



Raad van de  
Europese Unie

Brussel, 18 maart 2021  
(OR. en)

7129/21

---

**Interinstitutioneel dossier:  
2021/0071(COD)**

---

**COVID-19 91  
JAI 286  
AG 20  
FRONT 98  
FREMP 55  
IPCR 31  
VISA 51  
MI 180  
SAN 154  
TRANS 154  
COCON 14  
COMIX 152  
CODEC 406**

## **VOORSTEL**

---

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	18 maart 2021
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2021) 140 final
Betreft:	Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele vaccinatie-, test- en herstelcertificaten voor onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten wonen of verblijven tijdens de COVID-19-pandemie (digitaal groen certificaat)

---

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2021) 140 final.

---

Bijlage: COM(2021) 140 final



Brussel, 17.3.2021  
COM(2021) 140 final

2021/0071 (COD)

Voorstel voor een

**VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele vaccinatie-, test- en herstelcertificaten voor onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten wonen of verblijven tijdens de COVID-19-pandemie (digitaal groen certificaat)**

## TOELICHTING

### 1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

#### • **Motivering en doel van het voorstel**

Krachtens de Schengenuitvoeringsovereenkomst kunnen onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat wonen of verblijven, vrij op het grondgebied van de andere lidstaten reizen, mits zij aan bepaalde voorwaarden voldoen. Het beleid van de Unie dat ervoor zorgt dat personen bij het overschrijden van de binnengrenzen niet worden gecontroleerd, komt dus niet alleen burgers van de Unie ten goede, maar ook onderdanen van derde landen die het recht hebben om in de EU te reizen. Sommige van de beperkingen die de lidstaten hebben vastgesteld om de verspreiding in te dijken van severe acute respiratory syndrome coronavirus 2 (“SARS-CoV-2”), dat coronavirusziekte 2019 (“COVID- 19”) veroorzaakt, hebben echter gevolgen gehad voor de uitoefening van dat recht. Deze maatregelen hebben vaak de vorm van inreisbeperkingen of andere specifieke voorschriften voor grensoverschrijdende reizigers, zoals een verplichting om in quarantaine of zelfisolatie te gaan of zich te laten testen op SARS-CoV-2-infectie vóór en/of na aankomst.

Om voor een goed gecoördineerde, voorspelbare en transparante aanpak van de vaststelling van beperkingen van het vrije verkeer te zorgen, heeft de Raad op 13 oktober 2020 Aanbeveling (EU) 2020/1475 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie<sup>1</sup> vastgesteld, die ook betrekking heeft op de situatie van onderdanen van derde landen die legaal in de Unie verblijven of wonen. Overeenkomstig punt 17 van Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad kunnen de lidstaten personen die vanuit risicogebieden in een andere lidstaat reizen, verplichten om in quarantaine/zelfisolatie te gaan en/of zich vóór en/of na aankomst op SARS-CoV-2-besmetting te laten testen.

Om aan te tonen dat aan de verschillende eisen is voldaan, is reizigers verzocht verschillende soorten bewijsstukken over te leggen, zoals medische certificaten, testresultaten of verklaringen. Doordat er geen gestandaardiseerde en beveiligde formaten zijn vastgesteld, is het voorgekomen dat reizigers problemen ondervonden in verband met de aanvaarding van door hen overgelegde documenten, en er is ook melding gemaakt van frauduleuze of vervalste documenten<sup>2</sup>. Deze problemen kunnen tot onnodige vertragingen en hindernissen leiden en zullen waarschijnlijk nog vaker voorkomen naarmate steeds meer Europeanen worden getest op en gevaccineerd tegen COVID-19 en bewijsstukken daarvan krijgen. De Europese Raad is op deze kwestie ingegaan. De leden van de Europese Raad hebben naar aanleiding van de informele videoconferenties van 25 en 26 februari 2021<sup>3</sup> ertoe opgeroepen verder te werken aan een gemeenschappelijke aanpak van vaccinatiecificaten.

