



Brussel, 15 maart 2022
(OR. en)

7246/22

Interinstitutionele dossiers:
2021/0071(COD)
2021/0068(COD)

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

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

BEGELEIDENDE NOTA

van: de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur

ingekomen: 15 maart 2022

aan: de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

nr. Comdoc.: COM(2022) 123 final

Betreft: VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD overeenkomstig artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 123 final.

Bijlage: COM(2022) 123 final



Brussel, 15.3.2022
COM(2022) 123 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**overeenkomstig artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2021/953 van het Europees
Parlement en de Raad betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding
van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten
(digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens
de COVID-19-pandemie te faciliteren**

1. INLEIDING

Op 14 juni 2021 hebben het Europees Parlement en de Raad Verordening (EU) 2021/953 tot instelling van het digitale EU-COVID-certificaat (de “verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten”)¹ vastgesteld. De verordening is gebaseerd op een voorstel van de Commissie² en bevat een gemeenschappelijk kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, -test- en -herstelcertificaten teneinde het vrije verkeer van EU-burgers en hun familieleden tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren. De verordening gaat vergezeld van Verordening (EU) 2021/954³, die het kader voor digitale EU-COVID-certificaten uitbreidt tot onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven of wonen en die overeenkomstig het EU-recht naar andere lidstaten mogen reizen.

Het digitale EU-COVID-certificaat is een eenvoudige en veilige manier om tijdens het reizen iemands COVID-19-vaccinatie-, -test- of -herstelstatus aan te tonen. Het is gratis en kan in zowel digitale als papieren vorm worden gebruikt⁴. Het digitale EU-COVID-certificaat is cruciaal geweest voor de Europese respons op de COVID-19-pandemie en is in korte tijd een norm geworden in Europa en daarbuiten. Sinds de verordening van toepassing is, zijn er meer dan 1,7 miljard digitale EU-COVID-certificaten afgegeven⁵.

De verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten heeft een belangrijke internationale dimensie. Hierbij wordt de Commissie gemachtigd systemen voor COVID-19-certificaten in derde landen aan te sluiten op het EU-systeem zodra zij heeft vastgesteld dat de certificaten aan de vereisten voldoen en als gelijkwaardig aan digitale EU-COVID-certificaten kunnen worden beschouwd, zodat de houders ervan hun recht van vrij verkeer gemakkelijker kunnen uitoefenen⁶. Het systeem voor digitale EU-COVID-certificaten heeft zich ontwikkeld tot een mondiale norm, met naast de 27 lidstaten 35 derde landen en gebieden op vijf continenten die zich tot dusver bij het systeem hebben aangesloten. Het succes van het digitale EU-COVID-certificaat heeft ertoe bijgedragen dat er weer veilig internationaal kan worden gereisd.

¹ Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, -test- en -herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren (PB L 211 van 15.6.2021, blz. 1).

² Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele vaccinatie-, test- en herstelcertificaten teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te vergemakkelijken (digitaal groen certificaat), COM(2021) 130 final).

³ Verordening (EU) 2021/954 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, -test- en -herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) ten aanzien van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven of wonen tijdens de COVID-19-pandemie (PB L 211 van 15.6.2021, blz. 24).

⁴ Zie voor een model van het papieren certificaat:

https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/ehealth/docs/covid-certificate_paper_guidelines_en.pdf

⁵ Sluitingsdatum 28 februari 2022. Bijlage I bevat een gedetailleerde uitsplitsing per lidstaat.

⁶ Overeenkomstig artikel 8, lid 2, van Verordening (EU) 2021/953.

Overeenkomstig de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten heeft de Commissie in oktober 2021 een verslag ingediend bij het Europees Parlement en de Raad⁷. Dat verslag bood een overzicht van de uitvoering van de verordening sinds de vaststelling ervan op 14 juni 2021. Het bevatte informatie over de technische uitvoering van de verordening, de aansluiting van derde landen op het systeem, het gebruik van certificaten in de luchtvaartsector en het gebruik van certificaten door de lidstaten voor doeleinden die niets met reizen te maken hebben. Het bevatte tevens een analyse van de mogelijke afgifte van herstelcertificaten op basis van de resultaten van snelle antigeentests en antilichaamtests, en van de geldigheidsduur van herstelcertificaten en vaccinatiecificaten. Het verslag bevatte een overzicht van de informatie die de lidstaten hebben ontvangen over de uitvoering van de verordening, met inbegrip van de kennisgevingen van aanvullende beperkingen van het vrije verkeer voor houders van het digitale EU-COVID-certificaat. Ten slotte werd in het verslag aangegeven dat de Commissie een voorstel zou indienen om de toepassingsperiode van de verordening te verlengen, rekening houdend met de ontwikkeling van de epidemiologische situatie met betrekking tot de COVID-19-pandemie.

