> ОВ С 169, 15.5.2020 г., стр. 30.

<sup>5</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52020DC0399>

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0318&from=GA>

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

Тази препоръка служи за прилагане на съществуващите разпоредби, свързани с ограниченията на свободата на движение на основания, свързани с общественото здраве.

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Тази препоръка е в съответствие с други политики на Съюза, включително политиките в областта на общественото здраве и контрола по вътрешните граници.

## **2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ**

- **Правно основание**

Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), и по-специално член 21, параграф 2, член 46, член 52, параграф 2, член 168, параграф 6 и член 292.

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

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

Това се прилага в сегашната ситуация, тъй като е необходим последователен подход, за да се избегнат допълнителни нарушения, причинени от едностранни и недостатъчно координирани мерки за ограничаване на свободното движение в рамките на Съюза. Съгласно член 21, параграф 1 от ДФЕС всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване. Ако за постигането на тази цел са необходими действия на Съюза, Европейският парламент и Съветът могат, в съответствие с обикновената законодателна процедура, да приемат разпоредби с оглед улесняване на упражняването на тези права.

В съответствие с член 46 от ДФЕС Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура и след консултация с Икономическия и социален комитет, приемат, с директиви или регламенти, необходимите мерки с оглед осъществяването на свободното движение на работници, така както то е определено в член 45.

В съответствие с член 49, параграф 1 от ДФЕС се забраняват ограниченията на свободата на установяване. В съответствие с член 56, параграф 1 от ДФЕС се забраняват също ограниченията на свободното предоставяне на услуги в рамките на Съюза. Това включва ограничения на свободното получаване на услуги в друга държава членка.

Съгласно член 52, параграф 2 от ДФЕС Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура и след консултация с Икономическия и социален комитет, приемат директиви за координирането на разпоредбите, предназначени да осигурят специални мерки във връзка с упражняването на свободата на установяване, приети по съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве. В съответствие с член 62 от ДФЕС тази разпоредба се отнася и за услугите.

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

- **Пропорционалност**

Приемането на едностранни или некоординирани мерки вероятно ще доведе до несъгласувани и фрагментирани ограничения върху свободното движение, което ще създаде несигурност за гражданите на Съюза при упражняването на техните права в рамките на ЕС. Предложението не надхвърля необходимото и пропорционалното за постигане на поставената цел.

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

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

Не се прилага.

- **Консултации със заинтересованите страни**

В предложението са взети предвид обсъжданията, проведени на редовни интервали от време с държавите членки след въвеждането на първите временни ограничения, наличната информация за променящата се епидемиологична обстановка, съответните налични научни доказателства и пряката обратна връзка с гражданите на Съюза, включително в контекста на многобройните писма, адресирани до Европейската комисия.

- **Оценка на въздействието**

Не се прилага.

- **Основни права**

Свободата на движение е основно право, залегнало в член 45 от Хартата на основните права на Европейския съюз. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора. Член 21 от Хартата забранява ограниченията на основание гражданство в рамките на приложното поле на Договорите.

В съответствие с Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета<sup>7</sup> правото на свободно движение може да бъде ограничено, за да се защитят някои обществени интереси, а именно защитата на общественото здраве, обществения ред и обществената сигурност. Тези ограничения трябва да се прилагат в съответствие с общите принципи на правото на ЕС, по-специално принципите на пропорционалност и

---

<sup>7</sup> Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 30.4.2004 г., стр. 77).

недискриминация, както и зачитането на основните права. Мерките следва да се основават на съображения, свързани с общественото здраве, и следователно не могат да надхвърлят строго необходимото, за да се защити общественият интерес, обосноваващ тяхното приемане.

Всички ограничения на свободата на движение в Съюза, обосновани от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, трябва да бъдат необходими, пропорционални и основани на обективни и недискриминационни критерии. Те трябва да бъдат подходящи за постигане на преследваната от тях цел; и да не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел.

Настоящата препоръка не трябва да се разбира като улесняване или насърчаване на приемането на ограничения на свободното движение, въведени по време на пандемията. По-скоро тя се стреми да осигури координиран подход, в случай че държава членка реши да въведе такива ограничения. Решението дали да се въведат ограничения върху свободното движение остава отговорност на държавите членки, които трябва да действат при спазване на изискванията на правото на Съюза. Също така държавите членки запазват своята гъвкавост да не въвеждат ограничения дори когато посочените в настоящата препоръка критерии и прагове са изпълнени.

