



Bruxelles, den 15. marts 2022
(OR. en)

7246/22

Interinstitutionel sag:
2021/0071(COD)
2021/0068(COD)

COVID-19 66
JAI 350
POLGEN 38
FRONT 123
FREMP 61
IPCR 39
VISA 50
MI 196
SAN 158

TRANS 147
COCON 24
COMIX 136
SCHENGEN 29
AVIATION 45
PHARM 45
RELEX 358
TOUR 25
CODEC 298

FØLGESKRIVELSE

fra: Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen

modtaget: 15. marts 2022

til: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Komm. dok. nr.: COM(2022) 123 final

Vedr.: RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET i henhold til artikel 16, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953 om en ramme for udstedelse, kontrol og accept af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutioncertifikater (EU's digitale covidcertifikat) for at lette fri bevægelighed under covid-19-pandemien

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2022) 123 final.

Bilag: COM(2022) 123 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 15.3.2022
COM(2022) 123 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

i henhold til artikel 16, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953 om en ramme for udstedelse, kontrol og accept af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutionscertifikater (EU's digitale covidcertifikat) for at lette fri bevægelighed under covid-19-pandemien

1. INDLEDNING

Den 14. juni 2021 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet forordning (EU) 2021/953 om indførelse af EU's digitale covidcertifikat ("forordningen om EU's digitale covidcertifikat")¹. Forordningen fastsætter på grundlag af et forslag fra Kommissionen² en fælles ramme for udstedelse, kontrol og accept af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutionscertifikater for at lette den frie bevægelighed for EU-borgere og deres familiemedlemmer under covid-19-pandemien. Forordningen ledsages af forordning (EU) 2021/954³, som udvider rammen for EU's digitale covidcertifikat til at omfatte tredjelandstatsborgere, der lovligt opholder sig eller bor på en medlemsstats område, og som i overensstemmelse med EU-retten har ret til at rejse til andre medlemsstater.

EU's digitale covidcertifikat er en enkel og sikker måde at påvise en persons covid-19-vaccinations-, test- eller restitutionsstatus på under rejsen. Det er gratis og kan anvendes i både digitalt og papirbaseret format⁴. EU's digitale covidcertifikat har været et afgørende element i Europas reaktion på covid-19-pandemien og er hurtigt blevet en standard i og uden for Europa. Siden forordningen trådte i kraft, er der blevet udstedt mere end 1,7 mia. digitale EU-covidcertifikater⁵.

Forordningen om EU's digitale covidcertifikat har en vigtig international dimension. Den giver Kommissionen beføjelse til at forbinde covid-19-certifikatsystemer i tredjelande, når den har fastslået, at deres certifikater opfylder de relevante krav, således at de kan betragtes som svarende til EU's digitale covidcertifikater med henblik på at lette indehavernes udøvelse af deres ret til fri bevægelighed⁶. Systemet med EU's digitale covidcertifikat er blevet udviklet til en global standard, hvor 35 tredjelande og territorier på fem kontinenter indtil videre har tilsluttet sig systemet ud over de 27 medlemsstater. Succesen med EU's digitale covidcertifikat har bidraget til genoptagelsen af sikker international rejseaktivitet.

I overensstemmelse med forordningen om EU's digitale covidcertifikat forelagde Kommissionen en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet i oktober 2021⁷. Denne rapport

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953 af 14. juni 2021 om en ramme for udstedelse, kontrol og accept af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutionscertifikater (EU's digitale covidcertifikat) for at lette fri bevægelighed under covid-19-pandemien (EUT L 211 af 15.6.2021, s. 1).

² Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en ramme for udstedelse, kontrol og godkendelse af interoperable certifikater for vaccination, test og restitution med henblik på at fremme den frie bevægelighed under covid-19-pandemien (digitalt grønt certifikat) (COM(2021) 130 final).

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/954 af 14. juni 2021 om en ramme for udstedelse, kontrol og accept af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutionscertifikater (EU's digitale covidcertifikat) for så vidt angår tredjelandstatsborgere, der lovligt opholder sig eller bor på medlemsstaternes område under covid-19-pandemien (EUT L 211 af 15.6.2021, s. 24).

⁴ En skabelon til papirformatet findes på:
https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/ehealth/docs/covid-certificate_paper_guidelines_en.pdf.

⁵ Skæringsdato: 28. februar 2022. Bilag I indeholder en detaljeret oversigt pr. medlemsstat.

⁶ Jf. artikel 8, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953.

⁷ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet i henhold til artikel 16, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953 om en ramme for udstedelse, kontrol og accept af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutionscertifikater (EU's digitale covidcertifikat) for at lette fri bevægelighed under covid-19-pandemien (COM(2021) 649 final).

gav et overblik over gennemførelsen af forordningen siden dens vedtagelse den 14. juni 2021. Den indeholdt oplysninger om den tekniske gennemførelse af forordningen, tredjelandes tilslutning til systemet, lufttransportsektorens anvendelse af certifikater og medlemsstaternes anvendelse af certifikater til ikkerejserelaterede formål. Den indeholdt også en analyse af den mulige udstedelse af restitutionscertifikater på grundlag af resultaterne af hurtige antigen- og antistoftest og af gyldighedsperioden for restitutionscertifikater og vaccinationscertifikater. Den gav en oversigt over de oplysninger, som medlemsstaterne har modtaget om gennemførelsen af forordningen, herunder meddelelserne om yderligere restriktioner for den frie bevægelighed for indehavere af EU's digitale covidcertifikat. Endelig fremgik det af rapporten, at Kommissionen ville fremsætte et forslag om at forlænge forordningens anvendelsesperiode under hensyntagen til udviklingen i den epidemiologiske situation med hensyn til covid-19-pandemien.

I henhold til forordningen om EU's digitale covidcertifikat skal Kommissionen forelægge endnu en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet senest den 31. marts 2022. Denne anden rapport skal navnlig omfatte en vurdering af forordningens indvirkning på lettelsen af den frie bevægelighed, herunder på rejser og turisme, og accepten af forskellige vaccintyper, på grundlæggende rettigheder og ikkeforskelsbehandling samt på beskyttelsen af personoplysninger under covid-19-pandemien.

Ud over de emner, der udtrykkeligt henvises til i forordningen, indeholder denne rapport også ajourførte oplysninger om antallet af udstedte digitale covidcertifikater, den seneste tekniske udvikling i forbindelse med systemet med EU's digitale covidcertifikat og yderligere tredjelandes tilslutning til systemet. Som opfølgning på den første rapport indeholder den også oplysninger om udstedelse af restitutionscertifikater på grundlag af hurtige antigen- og antistoftestresultater, udstedelse af testcertifikater på grundlag af laboratoriebaserede antigen- og antistoftest og om restitutions- og vaccinationscertifikaters godkendelsesperiode. Endelig forklares det i rapporten, hvorfor Kommissionen den 3. februar 2022 rent faktisk vedtog et forslag om forlængelse af forordningen om EU's digitale covidcertifikat indtil den 30. juni 2023⁸.

⁸ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2021/953 om en ramme for udstedelse, kontrol og accept af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutionscertifikater (EU's digitale covidcertifikat) for at lette fri bevægelighed under covid-19-pandemien (COM(2022) 50 final).

2. ANVENDELSE AF FORORDNINGEN OM EU'S DIGITALE COVIDCERTIFIKAT OG DENS INDVIRKNING PÅ GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER OG IKKEFORSKELSBEHANDLING

2.1. Fremme af fri bevægelighed og ikkeforskelsbehandling

2.1.1. Covid-19-pandemien og den frie bevægelighed inden for EU

Retten til at færdes og opholde sig frit på EU-medlemsstaternes område er en af de rettigheder, som EU-borgerne værdsætter mest. I en Eurobarometer-undersøgelse⁹ mente mere end otte ud af 10 respondenter (84 %), at EU-borgernes frie bevægelighed inden for EU samlet set gavner økonomien i deres land. Den grundlæggende ret til fri bevægelighed er nedfældet i artikel 21, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og artikel 45 i chartret om grundlæggende rettigheder.

Retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område er ikke absolut. Udøvelsen heraf kan være underlagt begrænsninger, så længe de anvendes i overensstemmelse med EU-rettens almindelige principper og navnlig princippet om forbud mod forskelsbehandling¹⁰ og proportionalitetsprincippet¹¹. For eksempel kan en EU-borgers ret til at færdes og opholde sig frit begrænses af hensyn til den offentlige sikkerhed¹².

Under covid-19-pandemien traf medlemsstaterne foranstaltninger, der begrænsede udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig frit i EU, for at beskytte folkesundheden. Disse foranstaltninger havde til formål at begrænse spredningen af sars-CoV-2 og beskytte sundhedssystemerne mod at overskride deres kapacitet.

Beskyttelsen af folkesundheden kan tjene som en legitim grund til at begrænse den frie bevægelighed. Sådanne begrænsninger, der er baseret på folkesundheden, skal overholde EU-rettens principper såsom proportionalitet og ikkeforskelsbehandling. Eventuelle foranstaltninger bør ikke gå ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at beskytte folkesundheden. Kommissionen fortsatte med at understrege dette punkt, som også er fastsat i artikel 11, stk. 1, i forordningen om EU's digitale covidcertifikat, i sine forskellige forslag, der blev vedtaget om spørgsmålet om fri bevægelighed under covid-19-pandemien¹³.

9

<https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/214273/Eurobarometer%20Report%20Summary%20-%20EU%20Citizenship%20&%20Democracy%20-%20July%202020.pdf>

¹⁰ Artikel 21 i chartret om grundlæggende rettigheder.

¹¹ Artikel 52, stk. 2, i chartret og dom af 17. september 2002, Baumbast og R, C-413/99, EU:C:2002:493.

¹² Artikel 27 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77).

¹³ Se Kommissionens forslag af 4. september 2020 til Rådets henstilling om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien (COM(2020) 499 final), Kommissionens forslag af 17. marts 2021 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en ramme for

De restriktioner, som medlemsstaterne har vedtaget som reaktion på covid-19-udbruddet, har forskellige former. I den tidlige fase af pandemien gik medlemsstaterne så langt som til at forbyde indrejse i eller udrejse fra deres område, nogle også ved at genindføre kontrol ved de indre grænser inden for Schengenområdet. Andre foranstaltninger omfattede behovet for, at rejsende testes for infektion med sars-CoV-2 eller underkastes selvisolation/karantæne. Nogle medlemsstater krævede også, at rejsende skulle indsende kontaktopsporingsformularer eller opfylde andre registreringskrav forud for eller ved indrejse på deres område.

Så længe visse rejserestriktioner er nødvendige ud fra et folkesundhedsmæssigt synspunkt og overholder principperne om ikkeforskelsbehandling og proportionalitet, er de ikke i strid med retten til at færdes og opholde sig frit på EU's område.