In de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten is bepaald dat de Commissie uiterlijk op 31 maart 2022 nog een verslag indient bij het Europees Parlement en de Raad. Dit tweede verslag moet met name een beoordeling bevatten van de gevolgen van de verordening voor de facilitering van het vrije verkeer, met inbegrip van reizen en toerisme en de aanvaarding van de verschillende soorten vaccins, de grondrechten en niet-discriminatie, alsook voor de bescherming van persoonsgegevens tijdens de COVID-19-pandemie.

Los van de onderwerpen waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen in de verordening, bevat dit verslag ook actuele informatie over het aantal afgegeven digitale EU-COVID-certificaten, de meest recente technische ontwikkelingen in verband met het systeem voor digitale EU-COVID-certificaten en de aansluiting van aanvullende derde landen op het systeem. Als follow-up van het eerste verslag bevat dit verslag ook informatie over de afgifte van herstelcertificaten op basis van snelle antigeentests en antilichaamtests, de afgifte van testcertificaten op basis van laboratoriumantigeentests, en over de aanvaardingsperiode van herstel- en vaccinatiecificaten. Ten slotte wordt in het verslag uitgelegd waarom de Commissie op 3 februari 2022 inderdaad een voorstel voor een verlenging van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten tot en met 30 juni 2023⁸ heeft goedgekeurd.

⁷ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad krachtens artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, -test- en -herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren (COM(2021) 649 final).

⁸ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2021/953 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, -test- en -herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren (COM(2022) 50 final).

2. TOEPASSING VAN DE VERORDENING BETREFFENDE DIGITALE EU-COVID-CERTIFICATEN EN DE GEVOLGEN ERVAN VOOR DE GRONDRECHTEN EN NON-DISCRIMINATIE

2.1. Facilitering van het vrije verkeer en non-discriminatie

2.1.1. De COVID-19-pandemie en het vrije verkeer binnen de EU

Het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de EU-lidstaten is een van de rechten die het meest worden gekoesterd door EU-burgers. In een Eurobarometerenquête uit 2020⁹ was meer dan acht van de tien respondenten (84 %) van mening dat het vrije verkeer van EU-burgers binnen de EU gunstig is voor de economie van hun land. Het fundamentele recht van vrij verkeer is verankerd in artikel 21, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 45 van het Handvest van de grondrechten.

Het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten is niet absoluut. Voor de uitoefening ervan kunnen beperkingen gelden, zo lang deze worden toegepast in overeenstemming met de algemene beginselen van het EU-recht en in het bijzonder de beginselen van non-discriminatie¹⁰ en evenredigheid¹¹. Het recht van een EU-burger van vrij verkeer en verblijf kan bijvoorbeeld worden beperkt om redenen van openbare veiligheid¹².

Tijdens de COVID-19-pandemie namen de lidstaten maatregelen waarmee de uitoefening van het recht op vrij verkeer en verblijf binnen de EU werd beperkt, ter bescherming van de volksgezondheid. Deze maatregelen waren bedoeld om de verspreiding van SARS-CoV-2 tegen te gaan en om gezondheidszorgstelsels ervoor te behoeden dat hun capaciteit werd overschreden.

De bescherming van de volksgezondheid kan een gegronde reden zijn om het vrije verkeer te beperken. Voor beperkingen op grond van de volksgezondheid moeten beginselen van het EU-recht, zoals die van evenredigheid en non-discriminatie, echter worden geëerbiedigd. De genomen maatregelen zouden niet verder mogen gaan dan hetgeen strikt noodzakelijk is om de volksgezondheid te beschermen. De Commissie is dit punt, dat ook is uiteengezet in artikel 11, lid 1, van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten, blijven

⁹

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

¹⁰ Artikel 21 van het Handvest van de grondrechten.

¹¹ Artikel 52, lid 2, van het Handvest en het arrest van 17 september 2002, Baumbast en R, C-413/99, EU:C:2002:493.

¹² Artikel 27 van Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77).

benadrukken in de verschillende voorstellen die zij heeft goedgekeurd met betrekking tot de kwestie van vrij verkeer tijdens de COVID-19-pandemie¹³.