#### **4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА**

Няма.

#### **5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ**

- **Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението**

За координиран подход между държавите членки трябва да бъдат положени съвместни усилия по четири ключови теми: прилагането на общи критерии и прагове при вземането на решение дали да бъдат въведени ограничения върху свободното движение, използване на карта, представяща общите критерии чрез одобрено съвместно цветово кодиране, приемането на общ подход по отношение на мерките, прилагани за лицата, движещи се към и от области с повишен риск, и предоставянето на ясна, изчерпателна и своевременна информация на обществеността относно всякакви ограничения и съпътстващи изисквания.

За да се гарантира, че процесът е управляем и прозрачен, предложението се съсредоточава върху три критерия, а именно кумулативното съотношение на известяване за случаи на COVID-19 за период от 14 дни, съотношението на положителни тестове и съотношението на тестване. След това тези критерии следва да се прилагат в различните области, в идеалния случай регионите на държавите членки. За да се гарантира наличието на достатъчно надеждни данни, само области със съотношение на тестване над 250 теста за COVID-19 на 100 000 души следва да се оценяват в съответствие с тези критерии.

Като се използват тези критерии, ограничения могат да се прилагат за региони с кумулативно съотношение на известяване за случаи на COVID-19 за период от 14 дни от 50 или повече и съотношение на положителни тестове от 3 % или повече. Ограничения могат да се прилагат за региони, в които кумулативното съотношение на известяване за случаи на COVID-19 за период от 14 дни е повече от 150 на 100 000 души, дори ако съотношението на положителни тестове е под 3 %. Посочените

критерии и прагове се основават на задълбочени обсъждания с държавите членки и на предоставените от тях данни.

С помощта на данни, предоставени от държавите членки, Европейският център за профилактика и контрол върху заболяванията (ECDC) ще изготвя редовно актуализирани карти с разбивка по региони, които показват дали посочените по-горе прагове са достигнати в дадена област.

Когато не е достигнат прагът за кумулативното съотношение на известяване за случаи на COVID-19 за период от 14 дни, нито прагът за съотношението на положителни тестове, регионът следва да бъде обозначен като „зелен“. Когато е достигнат само един от праговете, регионите следва да бъдат обозначени като „оранжеви“. Когато се достигнат и двата прага, регионът следва да бъде обозначен като „червен“. Когато липсват достатъчно данни или съотношението на направените тестове не е достигнато, регионът следва да бъде отбелязан като „сив“.

Изготвените от ECDC карти следва да улеснят координиран подход към процесите на вземане на решения от държавите членки и да гарантират, че всички взети от държавите членки решения са последователни и добре координирани.

Например държавите членки биха могли, използвайки тези критерии и прагове, да прилагат ограничения от област

- а) с кумулативно съотношение на известяване за случаи на COVID-19 за период от 14 дни от 70 и съотношение на положителни тестове от 5,5 % („червена област“); или
- б) с кумулативно съотношение на известяване за случаи на COVID-19 за период от 14 дни от 175 на 100 000 души, независимо от съотношението на положителни тестове („червена област“).

От друга страна, държавите членки следва да не прилагат ограничения по отношение на движението от област

- в) с кумулативно съотношение на известяване за случаи на COVID-19 за период от 14 дни от 20 и съотношение на положителни тестове от 2,5 % („зелена област“);
- г) с кумулативно съотношение на известяване за случаи на COVID-19 за период от 14 дни от 55 и съотношение на положителни тестове от 1,5 % („оранжева област“, може да се прилага изискване за подаване на формуляри за локализиране на пътниците или за тестване);
- д) с кумулативно съотношение на известяване за случаи на COVID-19 за период от 14 дни от 20 и съотношение на положителни тестове от 4,5 % („оранжева област“, може да се прилага изискване за подаване на формуляри за локализиране на пътниците или за тестване).

Тази карта следва да послужи като основа за процесите на вземане на решения в държавите членки, които ще бъдат координирани, доколкото е възможно, в съответствие с договорен график:

- а) Всяка седмица: Европейският център за профилактика и контрол върху заболяванията публикува актуализирана версия на картата с цветовото кодиране.