De lidstaten zijn het eens over het gebruik van dergelijke certificaten voor medische doeleinden, bijvoorbeeld om te zorgen voor een goede follow-up in verband met de toediening van de eerste en de tweede dosis en daarna mogelijk noodzakelijke boosters. De lidstaten werken aan de ontwikkeling van vaccinatiecificaten en maken daarbij vaak gebruik van de informatie die beschikbaar is in immunisatieregisters.

In het e-gezondheidsnetwerk, een vrijwillig netwerk van de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor e-gezondheidszorg, werkt de Commissie samen met de lidstaten

---

<sup>1</sup> PB L 337 van 14.10.2020, blz. 3.

<sup>2</sup> <https://www.europol.europa.eu/early-warning-notification-illicit-sales-of-false-negative-covid-19-test-certificates>

<sup>3</sup> SN 2/21.

aan de voorbereiding van de interoperabiliteit van vaccinatiecertificaten. Het e-gezondheidsnetwerk heeft op 27 januari 2021 richtsnoeren vastgesteld inzake vaccinatiebewijzen voor medische doeleinden, en deze op 12 maart 2021 geactualiseerd<sup>4</sup>. In deze richtsnoeren worden de centrale interoperabiliteitselementen gedefinieerd, namelijk een minimale dataset voor vaccinatiecertificaten en een unieke identificatiecode. Het e-gezondheidsnetwerk en het bij artikel 17 van Besluit nr. 1082/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad<sup>5</sup> ingestelde Gezondheidsbeveiligingscomité hebben ook gewerkt aan een gemeenschappelijke gestandaardiseerde dataset voor certificaten inzake COVID-19-testresultaten<sup>6</sup>, richtsnoeren voor herstelcertificaten en de respectieve datasets, en een overzicht van de interoperabiliteit van gezondheidscertificaten<sup>7</sup>.

Op basis van de technische werkzaamheden die tot dusver zijn verricht, stelt de Commissie in haar samen met dit voorstel ingediende voorstel voor een verordening betreffende het digitale groene certificaat (COM(2021)/xxx) voor een EU-kader vast te stellen voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van vaccinatiecertificaten in de EU als onderdeel van een “digitaal groen certificaat”. Dit kader moet tegelijkertijd ook gelden voor andere certificaten die tijdens de COVID-19-pandemie worden afgegeven, namelijk documenten ter staving van een negatief testresultaat voor SARS-CoV-2-besmetting en documenten waaruit blijkt dat de betrokkene is hersteld van een eerdere SARS-CoV-2-besmetting. Zo kunnen personen die niet zijn gevaccineerd of nog niet de mogelijkheid daartoe hebben gehad, ook profiteren van een dergelijk interoperabel kader, waardoor die personen gemakkelijker kunnen reizen. Hoewel kinderen bijvoorbeeld vooralsnog niet in aanmerking komen voor COVID-19-vaccinatie, moeten zij een test- of herstelcertificaat kunnen krijgen, dat ook namens hen door hun ouders in ontvangst kan worden genomen.

Het kader dat wordt vastgesteld bij het voorstel voor een verordening betreffende het digitale groene certificaat (COM(2021)/xxx) is van toepassing op burgers van de Unie of hun familieleden die onderdaan van een derde land kunnen zijn. Het onderhavige voorstel heeft tot doel ervoor te zorgen dat hetzelfde kader van toepassing is op andere onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een EU-lidstaat verblijven of wonen en die op grond van het Unierecht naar een andere lidstaat mogen reizen.

Overeenkomstig artikel 77, lid 2, punt c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) moet de Unie beleidsmaatregelen nemen om te bepalen onder welke voorwaarden onderdanen van derde landen vrij in de Unie kunnen reizen. Sommige maatregelen die de lidstaten hebben genomen om de COVID-19-uitbraak in te dijken, hebben echter gevolgen gehad voor de vrijheid om binnen de Unie te reizen van onderdanen van derde landen die legaal in de Unie verblijven of wonen. Deze maatregelen hebben vaak de vorm van inreisbeperkingen of andere specifieke voorschriften voor grensoverschrijdende reizigers, zoals een verplichting om in quarantaine of zelfisolatie te gaan of zich te laten testen op COVID-19-infectie vóór en/of na aankomst, en hebben bijzonder ingrijpende gevolgen voor personen die in grensregio's wonen en de grens oversteken in het kader van hun dagelijks leven, bijvoorbeeld in verband met werk, onderwijs, gezondheidszorg, winkelen, en culturele en recreatieve activiteiten.