In antwoord op de COVID-19-uitbraak hebben de lidstaten verschillende soorten maatregelen getroffen. In de beginfase van de pandemie gingen de lidstaten zo ver dat ze het betreden en of verlaten van hun grondgebied verboden, terwijl andere ook opnieuw controles aan de binnengrenzen in het Schengengebied invoerden. Andere maatregelen omvatten de noodzaak voor reizigers om tests op SARS-CoV-2-besmetting te ondergaan of in zelfisolatie/quarantaine te gaan. Sommige lidstaten verplichtten reizigers er ook toe om voor of bij binnenkomst op hun grondgebied tracersingsformulieren voor passagiers in te dienen of aan andere registratievereisten te voldoen.

Zo lang bepaalde reisbeperkingen nodig zijn met het oog op de volksgezondheid en de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid eerbiedigen, maken zij geen inbreuk op het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de EU.

Dit is de achtergrond waartegen de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten is aangenomen. Het is belangrijk om te onderstrepen dat de verordening, waarbij interoperabele COVID-19-vaccinatie-, -test- en -herstelcertificaten worden ingesteld, de lidstaten er niet toe verplicht beperkingen op het recht van vrij verkeer in te voeren¹⁴. Als een lidstaat besluit om geen vaccinatie-, test- of herstellbewijzen te vereisen in de context van het recht van vrij verkeer, verplicht de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten die lidstaat daar niet toe. De verordening kan dus geen negatief effect hebben voor het vrije verkeer binnen de EU.

De Commissie is integendeel van oordeel dat het systeem voor digitale EU-COVID-certificaten een positief effect op het vrije verkeer heeft gehad — en nog steeds heeft — in een tijd waarin de lidstaten de uitoefening van dat recht beperken met het oog op de volksgezondheid. Het zorgt er immers voor dat burgers het recht hebben om interoperabele en wederzijds aanvaarde vaccinatie-, test- en herstelcertificaten inzake COVID-19 te krijgen,

¹³ Zie het voorstel van de Commissie van 4 september 2020 voor een aanbeveling van de Raad betreffende een gecoördineerde benadering van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie (COM(2020) 499 final), het voorstel van de Commissie van 17 maart 2021 voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele vaccinatie-, test- en herstelcertificaten teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te vergemakkelijken (digitaal groen certificaat) (COM(2021) 130 final), het voorstel van de Commissie van 25 november 2021 voor een aanbeveling van de Raad betreffende een gecoördineerde aanpak om veilig vrij verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te vergemakkelijken en ter vervanging van Aanbeveling (EU) 2020/1475 (COM(2021) 749 final) en het voorstel van de Commissie van 3 februari 2022 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2021/953 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, -test- en -herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren COM(2022) 50 final.

¹⁴ Zie ook overweging 14 van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten: “Deze verordening is bedoeld om de toepassing van de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie te faciliteren met betrekking tot reisbeperkingen tijdens de COVID-19-pandemie, en streeft tegelijk een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid na. Zij mag niet worden opgevat als facilitering of aanmoediging van de invoering van beperkingen van het vrije verkeer of beperkingen van andere grondrechten als respons op de COVID-19-pandemie, gezien de nadelige gevolgen daarvan voor burgers en bedrijven in de Unie [...]”.

die zij kunnen gebruiken bij de uitoefening van hun recht van vrij verkeer. Wanneer de lidstaten vrijstelling van bepaalde beperkingen op het vrije verkeer verlenen aan personen die in het bezit zijn van een vaccinatie-, test- of herstelbewijs, zorgt de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten ervoor dat burgers op niet-discriminerende wijze van deze vrijstellingen gebruik kunnen maken op basis van certificaten die overeenkomstig de verordening worden afgegeven.

Zonder de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten zou geen van deze rechten — om een certificaat te ontvangen en om op dezelfde manier als de burgers van een lidstaat van beperkingen te worden vrijgesteld op basis van dat certificaat — bestaan. Bovendien zou er geen uniforme norm zijn die de grensoverschrijdende interoperabiliteit van COVID-19-certificaten waarborgt. In een enquête die de Commissie begin februari 2022 heeft uitgevoerd, gaf twee derde van de lidstaten die hebben gereageerd aan dat, als het digitale EU-COVID-certificaat niet was goedgekeurd, zij overwogen zouden hebben een nationaal COVID-19-certificaat in te stellen. Zorgaanbieders mogen dan misschien certificaten hebben verstrekt aan burgers, er was echter geen garantie dat die certificaten in andere lidstaten zouden worden aanvaard of, bij het ontbreken van een coderingsnorm, begrepen. Bovendien zouden veel verschillende soorten certificaten onvermijdelijk leiden tot een groter risico op fraude en vervalsing.

In overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel moeten eventuele beperkingen van het vrije verkeer van personen binnen de EU die zijn ingesteld in reactie op de COVID-19-pandemie, waaronder mogelijk vereisten van de lidstaten om digitale EU-COVID-certificaten te overleggen, worden opgeheven zodra de epidemiologische omstandigheden dat toestaan. Daardoor is de geldigheidsduur van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten beperkt, wat inhoudt dat de verordening niet meer van toepassing mag zijn wanneer de pandemie is overwonnen en de certificaten niet langer nodig zijn om het reizen te faciliteren.

De EU werd onlangs geconfronteerd met een golf van COVID-19-gevallen die waren veroorzaakt door de zorgwekkende omikronvariant¹⁵. Na een piek in het aantal omikrongevallen zal een groot deel van de bevolking waarschijnlijk op zijn minst enige tijd beschermd zijn tegen COVID-19, omdat deze mensen gevaccineerd zijn en/of besmet zijn geraakt. Zo lang het virus als gevolg van grote verschillen in de vaccinatiegraad wereldwijd op grote schaal blijft rondwaren, bestaat er echter een reële kans dat het aantal besmettingen in de tweede helft van 2022 opnieuw gaat toenemen, onder andere door de opkomst van nieuwe, zorgwekkende SARS-CoV-2-varianten. Zoals ook het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC) heeft opgemerkt, blijft er in dit stadium van de COVID-19-pandemie grote onzekerheid bestaan¹⁶. Ten slotte heeft de Wereldgezondheidsorganisatie het einde van de door SARS-CoV-2 veroorzaakte nood situatie op het gebied van de volksgezondheid van internationaal belang nog niet afgekondigd.

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>

Daardoor achten de lidstaten het misschien noodzakelijk kunnen om voor EU-burgers die hun recht van vrij verkeer uitoefenen een vereiste te handhaven of in te voeren om, voor een bepaalde periode na 30 juni 2022, de datum waarop de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten zoals het er nu uitziet zal verstrijken, een COVID-19-vaccinatie-, -test- of -herstelbewijs over te leggen. In de eerdergenoemde enquête gaven vrijwel alle lidstaten die hebben gereageerd aan dat er, in het kader van reizen, tijdens de tweede helft van 2022 en de eerste helft van 2023 mogelijk vaccinatie-, test- of herstelbewijzen nodig zijn.

De Commissie heeft op 3 februari 2022 derhalve voorgesteld om de toepassing van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten met twaalf maanden te verlengen, zodat EU-burgers, mochten bepaalde beperkingen van het vrije verkeer omwille van de volksgezondheid na 30 juni 2022 nog steeds van kracht zijn, niet de mogelijkheid wordt ontnomen om de digitale EU-COVID-certificaten te gebruiken als een doeltreffende en veilige manier om hun COVID-19-vaccinatie-, -test- en -herstelstatus aan te tonen, waarbij ook de privacy wordt beschermd¹⁷. Dit zou met het voorstel van de Commissie worden gewaarborgd.

Zoals in het voorstel wordt benadrukt, mag de verlenging niet worden opgevat als een verplichting voor de lidstaten, met name lidstaten die binnenlandse volksgezondheidsmaatregelen opheffen, om beperkingen van het vrije verkeer te handhaven of op te leggen. Het is voor de lidstaten zeker mogelijk om al die maatregelen op te heffen terwijl de verordening van kracht is, aangezien elke beperking, met inbegrip van de verplichting om bewijs aan te leveren van één van de drie medische feiten waarop het digitale EU-COVID-certificaat van toepassing is, alleen mag worden gehandhaafd zo lang die noodzakelijk en evenredig is.

De verlenging van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten met twaalf maanden is dus bedoeld om ervoor te zorgen dat het digitale EU-COVID-certificaat beschikbaar blijft indien het na juni 2022 nog nodig is.

Als de verordening niet zou worden verlengd, zou de Commissie daarentegen het vertrouwenskader voor het digitale EU-COVID-certificaat eind juni 2022 moeten opheffen. Indien later mocht blijken dat het certificaat toch weer nodig is doordat de lidstaten in de tweede helft van 2022 of in de eerste helft van 2023 weer beperkingen opleggen, zou het in zowel juridisch als technisch opzicht zeer moeilijk — zo niet onmogelijk — worden om het systeem op korte termijn weer in te stellen. EU-burgers zouden niet meer de mogelijkheid hebben om de inmiddels bekende digitale EU-COVID-certificaten te gebruiken om hun COVID-19-status aan te tonen en de grensoverschrijdende interoperabiliteit van COVID-19-certificaten zou in gevaar komen.