- б) Четвъртък: Държавите членки, възнамеряващи да прилагат ограничения по отношение на лица, които пътуват от област, обозначена като „червена“ или „сива“, информират другите държави членки и Комисията за намерението си.
- в) Понеделник: Мерките, за които държавите членки са изпратили уведомление, следва да влязат в сила, освен при изключителни обстоятелства.

Чрез следването на този договорен график ще се гарантира координация между държавите членки и ще се увеличат предвидимостта, правната сигурност и спазването на правилата, което ще бъде от полза за гражданите и предприятията.



Предложение за

## **ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

**относно координиран подход за ограничаване на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19**

(текст от значение за ЕИП)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 21, параграф 2, член 46, член 52, параграф 2, член 168, параграф 6 и член 292, първо и второ изречение от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Гражданството на Съюза предоставя на всеки гражданин на Съюза правото на свободно движение.
- (2) В съответствие с член 21, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване. Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета<sup>8</sup> привежда в действие това право. Член 45 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) също предвижда свобода на движение и пребиваване.
- (3) Съгласно член 45, параграф 1 от ДФЕС се гарантира свободното движение на работници в рамките на Съюза. Постигането на тази цел включва правото на работниците от държавите членки да се движат свободно в рамките на Съюза, за да упражняват дейност като заети лица при спазване на ограничения, обосновани от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве.
- (4) Съгласно член 49, параграф 1 от ДФЕС се забраняват ограниченията върху свободата на установяване на граждани на държава членка в друга държава членка.
- (5) Съгласно член 56, параграф 1 от ДФЕС се забраняват също ограниченията върху свободното предоставяне на услуги в рамките на Съюза. Това включва правото

---

<sup>8</sup> Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 30.4.2004 г., стр. 77).

на доставчиците на услуги да преминават границата, за да предоставят услуги, и правото на получателите на услуги да пътуват до държавата на доставчика на услуги, за да получат услугата. Постигането на тези цели обосновава координирането на мерки, които държавите членки могат да обмислят да приемат по отношение на чужди граждани на основания, свързани с общественото здраве.

- (6) В съответствие с член 168, параграф 1 отДФЕС при определянето и изпълнението на всички политики и дейности на Съюза се осигурява високо равнище на закрила на човешкото здраве.
- (7) На 30 януари 2020 г. генералният директор на Световната здравна организация (СЗО) обяви извънредна ситуация за общественото здраве в световен мащаб във връзка с глобалното разпространение на нов коронавирус, който причинява заболяването коронавирус 2019 (COVID-19). На 11 март 2020 г. СЗО направи оценка, според която COVID-19 може да се характеризира като пандемия.
- (8) За да ограничат разпространението на вируса, държавите членки приеха различни мерки, някои от които оказаха въздействие върху правото на гражданите на Съюза да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, като например ограничения върху влизането или изисквания за поставяне на трансгранични пътници под карантина.
- (9) На 13 февруари 2020 г. Съветът прие заключенията относно COVID-19<sup>9</sup>, в които призова държавите членки да действат заедно, в сътрудничество с Комисията, по пропорционален и подходящ начин, за да установят тясна и засилена координация помежду си с цел ефективност на всички мерки, включително, при необходимост, мерки по отношение на пътуванията, като същевременно се гарантира свободното движение в рамките на ЕС, и оптимална защита на общественото здраве.
- (10) На 10 март 2020 г. държавните и правителствените ръководители на Европейския съюз изтъкнаха необходимостта от съвместен европейски подход към COVID-19.
- (11) На 16 март 2020 г. Комисията прие Насоки за мерки за управление на границите с цел опазване на здравето и гарантиране на наличността на стоки и основни услуги<sup>10</sup>. На 17 март 2020 г. държавните и правителствените ръководители на държавите — членки на Европейския съюз, одобриха тези насоки.
- (12) На 30 март 2020 г. Комисията прие Насоки относно упражняването на свободното движение на работници по време на епидемичния взрив от COVID-19,<sup>11</sup> за да се гарантира, че мобилните работници и самостоятелно заетите лица в Съюза, по-специално лицата, упражняващи критични професии в борбата с пандемията, могат да достигнат своето работно място.
- (13) На 15 април 2020 г. председателят на Европейската комисия и председателят на Европейския съвет представиха Съвместна европейска пътна карта за вдигане на противоепидемичните мерки във връзка с COVID-19<sup>12</sup>, според която

<sup>9</sup> ОВ С 57, 20.2.2020 г., стр. 4.