Det er på denne baggrund, at forordningen om EU's digitale covidcertifikat blev vedtaget. Det er vigtigt at understrege, at forordningen, som indførte interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutionscertifikater, ikke kræver, at medlemsstaterne indfører begrænsninger af retten til fri bevægelighed¹⁴. Hvis en medlemsstat beslutter ikke at kræve dokumentation for vaccinations-, test- eller restitutionsstatus i forbindelse med udøvelsen af retten til fri bevægelighed, forpligter forordningen om EU's digitale covidcertifikat ikke den pågældende medlemsstat til at gøre dette. Som følge heraf kan forordningen ikke have en negativ indvirkning på den frie bevægelighed inden for EU.

Tværtimod mener Kommissionen, at systemet med EU's digitale covidcertifikat har haft — og fortsat har — en positiv indvirkning på den frie bevægelighed på et tidspunkt, hvor medlemsstaterne begrænser udøvelsen heraf af hensyn til folkesundheden. Det sker ved at sikre, at borgerne har ret til at modtage interoperable og gensidigt accepterede certifikater for covid-19-vaccination, -test og -restitution, som de kan bruge, når de udøver deres ret til fri bevægelighed. Hvis medlemsstaterne fraviger visse restriktioner for den frie bevægelighed for personer, der er i besiddelse af bevis for vaccination, test eller restitution, sikrer forordningerne om EU's digitale covidcertifikat, at borgerne på en ikkediskriminerende måde kan drage fordel af disse undtagelser på grundlag af certifikater, der er udstedt i overensstemmelse med forordningen.

udstedelse, kontrol og godkendelse af interoperable certifikater for vaccination, test og restitution med henblik på at fremme den frie bevægelighed under covid-19-pandemien (digitalt grønt certifikat) (COM(2021) 130 final), Kommissionens forslag af 25. november 2021, forslag til Rådets henstilling om en koordineret tilgang til fremme af sikker fri bevægelighed under covid-19-pandemien og om erstatning af henstilling (EU) 2020/1475 (COM(2021) 749 final) og Kommissionens forslag af 3. februar 2022 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2021/953 om en ramme for udstedelse, kontrol og accept af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutionscertifikater (EU's digitale covidcertifikat) for at lette fri bevægelighed under covid-19-pandemien (COM(2022) 50 final).

¹⁴ Se også betragtning 14 i forordningen om EU's digitale covidcertifikat: "*Denne forordning har til hensigt at lette anvendelsen af proportionalitetsprincippet og princippet om ikkeforskelsbehandling med hensyn til restriktioner for den frie bevægelighed under covid-19-pandemien, samtidig med at der tilstræbes et højt folkesundhedsbeskyttelsesniveau. Den bør ikke fortolkes således, at den letter eller tilskynder til vedtagelsen af restriktioner for den frie bevægelighed eller restriktioner for andre grundlæggende rettigheder som reaktion på covid-19-pandemien i betragtning af deres skadelige virkninger for unionsborgere og virksomheder [...]*".

Uden forordningen om EU's digitale covidcertifikat ville ingen af disse rettigheder — til at modtage et certifikat og blive fritaget for restriktioner på samme måde som borgere i en medlemsstat på grundlag af dette certifikat — eksistere. Derudover ville der ikke være nogen fælles standard, der sikrer grænseoverskridende interoperabilitet mellem covid-19-certifikater. I en undersøgelse, som Kommissionen gennemførte i begyndelsen af februar 2022, angav to tredjedele af de adspurgte medlemsstater, at de ville have overvejet at indføre et nationalt covid-19-certifikat, hvis EU's digitale covidcertifikat ikke blev vedtaget. Selv om borgere kan have fået udstedt certifikater af sundhedstjenesteydere, ville der ikke have været nogen garanti for, at de ville blive accepteret — eller i mangel af en kodningsstandard forstået — i andre medlemsstater. Desuden vil mange forskellige typer certifikater uundgåeligt øge risikoen for svig og forfalskning.

I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet bør alle restriktioner for den frie bevægelighed for personer inden for EU, der indføres som reaktion på covid-19-pandemien, herunder eventuelle krav fra medlemsstaterne om at fremlægge digitale EU-covidcertifikater, ophæves, så snart den epidemiologiske situation tillader det. Som følge heraf er anvendelsesperioden for forordningen om EU's digitale covidcertifikat tidsbegrænset, hvilket betyder, at den bør ophøre med at finde anvendelse, når pandemien er overvundet, og certifikaterne ikke længere er nødvendige for at lette rejsen.

For nylig har EU oplevet en bølge af covid-19-tilfælde forårsaget af omikronvarianten, der giver anledning til bekymring¹⁵. Når antallet af omikrontilfælde er toppet, forventes det, at en stor andel af befolkningen i det mindste i en vis periode vil være beskyttet mod covid-19 enten på grund af vaccination eller tidligere smitte eller begge dele. En fornyet stigning i antallet af infektioner i anden halvdel af 2022, herunder som følge af fremkomsten af nye sars-CoV-2-varianter, der giver anledning til bekymring, er imidlertid en reel mulighed, så længe virusset fortsat cirkulerer bredt, og der er store forskelle i vaccinationsraterne i hele verden. Som også bemærket af Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC) er der fortsat betydelig usikkerhed på dette stadium af covid-19-pandemien¹⁶. Endelig har Verdenssundhedsorganisationen endnu ikke erklæret, at den folkesundhedsmæssige krisesituation, der er forårsaget af sars-CoV-2, er ophørt.

Som følge heraf kan medlemsstaterne finde det nødvendigt at opretholde eller genindføre et krav om, at EU-borgere, der udøver deres ret til fri bevægelighed, skal fremlægge bevis for covid-19-vaccination, -test eller -restitution i en vis periode efter den 30. juni 2022, som er den dato, hvor forordningen om EU's digitale covidcertifikat i øjeblikket udløber. I den tidligere nævnte undersøgelse viste stort set alle de medlemsstater, der besvarede spørgeskemaet, at der i forbindelse med rejser var et muligt behov for dokumentation for vaccination, test eller restitution i andet halvår af 2022 og første halvår af 2023.

Den 3. februar 2022 foreslog Kommissionen derfor at forlænge anvendelsen af forordningen om EU's digitale covidcertifikat med 12 måneder, således at EU-borgere, i tilfælde af at der

¹⁵ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/country-overviews>.

¹⁶ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/RRA-19th%20update-27-jan-2022.pdf>.

stadig er visse restriktioner for den frie bevægelighed baseret på folkesundhed efter den 30. juni 2022, ikke vil blive frataget EU's digitale covidcertifikat som en effektiv, sikker og privatlivsbevarende metode til at bevise deres covid-19-vaccinations-, test- og restitutionsstatus¹⁷. Dette sikres med Kommissionens forslag.

Som understreget i forslaget bør forlængelsen ikke forstås således, at den pålægger medlemsstaterne, navnlig dem, der ophæver nationale folkesundhedsmæssige foranstaltninger, at opretholde eller indføre restriktioner for den frie bevægelighed. Det er fuldt ud muligt for medlemsstaterne at ophæve alle sådanne foranstaltninger, mens forordningen er i kraft, da enhver begrænsning, herunder forpligtelsen til at fremlægge dokumentation for nogen af de tre medicinske hændelser, der er omfattet af EU's digitale covidcertifikat, kun bør opretholdes, så længe den er nødvendig og forholdsmæssig.

Forlængelsen af forordningen om EU's digitale covidcertifikat med 12 måneder tjener således til at sikre, at EU's digitale covidcertifikat forbliver tilgængeligt, hvis det bliver nødvendigt efter juni 2022.

Hvis forordningen ikke forlænges, vil Kommissionen derimod være forpligtet til at ophøre med tillidsrammen for EU's digitale covidcertifikat ved udgangen af juni 2022. Skulle der opstå et fornyet behov for certifikatet på et senere tidspunkt som følge af medlemsstaternes genindførelse af restriktioner i andet halvår af 2022 eller første halvår af 2023, vil det være yderst vanskeligt — om ikke umuligt — at genetablere systemet både juridisk og teknisk med kort varsel. EU-borgere vil blive frataget muligheden for at gøre brug af EU's digitale covidcertifikater som et veletableret middel til at bevise deres covid-19-status og vil potentielt blive konfronteret med manglende grænseoverskridende interoperabilitet mellem covid-19-certifikater.

2.1.2. Koordinering af restriktioner for den frie bevægelighed i forbindelse med covid-19-pandemien

Medlemsstaterne kan indføre restriktioner for den frie bevægelighed af hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed, forudsat at de overholder de regler og begrænsninger, der er fastsat i EU-retten. Sådanne restriktioner vedtages normalt på individuelt niveau — f.eks. udvisning af en EU-borger, der ikke længere opfylder betingelserne for ophold — og kræver ikke koordinering mellem flere eller alle medlemsstater. Pandemien har imidlertid vist, at ensidige begrænsninger af den frie bevægelighed, der vedtages af stort set alle medlemsstater, i mangel af koordinering kan føre til usikkerhed for EU-borgerne, selv om foranstaltningerne vurderes individuelt i overensstemmelse med EU-retten.

For at sikre koordinering i hele EU har Kommissionen siden pandemiens begyndelse arbejdet tæt sammen med medlemsstaterne om at fremme samarbejde og udveksling af oplysninger

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/regulation_amending_regulation_eu_2021_-_953.pdf.

om dette spørgsmål¹⁸. Kommissionen mener, at en velkoordineret, forudsigelig og gennemsigtig tilgang til vedtagelsen af rejserestriktioner, der indføres for at forhindre spredning af virusset og beskytte borgernes sundhed, er nødvendig for at opretholde den frie bevægelighed inden for EU under sikre forhold.

Den 13. oktober 2020 vedtog Rådet på grundlag af et forslag fra Kommissionen henstilling (EU) 2020/1475 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien¹⁹. Rådets henstilling fastlagde en fælles tilgang til følgende centrale punkter: anvendelsen af fælles kriterier, når det besluttes, om der skal indføres restriktioner for den frie bevægelighed, en kortlægning af risikoen for smitte med covid-19, offentliggjort af ECDC, baseret på en aftalt farvekode og en koordineret tilgang med hensyn til eventuelle foranstaltninger, der kan indføres over for personer, der færdes mellem forskellige områder. Som reaktion på pandemiens udvikling er Rådets henstilling om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed blevet ajourført flere gange siden oktober 2020²⁰.

Europa-Parlamentets og Rådets vedtagelse af forordningen om EU's digitale covidcertifikat den 14. juni 2021 var endnu et vigtigt resultat i denne henseende. Et af målene med forordningen er at bidrage til at lette den gradvise ophævelse af de restriktioner for den frie bevægelighed, som medlemsstaterne i overensstemmelse med EU-retten har indført for at begrænse spredningen af sars-CoV-2 på en koordineret måde. For at gøre bedst mulig brug af denne ramme for EU's digitale covidcertifikat tilpassede Rådet samme dag den koordinerede tilgang, der er fastsat i henstilling (EU) 2020/1475²¹. Rådet noterede sig, at certifikater, der er udstedt i overensstemmelse med forordningen om EU's digitale covidcertifikat, bør være det primære værktøj, der skal anvendes i forbindelse med rejser inden for EU²². Desuden blev der i Rådets henstilling fastlagt en fælles forståelse af, under hvilke betingelser vaccinerede personer bør fritages for rejserestriktioner, samt standardgyldighedsperioder for test for sars-CoV-2-infektion.