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

2.1.2. Coördinatie van beperkingen van het vrije verkeer in verband met de COVID-19-pandemie

De lidstaten kunnen uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid beperkingen van het vrije verkeer opleggen, mits deze voldoen aan de regels en beperkingen van het EU-recht. Dergelijke beperkingen worden normaal gesproken op individueel niveau genomen — bijvoorbeeld de uitzetting van een EU-burger die niet langer voldoet aan de voorwaarden voor verblijf — en hoeven niet door meerdere of alle lidstaten te worden gecoördineerd. De pandemie heeft echter duidelijk gemaakt dat unilaterale beperkingen van het vrije verkeer zoals die door vrijwel alle lidstaten werden ingevoerd, tot onzekerheid bij EU-burgers kunnen leiden indien zij niet worden gecoördineerd, zelfs als de maatregelen, individueel beoordeeld, in overeenstemming zijn met het EU-recht.

Om coördinatie in de gehele EU te waarborgen, werkt de Commissie sinds het begin van de pandemie nauw samen met de lidstaten om samenwerking en uitwisseling van informatie met betrekking tot dit onderwerp te bevorderen¹⁸. De Commissie is van mening dat een goed gecoördineerde, voorspelbare en transparante aanpak van reisbeperkingen die worden opgelegd om de verspreiding van het virus te voorkomen en de gezondheid van burgers te beschermen noodzakelijk is om het vrije verkeer binnen de EU onder veilige omstandigheden te handhaven.

Op 13 oktober 2020 heeft de Raad op basis van een voorstel van de Commissie Aanbeveling (EU) 2020/1475 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie¹⁹ aangenomen. De aanbeveling voorzag in een gemeenschappelijke aanpak ten aanzien van de volgende kernpunten: de toepassing van gemeenschappelijke criteria bij de beslissing of het nodig is beperkingen van het vrije verkeer in te stellen; het in kaart brengen van het risico van de overdracht van COVID-19, gepubliceerd door het ECDC, op basis van een kleurcode; en een gecoördineerde aanpak ten aanzien van de eventuele maatregelen die zouden kunnen gelden voor personen die zich tussen verschillende gebieden verplaatsen. In reactie op de ontwikkelingen van de pandemie is de aanbeveling van de Raad over een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer sinds oktober 2020 meerdere keren geactualiseerd²⁰.

¹⁸ Bovendien werkt de Commissie momenteel aan een herziening van de richtsnoeren inzake het vrije verkeer van 2009, teneinde de rechtszekerheid te verbeteren voor EU-burgers die hun rechten van vrij verkeer uitoefenen en te zorgen voor een doeltreffendere en uniforme toepassing van de wetgeving inzake het vrije verkeer in de gehele EU, zoals toegelicht in het verslag over het EU-burgerschap van 2020 (https://ec.europa.eu/info/files/eu-citizenship-report-2020-empowering-citizens-and-protecting-their-rights_en).

¹⁹ Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad van 13 oktober 2020 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie (PB L 337 van 14.10.2020, blz. 3).

²⁰ Aanbeveling (EU) 2021/119 van de Raad van 1 februari 2021 tot wijziging van Aanbeveling (EU) 2020/1475 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie (PB L 36I van 2.2.2021, blz. 1); en Aanbeveling (EU) 2021/961 van de Raad van 14 juni 2021 tot wijziging van Aanbeveling (EU) 2020/1475 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie (PB L 213I van 16.6.2021, blz. 1).

De goedkeuring van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten door het Europees Parlement en de Raad op 14 juni 2021 was in dit opzicht nog een belangrijke stap voorwaarts. Een van de doelstellingen van de verordening is om het gemakkelijker te maken de beperkingen van het vrije verkeer die door de lidstaten overeenkomstig het EU-recht zijn ingesteld om de verspreiding van SARS-CoV-2 in te dijken, stapsgewijs en op gecoördineerde wijze op te heffen. Om optimaal gebruik te maken van dit kader voor digitale EU-COVID-certificaten heeft de Raad op dezelfde dag de in Aanbeveling (EU) 2020/1475 uiteengezette gecoördineerde aanpak aangepast²¹. De Raad merkte op dat certificaten die worden afgegeven overeenkomstig de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten het primaire instrument moeten zijn dat wordt gebruikt in het kader van reizen binnen de EU²². Bovendien is in de aanbeveling van de Raad een consensus bereikt over de voorwaarden waaronder gevaccineerde personen zouden moeten worden vrijgesteld van reisbeperkingen en is er een standaardduur voor de geldigheid van tests op SARS-CoV-2-besmetting vastgesteld.

De verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten heeft, samen met de gecoördineerde aanpak als bedoeld in de aanbeveling van de Raad, EU-burgers geholpen hun recht van vrij verkeer tijdens de zomer van 2021 relatief gemakkelijk uit te oefenen. Sindsdien is de vaccinatiegraad in de EU aanzienlijk toegenomen en is het digitale EU-COVID-certificaat in een snel tempo uitgerold. Tegelijkertijd werden in de winter van 2021/2022 golven van COVID-19-besmettingen veroorzaakt door de zorgwekkende varianten delta en omikron, waardoor de lidstaten aanvullende volksgezondheidsmaatregelen namen, waarvan sommige betrekking hadden op het reizen tussen de lidstaten, met als doel de gezondheid van personen en de capaciteit van de gezondheidszorgstelsels te beschermen.

De Raad heeft op 25 januari 2022 Aanbeveling (EU) 2022/107²³ aangenomen, betreffende een gecoördineerde aanpak om veilig vrij verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren, ter vervanging van Aanbeveling (EU) 2020/1475, waarmee van een “regiogerichte” aanpak werd overgegaan op een “persoonsgerichte” aanpak. In de aanbeveling wordt gesteld dat iemand die een geldig digitaal EU-COVID-certificaat heeft in beginsel niet aan extra beperkingen, zoals tests of quarantaine, mag worden onderworpen, ongeacht zijn plaats van vertrek in de EU. Personen die niet in het bezit zijn van een geldig digitaal EU-COVID-certificaat kunnen worden verplicht om voorafgaand aan of niet later dan 24 uur na aankomst een test te ondergaan. Personen die voor een essentiële functie of behoefte reizen, grensarbeiders en kinderen jonger dan twaalf jaar mogen niet worden verplicht in het bezit te zijn van een geldig digitaal EU-COVID-certificaat.

²¹ Aanbeveling (EU) 2021/961 van de Raad van 14 juni 2021 tot wijziging van Aanbeveling (EU) 2020/1475 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie (PB L 213I van 16.6.2021, blz. 1).

²² Overweging 9 van Aanbeveling (EU) 2021/961 van de Raad.

²³ Aanbeveling (EU) 2022/107 van de Raad van 25 januari 2022 betreffende een gecoördineerde aanpak om veilig vrij verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te vergemakkelijken en ter vervanging van Aanbeveling (EU) 2020/1475 (PB L 18 van 27.1.2022, blz. 110).

Met deze persoonsgerichte aanpak wordt het vrije verkeer van alle reizigers op niet-discriminerende wijze verder versterkt, aangezien iedereen vrij kan reizen met een vaccinatie-, test- of herstelcertificaat. Sinds de aanneming van Aanbeveling (EU) 2022/107 van de Raad hebben de lidstaten hun reisverplichtingen in toenemende mate afgestemd op deze persoonsgerichte aanpak. Op 4 maart 2022 golden in 21 lidstaten ofwel geen aanvullende reisbeperkingen voor houders van een digitaal EU-COVID-certificaat, ofwel helemaal geen reisbeperkingen.

Noch Aanbeveling (EU) 2022/107 van de Raad, noch, zoals hierboven vermeld, de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten, verplicht de lidstaten ertoe van reizigers te verlangen dat zij in het bezit zijn van een digitaal EU-COVID-certificaat. De Commissie heeft de lidstaten, en vooral de lidstaten die binnenlandse volksgezondheidsmaatregelen opheffen, juist aangemoedigd om die maatregelen op te heffen²⁴. Vijf lidstaten²⁵ hebben de vereiste om voor het betreden van hun grondgebied in het bezit te zijn van een digitaal EU-COVID-certificaat reeds opgeheven.

Het digitale EU-COVID-certificaat en Aanbeveling 2022/107 van de Raad (alsook de voorganger daarvan, Aanbeveling 2020/1475 van de Raad), zijn dus belangrijke instrumenten geweest om tijdens de COVID-19-pandemie het vrije verkeer binnen de EU te faciliteren. Daarmee is getracht een goed gecoördineerde aanpak voor de vaststelling van beperkingen van het vrije verkeer te waarborgen en zij zullen belangrijk blijven voor het opheffen van deze beperkingen naarmate de epidemiologische situatie verbetert.