<sup>10</sup> ОВ С 86I, 16.3.2020 г., стр. 1.

<sup>11</sup> ОВ С 102I, 30.3.2020 г., стр. 12.

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint\\_eu\\_roadmap\\_lifting\\_covid19\\_containment\\_measures\\_bg.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_bg.pdf)

ограниченията върху свободното движение следва да бъдат отменени, след като епидемиологичната обстановка стане достатъчно сходна и правилата за социално дистанциране станат широко разпространени и се прилагат по отговорен начин.

- (14) На 7 май 2020 г. Комисията прие насоки относно свободното движение на медицински специалисти и минимална хармонизация на квалификацията, свързани със спешните мерки в контекста на COVID-19 — препоръки във връзка с Директива 2005/36/ЕО<sup>13</sup>, за да помогне на държавите членки да се справят с непосредствения недостиг на персонал.
- (15) На 13 май 2020 г., като част от пакет от насоки и препоръки, Комисията прие съобщение за поетапен и координиран подход за възстановяване на свободата на движение и премахване на контрола по вътрешните граници<sup>14</sup>. Комисията предлага поетапен и координиран подход, който следва да започне с премахване на ограниченията между области или държави членки с достатъчно сходна епидемиологична обстановка. Подходът следва да бъде гъвкав и да включва възможността за повторно въвеждане на определени мерки, ако епидемиологичната ситуация го изисква. Съгласно съобщението държавите членки следва да действат въз основа на епидемиологични критерии, възможността за прилагане на протиепидемични мерки по време на цялото пътуване и икономически и социални съображения.
- (16) На 11 юни 2020 г. Комисията прие съобщение до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета относно третата оценка на прилагането на временното ограничение на неналожителните пътувания до ЕС<sup>15</sup>, в която тя настоятелно прикани държавите членки да приключат премахването на ограниченията върху свободното движение в рамките на Съюза.
- (17) На 16 юли 2020 г. Комисията прие насоки относно сезонните работници в ЕС в контекста на разпространението на COVID-19<sup>16</sup>, в която предостави указания на националните органи, инспекторатите по труда и социалните партньори да гарантират правата, здравето и безопасността на сезонните работници, както и това, че сезонните работници са запознати с правата си.
- (18) С цел улесняване на безпрепятственото движение на стоки в рамките на Съюза Комисията прие Съобщение относно прилагането на зелените ленти за преминаване, предвидени в Насоките за мерки за управление на границите с цел опазване на здравето и гарантиране на наличността на стоки и основни услуги<sup>17</sup>, Насоки за улесняване на въздушните превози на товари по време на епидемията от COVID-19<sup>18</sup> и Насоки относно опазването на здравето, репатрирането и пътническите услуги за моряците, пътниците и други лица, намиращи се на борда на кораби<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> ОВ С 156, 8.5.2020 г., стр. 1.

<sup>14</sup> ОВ С 169, 15.5.2020 г., стр. 30.

<sup>15</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52020DC0399>

<sup>16</sup> ОВ С 235I, 17.7.2020 г., стр. 1.

<sup>17</sup> ОВ С 96I, 24.3.2020 г., стр. 1.

<sup>18</sup> ОВ С 100I, 27.3.2020 г., стр. 1.

<sup>19</sup> ОВ С 119, 14.4.2020 г., стр. 1.