Forordningen om EU's digitale covidcertifikat hjalp sammen med den koordinerede tilgang, der er fastsat i Rådets henstilling, EU-borgere med at udøve deres ret til fri bevægelighed relativt let i løbet af sommeren 2021. Siden da er udbredelsen af vacciner steget betydeligt i

¹⁸ Desuden er Kommissionen i øjeblikket i færd med at revidere retningslinjerne fra 2009 om fri bevægelighed for at forbedre retssikkerheden for EU-borgere, der udøver deres ret til fri bevægelighed, og for at sikre en mere effektiv og ensartet anvendelse af lovgivningen om fri bevægelighed i hele EU, som forklaret i rapporten om unionsborgerskab 2020 (https://ec.europa.eu/info/files/eu-citizenship-report-2020-empowering-citizens-and-protecting-their-rights_en).

¹⁹ Rådets henstilling (EU) 2020/1475 af 13. oktober 2020 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien (EUT L 337 af 14.10.2020, s. 3).

²⁰ Rådets henstilling (EU) 2021/119 af 1. februar 2021 om ændring af henstilling (EU) 2020/1475 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien (EUT L 361 af 2.2.2021, s. 1), og Rådets henstilling (EU) 2021/961 af 14. juni 2021 om ændring af henstilling (EU) 2020/1475 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien (EUT L 213I af 16.6.2021, s. 1).

²¹ Rådets henstilling (EU) 2021/961 af 14. juni 2021 om ændring af henstilling (EU) 2020/1475 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien (EUT L 213I af 16.6.2021, s. 1),

²² Betragtning 9 i Rådets henstilling (EU) 2021/961.

hele EU, og udbredelsen af EU's digitale covidcertifikat er sket hurtigt. Samtidig fik bølger af covid-19-infektioner forårsaget af delta- og omikronvarianten i vinteren 2021/2022 medlemsstaterne til at vedtage yderligere folkesundhedsmæssige foranstaltninger, hvoraf nogle vedrørte rejser mellem medlemsstaterne, med henblik på at beskytte enkeltpersoners sundhed og sundhedssystemernes kapacitet.

Den 25. januar 2022 vedtog Rådet henstilling (EU) 2022/107²³ om en koordineret tilgang til fremme af sikker fri bevægelighed under covid-19-pandemien, der erstatter henstilling (EU) 2020/1475 og bevæger sig fra en "regionsbaseret" tilgang til en "personbaseret" tilgang. I henstillingen fastsættes det, at en person, som er i besiddelse af et gyldigt digitalt EU-covidcertifikat, i princippet ikke bør pålægges yderligere restriktioner, såsom test eller karantæne, uanset hvor de forlader EU. Personer, der ikke er i besiddelse af et gyldigt digitalt EU-covidcertifikat, kan pålægges at gennemgå en test før eller senest 24 timer efter ankomsten. Rejsende med en væsentlig funktion eller et væsentligt behov, grænsependlere og børn under 12 år bør ikke skulle være i besiddelse af et gyldigt digitalt EU-covidcertifikat.

Denne personbaserede tilgang styrker yderligere den frie bevægelighed for alle rejsende på en ikkediskriminerende måde, da rejsende kan bevæge sig frit på grundlag af enten et vaccinations-, test- eller restitutionscertifikat. Siden vedtagelsen af Rådets henstilling (EU) 2022/107 har medlemsstaterne i stigende grad tilpasset deres rejsekrav til denne personbaserede tilgang. Pr. den 4. marts 2022 pålægger 21 medlemsstater enten ikke indehavere af EU's digitale covidcertifikat yderligere rejserestriktioner under nogen omstændigheder, eller de har slet ikke nogen rejserestriktioner.

Hverken Rådets henstilling (EU) 2022/107 eller, som nævnt ovenfor, forordningen om EU's digitale covidcertifikat forpligter medlemsstaterne til at kræve, at rejsende er i besiddelse af et digitalt EU-covidcertifikat. Tværtimod har Kommissionen tilskyndet medlemsstaterne, navnlig dem, der ophæver nationale folkesundhedsforanstaltninger, til at ophæve sådanne foranstaltninger²⁴. Fem medlemsstater²⁵ har allerede ophævet kravet om at være i besiddelse af et digitalt EU-covidcertifikat for at komme ind på deres respektive områder.

EU's digitale covidcertifikat og Rådets henstilling 2022/107 (og dens forgænger, Rådets henstilling 2020/1475) har således været vigtige redskaber til at lette den frie bevægelighed inden for EU under covid-19-pandemien. Formålet med dem har været at sikre en velkoordineret tilgang til vedtagelsen af restriktioner for den frie bevægelighed, og de vil fortsat være vigtige for ophævelsen af disse restriktioner, efterhånden som den epidemiologiske situation forbedres.

²³ Rådets henstilling (EU) 2022/107 af 25. januar 2022 om en koordineret tilgang til fremme af sikker fri bevægelighed under covid-19-pandemien og om erstatning af henstilling (EU) 2020/1475 (EUT L 18 af 27.1.2022, s. 110).

²⁴ Jf. også COM(2022) 50 final.

²⁵ DK, IE, LT, SI og SE.

2.1.3. Sikring af en ikkediskriminerende tilgang

Rammen for EU's digitale covidcertifikat sikrer ikkeforskelsbehandling ved at medtage interoperable vaccinations-, test- og restitutionscertifikater. Alle medlemsstaterne er forpligtet til at udstede de tre forskellige typer certifikater, og i Rådets henstilling (EU) 2022/107 fastsættes en koordineret tilgang til godkendelsen heraf. Som følge heraf kan så mange personer som muligt få gavn af EU's digitale covidcertifikat, når de udøver deres ret til fri bevægelighed. Som understreget i betragtning 36 kan forordningen om EU's digitale covidcertifikat ikke fortolkes som en forpligtelse til at blive vaccineret, og det er ikke et "vaccinationspas".

Samtidig kan vaccination, test eller restitution ikke betragtes som lige ud fra et folkesundhedsmæssigt synspunkt, eftersom uvaccinerede og delvist vaccinerede borgere fortsat vil have langt højere risiko for alvorlige komplikationer²⁶. Dette afspejles også i de i sagens natur forskellige regler for certifikaternes gyldighed.

Forordningen om EU's digitale covidcertifikat forpligter ikke medlemsstaterne til at acceptere alle tre typer certifikater. Dette er fortsat en politisk beslutning truffet af medlemsstaterne på folkesundhedsområdet, og nogle medlemsstater har faktisk besluttet ikke at acceptere visse certifikater, navnlig restitutionscertifikater.

Hvis en medlemsstat imidlertid accepterer bevis for enten vaccination, test eller restitution fra sars-CoV-2-infektion for at fravige restriktioner for den frie bevægelighed, skal den på samme betingelser acceptere EU's digitale covidcertifikater, der er udstedt for den samme medicinske hændelse. Et digitalt EU-covidcertifikat har samme værdi, uanset i hvilken medlemsstat vaccinen er blevet indgivet, eller uanset hvilken test der er foretaget. Som understreget i punkt 5 i Rådets henstilling (EU) 2022/107 må rejserestriktioner ikke baseres på den pågældende persons nationalitet.

2.1.4. Oplysninger modtaget i henhold til artikel 11 i forordningen om EU's digitale covidcertifikat

Kommissionen overvåger fortsat medlemsstaternes gennemførelse af forordningen om EU's digitale covidcertifikat og Rådets henstilling om en koordineret tilgang til fremme af sikker fri bevægelighed under covid-19-pandemien. Oplysninger fra medlemsstaterne om EU's digitale covidcertifikat indsamles ved hjælp af oversigtstabeller, som medlemsstaterne indsender til Kommissionen og Rådet, og gøres også tilgængelige på EU-plattformen Reopen, som er et interaktivt værktøj, der er tilgængeligt online og som en mobilapplikation²⁷.

Forordningen om EU's digitale covidcertifikat fastsætter, at yderligere restriktioner for indehavere af EU's digitale covidcertifikat kun er mulige, hvis disse er nødvendige og forholdsmæssige for at beskytte folkesundheden som reaktion på covid-19-pandemien.

²⁶ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/RRA-19-update-27-jan-2022.pdf>.

²⁷ <https://reopen.europa.eu/da>.

Medlemsstaterne har pligt til at underrette Kommissionen og de øvrige medlemsstater 48 timer i forvejen, når de beslutter at indføre yderligere restriktioner²⁸.

Mellem den 13. oktober 2021 og den 4. marts 2022 indsendte følgende medlemsstater oplysninger i henhold til denne bestemmelse: Bulgarien, Cypern, Danmark, Finland, Grækenland, Irland, Italien, Letland, Portugal, Sverige og Østrig. Denne stigning i antallet af anmeldelser i forhold til den foregående rapport kan forklares med de nødforanstaltninger, der er truffet som reaktion på omikronvarianten. De supplerende krav, som disse medlemsstater har meddelt, omfattede f.eks. test før afrejse eller test efter ankomsten, herunder for vaccinerede og/eller restituerede rejsende. I et meget lille mindretal af tilfældene blev der indført karantænekrav.

I den tidlige fase af fremkomsten af omikronvarianten fandt Kommissionen, at yderligere testkrav forud for afgang i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet var et passende middel for medlemsstaterne at overveje som led i en nødforanstaltning til at forsinke spredningen af denne nye variant²⁹. I mellemtiden har Kommissionen imidlertid i betragtning af den storstilede samfundssmitte med omikron i hele EU opfordret medlemsstaterne til at ophæve eventuelle krav om testning i forbindelse med rejser inden for EU for vaccinerede og restituerede personer som reaktion på omikronvariantens fremkomst. Den 4. marts 2022 opretholdt ingen medlemsstater yderligere restriktioner, der var indført specifikt som reaktion på omikronvarianten.

Kommissionen vil fortsat overvåge, at alle medlemsstaternes folkesundhedsmæssige foranstaltninger, der stadig er indført, og som har indvirkning på borgernes ret til fri bevægelighed, er i overensstemmelse med EU-retten, navnlig principperne om ikkeforskelsbehandling og proportionalitet.

2.1.5. Andre oplysninger om gennemførelsen af forordningen om EU's digitale covidcertifikat

Forordningen om EU's digitale covidcertifikat fastsætter, at vaccinationscertifikater skal udstedes af den medlemsstat, hvor vaccinen er modtaget. Hvis borgerne vaccineres i to forskellige medlemsstater, bør den første medlemsstat udstede EU's digitale covidcertifikat med angivelse af den første dosis, og den anden medlemsstat bør, mod forelæggelse af bevis for, at den første dosis blev indgivet i en anden medlemsstat, udstede EU's digitale covidcertifikat med angivelse af den anden dosis (certifikatet viser "2/2" som antallet af indgivne doser). De samme regler gælder for boostere. Den medlemsstat, hvor booster-dosen indgives, bør, når det dokumenteres, at den primære vaccinationsserie blev indgivet i en anden medlemsstat, udstede EU's digitale covidcertifikat med angivelse af den sidste dosis (certifikatet viser "3/3" eller "2/1" afhængigt af vaccinetypen). Disse regler præciseres også i

²⁸ Artikel 11 i forordningen om EU's digitale covidcertifikat.

