Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 15. März 2022
(OR. en)

7246/22

Interinstitutionelle Dossiers:
2021/0071 (COD)
2021/0068 (COD)

COVID-19 66	**TRANS 147**
JAI 350	**COCON 24**
POLGEN 38	**COMIX 136**
FRONT 123	**SCHENGEN 29**
FREMP 61	**AVIATION 45**
IPCR 39	**PHARM 45**
VISA 50	**RELEX 358**
MI 196	**TOUR 25**
SAN 158	**CODEC 298**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	15. März 2022
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2022) 123 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT nach Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2022) 123 final.

Anl.: COM(2022) 123 final

EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 15.3.2022
COM(2022) 123 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

nach Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie

1. EINFÜHRUNG

Am 14. Juni 2021 haben das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EU) 2021/953 zur Einführung des digitalen COVID-Zertifikats der EU (im Folgenden „Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU“)[1] angenommen. Mit der auf Vorschlag der Kommission[2] verabschiedeten Verordnung wird ein gemeinsamer Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion festgelegt, um die Freizügigkeit von EU-Bürgern und ihren Familienangehörigen während der COVID-19-Pandemie zu erleichtern. Die Verordnung wird durch die Verordnung (EU) 2021/954[3] ergänzt, mit der der Rahmen für das digitale COVID-Zertifikat der EU auf Drittstaatsangehörige ausgeweitet wird, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten oder dort ihren Wohnsitz haben und die berechtigt sind, im Einklang mit dem EU-Recht in andere Mitgliedstaaten zu reisen.

Das digitale COVID-Zertifikat der EU ist eine einfache und sichere Möglichkeit, den COVID-19-Status hinsichtlich Impfung, Test oder Genesung einer Person bei einer Reise nachzuweisen. Es ist kostenlos und kann sowohl digital als auch in Papierform verwendet werden.[4] Das digitale COVID-Zertifikat der EU ist ein wesentliches Element der Reaktion Europas auf die COVID-19-Pandemie und wurde rasch in Europa und darüber hinaus zu einem Standard. Seit dem Inkrafttreten der Verordnung wurden mehr als 1,7 Milliarden digitale COVID-Zertifikate der EU ausgestellt.[5]

Die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU weist eine wichtige internationale Dimension auf. Die Kommission wird dadurch ermächtigt, Systeme für COVID-19-Zertifikate in Drittländern anzuschließen, sobald sie festgestellt hat, dass ihre Zertifikate die einschlägigen Bedingungen erfüllen, um als den digitalen COVID-Zertifikaten der EU gleichwertig betrachtet zu werden, um den Inhabern die Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union zu erleichtern.[6] Das System des digitalen COVID-Zertifikats der EU hat sich zu einem globalen Standard entwickelt. Neben den

---

1 Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2021 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und - Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie (ABl. L 211 vom 15.6.2021, S. 1).

2 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von Impfungen, Tests und der Genesung mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie (digitales grünes Zertifikat) (COM(2021) 130 final)).

3 Verordnung (EU) 2021/954 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2021 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) für Drittstaatsangehörige mit rechtmäßigem Aufenthalt oder Wohnsitz im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während der COVID-19-Pandemie (ABl. L 211 vom 15.6.2021, S. 24).

4 Ein Muster für das Papierformat ist abrufbar unter https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/ehealth/docs/covid-certificate_paper_guidelines_en.pdf.

5 Stichtag: 28. Februar 2022. Anhang I enthält eine detaillierte Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten.

6 Gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/953.

27 Mitgliedstaaten haben sich bisher 35 Drittländer und Hoheitsgebiete auf fünf Kontinenten dem System angeschlossen. Der Erfolg des digitalen COVID-Zertifikats der EU hat zur Wiederaufnahme eines sicheren internationalen Reiseverkehrs beigetragen.

Gemäß der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU legte die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat im Oktober 2021 einen Bericht vor.[7] Dieser Bericht bietet einen Überblick über die Umsetzung der Verordnung seit ihrer Annahme am 14. Juni 2021. Er enthielt Informationen über die technische Umsetzung der Verordnung, den Anschluss von Drittstaaten an das System, die Verwendung der Zertifikate durch den Luftverkehrssektor und die Verwendung der Zertifikate durch Mitgliedstaaten für nicht reisebezogene Zwecke. Er enthielt auch eine Analyse der möglichen Ausstellung von Genesungszertifikaten auf der Grundlage von Antigen-Schnelltests und Antikörpertests sowie zur Gültigkeit von Genesungs- und Impfzertifikaten. Der Bericht bietet einen Überblick über die von den Mitgliedstaaten erhaltenen Informationen über die Umsetzung der Verordnung, einschließlich der Mitteilungen über zusätzliche Beschränkungen des Rechts auf Freizügigkeit für Inhaber des digitalen COVID-Zertifikats der EU. Schließlich wurde in dem Bericht angekündigt, dass die Kommission einen Vorschlag zur Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung vorlegen wird, wobei die Entwicklung der epidemiologischen Lage bezüglich der COVID-19-Pandemie zu berücksichtigen ist.

Gemäß der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 31. März 2022 einen weiteren Bericht vorlegen. Dieser zweite Bericht soll insbesondere eine Bewertung der Auswirkungen der Verordnung auf die Erleichterung der Freizügigkeit, einschließlich des Reiseverkehrs und des Tourismus, die Akzeptanz der unterschiedlichen Arten von Impfstoffen, die Grundrechte, die Nichtdiskriminierung und den Schutz personenbezogener Daten während der COVID-19-Pandemie enthalten.

Neben den in der Verordnung ausdrücklich erwähnten Themen enthält dieser Bericht auch Informationen über die Anzahl der ausgestellten digitalen COVID-Zertifikate der EU, die neuesten technischen Entwicklungen im Zusammenhang mit dem System der digitalen COVID-Zertifikate der EU und den Anschluss weiterer Drittstaaten an das System. Als Folgedokument zum ersten Bericht enthält er auch Informationen über die Ausstellung von Genesungszertifikaten auf der Grundlage der Ergebnisse von Antigen-Schnelltests und Antikörpertests, die Ausstellung von Testzertifikaten auf der Grundlage laborbasierter Antigentests sowie über den Anerkennungszeitraum von Genesungs- und Impfzertifikaten. Schließlich wird im Bericht erläutert, weshalb die Kommission tatsächlich am 3. Februar

[7] Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat gemäß Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und - Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie (COM(2021) 649 final).

2022 einen Vorschlag für eine Verlängerung der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU bis zum 30 Juni 2023[8] angenommen hat.

2. DIE ANWENDUNG DER VERORDNUNG ÜBER DAS DIGITALE COVID-ZERTIFIKAT DER EU UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF GRUNDRECHTE UND NICHTDISKRIMINIERUNG

2.1. Erleichterung der Freizügigkeit und Nichtdiskriminierung

2.1.1. Die COVID-19-Pandemie und die Freizügigkeit innerhalb der EU

Das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, gehört zu den von den EU-Bürgerinnen und -Bürgern am meisten geschätzten Rechten. In einer Eurobarometer-Umfrage von 2020[9] waren mehr als 8 von 10 Befragten (84 %) der Ansicht, dass die Freizügigkeit der EU-Bürgerinnen und -Bürger innerhalb der EU der Wirtschaft ihres Landes insgesamt Vorteile bietet. Das Grundrecht auf Freizügigkeit ist in Artikel 21 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und in Artikel 45 der Charta der Grundrechte verankert.

Das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, gilt nicht absolut. Seine Ausübung kann Beschränkungen unterliegen, solange diese im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des EU-Rechts und insbesondere mit den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung[10] und der Verhältnismäßigkeit[11] angewandt werden. Zum Beispiel kann das Recht eines Unionsbürgers/einer Unionsbürgerin, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, aus Gründen der öffentlichen Sicherheit beschränkt werden.[12]

Während der COVID-19-Pandemie ergriffen die Mitgliedstaaten zum Schutz der öffentlichen Gesundheit Maßnahmen, die das Recht, sich in der EU frei zu bewegen und aufzuhalten, beschränkten. Diese Maßnahmen hatten zum Ziel, die Ausbreitung von SARS-CoV-2 zu beschränken sowie die Gesundheitssysteme vor einer Überschreitung ihrer Kapazitäten zu schützen.

---

8 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/953 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und - Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie (COM(2022) 50 final).

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

10 Artikel 21 der Charta der Grundrechte.

11 Artikel 52 Absatz 2 der Charta der Grundrechte sowie Urteil des Gerichtshofs vom 17. September 2002, Baumbast und R, C-413/99, EU:C:2002:493.

12 Artikel 27 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77).

Der Schutz der öffentlichen Gesundheit kann als ein legitimer Grund für eine Beschränkung der Freizügigkeit angesehen werden. Bei solchen aus Gründen der öffentlichen Gesundheit vorgenommenen Beschränkungen müssen jedoch Grundsätze des EU-Rechts wie Verhältnismäßigkeit und Nichtdiskriminierung beachtet werden. Die getroffenen Maßnahmen sollten nicht über das hinausgehen, was zum Schutz der öffentlichen Gesundheit unbedingt erforderlich ist. Die Kommission hat diesen Punkt, der auch in Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU aufgeführt ist, in ihren verschiedenen Vorschlägen zur Frage der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie immer wieder hervorgehoben.[13]

Die von den Mitgliedstaaten als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie verhängten Beschränkungen hatten unterschiedliche Formen. In der Anfangsphase der Pandemie gingen Mitgliedstaaten soweit, jede Einreise in sowie Ausreise aus ihrem Hoheitsgebiet zu verbieten, in manchen Fällen auch durch die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen innerhalb des Schengen-Raums. Zu anderen Maßnahmen gehörte die Pflicht für Reisende, sich Tests auf eine Infektion mit SARS-CoV-2 oder einer Selbstisolierung/Quarantäne zu unterziehen. Schließlich verlangten einige Mitgliedstaaten von Reisenden die Vorlage von ausgefüllten Reiseformularen oder die Erfüllung anderer Registrierungsanforderungen vor oder bei der Einreise in ihr Hoheitsgebiet.

Solange bestimmte Reisebeschränkungen aus Gründen der öffentlichen Gesundheit erforderlich sind und den Grundsätze der Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit entsprechen, verstoßen sie nicht gegen das Recht, sich im Gebiet der EU frei zu bewegen und aufzuhalten.

In diesem Kontext wurde die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU angenommen. Es ist wichtig zu betonen, dass die Verordnung, mit der interoperable COVID-19-Impf-, Test- und Genesungszertifikate einführt wurden, die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, Beschränkungen des Rechts auf Freizügigkeit einführen.[14] Wenn ein

---

[13] Siehe den Vorschlag der Kommission vom 4. September 2020 für eine Empfehlung des Rates für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie (COM(2020) 499 final), den Vorschlag der Kommission vom 17. März 2021 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von Impfungen, Tests und der Genesung mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie (digitales grünes Zertifikat) (COM(2021) 130 final), den Vorschlag der Kommission vom 25. November 2021 für eine Empfehlung des Rates für eine koordinierte Vorgehensweise zur Erleichterung der sicheren Ausübung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/1475 (COM(2021) 749 final) und den Vorschlag der Kommission vom 3. Februar 2022 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/953 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie (COM(2022) 50 final).

[14] Siehe auch Erwägungsgrund 14 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU: „Diese Verordnung zielt darauf ab, die Anwendung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung im Hinblick auf Beschränkungen der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie zu erleichtern und zugleich ein hohes Niveau des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten. Es ist nicht so zu verstehen, als würden durch sie Beschränkungen der Freizügigkeit oder

Mitgliedstaat beschließt, für die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit keinen Impf-, Test- oder Genesungsnachweis zu verlangen, ist er durch die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU nicht dazu verpflichtet. Daher kann die Verordnung keine negativen Auswirkungen auf die Freizügigkeit innerhalb der EU haben.