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/vaccination-proof\\_interoperability-guidelines\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/vaccination-proof_interoperability-guidelines_en.pdf)

<sup>5</sup> Besluit nr. 1082/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 over ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid en houdende intrekking van Beschikking nr. 2119/98/EG (PB L 293 van 5.11.2013, blz. 1).

<sup>6</sup> Beschikbaar op: [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/preparedness\\_response/docs/covid-19\\_rat\\_common-list\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/preparedness_response/docs/covid-19_rat_common-list_en.pdf)

<sup>7</sup> Beschikbaar op: [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/trust-framework\\_interoperability\\_certificates\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/trust-framework_interoperability_certificates_en.pdf)

Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad voorzagt in een gecoördineerde aanpak ten aanzien van de volgende kernpunten: de toepassing van gemeenschappelijke criteria en drempelwaarden bij beslissingen over het al dan niet instellen van beperkingen van het vrije verkeer, weergave van het risico op COVID-19-overdracht op kaarten met een afgesproken kleurcode die worden gepubliceerd door het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding ECDC<sup>8</sup>, en een gecoördineerde aanpak van eventuele maatregelen die geschikt zijn voor personen die tussen gebieden reizen, in overeenstemming met het risico van overdracht in die gebieden.

Op 30 oktober 2020 heeft de Raad Aanbeveling (EU) 2020/1632 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie in het Schengengebied vastgesteld, waarin de lidstaten die door het Schengenacquis gebonden zijn, werd aanbevolen de gemeenschappelijke criteria, de gemeenschappelijke drempelwaarden en het gemeenschappelijk raamwerk voor maatregelen uit Aanbeveling (EU) 2020/1475 toe te passen. Om te zorgen voor interoperabiliteit tussen de verschillende technische oplossingen voor vaccinatiecertificaten die in ontwikkeling zijn bij de lidstaten, waarvan er enkele al begonnen zijn met het aanvaarden van vaccinatiebewijzen waarmee reizigers worden vrijgesteld van bepaalde beperkingen, moeten er uniforme voorwaarden gelden voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van vaccinatie-, test- en herstelcertificaten in verband met COVID-19.

Het vast te stellen kader voor het digitale groene certificaat moet het formaat en de inhoud vastleggen van de vaccinatie-, test- en herstelcertificaten in verband met COVID-19. De Commissie stelt bovendien voor dat het kader voor het digitale groene certificaat moet garanderen dat deze certificaten in een interoperabel formaat kunnen worden afgegeven en op betrouwbare wijze kunnen worden geverifieerd wanneer zij door de houder ervan worden overgelegd in andere lidstaten, wat het reizen binnen de EU zal vergemakkelijken.

De certificaten mogen niet meer persoonsgegevens bevatten dan noodzakelijk is. Aangezien ook gevoelige medische gegevens onderdeel zijn van die persoonsgegevens, moet een zeer hoog niveau van gegevensbescherming worden gewaarborgd en moeten de beginselen van minimale gegevensverwerking in acht worden genomen. Met name mag het kader voor het digitale groene certificaat niet vereisen dat op EU-niveau een gegevensbank wordt opgezet en bijgehouden, maar moet het gedecentraliseerde verificatie van digitaal ondertekende interoperabele certificaten mogelijk maken.

De voorgestelde Verordening (EU) 2021/XXX houdt rekening met de werkzaamheden die op internationaal niveau, onder andere in het kader van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en andere gespecialiseerde agentschappen van de Verenigde Naties, worden verricht om specificaties en richtsnoeren vast te stellen voor het gebruik van digitale technologieën voor het documenteren van de vaccinatiestatus van een persoon. Derde landen moeten worden aangemoedigd om het digitale groene certificaat te erkennen in verband met het verlenen van vrijstelling van beperkingen op niet-essentiële reizen. Dat zou met name kunnen inhouden dat interoperabiliteit wordt verzekerd tussen op mondiaal niveau opgezette technologische systemen en de systemen die zijn opgezet voor de toepassing van deze verordening teneinde het reizen binnen de Europese Unie te vergemakkelijken.