²⁹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om Fælles håndtering af nuværende og nye covid-19-udfordringer (COM(2021) 764 final).

Kommissionens forslag om at forlænge anvendelsen af forordningen om EU's digitale covidcertifikat (se afsnit 2.9).

I henhold til artikel 5, stk. 2, litra b), i forordningen om EU's digitale covidcertifikat skal vaccinationscertifikater, der udstedes af en medlemsstat efter indgivelse af en dosis af en covid-19-vaccine, rent faktisk indeholde "antallet af doser givet til indehaveren", dvs. ikke blot antallet af doser, der gives i den medlemsstat, der udsteder certifikaterne. Eftersom der skal udstedes et certifikat efter indgift af hver dosis, bør den pågældende borger typisk være i besiddelse af et digitalt EU-covidcertifikat, som udgør et pålideligt bevis for indgift af tidligere doser.

Udstedelse af korrekte vaccinationscertifikater i formatet for EU's digitale covidcertifikat bør ikke være underlagt yderligere administrative krav, der ikke er fastsat i forordningen om EU's digitale covidcertifikat. Navnlig kræver forordningen om EU's digitale covidcertifikat ikke, at den pågældende person skal være registreret i sundhedssystemet i den medlemsstat, der administrerer vaccinen, eller angive batchnummeret på tidligere doser, inden der udstedes et digitalt EU-covidcertifikat.

I visse tilfælde har borgerne imidlertid rapporteret om vanskeligheder med at opnå korrekte digitale covidcertifikater i EU, navnlig vaccinationscertifikater. Borgerne har f.eks. rapporteret problemer med at få et digitalt EU-covidcertifikat fra den medlemsstat, hvor de er vaccineret, fordi de ikke var i besiddelse af et nationalt registrerings- eller socialsikringsnummer. Der opstod andre problemer, da borgerne modtog covid-19-vaccinedoser i forskellige medlemsstater. Borgerne rapporterede typisk, at når de modtog deres anden dosis eller booster-dosis i en medlemsstat, blev de tidligere doser, der blev indgivet i en anden medlemsstat, ikke vist i EU's digitale covidcertifikat, som de efterfølgende fik udstedt. I disse tilfælde afspejlede antallet af doser, der var angivet i det seneste certifikat, ikke det korrekte antal doser, som var blevet indgivet til den pågældende person.

Som understreget i sin første rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af forordningen om EU's digitale covidcertifikat fortsatte Kommissionen sine regelmæssige kontakter med medlemsstaterne for at hjælpe med at løse disse problemer på teknisk plan så hurtigt som muligt. Mange sager er allerede blevet løst på denne måde. For at få et overblik over eventuelle vedvarende problemer gennemførte Kommissionen en undersøgelse blandt medlemsstaterne om dette emne i slutningen af 2021 og anmodede medlemsstaternes myndigheder om at tage fat på de konstaterede problemer. Kommissionen er i øjeblikket i færd med at analysere medlemsstaternes svar og vil om nødvendigt følge op på eventuelle udestående spørgsmål.

Nogle af disse spørgsmål er knyttet til den bevidst decentrale karakter af rammen for EU's digitale covidcertifikat, som hverken opretter en database på EU-plan for covid-19-vaccination, -test eller -restitution eller forbinder sådanne databaser, der findes på medlemsstatsniveau. Som følge heraf er der ingen automatisk udveksling af data, der gør det muligt for medlemsstaterne let at udstede certifikater under hensyntagen til oplysninger, der

er lagret i en anden medlemsstat, såsom oplysninger om en tidligere indgivet covid-19-vaccinosis. Medlemsstaterne er således afhængige af, at borgerne fremlægger dokumentation for indgivelse af tidligere doser i andre medlemsstater, navnlig i form af EU's digitale covidcertifikater.

For at give borgerne yderligere oplysninger har Kommissionen offentliggjort svar på de oftest stillede spørgsmål om EU's digitale covidcertifikat, vaccinationer og rejserestriktioner³⁰, som er blevet ajourført den 11. marts 2022.

2.2. Beskyttelse af personoplysninger

Forordningen om EU's digitale covidcertifikat og gennemførelsen heraf er i fuld overensstemmelse med EU's databeskyttelsesregler, hvilket f.eks. sikrer, at mængden af indsamlede data begrænses til, hvad der er nødvendigt for at nå deres mål. Det fastsættes navnlig, at personoplysninger, der gives adgang til i forbindelse med kontrolprocessen, ikke må opbevares. EU's digitale covidcertifikat lagres og verificeres offline, og den udstedende medlemsstat underrettes derfor ikke om, at et certifikat er blevet verificeret. Kommissionen sikrer også overholdelse af princippet om dataminimering i forbindelse med gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter vedtaget i henhold til forordningens bestemmelser.

Sikkerheden i forbindelse med EU's digitale covidcertifikater har vist sig at være solid. Det påhviler medlemsstaterne at sikre, at databeskyttelsen, herunder informationssikkerheden, overholdes i udstedelsessystemerne. Selv om der er indberettet svigagtigt udstedte certifikater, er der ingen grund til at tro, at de kryptografiske nøgler, der anvendes til at underskrive og autentificere EU's digitale covidcertifikater, er blevet kompromitteret (se også afsnit 2.6.2).

Hvis medlemsstaterne beslutter at anvende EU's digitale covidcertifikat til nationale formål, skal dette være fastsat i national ret, som skal opfylde databeskyttelseskravene (se også afsnit 2.5)³¹. Det påhviler de nationale myndigheder at håndhæve overholdelsen af disse nationale regler.

2.3. Rejser og turisme

Covid-19-pandemien har haft alvorlige konsekvenser for flere sektorer, hvor transport og turisme er særlig hårdt ramt. I denne udfordrende kontekst er EU's digitale covidcertifikat og bestræbelserne på at fastlægge en koordineret tilgang til rejser på EU-plan generelt blevet hilst velkommen af rejse- og turismeorganisationer som vigtige udviklinger, der giver mulighed for og tilskynder borgerne til at rejse ved at sikre den nødvendige forudsigelighed.

³⁰ Findes på: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/movement-and-residence/eu-digital-covid-certificate-vaccinations-and-travel-restrictions_da.

³¹ Betragtning 48 i forordningen om EU's digitale covidcertifikat.

Desuden rækker den positive virkning af EU's digitale covidcertifikatsystem ud over EU's grænser.

Siden udbruddet af covid-19-pandemien har transport været en af de hårdest ramte sektorer. Efter de forskellige smittebølger og de forskellige foranstaltninger, der er truffet for at inddæmme dem, er flere aspekter blevet afdækket som drivkraften bag pandemiens indvirkning på denne sektor. På kort sigt skyldes virkningerne nedlukningsforanstaltninger, andre restriktioner samt frivillige bestræbelser fra enkeltpersoner, der forsøger at undgå at blive smittet. Desuden kan ændringer i transportaktiviteterne skyldes flere faktorer: pandemiens udvikling, herunder vaccinationstiltag, adfærdsændringer (vaccinationsaccept, behov for/ønske om at rejse, valg af rejseform) samt den økonomiske genopretning af transportsektoren.

En analyse af antallet af kommercielle flyvninger³² viser, at det laveste niveau blev registreret i maj og juni 2020, hvilket stemmer overens med nedlukningsperioden og strenge rejserestriktioner i de fleste medlemsstater. Med undtagelse af de første tre måneder var antallet af flyvninger på EU-plan højere i 2021 end i 2020 i alle måneder og fulgte samme sæsonmønster som i de foregående år: På EU-plan blev det højeste antal nået i juli og august med et højdepunkt i august efterfulgt af et gradvist fald i de efterfølgende måneder. En analyse af de tilgængelige data om antallet af passagerer, der rejser med fly³³, synes at bekræfte dette mønster, idet det højeste antal passagerer, der rejste med fly i juli og august 2021, faldt sammen med indførelsen af EU's digitale covidcertifikat. Niveauet for 2019 blev imidlertid ikke nået i nogen af de lande, der havde tilgængelige data³⁴.

Rejse- og turismeforeninger har hilset EU's digitale covidcertifikat velkommen som et vigtigt bidrag til genstarten af EU's turismeøkosystem i sommersæsonen 2021 og derefter. European Tourism Manifesto Alliance, en gruppe bestående af 70 offentlige og private rejse- og turismeorganisationer, erklærede, at *"gennemførelsen af EU's digitale covidcertifikat har været en enorm succes"*³⁵.

Selv om EU's digitale covidcertifikat har til formål at lette den frie bevægelighed inden for EU, har det i stigende grad også bidraget til at genetablere internationale rejser til og uden for EU. I den forbindelse vedtog Rådet den 22. februar 2022 en ændring af henstilling 2020/912 om de midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU og eventuel ophævelse af disse restriktioner³⁶. Det fastsættes, at medlemsstaterne bør ophæve de midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU for personer, der er vaccineret med en EU- eller WHO-godkendt vaccine, og for personer, der er kommet sig over covid-19, inden de rejser til

³² Eurostat, "Commercial flights by reporting country — monthly data", 10-02-2022, tilgængelig på https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=avia_tf_cm&lang=en.

³³ Eurostat, "Air passenger transport by reporting country", 14-02-2022, tilgængelig på: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=avia_paoc&lang=en.

³⁴ Der foreligger ingen data for BE, EL, RO og SI.

³⁵ <https://tourismmanifesto.eu/position-on-the-european-commissions-proposals-for-council-recommendations-on-intra-eu-and-international-travel/>.

³⁶ Rådets henstilling (EU) 2022/290 af 22. februar 2022 om ændring af henstilling (EU) 2020/912 om de midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU og eventuel ophævelse af disse restriktioner (EUT L 43 af 24.2.2022, s. 79).

EU (se også afsnit 2.4 nedenfor). EU's digitale covidcertifikat og covid-19-certifikater udstedt af tredjelande, der anses for at være ækvivalente i overensstemmelse med den procedure, der er fastsat i forordningen om EU's digitale covidcertifikat, bør anvendes som det primære middel til at bevise test og vaccination og som det eneste middel til at bevise restitution, eftersom de kan verificeres sikkert. Endelig kan EU's digitale covidcertifikat, selv om det ikke er omfattet af forordningen om EU's digitale covidcertifikat, gøre det lettere for EU-borgere at rejse til tredjelande, navnlig dem, der er forbundet med EU-systemet, ved hjælp af en "ækvivalensafgørelse" (se afsnit 2.7.1).

De internationale organisationer, der beskæftiger sig med emner vedrørende turisme, har således udtrykt støtte til EU's digitale covidcertifikat og/eller anerkendt, at det er blevet en international standard for lettelse af rejser under covid-19-pandemien. De omfatter Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling³⁷, Verdensturistorganisationen³⁸ og G20-gruppen³⁹.