Die Kommission ist im Gegenteil der Ansicht, dass das System des digitalen COVID-Zertifikats der EU positive Auswirkungen auf die Freizügigkeit hatte – und weiterhin hat –, während die Mitgliedstaaten die Anwendung dieses Systems aus Gründen der öffentlichen Gesundheit einschränken. Dies wird dadurch gewährleistet, dass die Bürgerinnen und Bürger einen Anspruch auf interoperable und gegenseitig anerkannte Zertifikate über COVID-19-Impfung, - Tests oder -Genesung haben, die sie bei der Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit verwenden können. Wenn Mitgliedstaaten bestimmte Beschränkungen der Freizügigkeit für Personen mit dem Nachweis einer Impfung, eines Tests oder einer Genesung aufheben, wird durch die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU sichergestellt, dass die Bürgerinnen und Bürger in nichtdiskriminierender Weise diese Ausnahmen auf der Grundlage von Zertifikaten in Anspruch nehmen können, die im Einklang mit der Verordnung ausgestellt wurden.

Ohne die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU gäbe es keines dieser beiden Rechte – das Recht auf Ausstellung eines Zertifikats und das Recht, auf der Grundlage dieses Zertifikats in gleicher Weise von Beschränkungen befreit zu werden wie die Bürgerinnen und Bürger eines Mitgliedstaats. Außerdem gäbe es keinen einheitlichen Standard, der die grenzüberschreitende Interoperabilität der COVID-19-Zertifikate gewährleistet. Bei einer Umfrage der Kommission Anfang Februar 2022 gaben zwei Drittel der teilnehmenden Mitgliedstaaten an, dass sie ohne die Annahme des digitalen COVID-Zertifikats der EU die Einführung eines nationalen COVID-19-Zertifikats in Betracht gezogen hätten. Zwar hätten Zertifikate für Bürgerinnen und Bürger von Gesundheitsdienstleistern ausgestellt werden können, es wäre jedoch nicht garantiert gewesen, dass sie in anderen Mitgliedstaaten akzeptiert oder - aufgrund eines fehlenden Kodierungsstandards - verstanden würden. Eine große Zahl verschiedener Arten von Zertifikaten würde zudem unvermeidlich die Gefahr von Betrug und Fälschungen erhöhen.

Im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollten alle Beschränkungen der Personenfreizügigkeit innerhalb der EU, die als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie eingeführt wurden, einschließlich etwaiger durch die Mitgliedstaaten eingeführter Pflichten zur Vorlage digitaler COVID-Zertifikate der EU, aufgehoben werden, sobald es die epidemiologische Situation gestattet. Infolgedessen ist der Zeitraum der Anwendbarkeit der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU zeitlich beschränkt, d. h. sie sollte außer Kraft treten, wenn die Pandemie überwunden ist und die Zertifikate nicht mehr zur Erleichterung von Reisen benötigt werden.

Beschränkungen anderer Grundrechte infolge der COVID-19-Pandemie erleichtert oder gefördert, zumal diese negativen Auswirkungen auf Unionsbürger und Unternehmen haben […]".

In letzter Zeit war die EU von einer Welle von COVID-19-Fällen betroffen, die von der besorgniserregenden Omikron-Variante verursacht wurde.[15] Es wird davon ausgegangen, dass nach Erreichen eines Höchststands von Omikron-Fällen ein hoher Anteil der Bevölkerung zumindest für einen bestimmten Zeitraum aufgrund von Impfungen und/oder einer früheren Infektion vor COVID-19 geschützt ist. Jedoch stellt eine erneute Zunahme von Infektionen in der zweiten Hälfte des Jahres 2022, darunter auch durch das Aufkommen neuer besorgniserregender SARS-CoV-2-Varianten, eine reale Möglichkeit dar, solange das Virus vor dem Hintergrund großer Unterschiede bei den Impfquoten in der Welt weiterhin weit verbreitet ist. Wie auch das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) feststellt, bleiben im gegenwärtigen Stadium der COVID-19-Pandemie bedeutende Unsicherheiten bestehen.[16] Schließlich hat die Weltgesundheitsorganisation (WHO) die durch SARS-CoV-2 verursachte gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite noch nicht für beendet erklärt.

Im Endergebnis könnten Mitgliedstaaten es für notwendig halten, von Unionsbürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, auch nach dem 30. Juni 2022, d. h. dem Datum, an dem die Verordnung über das COVID-Zertifikat der EU nach heutigem Stand auslaufen soll, einen Nachweis einer Impfung, eines Tests und der Genesung im Zusammenhang mit COVID-19 zu verlangen. In der bereits erwähnten Umfrage gaben im Wesentlichen alle befragten Mitgliedstaaten an, dass im Zusammenhang von Reisen in der zweiten Hälfte des Jahres 2022 und der ersten Hälfte des Jahres 2023 möglicherweise Impf-, Test- oder Genesungsnachweise verlangt werden.

Daher schlug die Kommission am 3. Februar die Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU um 12 Monate vor, um zu verhindern, dass Unionsbürgerinnen und -bürgern die Möglichkeit genommen wird, von ihren digitalen COVID-Zertifikaten der EU Gebrauch zu machen, die ein wirksames, sicheres und die Privatsphäre wahrendes Mittel zum Nachweis des COVID-19-Status darstellen, falls nach dem 30. Juni 2022 weiterhin bestimmte Beschränkungen der Freizügigkeit im Zusammenhang mit der öffentlichen Gesundheit bestehen sollten.[17] Durch den Vorschlag der Kommission würde dies sichergestellt.

Wie in dem Vorschlag betont wird, sollte die Verlängerung nicht so verstanden werden, dass die Mitgliedstaaten, insbesondere diejenigen, die inländische Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit aufheben, Beschränkungen der Freizügigkeit aufrechterhalten oder einführen müssen. Es steht den Mitgliedstaaten vollständig frei, alle solchen Maßnahmen aufzuheben, während die Verordnung noch in Kraft ist, da jede Beschränkung, einschließlich der Verpflichtung, Nachweise für eines der drei unter die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU fallenden medizinischen Ereignisse vorzulegen, nur so lange in Kraft bleiben sollte, wie sie erforderlich und verhältnismäßig ist.

---

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

17 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0050&qid=1647447860232&from=DE

Somit dient die Verlängerung der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU um 12 Monate dazu, sicherzustellen, dass das digitale COVID-Zertifikat der EU verfügbar bleibt, falls es nach Juni 2022 benötigt werden sollte.

Im Fall einer Nichtverlängerung der Verordnung wäre hingegen die Kommission gezwungen, den EU-Vertrauensrahmen für digitale COVID-Zertifikate mit Ende Juni 2022 einzustellen. Sollte später ein Bedürfnis für das Zertifikat durch die Wiedereinführung von Beschränkungen durch die Mitgliedstaaten in der zweiten Hälfte des Jahres 2022 und der ersten Hälfte des Jahres 2023 entstehen, so wäre es dann sowohl in rechtlicher als auch in technischer Hinsicht sehr schwierig, wenn nicht unmöglich, das System kurzfristig wiederherzustellen. Die Unionsbürgerinnen und -bürger würden nicht über die Möglichkeit verfügen, die digitalen COVID-Zertifikate der EU als bewährtes Mittel zum Nachweis ihres COVID-19-Status zu nutzen, und sie wären möglicherweise mit einer fehlenden grenzüberschreitenden Interoperabilität der COVID-19-Zertifikate konfrontiert.

2.1.2. Koordinierung von Beschränkungen der Freizügigkeit im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie

Die Mitgliedstaaten können Beschränkungen der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit einführen, sofern diese die Vorschriften und Einschränkungen des EU-Rechts einhalten. Solche Beschränkungen werden normalerweise auf individueller Ebene getroffen, z. B. die Ausweisung eines Unionbürgers, der die Voraussetzungen für den Aufenthalt nicht länger erfüllt, und erfordern keine Koordinierung zwischen mehreren oder allen Mitgliedstaaten. Die Pandemie hat jedoch gezeigt, dass bei fehlender Koordinierung einseitige Beschränkungen der Freizügigkeit, die im Wesentlichen von allen Mitgliedstaaten angenommen werden, zur Unsicherheit für Unionsbürger führen können, selbst wenn diese Maßnahmen, einzeln bewertet, mit dem EU-Recht in Übereinstimmung stehen.

Um eine EU-weite Koordinierung zu gewährleisten, hat die Kommission seit Beginn der Pandemie eng mit den Mitgliedstaaten zusammengearbeitet, um die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zu diesem Thema zu fördern.[18] Die Kommission ist der Ansicht, dass eine gut koordinierte, vorhersagbare und transparente Vorgehensweise bei der Verabschiedung von Reisebeschränkungen, die zur Verhinderung der Ausbreitung des Virus und zum Schutz der Gesundheit der Bürger verhängt werden, erforderlich ist, um die Freizügigkeit innerhalb der EU unter sicheren Bedingungen aufrechtzuerhalten.

Am 13. Oktober 2020 nahm der Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission die Empfehlung (EU) 2020/1475 für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der

[18] Darüber hinaus überarbeitet die Kommission gegenwärtig die Leitlinien für die Freizügigkeit von 2009, um die Rechtssicherheit für Unionsbürgerinnen und -bürger, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben, zu verbessern und eine wirksamere und einheitlichere Umsetzung der Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit in der gesamten EU zu gewährleisten, wie im Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020 erläutert wird (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/bericht_uber_die_unionsburgerschaft_2020_-_starkung_der_burgerteilhabe_und_schutz_der_burgerrechte_de.pdf).

Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie[19] an. In dieser Empfehlung des Rates wurde ein gemeinsames Vorgehen bei folgenden Kernpunkten festgelegt: die Anwendung gemeinsamer Kriterien bei der Entscheidung über die Einführung von Beschränkungen der Freizügigkeit, eine Kartierung des COVID-19-Übertragungsrisikos, die vom ECDC veröffentlicht wurde und auf einem vereinbarten Farbcode basiert, sowie ein koordiniertes Vorgehen bei gegebenenfalls erforderlichen Maßnahmen, die auf Personen angewandt werden können, die sich von einem Gebiet in ein anderes begeben. Als Reaktion auf die Entwicklungen der Pandemie wurde die Empfehlung des Rates für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit seit Oktober 2020 mehrmals überarbeitet.[20]

Ein weiterer bedeutender Fortschritt in dieser Hinsicht war die Annahme der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU durch das Europäische Parlament und den Rat am 14. Juni 2021. Die Verordnung soll unter anderem dazu beitragen, die schrittweise und koordinierte Aufhebung der Beschränkungen, die von den Mitgliedstaaten im Einklang mit dem EU-Recht zur Begrenzung der Ausbreitung von SARS-CoV-2 verhängt wurden, zu erleichtern. Um den Rechtsrahmen dieses digitalen COVID-Zertifikats der EU bestmöglich zu nutzen, nahm der Rat am selben Tag die koordinierte Vorgehensweise gemäß der Empfehlung (EU) 2020/1475[21] an. Der Rat bemerkte, dass im Einklang mit der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU ausgestellte Zertifikate das wichtigste Instrument für Reisen innerhalb der EU sein sollten.[22] Darüber hinaus führte die Empfehlung des Rates ein gemeinsames Verständnis der Bedingungen, unter denen geimpfte Personen von Reisebeschränkungen ausgenommen werden, sowie standardisierte Gültigkeitszeiträume für Tests auf eine SARS-CoV-2-Infektion ein.