- (19) В контекста на намаляването на случаите на COVID-19 в Съюза през юни и юли 2020 г. много държави членки премахнаха ограниченията върху свободното движение, наложени по време на първата вълна на заразата.
- (20) Тъй като през август 2020 г. случаите на COVID-19 започнаха да се увеличават в голяма част от Съюза, някои държави членки започнаха отново да налагат ограничения върху свободното движение.
- (21) Ограниченията върху свободното движение на лица в рамките на Съюза, които са въведени с цел ограничаване на разпространението на COVID-19, следва да се основават на конкретни и ограничени съображения от обществен интерес, а именно защита на общественото здраве. Те следва да се прилагат в съответствие с общите принципи на правото на ЕС, по-специално принципите на пропорционалност и недискриминация. Целта на настоящата препоръка е да улесни координираното прилагане на тези принципи към извънредната ситуация, породена от пандемията от COVID-19. Следователно въведените с настоящата препоръка механизми следва да бъдат строго ограничени в своя обхват и времетраене до ограниченията, приети в отговор на пандемията.
- (22) Едностранни мерки в тази сфера имат потенциала да причинят значителни смущения, тъй като предприятията и гражданите са изправени пред широк набор от различни и бързо променящи се мерки. Това е особено вредно в ситуация, в която европейската икономика вече е значително засегната от вируса.
- (23) Настоящата препоръка се стреми да осигури по-голяма координация между държавите членки, които обмислят да приемат мерки за ограничаване на свободното движение от съображения, свързани с общественото здраве. За намаляване на отражението на ограниченията върху гражданите на Съюза и икономиката е необходим координиран подход между държавите членки, като така ще се увеличат прозрачността и предвидимостта и ще се осигури висока степен на защита на човешкото здраве.
- (24) За координиран подход между държавите членки трябва да бъдат положени съвместни усилия по следните ключови теми: прилагане на общи критерии и прагове при вземането на решение дали да бъдат въведени ограничения върху свободното движение, използване на карта за риска от предаване на COVID-19 въз основа на одобрено съвместно цветово кодиране и координиран подход към мерките, ако има такива, които могат да се прилагат спрямо лица, придвижващи се между различни области, в зависимост от риска на предаване на болестта в тези области.
- (25) Шест месеца след началото на кризата разполагаме с повече информация за това кои са най-ефективните мерки, които да бъдат предприети, въз основа на редовен обмен между държавите членки и Комисията. Посочените в настоящата препоръка критерии и прагове са определени въз основа на данните, предоставени от държавите членки.
- (26) С оглед на променящата се епидемиологична обстановка Комисията, подпомагана от Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията, следва редовно да анализира критериите, нуждите от данни и праговете, посочени в настоящата препоръка, включително дали да бъдат разгледани други критерии, като например процента на хоспитализациите или на заетите легла в отделенията за интензивно лечение.

- (27) Държавите членки следва да прилагат координиран набор от показатели и методология при епидемиологичната класификация на областите и регионите. За да бъдат ограниченията само строго необходимите, държавите членки следва във възможно най-голяма степен да се стремят да прилагат тези ограничения по недискриминационен начин единствено по отношение на лица, идващи от конкретни области или региони, които са особено засегнати, а не от цялата територия на държава членка.
- (28) Настоящата препоръка не трябва да се възприема като улесняваща или насърчаваща приемането на ограничения върху свободното движение, въведени в отговор на пандемията, а по-скоро като стремеж за осигуряване на координиран подход в случай че държава членка реши да въведе такива ограничения. Решението дали да се въведат ограничения върху свободното движение, остава отговорност на държавите членки, които трябва да спазват изискванията на правото на Съюза. Също така държавите членки запазват своята гъвкавост да не въвеждат ограничения дори когато посочените в настоящата препоръка критерии и прагове са изпълнени.
- (29) Въвеждането на ограничения върху свободното движение трябва да бъде обмисляно единствено когато държавите членки разполагат с достатъчно доказателства, за да обосноват тези ограничения с ползи за общественото здраве, и имат разумни основания да смятат, че ограниченията ще бъдат ефективни.
- (30) Необходимо е да се публикуват карти, показващи състоянието на общите критерии за регионите в ЕС, които да се актуализират ежеседмично от Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията, като се използват данни, предоставени от държавите членки.
- (31) С цел подобряване на координацията между държавите членки и по-голяма предвидимост за обществеността държавите членки следва да прилагат договорени срокове, когато смятат да налагат ограничения върху свободата на движение вследствие на разпространението на COVID-19.
- (32) За да се ограничат смущенията на вътрешния пазар и семейния живот, докато пандемията продължава, от пътниците с ключови функции или нужди от първостепенно значение, като например работници или самостоятелно заети лица, упражняващи критични професии, погранични работници, транспортни работници или доставчици на транспортни услуги, морски лица и лица, пътуващи заради неотложна бизнес или семейна причина, включително редовно пътуващи членове на трансгранични семейства, не трябва да се изисква да се поставят под карантина.
- (33) Наличието на ясна, своевременна и пълна информация за обществеността е от основно значение за свеждане до минимум на отраженията от ограниченията върху свободното движение, като се постигат предвидимост, правна сигурност и спазване на правилата от страна на гражданите,