EU's digitale covidcertifikat gjorde det ikke kun lettere for EU-borgere at rejse, men gav dem også et pålideligt og accepteret dokument, som de kunne bruge, hvis deres bestemmelsesmedlemsstat anvendte covid-19-certifikater til indenlandske formål, f.eks. adgang til restauranter, barer eller hoteller (se afsnit 2.5 for yderligere oplysninger om den indenlandske brug af EU's digitale covidcertifikat).

2.4. Accept af forskellige typer covid-19-vacciner og -test

Som fastsat i forordningen om EU's digitale covidcertifikat er medlemsstaterne forpligtet til at acceptere vaccinationscertifikater for vacciner, der har fået EU-markedsføringstilladelse, når det drejer sig om at fravige restriktioner for den frie bevægelighed⁴⁰. Desuden kan medlemsstaterne også beslutte⁴¹, men er ikke forpligtet til, at fravige restriktioner for rejsende, der har modtaget en vaccine, som har gennemgået Verdenssundhedsorganisationens (WHO's) procedure for optagelse på listen over vacciner til anvendelse i nødsituationer⁴², eller som er godkendt på nationalt plan i en anden medlemsstat⁴³.

Medlemsstaterne har i stigende grad accepteret vacciner, der har gennemgået WHO's procedure for optagelse på listen over vacciner, der anvendes i nødsituationer, og Kommissionen har hørt medlemsstaterne i Udvalget for Sundhedssikkerhed, der er nedsat ved artikel 17 i afgørelse 1082/2013/EU⁴⁴, for at indsamle oplysninger om de covid-19-vacciner,

³⁷ <https://www.oecd-forum.org/posts/the-oecd-safe-international-mobility-initiative>.

³⁸ <https://www.unwto.org/news/vaccines-and-digital-solutions-to-ease-travel-restrictions>.

³⁹ <https://www.oecd.org/cfe/g20-rome-guidelines-for-the-future-of-tourism-d11080db-en.htm>.

⁴⁰ Artikel 5, stk. 5, første afsnit, i forordningen om EU's digitale covidcertifikat.

⁴¹ Artikel 5, stk. 5, andet afsnit, i forordningen om EU's digitale covidcertifikat.

⁴² <https://extranet.who.int/pqweb/key-resources/documents/status-covid-19-vaccines-within-who-eulpq-evaluation-process>.

⁴³ Baseret på bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/83/EF af 6. november 2001 om oprettelse af en fællesskabskodeks for humanmedicinske lægemidler (EUT L 311 af 28.11.2001, s. 67).

⁴⁴ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1082/2013/EU af 22. oktober 2013 om alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler og om ophævelse af beslutning nr. 2119/98/EF (EUT L 293 af 5.11.2013, s. 1).

der ikke er godkendt på EU-plan, og som de accepterer for at fravige rejserelaterede foranstaltninger såsom yderligere testning eller karantæne. Som nævnt ovenfor fastsætter den seneste ændring af Rådets henstilling 2020/912 om de midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU og eventuel ophævelse af disse restriktioner, at medlemsstaterne også bør ophæve de midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU for personer, der er vaccineret med en WHO-godkendt vaccine. Sådanne rejsende kan dog være underlagt yderligere krav såsom test, karantæne eller indgift af en EU-godkendt vaccine.

For så vidt angår test for sars-CoV-2-infektion accepterer omkring to tredjedele af medlemsstaterne i forbindelse med rejser certifikater, der er udstedt på grundlag af hurtige antigentest af høj kvalitet. De medlemsstater, der ikke accepterer hurtige antigentest, har bl.a. anført en højere andel af falske negative test som begrundelse for ikke at acceptere sådanne certifikater. Forordningen om EU's digitale covidcertifikat forpligter dem ikke til at gøre det, forudsat at det sker på en ikkediskriminerende måde.

2.5. Anvendelsen af EU's digitale covidcertifikat til indenlandske formål

Forordningen om EU's digitale covidcertifikat omhandler brugen af certifikater til rejser i EU under covid-19-pandemien. Den hverken foreskriver eller forbyder brug af covid-19-certifikater til nationale formål, f.eks. for at regulere adgangen til arrangementer, restauranter, sportssteder, offentlig transport eller arbejdspladsen.

Hvis medlemsstaterne beslutter at anvende EU's digitale covidcertifikat til andre formål, skal dette være fastsat i national lovgivning, som navnlig skal overholde databeskyttelseskravene⁴⁵. Hvis en medlemsstat indfører et system med covid-19-certifikater til indenlandske formål, bør den samtidig sikre, at EU's digitale covidcertifikater også kan anvendes⁴⁶. Dette sikrer, at rejsende fra andre medlemsstater kan anvende deres certifikater under deres ophold.

Siden den seneste rapport om anvendelsen af forordningen om EU's digitale covidcertifikat er der sket ændringer i brugen af covid-19-certifikater til indenlandske formål. Som reaktion på det stigende antal tilfælde i efteråret 2021 krævede nogle medlemsstater brug af covid-19-certifikater til supplerende formål, f.eks. i forbindelse med indenlandsk offentlig transport eller adgang til arbejdspladsen. I begyndelsen af 2022 begyndte nogle medlemsstater imidlertid at begrænse eller helt ophøre med at kræve covid-19-certifikater til indenlandske formål. I den undersøgelse, som Udvalget for Sundhedssikkerhed gennemførte, anførte fem lande⁴⁷, at den indenlandske anvendelse af EU's digitale covidcertifikat allerede var blevet suspenderet, og fem angav, at der var drøftelser i gang om at suspendere det⁴⁸.

Da indenlandsk brug af covid-19-certifikater ikke er omfattet af forordningen om EU's digitale covidcertifikat, kan medlemsstaterne også fastsætte deres egne regler og betingelser

⁴⁵ Betragtning 48 i forordningen om EU's digitale covidcertifikat.

⁴⁶ Betragtning 49 i forordningen om EU's digitale covidcertifikat.

⁴⁷ CZ, ES, FI, LI og NO.

⁴⁸ EE, HR, LV, AT og SK.

for accept. Kommissionen tilskynder fortsat medlemsstaterne til at tilpasse deres regler for indenlandsk brug til de acceptregler, der gælder i forbindelse med rejser, men der er stadig forskelle. Otte medlemsstater anførte f.eks. i undersøgelsen, at vaccinationscertifikater, der viser, at de primære vaccinationsserier er gennemført, accepteres til indenlandsk brug i 270 dage i overensstemmelse med de regler, der gælder i forbindelse med rejser, mens de øvrige medlemsstater har angivet forskellige godkendelsesperioder. Tolv medlemsstater anførte, at certifikater, der viser en booster-dosis, accepteres til indenlandsk brug på ubestemt tid, som det er tilfældet i forbindelse med rejser.

Forskere har forsøgt at vurdere virkningen af covid-19-certifikatkravene. En forhåndspubliseret artikel fra forskere fra Simon Fraser University i British Columbia anslår en betydelig stigning i vaccinationer og varige kumulative gevinster efter meddelelsen om et nationalt covid-19-certifikatkrav i forhold til tendensen forud for meddelelsen⁴⁹. I en artikel offentliggjort i The Lancet konstateres det, at indførelsen af covid-19-certifikater førte til øgede vaccinationer 20 dage før gennemførelsen med en varig virkning op til 40 dage efter⁵⁰. I et andet dokument offentliggjort af forskere i tænketanken Bruegel anslås det, at offentliggørelsen af covid-19-certifikater i sommeren 2021 førte til øget vaccineudbredelse i Frankrig på 13 procentpoint af den samlede befolkning frem til årets udgang, i Tyskland 6,2 procentpoint og i Italien 9,7 procentpoint⁵¹. Forfatterne anslår endvidere, at dette forhindrede yderligere 3 979 dødsfald i Frankrig, 1 133 i Tyskland og 1 331 i Italien og forhindrede et tab af bruttonationalprodukt på 6,0 mia. EUR i Frankrig, 1,4 mia. EUR i Tyskland og 2,1 mia. EUR i Italien. Forfatterne hævder navnlig, at anvendelsen af covid-19-certifikater i væsentlig grad reducerede presset på intensivafdelinger og i Frankrig forhindrede, at belægningsgraden blev overskredet, når tidligere nedlukninger blev indført.

2.6. Teknisk gennemførelse

2.6.1. Antal udstedelser af EU's digitale covidcertifikater

Pr. 1. marts 2022 udstedte EU-landene mere end 1,72 mia. digitale EU-covidcertifikater bestående af 1,15 mia. vaccinationscertifikater, 511 mio. testcertifikater og 55 mio. restitutioncertifikater⁵². Bilag I indeholder en detaljeret oversigt pr. medlemsstat.

2.6.2. EU-portal og arbejdet på teknisk plan

De tekniske specifikationer, standarder og retningslinjer for den fælles udstedelse, kontrol og accept af EU's digitale covidcertifikat blev udarbejdet af Kommissionen og medlemsstaterne i

⁴⁹ <https://doi.org/10.1101/2021.10.21.21265355>.

⁵⁰ [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(21\)00273-5](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(21)00273-5).

⁵¹ <https://www.bruegel.org/2022/01/the-effect-of-covid-certificates-on-vaccine-uptake-public-health-and-the-economy/>.

⁵² Når en medlemsstat kun har været i stand til at oplyse et samlet antal for alle tre typer certifikater, medregnes disse i antallet af udstedte vaccinationscertifikater, eftersom disse udgør langt størstedelen af de udstedte certifikater.

fællesskab inden for rammerne af e-sundhedsnetværket⁵³. Alle de specifikationer, der er udviklet af e-sundhedsnetværket, er baseret på åbne standarder og offentliggøres som open source på e-sundhedsnetværkets websted⁵⁴ og GitHub⁵⁵. Dette har lettet interoperabiliteten med systemer, der er udviklet af tredjelande (se afsnit 2.7.1 nedenfor).

Siden oktober 2021 har arbejdet på teknisk plan for yderligere at forbedre systemet med EU's digitale covidcertifikat omfattet en forbedring af indkodningen af boostere (se afsnit 2.8.1 nedenfor) og navnlig udvikling af en mekanisme til udveksling af lister over tilbagekaldte digitale EU-covidcertifikater.

Forordningen om EU's digitale covidcertifikat fastsætter, at dens tillidsramme kan støtte udvekslingen af lister over tilbagekaldte certifikater, der indeholder de unikke certifikatidentifikatorer for tilbagekaldte certifikater⁵⁶. Tilbagekaldelse af certifikater kan bidrage til at beskytte folkesundheden, når certifikaterne er blevet udstedt fejlagtigt som følge af svig eller efter suspension af et covid-19-vaccineparti, der har vist sig at være defekt⁵⁷.

Siden indførelsen af EU's digitale covidcertifikat har der været rapporter om et lille antal svigagtigt udstedte digitale EU-covidcertifikater. Som Kommissionen har verificeret hos medlemsstaterne, skyldes disse begrænsede tilfælde typisk individuelle medarbejdere hos autoriserede certifikatudstedere, der udsteder gyldige certifikater på svigagtig eller uregelmæssig vis. Det er fortsat vigtigt, at de nationale myndigheder fortsætter med at følge op på disse sager.