Die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU und die in der Empfehlung des Rates festgelegte koordinierte Vorgehensweise haben dazu beigetragen, dass die Unionsbürgerinnen und -bürger im Sommer 2021 ihr Recht auf Freizügigkeit verhältnismäßig problemlos ausüben konnten. Seither ist die Impfquote in der EU deutlich gestiegen, und die Einführung des digitalen COVID-Zertifikats der EU ist rasch vorangeschritten. Gleichzeitig veranlassten Wellen von COVID-19-Infektionen, die im Winter 2021/2022 durch die besorgniserregenden Varianten „Delta“ und „Omikron“ verursacht wurden, Mitgliedstaaten dazu, zusätzliche Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit zu ergreifen, von denen einige den Reiseverkehr zwischen Mitgliedstaaten betrafen, um sowohl die Gesundheit von Individuen als auch die Kapazität der Gesundheitssysteme zu schützen.

---

[19] Empfehlung (EU) 2020/1475 des Rates vom 13. Oktober 2020 für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie (ABl. L 337 vom 14.10.2020, S. 3).

[20] Empfehlung (EU) 2021/119 des Rates vom 1. Februar 2021 zur Änderung der Empfehlung (EU) 2020/1475 für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie (ABl. L 36I vom 2.2.2021, S. 1) und Empfehlung (EU) 2021/961 des Rates vom 14. Juni 2021 zur Änderung der Empfehlung (EU) 2020/1475 für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie (ABl. L 213I vom 16.6.2021, S. 1).

[21] Empfehlung (EU) 2021/961 des Rates vom 14. Juni 2021 zur Änderung der Empfehlung (EU) 2020/1475 für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie (ABl. L 213I vom 16.6.2021, S. 1).

[22] Erwägungsgrund 9 der Empfehlung (EU) 2021/961 des Rates.

Am 25. Januar 2022 nahm der Rat die Empfehlung (EU) 2022/107[23] für eine koordinierte Vorgehensweise zur Erleichterung der sicheren Ausübung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/1475 an und ging damit von einer „regionsbezogenen" zu einer „personenbezogenen" Vorgehensweise über. Nach der Empfehlung sollten für Personen im Besitz eines gültigen digitalen COVID-Zertifikats der EU grundsätzlich keine zusätzlichen Beschränkungen wie Test- und Quarantäneauflagen gelten, egal von welchem Ort in der EU aus sie ihre Reise antreten. Personen, die nicht über ein gültiges digitales COVID-Zertifikat der EU verfügen, könnten verpflichtet werden, sich bis spätestens 24 Stunden nach ihrer Ankunft einem Test zu unterziehen. Reisende, die eine wichtige Funktion ausüben oder deren Reise zwingend notwendig ist, Grenzpendler und Kinder unter 12 Jahren sollten nicht verpflichtet sein, ein gültiges digitales COVID-Zertifikat der EU zu besitzen.

Diese personenbezogene Vorgehensweise stärkt die Freizügigkeit für alle Reisenden weiter in nichtdiskriminierender Weise, da sich Reisende auf der Grundlage eines Impf-, Test- oder Genesungszertifikats frei bewegen können. Seit der Annahme der Empfehlung (EU) 2022/107 haben die Mitgliedstaaten in zunehmendem Maß ihre Reiseanforderungen an diese personenbezogene Vorgehensweise angeglichen. Mit Stand vom 4. März 2022 erlegen 21 Mitgliedstaaten den Inhabern eines digitalen COVID-Zertifikats der EU keine zusätzlichen Reisebeschränkungen oder wenden überhaupt keine Reisebeschränkungen an.

Die Mitgliedstaaten sind weder durch die Empfehlung (EU) 2022/107 des Rates noch, wie oben erwähnt, durch die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU verpflichtet, von Reisenden den Besitz eines digitalen COVID-Zertifikats der EU zu verlangen. Die Kommission ermutigt im Gegenteil Mitgliedstaaten, insbesondere diejenigen, die inländische Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit aufheben, dazu, auf Beschränkungen zu verzichten.[24] Fünf Mitgliedstaaten[25] haben bereits die Anforderung aufgehoben, für die Einreise in ihr Hoheitsgebiet ein digitales COVID-Zertifikat der EU zu besitzen.

Somit waren das digitale COVID-Zertifikat der EU und die Empfehlung (EU) 2022/107 des Rates (wie auch ihre Vorgängerin, die Empfehlung (EU) 2020/1475 des Rates), wichtige Instrumente zur Erleichterung der Freizügigkeit in der EU während der COVID-19-Pandemie. Mit ihnen wurde versucht, eine gut koordinierte Vorgehensweise bei den Beschränkungen der Freizügigkeit sicherzustellen, und sie werden weiterhin eine wichtige Rolle bei der Aufhebung dieser Beschränkungen spielen, wenn die epidemiologische Situation sich verbessert.

---

[23] Empfehlung (EU) 2022/107 des Rates vom 25. Januar 2022 für eine koordinierte Vorgehensweise zur Erleichterung der sicheren Ausübung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/1475 (ABl. L 18 vom 27.1.2022, S. 110).

[24] Siehe auch COM(2022) 50 final.

[25] DK, IE, LT, SI und SE.

2.1.3. Sicherstellung einer nichtdiskriminierenden Vorgehensweise

Durch den Rahmen für das digitale COVID-Zertifikat der EU wird die Nichtdiskriminierung gewährleistet, indem interoperable Impf-, Test- und Genesungszertifikate darin eingeschlossen werden. Alle Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die drei verschiedenen Arten von Zertifikaten auszustellen, und in der Empfehlung (EU) 2022/107 des Rates wird eine koordinierte Vorgehensweise für ihre Anerkennung festgelegt. Dies bewirkt, dass möglichst viele Personen von einem digitalen COVID-Zertifikat der EU Gebrauch machen können, wenn sie ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben. Wie in Erwägungsgrund 36 betont wird, kann die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU nicht so ausgelegt werden, dass durch sie eine Verpflichtung zur Impfung begründet, und das Zertifikat ist kein „Impfpass".

Gleichzeitig können Impfung, Test oder Genesung unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Gesundheit nicht als gleichwertig angesehen werden, da bei ungeimpften und teilweise geimpften Personen nach wie vor ein wesentlich höheres Risiko für einen schweren Krankheitsverlauf besteht.[26] Dies spiegelt sich auch in den notwendigerweise unterschiedlichen Vorschriften über die Gültigkeit der Zertifikate wider.

Durch die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU werden die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, alle drei Arten von Zertifikaten zu akzeptieren. Diese politische Entscheidung bleibt den Mitgliedstaaten im Bereich der öffentlichen Gesundheit vorbehalten, und manche Mitgliedstaaten haben beschlossen, bestimmte Arten von Zertifikaten nicht zu akzeptieren, insbesondere Genesungszertifikate.

Wenn jedoch ein Mitgliedstaat Nachweise einer Impfung, eines Tests oder der Genesung von SARS-CoV-2 als Voraussetzung für die Aufhebung von Beschränkungen der Freizügigkeit akzeptiert, muss er unter den gleichen Bedingungen digitale COVID-Zertifikate der EU akzeptieren, die für dasselbe medizinische Ereignis ausgestellt wurden. Ein digitales COVID-Zertifikat der EU gilt unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat die Impfung verabreicht oder der Test durchgeführt wurde, als gleichwertig. Schließlich dürfen, wie in Nummer 5 der Empfehlung des Rates (EU) 2022/107 betont wird, Reisebeschränkungen nicht durch die Staatsangehörigkeit der betreffenden Person begründet sein.

2.1.4. Nach Artikel 11 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU erhaltene Informationen

Die Kommission überwacht weiterhin die Umsetzung der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU und der Empfehlung des Rates für eine koordinierte Vorgehensweise zur Erleichterung der sicheren Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie durch die Mitgliedstaaten. Informationen über das digitale COVID-Zertifikat der EU, die die Mitgliedstaaten der Kommission und dem Rat übermitteln, werden anhand von Übersichtstabellen erfasst und auch auf der Plattform „Re-open EU"

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

veröffentlicht, bei der es sich um ein interaktives Instrument handelt, das online und als Mobil-App verfügbar ist.[27]

In der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU ist festgelegt, dass zusätzliche Beschränkungen für Inhaber eines digitalen COVID-Zertifikats der EU nur möglich sind, wenn diese notwendig und verhältnismäßig sind, um die öffentliche Gesundheit als Reaktion auf COVID-19-Pandemie zu schützen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten 48 Stunden vor der Einführung der neuen Beschränkungen zu unterrichten.[28]

Zwischen dem 13. Oktober 2021 und dem 4. März 2022 haben die folgenden Mitgliedstaaten gemäß dieser Vorschrift Informationen übermittelt: Bulgarien, Dänemark, Finnland, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Österreich, Portugal, Schweden und Zypern. Diese Zunahme der Mitteilungen im Vergleich zu dem vorhergehenden Bericht kann durch die Notfallmaßnahmen erklärt werden, die in Reaktion auf die Omikron-Variante ergriffen wurden. Zu den von diesen Mitgliedstaaten gemeldeten zusätzlichen Anforderungen gehörten zum Beispiel Tests vor der Abreise oder nach der Ankunft, auch für geimpfte und/oder genesene Reisende. In sehr wenigen Fällen wurden Quarantänemaßnahmen eingeführt.

Im frühen Stadium des Aufkommens der Omikron-Variante vertrat die Kommission die Ansicht, dass, um dem Vorsorgeprinzip Rechnung zu tragen, die Mitgliedstaaten als geeignete Maßnahme im Rahmen einer Notbremse in Betracht ziehen können, vor der Abreise einen Test zu verlangen,[29] In der Zwischenzeit hat die Kommission jedoch die Mitgliedstaaten angesichts der großmaßstäblichen Übertragung der Omikron-Variante in der Bevölkerung in der EU dazu aufgerufen, alle als Reaktion auf das Auftreten von Omikron eingeführten, mit Reisen innerhalb der EU verbundenen Testanforderungen für geimpfte und genesene Personen aufzuheben. Mit Stand vom 4. März 2022 hielten keine Mitgliedstaaten zusätzliche Beschränkungen als spezifische Reaktion auf die Omikron-Variante aufrecht.

Die Kommission wird weiter überwachen, wie alle Mitgliedstaaten mit ihren Maßnahmen für die öffentliche Gesundheit, die derzeit noch in Kraft sind und die sich auf das Recht der Bürger auf Freizügigkeit auswirken, das EU-Recht und insbesondere die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit einhalten.

2.1.5. Weitere Informationen über die Umsetzung der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU

Gemäß der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU sind Impfzertifikate von dem Mitgliedstaat auszustellen, in dem die Impfung verabreicht wurde. Für Bürger, die in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten geimpft wurden, sollte der erste Mitgliedstaat ein

---

27 https://reopen.europa.eu/de

28 Artikel 11 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU.

29 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Gemeinsam gegen fortbestehende und neue COVID-19-Herausforderungen (COM(2021) 764 final).

digitales COVID-Zertifikat der EU mit Angabe der ersten Dosis ausstellen; der zweite Mitgliedstaat sollte gegen Vorlage des Nachweises der in einem anderen Mitgliedstaat verabreichten ersten Dosis ein digitales COVID-Zertifikat der EU mit Angabe der zweiten Dosis (das Zertifikat enthält den Vermerk „2/2“ als Anzahl der verabreichten Dosen) ausstellen. Dieselben Vorschriften gelten für Auffrischungsimpfungen; der Mitgliedstaat, in dem die Auffrischungsdosis verabreicht wurde, sollte gegen den Nachweis, dass die erste Impfserie in einem anderen Mitgliedstaat verabreicht wurde, ein digitales COVID-Zertifikat der EU mit Angabe der letzten Dosis (das Zertifikat enthält je nach Art des Impfstoffs den Vermerk „3/3“ oder „2/1“) ausstellen. Diese Vorschriften werden auch in dem Vorschlag der Kommission für die Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU (siehe Abschnitt 2.9) erläutert.

Gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU müssen Impfzertifikate, die von einem Mitgliedstaat nach Verabreichung einer Dosis eines COVID-19-Impfstoffs ausgestellt werden, „die dem Inhaber verabreichte Anzahl der Dosen“ enthalten, nicht nur die Anzahl der in dem ausstellenden Mitgliedstaat verabreichten Dosen. Da nach der Verabreichung jeder Dosis ein Zertifikat auszustellen ist, sollte die Bürgerin bzw. der Bürger im Normalfall im Besitz eines digitalen COVID-Zertifikats der EU sein, das einen verlässlichen Nachweis der Verabreichung der vorhergehenden Dosen darstellt.

Die Ausstellung korrekter Impfzertifikate im Format des digitalen COVID-Zertifikats der EU sollte keinen zusätzlichen verwaltungstechnischen Erfordernissen unterliegen, die nicht in der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU festgelegt sind. Insbesondere wird es gemäß der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU nicht verlangt, dass die betreffende Person vor der Ausstellung eines digitalen COVID-Zertifikats der EU im Gesundheitsversorgungssystem des Mitgliedstaats registriert ist, der die Impfung verabreicht, oder dass sie die Chargennummer früherer Dosen angibt.

In einigen Fällen haben Bürgerinnen und Bürger jedoch über Schwierigkeiten berichtet, korrekte digitale COVID-Zertifikate der EU, insbesondere Impfzertifikate, zu erhalten. Zum Beispiel haben sie über Probleme berichtet, von dem Mitgliedstaat, in dem sie geimpft wurden, ein digitales COVID-Zertifikat der EU zu erhalten, weil sie nicht im Besitz einer nationalen Registrierungs- oder Sozialversicherungsnummer waren. Andere Probleme traten auf, wenn Bürgerinnen und Bürger COVID-19-Impfdosen in verschiedenen Mitgliedstaaten erhielten. In der Regel berichteten die Bürgerinnen oder Bürger, dass wenn sie ihre zweite Dosis oder die Auffrischungsdosis in einem anderen Mitgliedstaat erhalten hatten, im digitalen COVID-Zertifikat der EU, das ihnen anschließend ausgestellt wurde, die in einem anderen Mitgliedstaat verabreichten Dosen nicht aufgeführt waren. In diesem Fall gab die in dem letzten Zertifikat angegebene Anzahl der Dosen nicht die richtige Anzahl der Dosen wieder, die der betreffenden Person verabreicht worden waren.

Wie im ersten Bericht der Kommission an das europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU betont wurde, setzte

die Kommission ihre regelmäßigen Kontakte mit den Mitgliedstaaten fort, um bei der Lösung dieser Probleme auf technischer Ebene so rasch wie möglich zu helfen. Auf diese Art sind bereits viele Probleme gelöst worden. Um einen Überblick über fortbestehende Probleme zu erhalten, führte die Kommission Ende 2021 eine Umfrage unter den Mitgliedstaaten über dieses Thema durch und forderte die Behörden der Mitgliedstaaten auf, die festgestellten Probleme anzugehen. Gegenwärtig analysiert die Kommission die Antworten der Mitgliedstaaten und wird gegebenenfalls Folgemaßnahmen ergreifen, um alle noch offenen Fragen zu klären.

Einige dieser Fragen hängen mit dem bewusst dezentralisierten Charakter des EU-Rahmens für digitale COVID-Zertifikate zusammen, der weder eine EU-weite Datenbank für COVID-19-Impfungen, -Tests oder -Genesungen einrichtet noch solche Datenbanken auf Ebene der Mitgliedstaaten miteinander verbindet. Infolgedessen gibt es keinen automatischen Datenaustausch, durch den die Mitgliedstaaten leicht Zertifikate unter Berücksichtigung von Daten ausstellen könnten, die in einem anderen Mitgliedstaat gespeichert sind, wie Daten über eine vorhergehende Verabreichung einer COVID-19-Impfdosis. Daher sind die Mitgliedstaaten davon abhängig, dass die Bürgerinnen und Bürger ihnen Nachweise über die Verabreichung vorhergehender Dosen in anderen Mitgliedstaaten vorlegen, insbesondere in der Form digitaler COVID-Zertifikate der EU.

Um den Bürgerinnen und Bürgern zusätzliche Informationen zur Verfügung zu stellen, hat die Kommission Antworten auf die am häufigsten gestellten Fragen zum digitalen COVID-Zertifikat der EU, zu Impfungen und Reisebeschränkungen[30] veröffentlicht, die am 11. März aktualisiert wurden.

2.2. Schutz personenbezogener Daten

Die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU und ihre Umsetzung stehen vollständig im Einklang mit den Datenschutzvorschriften der EU, wodurch zum Beispiel sichergestellt ist, dass der Umfang der erhobenen Daten auf das zur Erreichung des Zwecks erforderliche Maß beschränkt ist. Insbesondere wird darin vorgeschrieben, dass personenbezogene Daten, auf die während des Überprüfungsprozesses zugegriffen wird, nicht gespeichert werden dürfen. Das digitale COVID-Zertifikat der EU wird offline gespeichert und überprüft, und infolgedessen wird der ausstellende Mitgliedstaat nicht darüber informiert, dass ein Zertifikat überprüft wurde. Die Kommission stellt auch sicher, dass bei der Umsetzung und in den aufgrund der Bestimmungen der Verordnung erlassenen Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten der Grundsatz der Datenminimierung befolgt wird.

Es wurde nachgewiesen, dass das Sicherheitsniveau der digitalen COVID-Zertifikate der EU selbst hoch ist. Die Mitgliedstaaten sind dafür verantwortlich, dass der Datenschutz einschließlich der Informationssicherheit in den Ausstellungssystemen gewährleistet wird. Es

[30] Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/movement-and-residence/eu-digital-covid-certificate-vaccinations-and-travel-restrictions_de.

gibt zwar Berichte über betrügerisch ausgestellte Zertifikate, aber es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass die kryptografischen Schlüssel, die zur Unterzeichnung und Authentifizierung digitaler COVID-Zertifikate der EU benutzt wurden, kompromittiert wurden (siehe auch Abschnitt 2.6.2).

Wenn Mitgliedstaaten digitale COVID-19-Zertifikate für inländische Zwecke verwenden, muss dies in nationalen Rechtsvorschriften festgelegt sein, die mit den mit den Datenschutzauflagen im Einklang stehen müssen (siehe auch Abschnitt 2.5).[31] Für die Durchsetzung dieser nationalen Vorschriften sind die nationalen Behörden zuständig.

2.3. Reiseverkehr und Tourismus

Die COVID-19-Pandemie hatte schwerwiegende Auswirkungen auf verschiedene Sektoren, wobei Verkehr und Tourismus besonders betroffen waren. In diesem herausfordernden Umfeld wurden das digitale COVID-Zertifikat der EU und die Anstrengungen zur Einrichtung einer koordinierten Vorgehensweise im Reiseverkehr auf EU-Ebene durch Reise- und Tourismusvereinigungen weithin als wichtige Werkzeuge begrüßt, die es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, zu reisen, indem sie die notwendige Vorhersagbarkeit bereitstellen. Darüber hinaus erstrecken sich die positiven Auswirkungen des Systems des digitalen COVID-Zertifikats der EU über die EU hinaus.

Seit dem Ausbruch der Pandemie war der Verkehr einer der am schwerwiegendsten betroffenen Sektoren. Nach den verschiedenen Infektionswellen und den unterschiedlichen Maßnahmen zu ihrer Eindämmung wurden verschiedene Aspekte ermittelt, die die Auswirkungen der Pandemie auf diesen Sektor bestimmen. Kurzfristig wurden die Auswirkungen durch Lockdown-Maßnahmen und weitere Beschränkungen sowie freiwillige Bemühungen von Individuen, die eine Infektion vermeiden wollten, bestimmt. Darüber hinaus können Veränderungen im Verkehrssektor durch verschiedene Faktoren verursacht werden: die Entwicklung der Pandemie, einschließlich der Durchimpfungsrate, Verhaltensänderungen (Impfakzeptanz, Notwendigkeit/Wunsch zu reisen, Wahl des Reisemittels), sowie durch die wirtschaftliche Erholung des Sektors der Verkehrsdienstleistungen.

Eine Analyse der Anzahl der kommerziellen Flüge[32] zeigt, dass die niedrigste Anzahl im Mai und Juni 2020 registriert wurde, was den Lockdown-Zeiträumen und strengen Reisebeschränkungen in der Mehrheit der Mitgliedstaaten entspricht. Mit Ausnahme der ersten drei Monate war auf EU-Ebene die Anzahl der Flüge im Jahr 2021 in allen Monaten höher als im Jahr 2020, und sie folgte dem gleichen jahreszeitlichen Muster wie in den vorhergegangenen Jahren: auf EU-Ebene wurden die höchsten Zahlen im Juli und August erreicht, mit einer Spitze im August, auf die eine schrittweise Abnahme in den folgenden Monaten folgte. Eine Analyse der verfügbaren Daten über die Passagierzahlen im

[31] Erwägungsgrund 48 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU.

[32] Eurostat, Kommerzieller Luftverkehr nach Berichtsland – monatliche Daten, 10.2.2022, verfügbar unter https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=avia_tf_cm&lang=de.

Luftverkehr[33] scheint dieses Muster zu bestätigen, bei dem die höchsten Zahlen an Flugpassagieren im Juli und August 2021 erreicht wurden, was mit der Einführung des digitalen COVID-Zertifikats der EU zusammenfiel. Jedoch wurde in keinem der Länder, für die Daten zur Verfügung standen, das Niveau von 2019 erreicht.[34]

Reiseverkehr und Tourismus haben das digitale COVID-Zertifikat der EU als einen wichtigen Beitrag zum Neustart des Tourismus-Ökosystem der EU während des Sommersaison 2021 und darüber hinaus begrüßt. Die European Tourism Manifesto Alliance, eine Vereinigung von 70 privaten Reise- und Tourismusvereinigungen, erklärte die Einführung des digitalen COVID-Zertifikats der EU für einen großen Erfolg.[35]

Auch wenn es den Zweck hatte, die Freizügigkeit innerhalb der EU zu erleichtern, hat das digitale COVID-Zertifikat der EU zunehmend dazu beigetragen, den internationalen Reiseverkehr in die EU und darüber hinaus wiederherzustellen. In diesem Zusammenhang nahm der Rat am 22. Februar 2022 eine Änderung der Empfehlung (EU) 2020/912 zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und möglichen Aufhebung dieser Beschränkung[36] an. Nach der Empfehlung sollen die Mitgliedstaaten vorübergehende Beschränkungen für nicht unbedingt notwendige Reisen in die EU für mit einem von der EU oder der WHO zugelassenen Impfstoff geimpfte Personen sowie für Personen, die vor ihrer Reise in die EU von COVID-19 genesen sind, aufheben (siehe auch Abschnitt 2.4). Das digitale COVID-Zertifikat der EU und von Drittstaaten ausgestellte COVID-19-Zertifikate, die gemäß der in der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU als gleichwertig angesehen werden, sollten als wichtigste Mittel zum Nachweis der Testung und Impfung und als einziges Mittel zum Nachweis der Genesung genutzt werden, da sie sicher überprüft werden können. Schließlich kann das digitale COVID-Zertifikat der EU, auch wenn das nicht unter die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU fällt, Reisen von Unionsbürgerinnen und -bürgern in Drittstaaten erleichtern, insbesondere in solche, die durch einen „Gleichwertigkeitsbeschluss“ an das EU-System angeschlossen sind (siehe Abschnitt 2.7.1).