---

<sup>8</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Dit voorstel doet geen afbreuk aan de Schengenvoorschriften wat betreft de toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen. De voorgestelde verordening mag geenszins worden opgevat als aanmoediging of vergemakkelijking van de herinvoering van binnengrenscontroles, die volgens de voorwaarden van Verordening (EU) 2016/399 (de “Schengengrenscodes”)<sup>9</sup> het uiterste middel moet blijven.

Het voorstel vormt een aanvulling op en bouwt voort op andere beleidsinitiatieven op het gebied van vrij verkeer en reizen die tijdens de COVID-19-pandemie zijn aangenomen, zoals de Aanbevelingen (EU) 2020/1475, (EU) 2021/119, (EU) 2020/912 en (EU) 2021/132 van de Raad<sup>10</sup>. In Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad worden met name de algemene beginselen beschreven op basis waarvan de lidstaten moeten zorgen voor coördinatie van hun optreden bij het vaststellen en toepassen van maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid in reactie op de COVID-19-pandemie, en in Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad worden de derde landen vermeld van waaruit niet-essentiële reizen moeten worden toegestaan, alsook de functies en behoeften waarvoor essentiële reizen zijn toegestaan ongeacht het derde land van herkomst. In de nabije toekomst zal de Commissie de werking van laatstgenoemde aanbeveling nauwlettend blijven volgen en wijzigingen voorstellen die aansluiten bij de ontwikkelingen op dit gebied.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Dit voorstel maakt deel uit van de EU-maatregelen om de COVID-19-pandemie aan te pakken. Het bouwt met name voort op eerdere technische werkzaamheden van het Gezondheidsbeveiligingscomité en het e-gezondheidsnetwerk, een vrijwillig netwerk van de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor e-gezondheidszorg.

Dit voorstel is verenigbaar met beleid van de Unie inzake immigratie van onderdanen van derde landen.

De bestaande EU-wetgeving bevat geen bepalingen over de afgifte, verificatie en aanvaarding van certificaten waaruit de gezondheidsstatus van de houder blijkt, hoewel het overleggen van dergelijke certificaten nodig kan zijn om te worden vrijgesteld van bepaalde beperkingen van het recht om te reizen die tijdens een pandemie worden opgelegd. Het is daarom noodzakelijk bepalingen vast te stellen om de interoperabiliteit en beveiliging van dergelijke certificaten te waarborgen.

Dit voorstel houdt rekening met de werkzaamheden die op internationaal niveau, onder andere in het kader van gespecialiseerde agentschappen van de Verenigde Naties, waaronder de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), worden verricht op basis van de Internationale Gezondheidsregeling om specificaties en richtsnoeren vast te stellen voor het gebruik van digitale technologieën voor het documenteren van de vaccinatiestatus van een persoon. Derde landen moeten worden aangemoedigd om het digitale groene certificaat te erkennen in verband met het verlenen van vrijstelling van beperkingen op niet-essentiële reizen.

---

<sup>9</sup> Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1).

<sup>10</sup> Aanbeveling (EU) 2021/119 van de Raad van 1 februari 2021 tot wijziging van Aanbeveling (EU) 2020/1475 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie (Voor de EER relevante tekst, PB L 36 van 2.2.2021, blz. 1), en Aanbeveling (EU) 2021/132 van de Raad van 2 februari 2021 tot wijziging van Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking (PB L 41 van 4.2.2021, blz. 1)

## 2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

### • **Rechtsgrondslag**

Artikel 77, lid 2, punt c), VWEU bepaalt dat de Unie de voorwaarden vaststelt waaronder onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven of wonen, gedurende een korte periode vrij in de Unie kunnen reizen. De gewone wetgevingsprocedure is van toepassing.