I denne forbindelse har flere medlemsstater allerede gennemført tilbagekaldelsesløsninger på nationalt plan, dvs. med hensyn til de certifikater, de selv udsteder. Kommissionen har sammen med eksperter fra medlemsstaterne arbejdet på at udvikle en mekanisme, der giver mulighed for hurtig og sikker udveksling af lister over tilbagekaldelse af certifikater mellem medlemsstaterne via portalen for EU's digitale covidcertifikat, som er den centrale del af tillidsrammen. Den har gjort dette, fordi selv om systemet med EU's digitale covidcertifikat er i stand til straks at afsløre forfalskede certifikater, kan ægte certifikater, der er ulovligt udstedt på grundlag af falsk dokumentation, uautoriseret adgang eller med svigagtig hensigt ikke opdages i andre medlemsstater, medmindre listerne over tilbagekaldte certifikater, der er genereret på nationalt plan, udveksles mellem medlemsstaterne. Den løsning, der er udviklet, bør være operationel i de kommende uger.

⁵³ E-sundhedsnetværket er et frivilligt netværk af nationale myndigheder med ansvar for e-sundhed, som er udpeget af medlemsstaterne. Netværket er oprettet på grundlag af artikel 14 i direktiv 2011/24/EU.

⁵⁴ https://ec.europa.eu/health/ehealth/covid-19_da.

⁵⁵ <https://github.com/eu-digital-green-certificates>.

⁵⁶ Artikel 4, stk. 2, i forordningen om EU's digitale covidcertifikat.

⁵⁷ Betragtning 19 i forordningen om EU's digitale covidcertifikat.

2.7. Internationale aspekter af systemet med EU's digitale covidcertifikat

2.7.1. Forbindelser mellem Europa og tredjelande

I forordningen om EU's digitale covidcertifikat fastsættes det, at Kommissionen kan træffe en afgørelse om, at et tredjelands certifikater skal anses for at svare til EU's digitale covidcertifikater ("ækvivalensafgørelser") med henblik på at gøre det lettere for deres indehavere at udøve deres ret til fri bevægelighed. Dette medfører, at det pågældende tredjeland tilsluttes EU-portalens. Nærmere oplysninger om denne proces findes i den første rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af EU's digitale covidcertifikat.

Som forklaret i den første rapport havde Kommissionen allerede vedtaget ækvivalensafgørelser vedrørende covid-19-certifikater udstedt af Albanien, Andorra, Færøerne, Israel, Monaco, Marokko, Nordmakedonien, Panama, San Marino, Tyrkiet, Ukraine og Vatikanstaten. Endvidere er Schweiz forbundet med EU's digitale covidcertifikatsystem baseret på en ækvivalensafgørelse vedtaget i henhold til artikel 3, stk. 10, i forordningen om EU's digitale covidcertifikat som følge af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer⁵⁸. Ud over de tredjelande og territorier, der er forbundet på grundlag af en ækvivalensafgørelse, er Island, Liechtenstein og Norge forbundet på grundlag af indarbejdelsen af forordningen i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde.

Siden da og inden udgangen af februar 2022 har Kommissionen vedtaget yderligere ækvivalensafgørelser vedrørende Armenien⁵⁹, Benin⁶⁰, Kap Verde⁶¹, El Salvador⁶², Georgien⁶³, Jordan⁶⁴, Libanon⁶⁵, Moldova⁶⁶, Montenegro⁶⁷, New Zealand⁶⁸, Serbien⁶⁹,

⁵⁸ EUT L 114 af 30.4.2002, s. 6.

⁵⁹ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1894 af 28. oktober 2021 om ækvivalens mellem de covid-19-certifikater, der udstedes af Republikken Armenien, og de certifikater, der udstedes i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953, med henblik på at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen (EUT L 384 af 29.10.2021, s. 109).

⁶⁰ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/206 af 15. februar 2022 om ækvivalens mellem de covid-19-certifikater, der udstedes af Republikken Benin, og de certifikater, der udstedes i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953, med henblik på at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen (EUT L 34 af 16.2.2022, s. 46).

⁶¹ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/2189 af 9. december 2021 om ækvivalens mellem de covid-19-certifikater, der udstedes af Republikken Kap Verde, og de certifikater, der udstedes i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953, med henblik på at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen (EUT L 443I af 10.12.2021, s. 7).

⁶² Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/2113 af 30. november 2021 om ækvivalens mellem de covid-19-certifikater, der udstedes af Republikken El Salvador, og de certifikater, der udstedes i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953, med henblik på at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen (EUT L 429 af 1.12.2021, s. 152).

⁶³ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1995 af 15. november 2021 om ækvivalens mellem de covid-19-certifikater, der udstedes af Georgien, og de certifikater, der udstedes i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953, med henblik på at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen (EUT L 405 af 16.11.2021, s. 26).

⁶⁴ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/207 af 15. februar 2022 om ækvivalens mellem de covid-19-certifikater, der udstedes af Det Hashemitiske Kongerige Jordan, og de certifikater, der udstedes i

Singapore⁷⁰, Taiwan⁷¹, Thailand⁷², Tunesien⁷³, Togo⁷⁴, De Forenede Arabiske Emirater⁷⁵, Det Forenede Kongerige⁷⁶ og Uruguay⁷⁷.

-
- overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953, med henblik på at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen (EUT L 34 af 16.2.2022, s. 49).
- ⁶⁵ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/2187 af 9. december 2021 om ækvivalens mellem de covid-19-certifikater, der udstedes af Republikken Libanon, og de certifikater, der udstedes i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953, med henblik på at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen (EUT L 443I af 10.12.2021, s. 1).
- ⁶⁶ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1994 af 15. november 2021 om ækvivalens mellem de covid-19-certifikater, der udstedes af Republikken Moldova, og de certifikater, der udstedes i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953, med henblik på at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen (EUT L 405 af 16.11.2021, s. 23).
- ⁶⁷ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/2297 af 21. december 2021 om ækvivalens mellem de covid-19-certifikater, der udstedes af Montenegro, og de certifikater, der udstedes i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953, med henblik på at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen (EUT L 458 af 22.12.2021, s. 524).
- ⁶⁸ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1993 af 15. november 2021 om ækvivalens mellem de covid-19-certifikater, der udstedes af New Zealand, og de certifikater, der udstedes i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953, med henblik på at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen (EUT L 405 af 16.11.2021, s. 20).
- ⁶⁹ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1996 af 15. november 2021 om ækvivalens mellem de covid-19-certifikater, der udstedes af Republikken Serbien, og de certifikater, der udstedes i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953, med henblik på at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen (EUT L 405 af 16.11.2021, s. 29).
- ⁷⁰ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/2057 af 24. november 2021 om ækvivalens mellem de covid-19-certifikater, der udstedes af Republikken Singapore, og de certifikater, der udstedes i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953, med henblik på at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen (EUT L 420 af 25.11.2021, s. 129).
- ⁷¹ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/2300 af 21. december 2021 om ækvivalens mellem de covid-19-certifikater, der udstedes af Taiwan, og de certifikater, der udstedes i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953, med henblik på at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen (EUT L 458 af 22.12.2021, s. 533).
- ⁷² Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/2299 af 21. december 2021 om ækvivalens mellem de covid-19-certifikater, der udstedes af Thailand, og de certifikater, der udstedes i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953, med henblik på at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen (EUT L 458 af 22.12.2021, s. 530).
- ⁷³ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/2296 af 21. december 2021 om ækvivalens mellem de covid-19-certifikater, der udstedes af Den Tunesiske Republik, og de certifikater, der udstedes i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953, med henblik på at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen (EUT L 458 af 22.12.2021, s. 521).
- ⁷⁴ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/2056 af 24. november 2021 om ækvivalens mellem de covid-19-certifikater, der udstedes af Republikken Togo, og de certifikater, der udstedes i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953, med henblik på at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen (EUT L 420 af 25.11.2021, s. 126).
- ⁷⁵ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/2188 af 9. december 2021 om ækvivalens mellem de covid-19-certifikater, der udstedes af De Forenede Arabiske Emirater, og de certifikater, der udstedes i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953, med henblik på at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen (EUT L 443I af 10.12.2021, s. 4).
- ⁷⁶ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1895 af 28. oktober 2021 om ækvivalens mellem de covid-19-certifikater, der udstedes af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, og de certifikater, der udstedes i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953, med henblik på at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen (EUT L 384 af 29.10.2021, s. 112).
- ⁷⁷ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/2298 af 21. december 2021 om ækvivalens mellem de covid-19-certifikater, der udstedes af Den Østlige Republik Uruguay, og de certifikater, der udstedes i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953, med henblik på at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen (EUT L 458 af 22.12.2021, s. 527).

Som følge heraf har 35 lande og territorier uden for EU ud over de 27 medlemsstater tilsluttet sig EU's digitale covidcertifikatsystem. Dette bringer det samlede antal lande, der er forbundet med EU's digitale covidcertifikatsystem, op på 62. 22 af de 32 ækvivalensafgørelser anerkender alle tre typer certifikater, der er fastsat i forordningen om EU's digitale covidcertifikat.

Desuden anmoder flere tredjelande fortsat om en ækvivalensafgørelse. Pr. 16. februar 2022 havde der været indledende kontakter med 35 interesserede tredjelande eller territorier, hvoraf 25 formelt havde fremsendt resultaterne af selvevalueringen af deres parathed til at tilslutte sig EU-systemet.

Forordningen som sådan kræver ikke udtrykkeligt, at tredjelande, der anmoder om en ækvivalensafgørelse, gensidigt accepterer EU's digitale covidcertifikat for at rejse til deres respektive lande. Inden Kommissionen vedtager en ækvivalensafgørelse, har den imidlertid systematisk anmodet alle berørte tredjelande om at acceptere EU's digitale covidcertifikat.

Kommissionen vil fortsætte sine bestræbelser på at støtte tredjelande, der er interesseret i at udvikle interoperable covid-19-certifikatsystemer. Dette kan omfatte deling med tredjelande af tekniske specifikationer og open source-referenceløsninger, der kan støtte konverteringen af tredjelandscertifikater til et format, der er interoperabelt med EU's digitale covidcertifikat. Nogle tredjelande har anvendt omregningsmekanismer til støtte for deres anmodninger om ækvivalensafgørelser.

Ud over ækvivalensafgørelser fastsætter EU's digitale covidforordning også, at medlemsstaterne kan udstede et digitalt EU-covidcertifikat til personer, der er vaccineret i et tredjeland med en vaccine, der anvendes i EU, hvis de har modtaget alle de nødvendige oplysninger, herunder pålidelig dokumentation for denne vaccination⁷⁸. En række medlemsstater⁷⁹ har udviklet onlineplatforme for at hjælpe rejsende fra tredjelande, der ikke er omfattet af en ækvivalensafgørelse, med at anmode om konvertering af deres covid-19-certifikat til et digitalt EU-covidcertifikat.