Infolgedessen haben internationale Organisationen, die sich mit Themen im Zusammenhang mit dem Tourismus befassen, ihre Unterstützung für das digitale COVID-Zertifikat der EU ausgedrückt und/oder anerkannt, dass es zu einem internationalen Standard für die Erleichterung von Reisen während der COVID-19-Pandemie geworden ist. Dazu gehören die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung[37], die Weltorganisation für Tourismus[38] und die Gruppe der Zwanzig[39].

---

33 Eurostat, Fluggastverkehr nach dem Meldeland, 14.2.2022, verfügbar unter: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=avia_paoc&lang=de.

34 Für BE, EL, RO und SI sind keine Daten verfügbar.

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

36 Empfehlung (EU) 2022/290 des Rates vom 22. Februar 2022 zur Änderung der Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und möglichen Aufhebung dieser Beschränkung (ABl. L 43 vom 24.2.2022, S. 79).

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

Das digitale COVID-Zertifikat der EU hat nicht nur den Reiseverkehr für Unionsbürgerinnen und -bürger erleichtert, sondern es bot ihnen auch ein verlässliches und akzeptiertes Dokument, das sie verwenden konnten, wenn ihr Bestimmungsmitgliedstaat COVID-19-Zertifikate für inländische Zwecke, wie den Zutritt zu Restaurants, Bars oder Hotels, verwendete (für weitere Informationen über die Verwendung des digitalen COVID-Zertifikats der EU siehe Abschnitt 2.5).

2.4. Die Akzeptanz verschiedener Arten von COVID-19-Impfstoffen und -Tests

Wie in der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU vorgeschrieben, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei der Aufhebung der Beschränkungen der Freizügigkeit Impfzertifikate für Impfstoffe zu akzeptieren, für deren Inverkehrbringen die EU eine Genehmigung erteilt hat.[40] Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten auch beschließen,[41] Beschränkungen für Reisende aufzuheben, die einen Impfstoff erhalten haben, der das Verfahren der Notfallzulassung der WHO durchlaufen hat[42] oder dessen Inverkehrbringen auf nationaler Ebene in einem anderen Mitgliedstaat genehmigt wurde[43]; sie sind jedoch nicht dazu verpflichtet.

Die Akzeptanz von Impfstoffen, die das Verfahren der Notfallzulassung der WHO durchlaufen haben, nimmt zu, und die Kommission hat die Mitgliedstaaten im durch Artikel 17 des Beschlusses Nr. 1082/2013/EU[44] eingerichteten Ausschuss für Gesundheitssicherheit konsultiert, um Informationen über COVID-19-Impfstoffe zu sammeln, die auf EU-Ebene nicht genehmigt sind und die von ihnen zum Zweck der Aufhebung reisebezogener Beschränkungen wie zusätzlicher Tests oder Quarantäne akzeptiert werden. Wie oben erwähnt, ist in der neuesten Änderung der Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und möglichen Aufhebung dieser Beschränkung festgelegt, dass die Mitgliedstaaten die vorübergehenden Beschränkungen nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU auch für Personen aufheben sollten, die mit einem von der WHO zugelassenen Impfstoff geimpft wurden. Solche Reisenden können jedoch zusätzlichen Anforderungen unterliegen, wie Tests, Quarantäne oder die Verabreichung eines von der EU zugelassenen Impfstoffs.

---

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

40 Artikel 5 Absatz 5 Unterabsatz 1 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU.

41 Artikel 5 Absatz 5 Unterabsatz 2 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU.

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

43 Gestützt auf die Bestimmungen der Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel (ABl. L 311 vom 28.11.2001, S. 67).

44 Beschluss Nr. 1082/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 2119/98/EG (ABl. L 293 vom 5.11.2013, S. 1).

Was Tests zum Nachweis einer mit SARS-CoV-2-Infektion betrifft, so akzeptieren etwa zwei Drittel der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Reisen Zertifikate, die auf der Grundlage hochwertiger Antigen-Schnelltests ausgestellt werden. Diejenigen Mitgliedstaaten, die hochwertige Antigen-Schnelltests nicht akzeptieren, führen insbesondere höhere Raten falsch-negativer Testergebnisse als Gründe für die Nichtakzeptanz an. Solange dies in einer nichtdiskriminierender Weise erfolgt, sind sie durch die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU nicht dazu verpflichtet.

2.5. Verwendung des digitalen COVID-Zertifikats der EU durch die Mitgliedstaaten für inländische Zwecke

Die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU regelt die Verwendung der Zertifikate für Reisen innerhalb der EU während der COVID-19-Pandemie. Die Verwendung von digitalen COVID-19-Zertifikaten für inländische Zwecke, wie zur Regelung des Zugangs zu Veranstaltungen, Restaurants, Sportereignissen, dem öffentlichen Verkehr oder dem Arbeitsplatz, ist durch die Verordnung weder verboten noch vorgeschrieben.

Entscheidet sich ein Mitgliedstaat, das digitale COVID-Zertifikat der EU für andere Zwecke einzusetzen, so muss dies im nationalen Recht festgelegt sein und insbesondere mit den Datenschutzauflagen im Einklang stehen.[45] Wenn ein Mitgliedstaat ein System für COVID-19-Zertifikate für inländische Zwecke einrichtet, so sollte sichergestellt sein, dass auch die digitalen COVID-Zertifikate der EU verwendet werden können.[46] Dadurch wird sichergestellt, dass Reisende aus anderen Mitgliedstaaten ihre Zertifikate während ihres Aufenthaltes nutzen können.

Seit dem letzten Bericht über die Anwendung der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU haben sich in der Verwendung der digitalen COVID-Zertifikate der EU für inländische Zwecke Änderungen ergeben. Als Reaktion auf zunehmende Fallzahlen im Herbst 2021 forderten einige Mitgliedstaaten die Verwendung digitaler COVID-19-Zertifikate für zusätzliche Zwecke, zum Beispiel im öffentlichen Verkehr oder für den Zugang zum Arbeitsplatz. Anfang 2022 begannen jedoch einige Mitgliedstaaten, die COVID-19-Zertifikate für inländische Zwecke nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr zu verlangen. In der vom Ausschuss für Gesundheitssicherheit durchgeführten Umfrage gaben fünf Länder[47] an, dass die Verwendung des digitalen COVID-Zertifikats der EU für inländische Zwecke bereits aufgehoben war, und fünf weitere gaben an,[48] dass Diskussionen über die Aufhebung in Gang waren.

Da die Verwendung von COVID-19-Zertifikaten für inländische Zwecke nicht unter die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU fällt, können die Mitgliedstaaten auch ihre eigenen Vorschriften und Bedingungen für die Akzeptanz festlegen. Die

[45] Erwägungsgrund 48 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU.
[46] Erwägungsgrund 49 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU.
[47] CZ, ES, FI, LI und NO.
[48] EE, HR, LV, AT und SK.

Kommission ermutigt weiterhin die Mitgliedstaaten dazu, ihre Vorschriften für die inländische Verwendung an die im Zusammenhang mit Reisen anwendbaren Vorschriften anzugleichen, Divergenzen bleiben aber bestehen. Während zum Beispiel acht Mitgliedstaaten in der Umfrage angaben, dass Impfzertifikate, die den Abschluss der ersten Impfserie nachweisen, für inländische Zwecke für 270 Tage akzeptiert werden, was mit den Vorschriften für Reisen übereinstimmt, gaben die übrigen Mitgliedstaaten abweichende Akzeptanzfristen an. Zwölf Mitgliedstaaten gaben an, dass Zertifikate, die eine Auffrischimpfung nachweisen, für einen unbegrenzten Zeitraum für die inländische Nutzung akzeptiert werden, wie es für Reisen der Fall ist.

Forscher haben versucht, die Auswirkungen der Anforderungen für COVID-19-Zertifikate zu schätzen. Im Vorabdruck eines Artikels von Forschern der Simon Fraser University in British Columbia werden ein beträchtlicher Anstieg von Impfungen und anhaltende kumulative Zunahmen nach der Ankündigung eines Anforderung eines COVID-19-Zertifikats für inländische Zwecke im Vergleich zum Trend vor der Ankündigung geschätzt.[49] In einem Artikel in The Lancet wird festgestellt, dass die Einführung von COVID-19-Zertifikaten im Vorgriff 20 Tage vor der Einführung zu einem Anstieg der Impfungen führte, der bis zu 40 Tage danach anhielt.[50] In einem von Forschern des Think Tanks Bruegel veröffentlichten Arbeitspapier wird geschätzt, dass die Ankündigung von COVID-Zertifikaten im Sommer 2021 in Frankreich bis zum Jahresende zu einer um 13 Prozentpunkte, in Deutschland um 6,2 Prozentpunkte und in Italien um 9,7 Prozentpunkte erhöhten Impfquote der Gesamtbevölkerung geführt hat.[51] Darüber hinaus schätzen die Forscher, dass dadurch in Frankreich 3979, in Deutschland 1133 und in Italien 1331 zusätzliche Todesfälle vermieden wurden, und dass Verluste im Bruttoinlandsprodukt vom 6,0 Mrd. EUR in Frankreich, 1,4 Mrd. EUR in Deutschland und 2,1 Mrd. EUR in Italien vermieden wurden. Insbesondere behaupten die Autoren, dass die Anwendung von COVID-Zertifikaten die Belastung der Intensivstationen wesentlich verringert und in Frankreich, wo vorher Ausgangsbeschränkungen eingeführt wurden, die Überschreitung ihrer Belegungskapazitäten verhindert hat.

2.6. Technische Umsetzung

2.6.1. Anzahl der ausgestellten digitalen COVID-Zertifikate der EU

Bis zum 1. März 2022 stellten die Mitgliedstaaten mehr als 1,72 Millionen digitale COVID-Zertifikate der EU aus, davon 1,15 Milliarden Impfzertifikate, 511 Millionen Testzertifikate

[49] https://doi.org/10.1101/2021.10.21.21265355
[50] 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/

und 55 Millionen Genesungszertifikate.[52] Anhang I enthält eine detaillierte Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten.

2.6.2. EU-Gateway und Arbeiten auf technischer Ebene

Die technischen Spezifikationen, Standards und Leitlinien für die gemeinsame Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung des digitalen COVID-Zertifikats der EU wurden von der Kommission und den Mitgliedstaaten im Rahmen des Netzwerks für elektronische Gesundheitsdienste gemeinsam ausgearbeitet.[53] Alle vom Netzwerk für elektronische Gesundheitsdienste entwickelten Spezifikationen beruhen auf offenen Standards und werden auf der Website des Netzwerks für elektronische Gesundheitsdienste[54] und auf GitHub[55] quelloffen veröffentlicht. Dies hat die Interoperabilität mit Systemen erleichtert, die von Drittländern entwickelt wurden (siehe Abschnitt 2.7.1).

Seit dem Oktober 2021 umfassten die Arbeiten auf technischer Ebene zur weiteren Verbesserung des digitalen COVID-Zertifikats der EU die Neudefinition der Kodierung von Auffrischungsimpfungen (siehe Abschnitt 2.8.1) sowie insbesondere die Entwicklung eines Mechanismus zum Austausch widerrufener digitaler COVID-Zertifikate der EU.

Nach der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU darf auch der Austausch von Zertifikatswiderrufslisten mit den eindeutigen Zertifikatkennungen widerrufener Zertifikate durch ihr Vertrauensrahmen unterstützt werden.[56] Der Widerruf von Zertifikaten, die irrtümlich, in betrügerischer Absicht oder nach der Aussetzung einer COVID-19-Impfstoffcharge, die sich als fehlerhaft herausgestellt hat, ausgestellt wurden, kann zum Schutz der öffentlichen Gesundheit beitragen.[57]

Seit der Einführung des digitalen COVID-Zertifikats der EU gab es Berichte über eine kleine Anzahl betrügerisch ausgestellter digitaler COVID-Zertifikate der EU. Die Kommission hat zusammen mit den Mitgliedstaaten festgestellt, waren diese wenigen Fälle in der Regel darauf zurückzuführen, dass einzelne Mitarbeiter zugelassener Zertifikataussteller gültige Zertifikate in betrügerischer oder irregulärer Weise ausstellten. Es ist nach wie vor wichtig, dass nationale Behörden solche Fälle weiterhin nachverfolgen.