Het voorstel beoogt onderdanen van derde landen het reizen binnen de EU tijdens de COVID-19-pandemie te vergemakkelijken door een gemeenschappelijk kader vast te stellen voor de afgifte en aanvaarding van interoperabele vaccinatie-, test- en herstelcertificaten inzake COVID-19. Dit moet onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven of wonen en het recht hebben om naar andere lidstaten te reizen, in staat stellen aan te tonen dat zij voldoen aan de volksgezondheidsvoorschriften die overeenkomstig het EU-recht door de lidstaat van bestemming worden opgelegd. Het voorstel heeft ook als doel ervoor te zorgen dat de momenteel geldende beperkingen van de vrijheid om te reizen, die tot doel hebben de verspreiding van COVID-19 te beperken, op gecoördineerde wijze kunnen worden opgeheven zodra er meer wetenschappelijk bewijs beschikbaar komt.

Dit voorstel voorziet niet in een verplichting tot, noch in een recht op vaccinatie. Vaccinatiestrategieën vallen onder de nationale bevoegdheid van de lidstaten.

### • **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

De doelstellingen van dit voorstel, dat beoogt het reizen binnen de Unie gedurende de COVID-19-pandemie te vergemakkelijken door de invoering van beveiligde en interoperabele certificaten betreffende de vaccinatie-, test- en herstelstatus van de houder, kunnen niet voldoende door de afzonderlijke lidstaten worden verwezenlijkt, maar kunnen vanwege de omvang en de gevolgen van het optreden beter door de EU worden bereikt.

Het uitblijven van maatregelen op EU-niveau zou er waarschijnlijk toe leiden dat de lidstaten verschillende systemen invoeren, waardoor legaal in een lidstaat verblijvende of wonende onderdanen van derde landen die hun recht om te reizen uitoefenen, problemen zouden ondervinden in verband met de erkenning van hun afgegeven documenten in andere lidstaten. Er moet met name overeenstemming worden bereikt over de technische normen die moeten worden toegepast om de interoperabiliteit, beveiliging en verifieerbaarheid van de afgegeven certificaten te waarborgen.

### • **Evenredigheid**

Het optreden van de EU kan een aanzienlijke meerwaarde bieden bij het aanpakken van de hierboven genoemde uitdagingen en is de enige manier waarop een convergent en compatibel kader kan worden opgezet en gehandhaafd.

De vaststelling van unilaterale of ongecoördineerde maatregelen met betrekking tot gezondheidscertificaten inzake COVID-19 kan leiden tot maatregelen die de mogelijkheid om binnen de Unie te reizen voor onderdanen van derde landen die daartoe het recht hebben, beperken.

Overeenkomstig de regels van Verordening (EU) 2021/XXXX, die volledig op deze voorgestelde verordening van toepassing zijn, moet de voorgestelde verordening worden opgeschort zodra de COVID-19-pandemie voorbij is, aangezien er vanaf dat moment geen reden meer is om onderdanen van derde landen te verplichten om gezondheidsdocumenten over te leggen wanneer zij binnen de EU reizen. Tegelijkertijd moet de toepassing ervan worden hervat als de WHO opnieuw een pandemie afkondigt als gevolg van een uitbraak van

*SARS-CoV-2, een variant daarvan, of een soortgelijke infectieziekte met een epidemisch potentieel.*

- **Keuze van het instrument**

Een verordening waarborgt de rechtstreekse, onmiddellijke en gemeenschappelijke tenuitvoerlegging van het EU-recht in alle lidstaten.

### **3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING**

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Het voorstel houdt rekening met de besprekingen die regelmatig met de lidstaten worden gevoerd, de technische samenwerking die binnen het Gezondheidsbeveiligingscomité en het e-gezondheidsnetwerk plaatsvindt, de beschikbare informatie over de evoluerende epidemiologische situatie en relevant beschikbaar wetenschappelijk bewijs.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Het voorstel bouwt voort op de technische samenwerking die binnen het Gezondheidsbeveiligingscomité en het e-gezondheidsnetwerk plaatsvindt, de door het ECDC gepubliceerde informatie over de epidemiologische situatie in verband met de COVID-19-pandemie en de relevante beschikbare wetenschappelijke gegevens.

- **Effectbeoordeling**

Gezien het dringende karakter heeft de Commissie geen effectbeoordeling uitgevoerd.