2.7.2. Interoperabilitet med systemer udviklet på internationalt plan

I overensstemmelse med forordningens artikel 4, stk. 3, bør tillidsrammen for EU's digitale covidcertifikat tilstræbe at sikre interoperabilitet med teknologiske systemer, der er oprettet på internationalt plan.

Kommissionen samarbejder fortsat med internationale institutioner om at vejlede om de principper, der ligger til grund for et sikkert og pålideligt digitalt covidcertifikatsystem, og bidrager navnlig til WHO's digitale dokumentation af covid-19-certifikatspecifikationer og -retningslinjer. Kommissionen har opretholdt en løbende dialog med Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) for at identificere potentielle muligheder for interoperabilitet mellem EU's digitale covidcertifikat og ICAO's VDS-NC-certifikat.

⁷⁸ Artikel 8, stk. 1, i forordningen om EU's digitale covidcertifikat.

⁷⁹ F.eks. BE, FR og LV.

2.8. Udviklingen med hensyn til EU's digitale covidcertifikater

2.8.1. Vaccinationscertifikaters gyldighedsperiode

Da forordningen om EU's digitale covidcertifikat blev vedtaget, forelå der ikke tilstrækkelige data om varigheden af beskyttelsen som følge af gennemførelsen af den første serie af en covid-19-vaccine. Der blev derfor ikke fastsat nogen gyldighedsperiode for vaccinationscertifikater.

I den seneste rapport til Europa-Parlamentet og Rådet konkluderede Kommissionen, at den på daværende tidspunkt ikke overvejede en ændring af forordningen om EU's digitale covidcertifikat med henblik på at præcisere gyldigheden af vaccinationscertifikater på det pågældende tidspunkt. Kommissionen bemærkede imidlertid, at den fortsat ville overvåge den videnskabelige dokumentation om dette emne meget nøje.

Den 4. oktober 2021 konkluderede Det Europæiske Lægemiddelagenturs Udvalg for Humanmedicinske Lægemidler, at det for personer i alderen 18 år og derover kan overvejes at give booster-doser af Comirnaty mindst seks måneder efter anden dosis. Den 25. oktober 2021 konkluderede udvalget, at en booster-dosis af Spikevax kan overvejes hos personer på 18 år og derover mindst seks måneder efter den anden dosis. Den 15. december 2021 konkluderede udvalget, at en booster-dosis af covid-19-vaccinen fra Janssen kan overvejes mindst to måneder efter den første dosis hos personer på 18 år og derover, og at covid-19-vaccinen fra Janssen også kan gives efter to doser af Comirnaty eller Spikevax.

I den forbindelse offentliggjorde ECDC den 24. november 2021 en hurtig risikovurdering⁸⁰ af den nuværende epidemiologiske situation for sars-CoV-2, prognoser for helligdagene ved årets udgang og strategier for reaktion i EU, hvori det bemærkede, at ny dokumentation viste en betydelig stigning i beskyttelsen mod infektion og alvorlig sygdom efter en booster-dosis i alle aldersgrupper på kort sigt. Ifølge ECDC bør medlemsstaterne hurtigst muligt overveje en booster-dosis for personer på 40 år og derover, der er rettet mod de mest sårbare og ældre, og landene kan også overveje en booster-dosis til alle voksne på 18 år og derover mindst seks måneder efter afslutningen af deres primære serie for at øge beskyttelsen mod infektion på grund af svindende immunitet, hvilket potentielt kan reducere smitte med virusset i befolkningen og forhindre yderligere hospitalsindlæggelser og dødsfald.

I forbindelse med denne videnskabelige udvikling har flere og flere medlemsstater vedtaget regler for, hvor længe vaccinationscertifikater, der angiver afslutningen af de primære vaccinationsserier, bør accepteres. Disse ensidige foranstaltninger havde potentiale til at forårsage betydelige forstyrrelser for EU-borgere, der udøver deres ret til fri bevægelighed.

Som reaktion herpå vedtog Kommissionen den 21. december 2021 en delegeret forordning⁸¹ om fastsættelse af en bindende acceptperiode på 270 dage for vaccinationscertifikater, der

⁸⁰ <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/rapid-risk-assessment-sars-cov-2-november-2021>.

⁸¹ Kommissionens delegerede forordning (EU) 2021/2288 af 21. december 2021 om ændring af bilaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953 for så vidt angår acceptperioden for

dækker de primære vaccinationsserier, med henblik på rejser inden for EU⁸². Sådanne certifikater kan derfor ikke accepteres, hvis der er gået mere end 270 dage siden sidste dosis. Denne gyldighedsperiode tager hensyn til ECDC's vejledning, ifølge hvilken booster-doser anbefales senest seks måneder efter afslutningen af den første vaccinationscyklus, som forklaret ovenfor. Den fastsætter også en henstandsperiode på yderligere tre måneder ud over disse seks måneder for at sikre, at borgerne kan få adgang til booster-doser.

Certifikater, der udstedes for booster-doser, har ikke en maksimal acceptperiode og er derfor i øjeblikket gyldige uden udløbsdato, for så vidt angår rejser i EU, selv om dette kan tages op til fornyet overvejelse på et senere tidspunkt, hvis videnskabelig dokumentation viser, at der også er behov for at indføre en acceptperiode for sådanne certifikater.

Reglerne om godkendelsesperioden for vaccinationscertifikater finder anvendelse i forbindelse med rejser. Som forklaret ovenfor opfordres medlemsstaterne, når de indfører forskellige regler for anvendelse af certifikaterne på nationalt plan, til at tilpasse dem til disse nye regler for at skabe sikkerhed for de rejsende og mindske forstyrrelser.

Desuden vedtog Kommissionen en gennemførelsesretsakt⁸³, der præciserer reglerne for kodning af vaccinationscertifikater. Dette blev nødvendigt for at sikre, at vaccinationscertifikater, der viser, at den primære serie er afsluttet, altid kan skelnes fra vaccinationscertifikater, der udstedes efter en booster-dosis, uanset antallet af doser, der gives i den primære serie.

2.8.2. Laboratoriebaserede antigen-test

Siden juli 2021 har den tekniske arbejdsgruppe om covid-19-diagnostiske test under Udvalget for Sundhedssikkerhed gennemgået forslag fra EU-landene og producenterne om covid-19-laboratoriebaserede antigen-test. Disse forslag vurderes på grundlag af de samme kriterier som de hurtige antigen-test, der blev vedtaget den 21. september 2021. Hvis den tekniske arbejdsgruppe mener, at forslagene er vellykkede, og Udvalget for Sundhedssikkerhed også er enig heri, opføres de laboratoriebaserede antigen-test, der opfylder kriterierne, på en særskilt liste (bilag III til dokumentet med den fælles EU-liste).

Af de grunde, der er anført i dens forslag om at forlænge forordningen om EU's digitale covid-certifikat, foreslog Kommissionen at medtage sådanne laboratoriebaserede antigen-test af høj kvalitet blandt de typer test, for hvilke der kan udstedes et digitalt

vaccinationscertifikater, der er udstedt i formatet for EU's digitale covid-certifikat, og som angiver afslutningen af den primære vaccinationsserie (EUT L 458 af 22.12.2021, s. 459).

⁸² Kommissionen havde allerede medtaget et forslag om en standardacceptperiode på ni måneder i sit forslag af 25. november 2021 til Rådets henstilling om en koordineret tilgang til fremme af sikker fri bevægelighed under covid-19-pandemien og om erstatning af henstilling (EU) 2020/1475.

⁸³ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/2301 af 21. december 2021 om ændring af gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1073 om fastsættelse af tekniske specifikationer og regler for gennemførelsen af tillidsrammen for EU's digitale covid-certifikat som fastsat ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953 (EUT L 458 af 22.12.2021, s. 536).

covidcertifikat⁸⁴. Dette har til formål at udvide viften af diagnostiske test på et tidspunkt, hvor der er stor efterspørgsel efter covid-19-test.

2.8.3. Udstedelse af restitutionscertifikater baseret på antigenresultater

Da forordningen om EU's digitale covidcertifikat blev vedtaget, kunne restitutionscertifikater kun udstedes efter et positivt resultat af en molekylær nukleinsyre-amplifikationstest (NAAT). Forordningen gav ikke mulighed for udstedelse af restitutionscertifikater på grundlag af andre test, såsom hurtige antigenresultater.

I maj 2021 nedsatte Udvalget for Sundhedssikkerhed en teknisk arbejdsgruppe om diagnostiske covid-19-test⁸⁵. Formålet med den tekniske arbejdsgruppe er at gennemgå forslag fra medlemsstaterne og producenterne til, hvilke hurtige covid-19-antigenresultater der skal optages på den fælles EU-liste over hurtige antigenresultater, som Udvalget for Sundhedssikkerhed er nået til enighed om⁸⁶.

Den 11. januar 2022 drøftede denne tekniske arbejdsgruppe anvendelsen af hurtige antigenresultater til restitutionscertifikater under hensyntagen til den forværrede epidemiologiske situation med et rekordstort antal covid-19-tilfælde som følge af omikronvarianten, der giver anledning til bekymring, samt mangel på NAAT-kapacitet i forskellige medlemsstater som følge af en stor efterspørgsel efter test. I lyset heraf enedes den tekniske arbejdsgruppe om, at hurtige antigenresultater, der var optaget på den fælles EU-liste, kunne bruges til at udstede restitutionscertifikater. Den tekniske arbejdsgruppe understregede, at kun resultaterne af hurtige antigenresultater udført af sundhedspersoner eller andet uddannet personale bør anvendes til at udstede sådanne certifikater.

ECDC finder, at tilstrækkeligt validerede hurtige antigenresultater, som opfylder høje kriterier om specificitet på over 98 %, kan anvendes til at attestere, at en person er restitueret efter en tidligere covid-19-infektion⁸⁷. Jo højere specificitet, desto højere er validiteten af de test, som kan anvendes til attestering af, at en person er restitueret efter en covid-19-infektion.

I lyset af ovenstående og på grundlag af yderligere høringer af Udvalget for Sundhedssikkerhed vedtog Kommissionen den 22. februar 2022 en delegeret forordning om ændring af forordningen om EU's digitale covidcertifikat for at fastsætte, at restitutionscertifikater også kan udstedes efter et positivt resultat af en hurtig antigenresultat, der er opført på den fælles EU-liste, og som udføres af sundhedspersonale eller kvalificeret testpersonale af den medlemsstat, hvor testen blev udført⁸⁸.

⁸⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/regulation_amending_regulation_eu_2021_-_953.pdf.

⁸⁵ https://ec.europa.eu/health/health-security-and-infectious-diseases/crisis-management/covid-19-diagnostic-tests_da.

⁸⁶ https://ec.europa.eu/health/system/files/2022-01/covid-19_rat_common-list_en.pdf.

⁸⁷ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Options-for-the-use-of-rapid-antigen-tests-for-COVID-19-first-update.pdf>.

⁸⁸ Kommissionens delegerede forordning (EU) 2022/256 af 22. februar 2022 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953 for så vidt angår udstedelse af restitutionscertifikater på grundlag af hurtige antigenresultater (EUT L 42 af 23.2.2022, s. 4).