#### **ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА:**

##### **Общи принципи**

1. Всички ограничения върху свободното движение на лица в рамките на Съюза, които са въведени с цел ограничаване на разпространението на COVID-19, следва да се основават на конкретни и ограничени съображения от обществен интерес, а именно защита на общественото здраве. Необходимо е тези ограничения да се прилагат в съответствие с общите принципи на правото на

ЕС, по-специално принципите на пропорционалност и недискриминация. Следователно всички предприети мерки следва да не надхвърлят строго необходимото за съхраняването на общественото здраве.

2. Всички такива ограничения следва да бъдат премахнати веднага щом епидемиологичната обстановка го позволява.
3. Между държавите членки не може да има дискриминация, например чрез прилагането на по-свободни правила за пътуванията към и от съседна държава членка в сравнение с пътуването към и от други държави членки, в които епидемиологичната обстановка е същата.
4. Ограниченията не могат да се основават на националността на засегнатите лица. Те следва да се основават на местопребиваването на лицето през последните 14 дни преди пристигането.
5. Държавите членки следва винаги да приемат на своята територия собствените си граждани и гражданите на Съюза и членовете на семействата им, пребиваващи на тяхната територия, както и да улесняват бързото транзитно преминаване през своята територия.
6. Държавите членки следва да обръщат специално внимание на особеностите на пограничните региони и на нуждата от сътрудничество на местно и регионално равнище.
7. Държавите членки следва редовно да обменят информация по всички въпроси, попадащи в приложното поле на настоящата препоръка.

#### **Общи критерии**

8. Когато обмислят дали да ограничат свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19, държавите членки следва да вземат под внимание следните критерии:
  - а) „кумулятивното съотношение на известяване за случаи на COVID-19 за период от 14 дни“, а именно общия брой на новоизвестените случаи на COVID-19 на 100 000 души в определена област през последните 14 дни;
  - б) „съотношението на положителните тестове“, а именно процента на положителните тестове от всички тестове за заразяване с COVID-19, направени в определена област през последната седмица;
  - в) „съотношението на тестване“, а именно броя на тестовете за заразяване с COVID-19 на 100 000 души, направени в определена област през последната седмица.

#### **Данни относно общите критерии**

9. За да се осигурят пълни и съпоставими данни, държавите членки следва ежеседмично да предоставят на Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията данни относно посочените в точка 8 критерии.

Държавите членки следва да предоставят тези данни и на регионално равнище, за да бъде възможно евентуалните мерки да бъдат насочени към регионите, в които са строго необходими.

#### **Общи прагове при обмислянето на ограничения върху свободното движение**

10. Държавите членки следва да не ограничават свободното движение на лица, пътуващи към или от друга държава членка, в която

- а) кумулативното съотношение на известяване за случаи на COVID-19 за период от 14 дни е по-малко от 50 нови случая на COVID-19 на 100 000 души; или
- б) съотношението на положителните тестове за заразяване с COVID-19 е по-малко от 3 %;

при условие че седмичното съотношение на тестване на съответната държава членка е по-голямо от 250 теста за заразяване с COVID-19 на 100 000 души.

По изключение в държави членки, в които кумулативното съотношение на известяване за случаи на COVID-19 за период от 14 дни е по-голямо от 150 на 100 000 души, критерият в буква б) следва да не се прилага.

11. Държавите членки следва да вземат под внимание разпределението на случаите по региони в други държави членки. Когато е възможно, ограниченията върху свободното движение следва да бъдат определени с оглед на ситуацията в засегнатите региони на съответната държава членка. За тази цел посочените в точка 10 прагове следва да се прилагат на регионално равнище и да не се ограничават свободното движение към и от други региони на тази държава членка, които изпълняват праговете.