- **Grondrechten**

Dit voorstel houdt de verwerking in van persoonsgegevens, met inbegrip van gezondheidsgegevens. Er zijn potentiële effecten op de grondrechten van personen, met name artikel 7 (De eerbiediging van het privéleven) en artikel 8 (De bescherming van persoonsgegevens) van het Handvest. De verwerking van persoonsgegevens van natuurlijke personen, met inbegrip van de verzameling van, de toegang tot en het gebruik van die persoonsgegevens, heeft gevolgen voor het recht op privacy en het recht op bescherming van persoonsgegevens uit hoofde van het Handvest. Aantasting van die grondrechten moet gerechtvaardigd zijn.

Wat betreft het recht op bescherming van persoonsgegevens, met inbegrip van gegevensbeveiliging, is Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad<sup>11</sup> van toepassing. Er wordt niet voorzien in afwijking van de gegevensbeschermingsregeling van de Unie en de lidstaten moeten duidelijke regels en voorwaarden en robuuste waarborgen toepassen, in overeenstemming met de EU-regels inzake gegevensbescherming. De voorgestelde verordening voorziet niet in het opzetten van een Europese gegevensbank voor vaccinatie, tests of herstel inzake COVID-19. Voor de toepassing van de voorgestelde verordening hoeven persoonsgegevens alleen te worden opgenomen in het afgegeven certificaat, dat tegen vervalsing en manipulatie moet worden beschermd.

---

<sup>11</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).



#### **4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING**

De financiering van maatregelen ter ondersteuning van dit initiatief zal worden behandeld in het financieel memorandum bij het voorstel voor Verordening (EU) 2021/XXX.

#### **5. OVERIGE ELEMENTEN**

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Niet van toepassing.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Artikel 1 van het voorstel beschrijft het onderwerp van de voorgestelde verordening.

Artikel 2 voorziet in een versnelde inwerkingtreding van de verordening.

Voorstel voor een

## VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele vaccinatie-, test- en herstelcertificaten voor onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten wonen of verblijven tijdens de COVID-19-pandemie (digitaal groen certificaat)**

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 77, lid 2, punt c),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Krachtens het Schengenacquis mogen onderdanen van derde landen die legaal in de Unie verblijven en onderdanen van derde landen die het grondgebied van een lidstaat legaal zijn binnengekomen, zich gedurende 90 dagen binnen een periode van 180 dagen vrij verplaatsen op het grondgebied van alle andere lidstaten.
- (2) Op 30 januari 2020 heeft de directeur-generaal van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) een noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid van internationaal belang uitgeroepen wegens de mondiale uitbraak van severe acute respiratory syndrome coronavirus 2 (*SARS-CoV-2*), dat coronavirusziekte 2019 (COVID-19) veroorzaakt. Op 11 maart 2020 heeft de WHO geoordeeld dat COVID-19 als pandemie kan worden aangemerkt.
- (3) Om de verspreiding van het virus te beperken, hebben de lidstaten diverse maatregelen getroffen. Sommige daarvan hebben invloed gehad op het reizen naar en op het grondgebied van de lidstaten, zoals inreisbeperkingen of een quarantaineplicht voor reizigers die de grens overschrijden.
- (4) Op 13 oktober 2020 heeft de Raad Aanbeveling (EU) 2020/1475 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie aangenomen<sup>12</sup>.
- (5) Op 30 oktober 2020 heeft de Raad Aanbeveling (EU) 2020/1632<sup>13</sup> betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie in het Schengengebied vastgesteld, waarin de lidstaten die door het Schengenacquis gebonden zijn, werd aanbevolen de gemeenschappelijke criteria,

---

<sup>12</sup> PB L 337 van 14.10.2020, blz. 3.

<sup>13</sup> Aanbeveling (EU) 2020/1632 van de Raad van vrijdag 30 oktober 2020 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie in het Schengengebied (PB L 366 van 4.11.2020, blz. 25).

de gemeenschappelijke drempelwaarden en het gemeenschappelijk raamwerk voor maatregelen uit Aanbeveling (EU) 2020/1475 toe te passen.