2.8.4. Muligheden for udstedelse af restitutionscertifikater på grundlag af resultater af antistoftest

I den seneste rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af forordningen om EU's digitale covidcertifikat behandlede Kommissionen også den mulige udstedelse af restitutionscertifikater baseret på resultater af antistoftest. Kommissionen konkluderede, at den på grundlag af videnskabelig vejledning ikke overvejede en ændring af forordningen om EU's digitale covidcertifikat for at gøre det muligt at udstede restitutionscertifikater på grundlag af antistoftest.

Som også bemærket i den første rapport mener ECDC, at resultaterne af antistoftest ikke er egnede til vurdering af tidspunktet for en persons infektion og immunitet. ECDC har ikke ændret denne holdning, som det fremgår af en ny rapport, der blev offentliggjort den 10. februar 2022⁸⁹. De vigtigste konklusioner i den første ajourføring af rapporten er, at antistoftest ikke kan anvendes til at udstede eller forlænge digitale covid-19-certifikater. Hovedårsagen hertil er, at selv om et positivt antistoftestresultat kan indikere en tidligere infektion eller vaccination, kan det ikke anvendes til at fastslå, om en person i øjeblikket er smittet eller beskyttet mod infektion, og det kan heller ikke bestemme tidspunktet for infektion (hvis der ikke foreligger en positiv diagnostisk test). For det andet er rækken af antistofniveauer, der hænger sammen med beskyttelse mod infektion eller alvorlige sygdomme, i øjeblikket ukendt. Desuden varierer omfanget og hastigheden af nedgangen i antistoffer meget mellem individer og antistofmål og afhænger af faktorer såsom alder, genetisk status og immunstatus, virusbelastning og sygdomsalvor af den tidligere sars-CoV-2-infektion. Der kan derfor ikke beregnes en forudsigelig standardsats. For det tredje findes der en række antistoftest, og det er yderst vanskeligt at sammenligne deres resultater på grund af forskelligartetheden og den manglende standardisering (både globalt og internt i medlemsstaterne). Endelig er der risiko for, at de antistoffer, der påvises ved de kommercielle test, som anvendes i øjeblikket, ikke vil forhindre infektion med nye sars-CoV-2-varianter.

I lyset af ovenstående fastholder Kommissionen sin holdning om ikke at ændre forordningen om EU's digitale covidcertifikat på dette punkt.

2.8.5. Restitutionscertifikaters gyldighedsperiode

I den seneste rapport konkluderede Kommissionen også, at den på grundlag af videnskabelige retningslinjer ikke overvejede at forlænge gyldighedsperioden for restitutionscertifikater ud over 180 dage efter datoen for det første positive testresultat. Som ECDC havde bemærket, var der ikke tilstrækkelig dokumentation til støtte for en forlængelse af gyldighedsperioden.

Ud over perioden på 180 dage er der begrænset viden om varigheden af immuniteten for personer, der er smittet med sars-CoV-2. Vurderingen af gyldigheden af restitutionscertifikater er en dynamisk proces, der afhænger af den nye videnskabelige

⁸⁹ <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/use-antibody-tests-sars-cov-2>.

dokumentation, som påvirkes af ændringer i de dominerende stammer af sars-CoV-2, der cirkulerer på et givet tidspunkt⁹⁰.

ECDC vurderer fortsat regelmæssigt restitutioncertifikaternes gyldighedsperiode ved at overvåge den seneste tilgængelige videnskabelige dokumentation. Der er stadig meget begrænset solid dokumentation for omfanget og varigheden af immunitet over for omikronvarianten. ECDC mener, at der aktuelt ikke er nogen begrundelse for at revidere den nuværende gyldighedsperiode for restitutioncertifikatet på 180 dage.

I lyset af ovenstående overvejer Kommissionen i øjeblikket ikke en ændring af forordningen om EU's digitale covidcertifikat, der forlænger gyldighedsperioden for restitutioncertifikater.

2.9. Forlængelse af forordningen

Som forklaret i afsnit 2.1.1 mener Kommissionen, at der er behov for at forlænge systemet med EU's digitale covidcertifikat med 12 måneder. En fornyet stigning i antallet af infektioner i andet halvår af 2022, herunder som følge af fremkomsten af nye sars-CoV-2-varianter, der giver anledning til bekymring, er en reel mulighed. Som følge heraf kan medlemsstaterne finde det nødvendigt at opretholde eller genindføre et krav om, at EU-borgere, der udøver deres ret til fri bevægelighed, skal fremlægge bevis for covid-19-vaccination, -test eller -restitution i en vis periode efter den 30. juni 2022. I et sådant tilfælde bør det undgås, at EU-borgere fratages muligheden for at gøre brug af deres digitale covidcertifikater som en effektiv, sikker og privatlivsbeskyttende metode til at bevise ens covid-19-status. Kommissionen foreslog derfor den 3. februar 2022 at forlænge forordningen om EU's digitale covidcertifikat med et år, indtil den 30. juni 2023.

Sideløbende hermed foreslog Kommissionen også at udvide forordning (EU) 2021/954, som udvider reglerne i forordningen om EU's digitale covidcertifikat til at omfatte tredjelandstatsborgere, der ikke er omfattet af nævnte forordnings anvendelsesområde, men som lovligt opholder sig eller bor på deres område, og som har ret til at rejse til andre medlemsstater i overensstemmelse med EU-retten⁹¹.

Desuden indeholder Kommissionens forslag også et mindre antal yderligere ændringer af forordningen:

For det første foreslog Kommissionen som allerede nævnt at medtage laboratoriebaserede antigenest af høj kvalitet blandt de typer test, for hvilke der kan udstedes et testcertifikat. Formålet er at udvide omfanget af de forskellige typer diagnostiske test på et tidspunkt, hvor der er stor efterspørgsel efter covid-19-test (se også afsnit 2.8.2).

⁹⁰ <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/covid-19-omicron-risk-assessment-further-emergence-and-potential-impact>.

⁹¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/954 om en ramme for udstedelse, kontrol og accept af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutioncertifikater (EU's digitale covidcertifikat) for så vidt angår tredjelandstatsborgere, der lovligt opholder sig eller bor på medlemsstaternes område under covid-19-pandemien (COM(2022) 55 final).

For det andet præciseres det i forslaget, at vaccinationscertifikater indeholder det korrekte samlede antal doser, der indgives i en hvilken som helst medlemsstat og ikke kun i den medlemsstat, der udsteder certifikatet. Dette er for at imødekomme de praktiske betæneligheder, som borgerne har givet udtryk for med hensyn til certifikater, der angiver et forkert antal doser, når de modtager vaccinedoser i forskellige medlemsstater (se også afsnit 2.1.5).

Endelig fastsættes det i forslaget, at der kan udstedes certifikater til personer, der deltager i kliniske forsøg, dvs. undersøgelser, der udføres for at undersøge et lægemiddels sikkerhed eller virkning, uanset om deltagerne har modtaget covid-19-vaccinekandidaten eller, for at undgå at underminere undersøgelserne, den dosis, der gives til kontrolgruppen. EU's digitale covidcertifikat, som udstedes til forsøgspersoner, kan derefter accepteres af andre medlemsstater.

Navnlig i lyset af fremkomsten af nye sars-CoV-2-varianter, som giver anledning til bekymring, er det fortsat vigtigt, at udviklingen og undersøgelsen af covid-19-vacciner fortsætter. Som følge heraf er det vigtigt at gøre det lettere for frivillige at deltage i kliniske forsøg. At fratage frivillige adgang til EU's digitale covidcertifikat kan derfor udgøre en større hindring for at deltage, hvilket forsinker afslutningen af kliniske forsøg og påvirker folkesundheden negativt.

3. KONKLUSION OG NÆSTE SKRIDT

Systemet med EU's digitale covidcertifikat har haft — og har fortsat — en meget positiv indvirkning på den frie bevægelighed på et tidspunkt, hvor medlemsstaterne fortsat begrænser rejser af hensyn til folkesundheden. Den sikrer, at borgerne har ret til at modtage interoperable og gensidigt accepterede certifikater for covid-19-vaccination, -test og -restitution, som de kan bruge, når de udøver deres ret til fri bevægelighed. Hvis medlemsstaterne fraviger visse restriktioner for den frie bevægelighed for personer, der er i besiddelse af bevis for vaccination, test eller restitution, sikrer forordningerne om EU's digitale covidcertifikat, at borgerne kan nyde godt af disse undtagelser. Med EU's digitale covidcertifikat er et fragmenteret system med flere nationale certifikater blevet undgået.

I tilfælde af, at visse restriktioner for den frie bevægelighed på grundlag af folkesundheden stadig er gældende efter den 30. juni 2022, f.eks. i tilfælde af en fornyet stigning i antallet af infektioner i anden halvdel af 2022, bør det undgås, at EU-borgere fratages muligheden for at gøre brug af deres EU's digitale covidcertifikater som en effektiv, sikker og privatlivsbevarende metode til at bevise ens covid-19-status. Derfor foreslog Kommissionen at forlænge forordningen om EU's digitale covidcertifikat med et år indtil den 30. juni 2023.

EU's digitale covidcertifikat og bestræbelserne på at fastlægge en koordineret tilgang til rejser på EU-plan er generelt blevet hilst velkommen af rejse- og turismeorganisationer som et vigtigt redskab til at give borgerne mulighed for og tilskynde dem til at rejse ved at sikre den nødvendige forudsigelighed. Den positive virkning af EU's digitale covidcertifikat rækker ud over EU, da det har udviklet sig til en global standard, der er solidt baseret på EU's værdier

om åbenhed, sikkerhed og databeskyttelse. Denne succes har bidraget til genoptagelsen af sikre internationale rejser og global genopretning. Kommissionen vil fortsat engagere sig i at fremme den internationale dimension af EU's digitale covidcertifikat.

Kommissionen vil fortsat følge den videnskabelige udvikling nøje for at tilpasse EU's digitale covidcertifikatsystem, hvor det er nødvendigt, som den har gjort for nylig ved at fastsætte en standardgodkendelsesperiode for vaccinationscertifikater, ved at tillade udstedelse af restitutionscertifikater på grundlag af hurtige antigenest og ved at udvikle en mekanisme til udveksling af lister over tilbagekaldte certifikater.

Derudover vil Kommissionen fortsat arbejde tæt sammen med medlemsstaterne for at sikre en velkoordineret, forudsigelig og gennemsigtig tilgang til vedtagelsen af eventuelle nødvendige restriktioner for den frie bevægelighed under covid-19-pandemien. Medlemsstaterne opfordres til at ophæve alle rejserestriktioner, herunder forpligtelsen til at fremvise et digitalt EU-covidcertifikat, så snart den epidemiologiske situation tillader det.

Kommissionen er fortsat fast besluttet på at vende tilbage til ubegrænset fri bevægelighed så hurtigt som muligt. Selv om EU's digitale covidcertifikat har vist, at EU-institutionerne og medlemsstaterne er i stand til at levere håndgribelige resultater til gavn for EU-borgerne, vil det i sidste ende være et tegn på, at pandemien og de dermed forbundne restriktioner er blevet overvundet.