#### **Изготвяне на карта на рисковите области при обмислянето на ограничения върху свободното движение**

12. Въз основа на предоставените от държавите членки данни Европейският център за профилактика и контрол върху заболяванията следва да публикува карта на държавите от ЕС/ЕИП<sup>20</sup> с разбивка по региони, с която да помогне на държавите членки при вземането на решение. На тази карта областите следва да бъде отбелязана със следните цветове:
- а) зелено, ако кумулативното съотношение на известяване за случаи на COVID-19 за период от 14 дни е по-малко от 25 и съотношението на положителните тестове за заразяване с COVID-19 е по-малко от 3 %;
  - б) оранжево, ако кумулативното съотношение на известяване за случаи на COVID-19 за период от 14 дни е по-малко от 50, но съотношението на положителните тестове за заразяване с COVID-19 е 3 % или по-голямо, или ако кумулативното съотношение на известяване за случаи на COVID-19 за период от 14 дни варира от 25 до 150, но съотношението на положителните тестове за заразяване с COVID-19 е по-малко от 3 %;
  - в) червено, ако кумулативното съотношение на известяване за случаи на COVID-19 за период от 14 дни е 50 или повече и съотношението на положителните тестове за заразяване с COVID-19 е 3 % или повече или ако кумулативното съотношение на известяване за случаи на COVID-19 за период от 14 дни е повече от 150 на 100 000 души;
  - г) сиво, ако няма достатъчно информация, за да се оценят критериите по точка 10, или ако съотношението на тестване е 250 или по-малко тестове за заразяване с COVID-19 на 100 000 души. Могат да се използват

<sup>20</sup>

В съответствие със Споразумението за оттеглянето на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия (ОВ L 29, 31.1.2020 г., стр. 7) („Споразумението за оттегляне“) това се отнася и за Обединеното кралство по време на преходния период, посочен в член 127, параграф 1 от Споразумението за оттегляне.

различни нюанси на сивото, за да се направи разграничение между двата случая.

13. Всяка седмица Европейският център за профилактика и контрол върху заболяванията следва да публикува актуализирана версия на картата.

#### **Координация между държавите членки и общ срок**

14. Държавите членки, които възнамеряват да прилагат ограничения спрямо лицата, пътуващи за или от област, обозначена като „червена“ или „сива“ съгласно точка 12, букви в) и г), въз основа на собствено решение, следва да уведомят другите държави членки и Комисията за намерението си в четвъртък.

За тази цел държавите членки следва да използват установената мрежа на интегрираните договорености за реакция на политическо равнище при кризи (IPCR). Звената за контакт по линия на IPCR следва да гарантират, че информацията се предава на техните компетентни органи незабавно.

Освен при изключителни обстоятелства мерките, за които е уведомила държава членка съгласно тази точка, следва да влязат в сила в понеделник на следващата седмица.

15. Когато обмислят дали да въведат ограничения, държавите членки следва също така да вземат под внимание епидемиологичната обстановка на своята територия, в това число политиките относно извършването на тестове, броя на направените тестове и съотношението на положителните тестове, както и други епидемиологични показатели.

16. Държавите членки следва да не налагат ограничения на лицата, пътуващи за или от област, която е обозначена като „червена“ съгласно точка 12, буква в) и е разположена в друга държава членка, ако не налагат същите ограничения на област, която е обозначена като „червена“ съгласно точка 12, буква в) и е разположена на тяхната територия.

17. Държавите членки следва незабавно да уведомят други държави членки и Комисията за премахването на въведени по-рано ограничителни мерки, като това премахване следва да влезе в сила възможно най-скоро.

Ограниченията върху свободното движение следва да бъдат премахнати, когато областта отново е обозначена като „оранжева“ или „зелена“ съгласно точка 12, при условие че са изминали поне 14 дни от въвеждането им.

18. Най-късно 7 дни след приемането на настоящата препоръка държавите членки следва постепенно да премахнат ограниченията, прилагани спрямо области, които не са обозначени като „червени“ или „сиви“ съгласно точка 12 преди приемането на настоящата препоръка.

#### **Обща рамка за евентуални мерки спрямо пътници, идващи от области с повишен риск**

19. Държавите членки следва да не ограничават влизането на лица, пътуващи от други държави членки.

Държавите членки, които въведат ограничения върху свободното движение въз основа на собствено решение, могат да поискат от лицата, пътуващи от област, обозначена като „червена“ или „сива“ съгласно точка 12, букви в) и г),

- а) да бъдат поставени под карантина; или



б) да си направят тест за заразяване с COVID-19 след пристигането.

Тестовете за заразяване с COVID-19 следва да се предпочитат пред поставянето под карантина винаги, когато това е възможно.