In diesem Zusammenhang haben mehrere Mitgliedstaaten bereits Widerrufslösungen auf nationaler Ebene, d. h. betreffend die von ihnen selbst ausgestellten Zertifikate, eingeführt. Die Kommission arbeitet zusammen mit Experten der Mitgliedstaaten an der Entwicklung eines Mechanismus, der einen raschen und sicheren Austausch von

---

52 Konnte ein Mitgliedstaat nur eine Gesamtzahl für alle drei Zertifikatarten bereitstellen, so werden sie bei der Zahl der ausgestellten Impfzertifikate berücksichtigt, da diese die überwiegende Mehrheit der ausgestellten Zertifikate stellen.

53 Das Netzwerk für elektronische Gesundheitsdienste ist ein freiwilliges Netz, das die von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Artikel 14 der Richtlinie 2011/24/EU eingerichteten nationalen Behörden, die für elektronische Gesundheitsdienste zuständig sind, miteinander verbindet.

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

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

56 Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU.

57 Erwägungsgrund 19 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU.

Zertifikatswiderrufslisten zwischen Mitgliedstaaten durch das Gateway für das digitale COVID-Zertifikat der EU, das der zentrale Teil des Vertrauensrahmens ist, ermöglicht. Der Grund dafür ist, dass das System der digitalen COVID-Zertifikate der EU zwar in der Lage ist, gefälschte Zertifikate sofort zu erkennen, allerdings können unrechtmäßig auf der Grundlage falscher Dokumentation, unbefugtem Zugang oder in betrügerischer Absicht ausgestellte echte Zertifikate in anderen Mitgliedstaaten nicht erkannt werden, wenn nicht die auf nationaler Ebene erstellten Zertifikatswiderrufslisten zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht werden. Die entwickelte Lösung sollte in den nächsten Wochen betriebsfähig sein.

2.7. Internationale Aspekte des Systems des digitalen COVID-Zertifikats der EU

2.7.1. Verbindung zwischen Europa und Drittländern

In der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU ist festgelegt, dass die Kommission Beschlüsse erlassen kann, mit denen festgestellt wird, dass die Zertifikate eines Drittlandes als gleichwertig mit den digitalen COVID-Zertifikaten der EU zu betrachten sind („Gleichwertigkeitsbeschlüsse“), um ihren Inhabern die Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit zu erleichtern. Dies führt dazu, dass das betreffende Drittland an das EU-Gateway angeschlossen wird. Detaillierte Informationen über dieses Verfahren sind im ersten Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über das digitale COVID-Zertifikat der EU zu finden.

Wie in diesem ersten Bericht erklärt, hat die Kommission Gleichwertigkeitsbeschlüsse zu von folgenden Ländern ausgestellten COVID-19-Zertifikaten erlassen: Albanien, Andorra, Färöer, Israel, Monaco, Marokko, Nordmazedonien, Panama, San Marino, Türkei, Ukraine und Vatikanstadt. Darüber hinaus ist die Schweiz aufgrund des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit[58] an das System der digitalen COVID-Zertifikate der EU auf der Grundlage eines Gleichwertigkeitsbeschlusses gemäß Artikel 3 Absatz 10 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU angeschlossen. Zusätzlich zu den aufgrund von Gleichwertigkeitsbeschlüssen angeschlossenen Drittländern sind Island und Norwegen durch die Einbeziehung der Verordnung in das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum angeschlossen.

Seitdem hat die Kommission bis Ende Februar 2022 weitere Gleichwertigkeitsbeschlüsse hinsichtlich folgender Staaten erlassen: Armenien[59], Benin[60], Cabo Verde[61], El Salvador[62],

[58] ABl. L 114 vom 30.4.2002, S. 6.

[59] Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1894 der Kommission vom 28. Oktober 2021 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Republik Armenien ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 384 vom 29.10.2021, S. 109).

[60] Durchführungsbeschluss (EU) 2022/206 der Kommission vom 15. Februar 2022 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Republik Benin ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der

Georgien[63], Jordanien[64], Libanon[65], Moldau[66], Montenegro[67], Neuseeland[68], Serbien[69], Singapur[70], Taiwan[71], Thailand[72], Tunesien[73], Togo[74], die Vereinigten Arabischen Emirate[75], das Vereinigte Königreich[76] und Uruguay[77].

Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 34 vom 16.2.2022, S. 46).

61 Durchführungsbeschluss (EU) 2021/2189 der Kommission vom 9. Dezember 2021 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Republik Cabo Verde ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 443I vom 10.12.2021, S. 7).

62 Durchführungsbeschluss (EU) 2021/2113 der Kommission vom 30. November 2021 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Republik El Salvador ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 429 vom 1.12.2021, S. 152).

63 Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1995 der Kommission vom 15. November 2021 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von Georgien ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 405 vom 16.11.2021, S. 26).

64 Durchführungsbeschluss (EU) 2022/207 der Kommission vom 15. Februar 2022 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der vom Haschemitischen Königreich Jordanien ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 34 vom 16.2.2022, S. 49).

65 Durchführungsbeschluss (EU) 2021/2187 der Kommission vom 9. Dezember 2021 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Libanesischen Republik ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 443I vom 10.12.2021, S. 1).

66 Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1994 der Kommission vom 15. November 2021 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Republik Moldau ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 405 vom 16.11.2021, S. 23).

67 Durchführungsbeschluss (EU) 2021/2297 der Kommission vom 21. Dezember 2021 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von Montenegro ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 458 vom 22.12.2021, S. 524).

68 Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1993 der Kommission vom 15. November 2021 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von Neuseeland ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 405 vom 16.11.2021, S. 20).

69 Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1996 der Kommission vom 15. November 2021 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Republik Serbien ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 405 vom 16.11.2021, S. 29).

70 Durchführungsbeschluss (EU) 2021/2057 der Kommission vom 24. November 2021 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Republik Singapur ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 420 vom 25.11.2021, S. 129).

71 Durchführungsbeschluss (EU) 2021/2300 der Kommission vom 21. Dezember 2021 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von Taiwan ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 458 vom 22.12.2021, S. 533).

Infolgedessen haben sich neben den 27 Mitgliedstaaten 35 Länder und Gebiete außerhalb der EU dem System der digitalen COVID-Zertifikate der EU angeschlossen. Dadurch stieg die Gesamtzahl der an das System der digitalen COVID-Zertifikate der EU angeschlossenen Länder auf 62. Bei 22 der 32 Gleichwertigkeitsbeschlüsse werden alle drei in der Verordnung über digitale COVID-Zertifikate der EU festgelegten Arten von Zertifikaten anerkannt.

Darüber hinaus beantragen nach wie vor weitere Drittländer einen Gleichwertigkeitsbeschluss. Bis zum 16. Februar 2022 gab es erste Kontakte mit 35 interessierten Drittländern oder Gebieten, von denen 25 formell die Ergebnisse der Selbstbewertung ihrer Bereitschaft, sich dem EU-System anzuschließen, übermittelt hatten.

In der Verordnung selbst wird nicht ausdrücklich verlangt, dass Drittländer, die einen Gleichwertigkeitsbeschluss beantragen, das digitale COVID-Zertifikat der EU auf Gegenseitigkeitsbasis für Reisen in ihr Land anerkennen müssen. Vor der Annahme eines Gleichwertigkeitsbeschlusses hat die Kommission jedoch alle betroffenen Drittländer ersucht, das digitale COVID-Zertifikat der EU anzuerkennen.

Die Kommission wird ihre Bemühungen zur Unterstützung von Drittländern fortsetzen, die an der Entwicklung interoperabler COVID-19-Zertifikate interessiert sind. Dazu können der Austausch technischer Spezifikationen mit Drittländern und quelloffene Referenzlösungen, die die Umwandlung der Zertifikate von Drittländern in ein mit dem digitalen COVID-Zertifikat der EU interoperables Format ermöglichen, gehören. Einige Drittländer haben

---

[72] Durchführungsbeschluss (EU) 2021/2299 der Kommission vom 21. Dezember 2021 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von Thailand ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 458 vom 22.12.2021, S. 530).

[73] Durchführungsbeschluss (EU) 2021/2296 der Kommission vom 21. Dezember 2021 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Tunesischen Republik ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 458 vom 22.12.2021, S. 521).

[74] Durchführungsbeschluss (EU) 2021/2056 der Kommission vom 24. November 2021 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Republik Togo ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 420 vom 25.11.2021, S. 126).

[75] Durchführungsbeschluss (EU) 2021/2188 der Kommission vom 9. Dezember 2021 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von den Vereinigten Arabischen Emiraten ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 443I vom 10.12.2021, S. 4).

[76] Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1895 der Kommission vom 28. Oktober 2021 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der vom Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 384 vom 29.10.2021, S. 112).

[77] Durchführungsbeschluss (EU) 2021/2298 der Kommission vom 21. Dezember 2021 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Republik Östlich des Uruguay ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 458 vom 22.12.2021, S. 527).

Umwandlungsmechanismen eingesetzt, um ihre Anträge auf Gleichwertigkeitsentscheidungen zu unterstützen.

Zusätzlich zu dem System von Gleichwertigkeitsbeschlüssen ist in der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU auch festgelegt, dass die Mitgliedstaaten Personen ein digitales COVID-Zertifikat der EU ausstellen können, die in einem Drittland mit einem in der EU verwendeten Impfstoff geimpft wurden, sofern sie alle erforderlichen Informationen, einschließlich eines zuverlässigen Impfnachweises, erhalten haben.[78] Eine Reihe von Mitgliedstaaten[79] hat Plattformen entwickelt, um Reisende aus Drittländern, für die kein Gleichwertigkeitsbeschluss vorliegt, dabei zu unterstützen, die Umwandlung ihres COVID-19-Zertifikats in ein digitales COVID-Zertifikat der EU zu beantragen.

2.7.2. Interoperabilität mit auf internationaler Ebene entwickelten Systemen

Nach Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung sollte mit dem Vertrauensrahmen des digitalen COVID-Zertifikats der EU die Interoperabilität mit auf internationaler Ebene eingerichteten technologischen Systemen sichergestellt werden.

Die Kommission arbeitet weiterhin mit internationalen Institutionen zusammen, um Leitlinien zu den Grundsätzen eines sicheren und vertrauenswürdigen digitalen Covid-Zertifikatssystems bereitzustellen, und leistet insbesondere einen Beitrag den Spezifikationen und Leitlinien für die digitale Dokumentation von COVID-19-Zertifikaten der WHO. Die Kommission hat einen laufenden Dialog mit der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) aufrechterhalten, um mögliche Optionen für eine Interoperabilität zwischen dem digitalen COVID-Zertifikat der EU und dem VDS-NC-Zertifikat der ICAO zu ermitteln.

2.8. Entwicklungen hinsichtlich der digitalen COVID-Zertifikate der EU

2.8.1. Gültigkeit von Impfzertifikaten

Bei der Annahme der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU lagen nicht genügend Daten über die Dauer der Schutzwirkung nach Abschluss der ersten Impfserie eines COVID-19-Impfstoffs vor. Daher wurde für Impfzertifikate keine Gültigkeitsdauer festgelegt.