2.1.3. Zorgen voor een niet-discriminerende aanpak

Het kader voor het digitaal EU-COVID-certificaat staat borg voor non-discriminatie via de opname van interoperabele vaccinatie-, test- en herstelcertificaten. Alle lidstaten zijn verplicht de drie verschillende soorten certificaten af te geven en Aanbeveling (EU) 2022/107 van de Raad bevat een gecoördineerde aanpak voor de aanvaarding ervan. Daardoor kunnen zoveel mogelijk mensen gebruik maken van een digitaal EU-COVID-certificaat wanneer zij hun recht op vrij verkeer uitoefenen. Zoals onderstreept in overweging 36 kan er niet vanuit worden gegaan dat in de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten een verplichting om te worden gevaccineerd wordt vastgesteld en is de verordening geen “vaccinatiepaspoort”.

Bovendien kunnen vaccinatie, testen of herstel vanuit het oogpunt van de volksgezondheid niet als gelijkwaardig worden beschouwd, aangezien het risico op ernstige gevolgen nog steeds veel groter is bij niet-gevaccineerde en gedeeltelijk gevaccineerde personen²⁶. Dit komt ook tot uiting in de inherent verschillende regels over de geldigheid van de certificaten.

De verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten verplicht de lidstaten er niet toe alle drie soorten certificaten te aanvaarden. Dit blijft een beleidsbeslissing van de lidstaten op

²⁴ Zie ook COM(2022) 50 final.

²⁵ DK, IE, LT, SI en SE.

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

het gebied van volksgezondheid, en sommige lidstaten hebben dan ook besloten bepaalde certificaten, in het bijzonder herstelcertificaten, niet te aanvaarden.

Indien een lidstaat een vaccinatie- of testbewijs of een bewijs van herstel van een SARS-CoV-2-infectie aanvaardt om vrijstelling te verlenen van de beperkingen van het vrije verkeer, moet zij evenwel onder dezelfde voorwaarden digitale EU-COVID-certificaten aanvaarden die voor hetzelfde medische voorval zijn afgegeven. Een digitaal EU-COVID-certificaat heeft dezelfde waarde, ongeacht de lidstaat waar het vaccin is toegediend of waar de test is uitgevoerd. Tot slot, zoals uiteengezet wordt in punt 5 van Aanbeveling (EU) 2022/107 van de Raad, kunnen reisbeperkingen niet worden gebaseerd op de nationaliteit van de persoon in kwestie.

2.1.4. Informatie ontvangen op grond van artikel 11 van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten

De Commissie blijft toezicht houden op de uitvoering door de lidstaten van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten en van de aanbeveling van de Raad betreffende een gecoördineerde aanpak om veilig vrij verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te vergemakkelijken. De lidstaten dienen hun informatie over het digitale EU-COVID-certificaat bij de Commissie en de Raad in door middel van overzichtstabellen. De informatie is ook beschikbaar op het platform Re-open EU, een interactief hulpmiddel dat online en als mobiele applicatie beschikbaar is²⁷.

De verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten schrijft voor dat aanvullende beperkingen alleen aan de houders van digitale EU-COVID-certificaten kunnen worden opgelegd indien zij noodzakelijk en evenredig zijn om de volksgezondheid te beschermen in het kader van de COVID-19-pandemie. De lidstaten zijn verplicht de Commissie en andere lidstaten 48 uur van tevoren in kennis te stellen indien zij besluiten aanvullende beperkingen op te leggen²⁸.

Tussen 13 oktober 2021 en 4 maart 2022 hebben de volgende lidstaten informatie uit hoofde van deze bepaling ingediend: Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Finland, Griekenland, Italië, Ierland, Letland, Oostenrijk, Portugal en Zweden. Deze stijging van het aantal kennisgevingen in vergelijking met het vorige verslag kan worden verklaard aan de hand van de noodmaatregelen die zijn genomen in reactie op de omikronvariant. De door deze lidstaten opgegeven aanvullende vereisten omvatten bijvoorbeeld testen vóór vertrek, of testen na aankomst, ook voor gevaccineerde en/of herstelde reizigers. In een klein aantal gevallen werden quarantainevoorschriften ingevoerd.