За пътниците следва да се предвиди възможност тестът, посочен в буква б), да бъде заменен с тест за заразяване с COVID-19, направен преди отпътуването.

20. Държавите членки следва взаимно да признават резултатите от тестовете за заразяване с COVID-19, които са направени в други държави членки от акредитирани здравни органи.
21. От пътниците с ключови функции или нужди от първостепенно значение следва да не се изисква да бъдат поставени под карантина, по-специално:
- а) работници или самостоятелно заети лица, упражняващи критични професии, погранични и командировани работници, както и сезонни работници, както е посочено в Насоките относно упражняването на свободното движение на работници по време на епидемичния взрив от COVID-19<sup>21</sup>;
  - б) транспортни работници или доставчици на транспортни услуги, включително шофьори на товарни превозни средства, превозващи стоки за използване на територията, както и преминаващите транзитно;
  - в) ученици, студенти и лица в процес на обучение, които пътуват в чужбина ежедневно;
  - г) лица, пътуващи заради неотложна бизнес или семейна причина;
  - д) дипломати, служители на международни организации и лица, поканени от международни организации, чието физическо присъствие е необходимо за доброто функциониране на тези организации, военнослужещи и хуманитарни работници и служители в областта на гражданската защита при изпълнение на техните функции;
  - е) транзитно преминаващи пътници;
  - ж) морски лица;
  - з) журналисти, които изпълняват служебните си задължения.
22. Държавите членки могат да поискат от лицата, пристигащи от област, обозначена като „червена“ „оранжева“ или „сива“ съгласно точка 12, букви в), б) и г), да попълнят формуляри за локализиране на пътниците, особено лицата, пристигащи със самолет, в съответствие с изискванията за защита на данните. По възможност информацията за локализиране на пътниците следва да се предоставя в цифров формат, за да се улесни обработването ѝ и да се осигури равен достъп за всички граждани.
23. Когато това е обосновано, държавите членки могат да обмислят препоръка лицата, пътуващи от област, обозначена като „оранжева“ съгласно точка 12, буква б), да си направят поне тест за заразяване с COVID-19 преди отпътуването или при пристигането.

---

<sup>21</sup> ОВ С 102I, 30.3.2020 г., стр. 12.

24. Мерките, прилагани спрямо лицата, пристигащи от област, обозначена като „червена“, „оранжева“ или „сива“ съгласно точка 12, букви в), б) и г), не могат да бъдат дискриминационни, т.е. те следва да се прилагат и спрямо гражданите на съответната държава членка, които се връщат.
25. Държавите членки следва да гарантират, че всички формални изисквания, наложени на гражданите и предприятията, имат конкретен принос към усилията за борба с пандемията в сферата на общественото здраве и не създават ненужни административни пречки.
26. Ако дадено лице развие симптоми при пристигането си на дестинацията, тестването, диагностицирането, изолирането и проследяването на контактите следва да се извършват в съответствие с практиките на място и следва да не се отказва влизане. Информацията относно установените при пристигане случаи следва да бъде незабавно предоставена на органите на общественото здраве в държавите, в които съответното лице е пребивавало през предходните 14 дни, за целите на проследяването на контактите, като се използва системата за ранно предупреждение и реагиране.
27. Ограниченията следва да не бъдат под формата на забрани за експлоатирането на определени транспортни услуги.

#### **Комуникация и информация за обществеността**

28. Държавите членки следва да предоставят на съответните заинтересовани страни и широката общественост ясна, пълна и своевременна информация за всички ограничения върху свободното движение, за всички придружаващи изисквания (например отрицателни тестове за заразяване с COVID-19 или формуляри за локализиране на пътниците) и за мерките, които се прилагат спрямо пътниците, идващи от области с повишен риск.

По-специално държавите членки следва възможно най-бързо да уведомят обществеността за всички нововъведени или отменени ограничения, за които е съобщено на други държави членки и Комисията съгласно точки 14 и 17.

Тази информация следва да бъде оповестена и на уебплатформата Re-open EU, която следва да съдържа препратка към картата, която се публикува редовно от Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията съгласно точки 12 и 13.

Съдържанието на мерките, географският им обхват и категориите лица, спрямо които те се прилагат, следва да бъдат ясно описани.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета  
Председател*