In ihrem letzten Bericht an das Europäische Parlament und den Rat kam die Kommission zu dem Schluss, dass sie damals zu jenem Zeitpunkt noch keine Änderung der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat, um die Gültigkeit von Impfzertifikaten zu spezifizieren, erwog. Die Kommission bemerkte jedoch, dass sie diese Problematik im Zuge neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse genau verfolgen werde.

Am 4. Oktober 2021 kam der Ausschuss für Humanarzneimittel der Europäischen Arzneimittel-Agentur zu dem Schluss, dass für über 18-Jährige bei einer Impfung mit

[78] Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU.
[79] Zum Beispiel BE, FR und LV.

Comirnaty frühestens sechs Monate nach der zweiten Dosis eine Auffrischungsdosis in Betracht gezogen werden kann. Am 25. Oktober 2021 kam der Ausschuss zu der Ansicht, dass eine Auffrischungsdosis von Spikevax für Personen ab 18 Jahren frühestens sechs Monate nach der zweiten Dosis in Erwägung gezogen werden kann. Am 15. Dezember 2021 gelangte die Europäische Arzneimittel-Agentur zu dem Schluss, dass der Einsatz einer Auffrischungsdosis mit COVID-19 Vaccine Janssen für Personen ab 18 Jahren nach frühestens zwei Monaten nach der ersten Dosis in Betracht gezogen werden sollte, und dass der Impfstoff COVID-19 Vaccine Janssen auch nach zwei Dosen von Comirnaty oder Spikevax verabreicht werden kann.

In diesem Zusammenhang veröffentlichte das ECDC am 24. November 2021 eine Schnellrisikobewertung[80] der derzeitigen epidemiologischen Situation im Zusammenhang mit SARS-CoV-2 mit Prognosen für die Feiertage am Jahresende und Reaktionsstrategien in der EU, in denen es bemerkte, dass die aufkommenden Erkenntnisse eine kurzfristige signifikante Zunahme des Schutzes vor Infektion und schweren Krankheitsverläufen nach einer Auffrischungsdosis in allen Altersgruppen zeigen. Dem ECDC zufolge sollten die Mitgliedstaaten dringend eine Auffrischungsdosis für Personen ab 40 Jahren in Erwägung ziehen, die sich gezielt an die am stärksten gefährdeten und älteren Menschen richtet; außerdem könnten Länder auch für alle Erwachsenen über 18 Jahren mindestens sechs Monate nach Abschluss der ersten Impfserie eine Auffrischungsdosis erwägen, um den Schutz vor Infektionen aufgrund nachlassender Immunität zu verbessern, was die Übertragung des Virus in der Bevölkerung verringern und zusätzliche Hospitalisierungen und Todesfälle verhindern könnte.

In Verbindung mit diesen wissenschaftlichen Entwicklungen haben immer mehr Mitgliedstaaten Vorschriften darüber angenommen, wie lange Impfzertifikate, die den Abschluss der ersten Impfserie belegen, akzeptiert werden sollen. Diese einseitigen Maßnahmen hatten das Potenzial, für Unionsbürgerinnen und -bürger wesentliche Störungen bei der Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit zu verursachen.

Als Reaktion hierauf verabschiedete die Kommission am 21. Dezember 2021 eine Delegierte Verordnung[81], mit der ein verbindlicher Anerkennungszeitraum von 270 Tagen für Impfzertifikate, die erste Impfserie abdecken, für Zwecke der Reisen innerhalb der EU festgelegt wurde.[82] Daher sind diese Zertifikate nicht mehr zu akzeptieren, wenn mehr als 270 Tage seit der Verabreichung der letzten Impfdosis vergangen sind. Diese Gültigkeitsdauer berücksichtigt die Leitlinien des ECDC, nach denen, wie oben erwähnt,

---

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

81 Delegierte Verordnung (EU) 2021/2288 der Kommission vom 21. Dezember 2021 zur Änderung des Anhangs der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des Anerkennungszeitraums von Impfzertifikaten, die im Format des digitalen COVID-Zertifikats der EU ausgestellt werden und den Abschluss der ersten Impfserie bescheinigen (ABl. L 458 vom 22.12.2021, S. 459).

82 Die Kommission hatte bereits in ihrem Vorschlag vom 25. November 2021 für eine Empfehlung des Rates für eine koordinierte Vorgehensweise zur Ermöglichung einer sicheren Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/1475 einen Vorschlag für einen einheitlichen Anerkennungszeitraum von 9 Monaten eingeschlossen.

Auffrischungsdosen spätestens sechs Monate nach Abschluss des ersten Impfzyklus empfohlen werden. Dabei wird auch eine Kulanzfrist von drei Monaten nach diesen sechs Monaten vorgesehen, um sicherzustellen, dass die Bürgerinnen und Bürger Zugang zu Auffrischungsdosen haben.

Für Auffrischungsdosen ausgestellte Zertifikate haben keinen maximalen Anerkennungszeitraum und bleiben daher gegenwärtig für Reisen ohne Verfalldatum gültig; dies kann jedoch zu einem späteren Zeitpunkt überdacht werden, falls wissenschaftliche Erkenntnisse auf die Notwendigkeit hinweisen, auch für diese Zertifikate einen Anerkennungszeitraum einzuführen.

Die Vorschriften über den Anerkennungszeitraum von Impfzertifikaten gelten für Reisezwecke. Wie bereits erklärt, sollten die Mitgliedstaaten, wenn sie verschiedene Vorschriften für die Verwendung der Zertifikate auf nationaler Ebene einführen, diese an die neuen Regeln angleichen, um Reisenden Sicherheit zu bieten und Störungen zu verringern.

Darüber hinaus hat die Kommission einen Durchführungsrechtsakt[83] erlassen, der die Vorschriften zur Kodierung der Impfzertifikate klarstellt. Das war notwendig geworden, um sicherzustellen, dass Impfzertifikate, die den Abschluss der ersten Impfserie nachweisen, unabhängig von der Anzahl der in der ersten Impfserie verabreichten Impfdosen, stets von solchen unterschieden werden können, die nach der Verabreichung einer Auffrischungsdosis ausgestellt werden.

2.8.2. Laborbasierte Antigentests

Seit Juli 2021 überprüft die Fachgruppe zu Corona-Diagnosetests des Gesundheitssicherheitsausschusses die Vorschläge der EU-Länder und der Hersteller für laborgestützte COVID-19-Antigentests. Diese Vorschläge werden anhand derselben Kriterien wie die Antigen-Schnelltests überprüft, die am 21. September 2021 beschlossen wurden. Wenn die Fachgruppe zu der Auffassung kommt, dass die Vorschläge erfolgreich sind und der Gesundheitssicherheitsausschuss ebenfalls zustimmt, werden die laborbasierten Antigentests, die die Kriterien erfüllen, in einer eigenen Liste aufgeführt (Anhang III der gemeinsamen Liste der EU).

Aus den in ihrem Vorschlag zur Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU dargelegten Gründen schlug die Kommission vor, solche hochwertigen laborbasierten Antigentests unter den Arten von Tests aufzuführen, für die ein

[83] Durchführungsbeschluss (EU) 2021/2301 der Kommission vom 21. Dezember 2021 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2021/1073 zur Festlegung technischer Spezifikationen und Vorschriften für die Umsetzung des mit der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates geschaffenen Vertrauensrahmens für das digitale COVID-Zertifikat der EU (ABl. L 458 vom 22.12.2021, S. 536).

digitales COVID-Zertifikat der EU ausgestellt werden darf.[84] Ziel ist es, zu einer Zeit, in der COVID-19-Tests stark nachgefragt werden, die möglichen Diagnosetests auszuweiten.

2.8.3. Ausstellung von Genesungszertifikaten auf der Grundlage von Antigentests

Zum Zeitpunkt der Annahme der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU konnten Genesungszertifikate nur auf der Grundlage eines positiven Ergebnisses eines molekularen Nukleinsäure-Amplifikationstests (NAAT) ausgestellt werden. Gemäß der Verordnung war die Ausstellung von Genesungszertifikaten auf der Grundlage anderer Tests, wie Antigen-Schnelltests, nicht zulässig.

Im Mai 2021 richtete der Gesundheitssicherheitsausschuss eine Fachgruppe zu Corona-Diagnosetests ein.[85] Die Hauptaufgabe dieser Fachgruppe besteht darin, die Vorschläge der Mitgliedstaaten und der Hersteller für eine Aufnahme von COVID-19-Antigen-Schnelltests in die vom Gesundheitssicherheitsausschuss vereinbarte gemeinsame EU-Liste der Antigen-Schnelltests zu überprüfen.[86]

Am 11. Januar 2022 erörterte die Fachgruppe die Nutzung von Antigen-Schnelltests als Grundlage für Genesungszertifikate unter Berücksichtigung der verschlechterten epidemiologischen Lage, der Rekordzahl von COVID-19-Fällen aufgrund der besorgniserregenden Omikron-Variante sowie des Mangels an NAAT-Testkapazitäten in verschiedenen Mitgliedstaaten infolge einer hohen Nachfrage nach Tests. Vor diesem Hintergrund kam die Fachgruppe überein, dass in die gemeinsame EU-Liste aufgenommene Antigen-Schnelltests zur Ausstellung von Genesungszertifikaten verwendet werden könnten. Die Fachgruppe betonte, dass für die Ausstellung solcher Zertifikate nur die Ergebnisse von Antigen-Schnelltests verwendet werden sollten, die von Fachkräften im Gesundheitswesen oder anderem geschultem Personal durchgeführt wurden.

Das ECDC ist der Auffassung, dass ordnungsgemäß validierte Antigen-Schnelltests, die das Kriterium einer hohen Spezifität von über 98 % erfüllen, verwendet werden könnten, um zu bescheinigen, dass eine Person von einer vorherigen COVID-19-Infektion genesen ist.[87] Je höher die Spezifität, desto höher ist die Validität des für die Bescheinigung der Genesung einer Person zu verwendenden Tests.

Vor diesem Hintergrund und auf der Grundlage weiterer Konsultationen mit dem Gesundheitssicherheitsausschuss nahm die Kommission am 22. Februar 2022 eine Delegierte Verordnung zur Änderung der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU an, wonach Genesungszertifikate auch nach einem positiven Ergebnis eines in der gemeinsamen EU-Liste aufgeführten Antigen-Schnelltests ausgestellt werden können, der von Fachkräften

---

84 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0050&qid=1647447860232&from=DE

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

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

im Gesundheitswesen oder von geschultem Testpersonal des Mitgliedstaats, in dem der Test erfolgt ist, durchgeführt wurde.[88]

2.8.4. Mögliche Ausstellung von Genesungszertifikaten auf der Grundlage von Antikörpertests

In ihrem ersten Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung des digitalen COVID-Zertifikats der EU ging die Kommission auch auf die mögliche Ausstellung von Genesungszertifikaten auf der Grundlage von Antikörpertests ein. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass sie auf der Grundlage wissenschaftlicher Leitlinien keine Änderung der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU in Betracht zog, um die Ausstellung von Genesungszertifikaten auf der Grundlage von Antikörpertests zu gestatten.