- (6) Veel lidstaten hebben initiatieven genomen om vaccinatiecertificaten af te geven of zijn voornemens dat te doen. Om deze echter doeltreffend te kunnen gebruiken bij grensoverschrijdend reizen binnen de EU, moeten dergelijke certificaten volledig interoperabel, beveiligd en verifieerbaar zijn. De lidstaten moeten daartoe tot overeenstemming komen over de inhoud, het formaat, de beginselen en de technische normen voor dergelijke certificaten.
- (7) Verscheidene lidstaten stellen gevaccineerde personen nu reeds vrij van bepaalde reisbeperkingen. Indien lidstaten op overlegging van een vaccinatiebewijs vrijstelling verlenen van reisbeperkingen die overeenkomstig het Unierecht zijn ingesteld om de verspreiding van COVID-19 in te dijken, zoals voorschriften om in quarantaine/zelfisolatie te gaan of zich te laten testen op SARS-CoV-2-besmetting, moet van hen worden verlangd dat zij onder dezelfde voorwaarden geldige vaccinatiecertificaten aanvaarden die door andere lidstaten overeenkomstig het voorstel voor een verordening betreffende het digitale groene certificaat (COM(2021)/xxx) zijn afgegeven. Dat dergelijke certificaten onder dezelfde voorwaarden moeten worden aanvaard, betekent dat, wanneer een lidstaat bijvoorbeeld één dosis van een toegediend vaccin voldoende acht, de aanvaarding ook moet gelden voor houders van een vaccinatiecertificaat waarin is vermeld dat één dosis van hetzelfde vaccin is toegediend. Om redenen van volksgezondheid moet deze verplichting worden beperkt tot personen aan wie COVID-19-vaccins zijn toegediend waarvoor overeenkomstig Verordening (EG) nr. 726/2004 van het Europees Parlement en de Raad een vergunning voor het in de handel brengen is verleend<sup>14</sup>. Dit mag de lidstaten niet beletten te besluiten vaccinatiecertificaten te aanvaarden die zijn afgegeven voor andere COVID-19-vaccins, zoals vaccins waarvoor de bevoegde autoriteit van een lidstaat overeenkomstig Richtlijn 2001/83/EG van het Europees Parlement en de Raad<sup>15</sup> een vergunning voor het in de handel brengen heeft verleend, vaccins waarvan de distributie tijdelijk is toegestaan op grond van artikel 5, lid 2, van Richtlijn 2001/83/EG, of vaccins die in het kader van de WHO-procedure voor Emergency Use Listing zijn goedgekeurd. Bij Verordening (EU) nr. 2021/xxxx van xx xx 2021 wordt een kader vastgesteld voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele vaccinatie-, test- en herstelcertificaten inzake COVID-19, om het vrij verkeer binnen de EU tijdens de COVID-19-pandemie te vergemakkelijken. Zij is van toepassing op burgers van de Unie en onderdanen van derde landen die familielid zijn van burgers van de Unie.
- (8) Overeenkomstig de artikelen 19, 20 en 21 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst mogen de onder deze bepalingen vallende onderdanen van derde landen vrij op het grondgebied van de andere lidstaten reizen.
- (9) Om het reizen op het grondgebied van de lidstaten door onderdanen van derde landen die daartoe het recht hebben, te vergemakkelijken, moet het kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele vaccinatie-, test- en herstelcertificaten

---

<sup>14</sup> Verordening (EG) nr. 726/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 tot vaststelling van procedures van de Unie voor het verlenen van vergunningen en het toezicht op geneesmiddelen voor menselijk en diergeneeskundig gebruik en tot oprichting van een Europees Geneesmiddelenbureau (PB L 136 van 30.4.2004, blz. 1).

<sup>15</sup> Richtlijn 2001/83/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 november 2001 tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik (PB L 311 van 28.11.2001, blz. 67).

inzake COVID-19, dat is vastgesteld bij Verordening (EU) nr. 2021/xxxx, ook van toepassing zijn op onderdanen van derde landen die nog niet onder die verordening vallen, op voorwaarde dat zij legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven of wonen, en overeenkomstig het Unierecht naar andere lidstaten mogen reizen.

- (10) Om deze certificaten echter doeltreffend te kunnen gebruiken bij grensoverschrijdend reizen, moeten dergelijke certificaten volledig interoperabel zijn.
- (11) Deze verordening mag niet worden opgevat als aanmoediging of vergemakkelijking van beperkingen van het vrij reizen of andere grondrechten als reactie op de pandemie. Bovendien kan een eventuele noodzaak tot verificatie van certificaten uit hoofde van Verordening (EU) 2021/xxx op zich geen rechtvaardiging vormen voor de tijdelijke herinvoering van binnengrenscontroles. Controles aan de binnengrenzen moeten een laatste redmiddel blijven, met inachtneming van de specifieke regels van Verordening (EU) 2016/399 (Schengengrenscode)<sup>16</sup>.
- (12) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het VWEU, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze verordening, die derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in deze lidstaat. Aangezien deze verordening voortbouwt op het Schengenacquis, beslist Denemarken overeenkomstig artikel 4 van het bovengenoemde protocol binnen een termijn van zes maanden nadat de Raad heeft beslist over deze verordening of het deze zal opvolgen.
- (13) Deze verordening vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad<sup>17</sup>. Ierland neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van deze verordening, die derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is op deze lidstaat. Hoewel deze verordening niet van toepassing is op Ierland, kan Ierland, met het oog op het vergemakkelijken van reizen binnen de Unie, ook aan onderdanen van derde landen die legaal op zijn grondgebied wonen of verblijven, certificaten afgeven die voldoen aan dezelfde vereisten als die welke gelden voor het digitale groene certificaat, en kunnen de lidstaten dergelijke certificaten aanvaarden. Ierland kan ook certificaten aanvaarden die door lidstaten zijn afgegeven aan onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied wonen of verblijven.
- (14) Wat Bulgarije, Kroatië, Cyprus en Roemenië betreft, vormt deze verordening een handeling die op het Schengenacquis voortbouwt in de zin van respectievelijk artikel 3, lid 1, van de Toetredingsakte van 2003, artikel 4, lid 1, van de Toetredingsakte van 2005, en artikel 4, lid 1, van de Toetredingsakte van 2011.
- (15) Wat IJsland en Noorwegen betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Raad van de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen inzake de wijze waarop IJsland en Noorwegen worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punt C, van Besluit 1999/437/EG van de Raad<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1).

<sup>17</sup> Besluit van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis (PB L 64 van 7.3.2002, blz. 20).

<sup>18</sup> Besluit van de Raad van 17 mei 1999 inzake bepaalde toepassingsbepalingen van de door de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten overeenkomst inzake de

- (16) Wat Zwitserland betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punt C, van Besluit 1999/437/EG, juncto artikel 3 van Besluit 2008/146/EG van de Raad<sup>19</sup>.
- (17) Wat Liechtenstein betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punt C, van Besluit 1999/437/EG, in samenhang met artikel 3 van Besluit 2011/350/EU van de Raad<sup>20</sup>.
- (18) De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming en het Europees Comité voor gegevensbescherming zijn geraadpleegd overeenkomstig artikel 42 van Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad<sup>21</sup>, en hebben op [...] een advies uitgebracht,

HEBLEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

#### *Artikel 1*

De lidstaten passen de regels van Verordening (EU) 2021/XXXX [verordening betreffende het digitale groene certificaat] toe op onderdanen van derde landen die niet binnen de werkingssfeer van die verordening vallen, maar die legaal op hun grondgebied wonen of verblijven en overeenkomstig het Unierecht naar andere lidstaten mogen reizen.

#### *Artikel 2*

Deze verordening treedt in werking op de derde dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

---

wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 176 van 10.7.1999, blz. 31).

<sup>19</sup> Besluit van de Raad van 28 januari 2008 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 53 van 27.2.2008, blz. 1).

<sup>20</sup> Besluit van de Raad van 7 maart 2011 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis betreffende de afschaffing van controles aan de binnengrenzen en het verkeer van personen (PB L 160 van 18.6.2011, blz. 19).

<sup>21</sup> Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG (PB L 295 van 21.11.2018, blz. 39).

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

*Voor het Europees Parlement*  
*De voorzitter*

*Voor de Raad*  
*De voorzitter*