Wie ebenfalls in dem ersten Bericht erwähnt, hält das ECDC die Ergebnisse der Antikörpertests nicht für geeignet, um die Dauer der Infektion und den Immunitätsstatus einer Person einzuschätzen. Das ECDC hat seinen Standpunkt nicht geändert, wie aus seinem am 10. Februar 2022 veröffentlichten neuen Bericht hervorgeht.[89] Die zentralen Schlussfolgerungen der ersten Aktualisierung des Berichts sind, dass Antikörpertests nicht benutzt werden können, um digitale COVID-19-Zertifikate auszustellen oder zu verlängern. Die Hauptgründe sind erstens, dass ein positiver Antikörpertest zwar eine vorhergehende Infektion oder Impfung nachweisen kann, er kann jedoch nicht genutzt werden, um festzustellen, ob ein Individuum gegenwärtig infektiös oder gegen eine Infektion geschützt ist, und er kann auch nicht genutzt werden, um den Zeitpunkt der Infektion zu bestimmen (falls kein positiver Diagnosetest vorliegt). Zweitens sind die Antikörperspiegel, die mit einem Schutz vor Infektion oder schweren Krankheitsverläufen korrelieren, gegenwärtig unbekannt. Zudem sind der Antikörperspiegel und die Abnahmerate der Antikörper von Person zu Person und von Antikörperziel zu Antikörperziel sehr unterschiedlich, und hängen von Faktoren wie Alter, genetischem und Immunstatus, Viruslast und Schweregrad der vorangegangenen SARS-CoV-2-Infektion ab. Daher kann keine vorhersehbare Standard-Abnahmerate berechnet werden. Drittens gibt es eine Vielzahl von Antikörpertests, deren Ergebnisse aufgrund der Vielfalt und der fehlenden Standardisierung (sowohl weltweit als auch innerhalb der Mitgliedstaaten) nur sehr schwer zu vergleichen sind. Schließlich besteht ein Risiko, dass die Antikörper, die bei den derzeit verkauften Tests nachgewiesen werden, eine Infektion mit neuen SARS-CoV-2-Varianten nicht verhindern würden.

In Anbetracht dessen hält die Kommission an ihrem Standpunkt fest, die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU in dieser Hinsicht nicht zu ändern.

---

[88] Delegierte Verordnung (EU) 2022/256 der Kommission vom 22. Februar 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Ausstellung von Genesungszertifikaten auf der Grundlage von Antigen-Schnelltests (ABl. L 42 vom 23.2.2022, S. 4).

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

2.8.5. Gültigkeit von Genesungszertifikaten

In ihrem letzten Bericht kam die Kommission auch zu dem Schluss, dass sie gestützt auf wissenschaftliche Leitlinien nicht in Betracht zog, die Gültigkeit von Genesungszertifikaten über die Dauer von 180 Tagen nach dem Datum des ersten positiven Testergebnisses hinaus zu verlängern. Wie das ECDC bemerkt hatte, liegen derzeit keine ausreichenden Nachweise vor, die eine Verlängerung der Gültigkeit der Genesungszertifikate stützen.

Über den Zeitraum von 180 Tagen hinaus gibt es begrenzte Kenntnisse hinsichtlich der Dauer der Immunität von Personen, die mit SARS-CoV-2 infiziert sind. Die Bewertung der Gültigkeit von Genesungszertifikaten ist ein dynamischer Prozess, der von den aufkommenden wissenschaftlichen Erkenntnissen abhängt, die von Veränderungen bei den vorherrschenden SARS-CoV-2-Linien beeinflusst sind, die zu einem gegebenen Zeitpunkt verbreitet sind.[90]

Das ECDC beurteilt regelmäßig die Gültigkeitsdauer von Genesungszertifikaten durch Überwachung der neuesten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse. Robuste Erkenntnisse über den Umfang und die Dauer der Immunität gegen die Omikron-Variante sind nach wie vor sehr begrenzt. Das ECDC vertritt die Ansicht, dass es gegenwärtig keine Rechtfertigung dafür gibt, die Gültigkeitsdauer von 180 Tagen der Genesungszertifikate zu verlängern.

In Anbetracht dessen zieht die Kommission gegenwärtig eine Änderung der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU zur Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Genesungszertifikate nicht in Betracht.

2.9. Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung

Wie in Abschnitt 2.1.1 erläutert, ist die Kommission der Ansicht, dass eine Notwendigkeit zur Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU auf zwölf Monate besteht. Ein erneuter Anstieg der Infektionen in der zweiten Hälfte des Jahres 2022, unter anderem durch das Aufkommen neuer besorgniserregender SARS-CoV-2-Varianten, ist durchaus möglich. Infolgedessen könnten die Mitgliedstaaten es als notwendig ansehen, für Unionsbürgerinnen und -bürger zur Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit den Nachweis einer COVID-19-Impfung, eines Tests oder einer Genesung für einen bestimmten Zeitraum nach dem 30. Juni 2022 beizubehalten oder wieder einzuführen. In einem solchen Fall sollte es vermieden werden, dass Unionsbürgerinnen und -bürger die Möglichkeit genommen wird, ihre digitalen COVID-Zertifikate der EU als wirksames, sicheres und die Privatsphäre schützendes Mittel zum Nachweis ihres COVID-19-Status zu nutzen. Daher schlug die Kommission am 3. Februar 2022 vor, die Geltungsdauer der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU um ein Jahr bis zum 30. Juni 2023 zu verlängern.

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

Gleichzeitig schlug die Kommission auch vor, die Geltungsdauer der Verordnung (EU) 2021/954 zu verlängern, mit der der Rahmen für das digitale COVID-Zertifikat der EU auf Drittstaatsangehörige mit rechtmäßigem Aufenthalt oder Wohnsitz im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, die gemäß Unionsrecht zu Reisen in andere Mitgliedstaaten berechtigt sind, ausgeweitet wird.[91]

Zudem enthält der Vorschlag der Kommission eine kleine Anzahl zusätzlicher Änderungen der Verordnung:

Erstens schlug die Kommission, wie bereits erwähnt, vor, hochwertige laborbasierte Antigentests in die Arten von Tests aufzunehmen, für die ein Testzertifikat ausgestellt werden kann. Ziel ist es, zu einer Zeit, in der COVID-19-Tests stark nachgefragt werden, die möglichen Diagnosetests auszuweiten (siehe auch Abschnitt 2.8.2).

Zweitens wird im Vorschlag klargestellt, dass Impfzertifikate die korrekte Gesamtzahl aller jeweils verabreichten Impfdosen enthalten, gleich in welchem Mitgliedstaat geimpft wurde, und nicht nur diejenigen Dosen, die in dem das Zertifikat ausstellenden Mitgliedstaat verabreicht wurden. Damit soll den praktischen Bedenken von Bürgerinnen und Bürgern Rechnung getragen werden, dass auf den Zertifikaten eine falsche Anzahl von Dosen angegeben ist, wenn sie die Impfstoffdosen in verschiedenen Mitgliedstaaten erhalten (siehe auch Abschnitt 2.1.5).

Schließlich wird im Vorschlag festgelegt, dass Zertifikate für Personen ausgestellt werden können, die an klinischen Studien teilnehmen, d. h. Studien zur Untersuchung der Sicherheit oder Wirksamkeit eines Arzneimittels, unabhängig davon, ob sie den COVID-19-Impfstoffkandidaten oder die an die Kontrollgruppe verabreichte Dosis erhalten haben, um die Studien nicht zu untergraben. Das digitale COVID-Zertifikat der EU, das den Teilnehmern an diesen klinischen Tests ausgestellt wird, kann dann von anderen Mitgliedstaaten akzeptiert werden.

Insbesondere angesichts des Auftretens neuer besorgniserregender SARS-CoV-2-Varianten ist die fortgesetzte Entwicklung und Untersuchung von COVID-19-Impfstoffen nach wie vor von entscheidender Bedeutung. Daher ist es wichtig, die Teilnahme von Freiwilligen an klinischen Studien zu erleichtern. Wenn freiwilligen Teilnehmern an Prüfungen der Zugang zu digitalen COVID-Zertifikaten der EU verwehrt wird, könnte dies ein großes Hindernis für die Teilnahme an einer Prüfung darstellen und somit den Abschluss klinischer Prüfungen verzögern und die öffentliche Gesundheit beeinträchtigen.

---

91 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/954 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) für Drittstaatsangehörige mit rechtmäßigem Aufenthalt oder Wohnsitz im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während der COVID-19-Pandemie (COM(2022) 55 final).

3. SCHLUSSFOLGERUNG UND NÄCHSTE SCHRITTE

Das System der digitalen COVID-Zertifikate der EU hatte und hat nach wie vor positive Auswirkungen auf die Freizügigkeit zu einem Zeitpunkt, zu dem die Mitgliedstaaten den Reiseverkehr im Interesse der öffentlichen Gesundheit weiterhin einschränken. Es stellt sicher, dass die Bürgerinnen und Bürger einen Anspruch auf interoperable und gegenseitig anerkannte Zertifikaten über COVID-19-Impf-, - Test- und - Genesungszertifikate haben, die verwendet werden können, wenn sie ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben. Wenn Mitgliedstaaten bei Inhabern eines Impf-, Test- oder Genesungsnachweises auf bestimmte Freizügigkeitsbeschränkungen verzichten, wird mit der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU sichergestellt, dass die Bürgerinnen und Bürger von diesen Ausnahmen Gebrauch machen können. Mit dem digitalen COVID-Zertifikat der EU wurde ein fragmentiertes System nationaler Zertifikate vermieden.

Falls nach dem 30. Juni 2022 weiterhin bestimmte Beschränkungen der Freizügigkeit im Zusammenhang mit der öffentlichen Gesundheit bestehen sollten, zum Beispiel im Fall eines erneuten Anstiegs der Infektionen in der zweiten Hälfte des Jahres 2022, sollte vermieden werden, dass Unionsbürgerinnen und -bürger die Möglichkeit genommen wird, von ihren digitalen COVID-Zertifikaten der EU Gebrauch zu machen, die ein wirksames, sicheres und die Privatsphäre wahrendes Mittel zum Nachweis des COVID-19-Status darstellen.. Aus diesem Grund schlug die Kommission eine Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU um ein Jahr bis zum 30. Juni 2023 vor.

Das digitale COVID-Zertifikat der EU und die Bemühungen zur Einrichtung einer koordinierten Vorgehensweise im Reiseverkehr auf EU-Ebene wurden durch Reise- und Tourismusvereinigungen weithin als wichtige Instrumente begrüßt, die es den Bürgerinnen und Bürgern das Reisen ermöglichen, da sie für die notwendige Vorhersagbarkeit sorgen. Die positiven Auswirkungen des digitalen COVID-Zertifikats der EU erstreckt sich über die Grenzen der EU hinaus, da es sich zu einem globalen Standard entwickelt hat, der fest auf die Werte der EU wie Offenheit, Sicherheit und Datenschutz gegründet ist. Dieser Erfolg hat zur Wiederaufnahme eines sicheren internationalen Reiseverkehrs und der weltweiten Erholung beigetragen. Die Kommission setzt sich weiterhin für die Förderung der internationalen Dimension des digitalen COVID-Zertifikats der EU ein.

Die Kommission wird weiterhin wissenschaftliche Entwicklungen eng verfolgen, um die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU bei Notwendigkeit anzupassen, wie kürzlich durch die Entwicklung eines einheitlichen Anerkennungszeitraums von Impfzertifikaten, die Ermöglichung der Ausstellung von Genesungszertifikaten auf der Grundlage von Antigen-Schnelltests, sowie durch die Entwicklung eines Mechanismus für den Austausch von Zertifikatswiderrufslisten.

Zudem wird die Kommission weiterhin eng mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um eine gut koordinierte, vorhersagbare und transparente Vorgehensweise bei der Verabschiedung aller notwendigen Beschränkungen der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie sicherzustellen. Die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, alle Reisebeschränkungen

aufzuheben, einschließlich der Verpflichtung, ein digitales COVID-Zertifikat der EU vorzulegen, sobald die epidemiologische Situation es gestattet.

Die Kommission setzt sich weiterhin für eine möglichst baldige Rückkehr zur uneingeschränkten Freizügigkeit ein. Das digitale COVID-Zertifikat der EU hat gezeigt, dass die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten in der Lage sind, greifbare Ergebnisse zum Nutzen der Unionsbürgerinnen und -bürger zu erbringen; seine Beendigung wird hingegen anzeigen, dass die Pandemie und die damit verbundenen Einschränkungen überwunden sind.