In de beginfase van de opkomst van de omikronvariant was de Commissie van oordeel dat aanvullende vereisten voor testen vóór vertrek, in overeenstemming met het voorzorgsbeginsel, voor de lidstaten een geschikt middel waren om te overwegen in het kader

²⁷ <https://reopen.europa.eu/nl>

²⁸ Artikel 11 van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten.

van een noodmaatregel om de verspreiding van die nieuwe variant te vertragen²⁹. Aangezien omikron in de gehele EU op grote schaal lokaal wordt overgedragen, heeft de Commissie de lidstaten inmiddels echter opgeroepen eventuele testvereisten ten aanzien van reizen binnen de EU die aan gevaccineerde en herstelde personen zijn opgelegd in reactie op de opkomst van omikron, op te heffen. Op 4 maart 2022 waren er geen lidstaten meer met aanvullende beperkingen die speciaal in reactie op de omikronvariant waren ingesteld.

De Commissie blijft voor alle lidstaten nagaan of de nog bestaande volksgezondheidsmaatregelen die van invloed zijn op het recht van burgers op vrij verkeer in overeenstemming zijn met het EU-recht, met name de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid.

2.1.5. Overige informatie over de uitvoering van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten

De verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten bepaalt dat vaccinatiecificaten moeten worden afgegeven door de lidstaat waar het vaccin is toegediend. Als burgers in twee verschillende lidstaten worden gevaccineerd, moet de eerste lidstaat een digitaal EU-COVID-certificaat afgeven waarin de eerste dosis wordt vermeld en moet de tweede lidstaat, na overlegging van het bewijs dat de eerste dosis in een andere lidstaat is toegediend, een digitaal EU-COVID-certificaat afgeven met de tweede dosis (op het certificaat staat “2/2” als het aantal toegediende doses). Voor boosters gelden dezelfde regels; de lidstaat waar de booster dosis wordt toegediend moet, wanneer is aangetoond dat de primaire vaccinatierreeks in een andere lidstaat is toegediend, een digitaal EU-COVID-certificaat met de laatste dosis afgeven (afhankelijk van het soort vaccin staat op het certificaat “3/3” of “2/1”). Deze regels worden ook verduidelijkt in het voorstel van de Commissie om de toepassing van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten te verlengen (zie punt 2.9).

Overeenkomstig artikel 5, lid 2, punt b), van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten moeten vaccinatiebewijzen die na de toediening van een dosis van een COVID-19-vaccin door een lidstaat worden afgegeven namelijk “het aantal [aan de houder] toegediende doses” bevatten, dus niet alleen het aantal doses dat wordt toegediend in de lidstaat die de certificaten afgeeft. Aangezien een certificaat moet worden afgegeven na de toediening van elke dosis, moet de burger in kwestie doorgaans in het bezit zijn van een digitaal EU-COVID-certificaat, dat op betrouwbare wijze aantoont dat eerdere doses zijn toegediend.

Voor de afgifte van correcte vaccinatiecificaten in het formaat van het digitale EU-COVID-certificaat moeten geen aanvullende administratieve voorwaarden worden gesteld die niet in de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten zijn opgenomen. De verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten vereist met name niet dat de

²⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — de huidige en toekomstige COVID-19-uitdagingen samen aanpakken (COM(2021) 764 final).

persoon in kwestie moet zijn geregistreerd in het gezondheidszorgstelsel van de lidstaat die het vaccin toedient, of dat hij het partijnummer van eerdere doses moet verstrekken alvorens aan hem een digitaal EU-COVID-certificaat wordt afgegeven.

In bepaalde gevallen hebben burgers echter aangegeven moeilijkheden te hebben ondervonden met het verkrijgen van correcte digitale EU-COVID-certificaten, met name vaccinatiecertificaten. Zo hebben burgers melding gemaakt van problemen met het verkrijgen van een digitaal EU-COVID-certificaat van de lidstaat waar zij waren gevaccineerd, omdat zij niet in het bezit waren van een nationaal registratienummer of een socialezekerheidsnummer. Andere problemen deden zich voor toen burgers doses van een COVID-19-vaccin in verschillende lidstaten kregen toegediend. Burgers gaven meestal aan dat bij het ontvangen van hun tweede dosis of booster dosis in een lidstaat, op het digitale EU-COVID-certificaat dat zij naderhand kregen de eerdere doses die in een andere lidstaten waren toegediend niet stonden vermeld. In deze gevallen kwam het aantal doses op het laatste certificaat niet overeen met het juiste aantal doses dat de persoon in kwestie toegediend had gekregen.

Zoals zij heeft benadrukt in haar eerste verslag aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten, bleef de Commissie regelmatig contact onderhouden met de lidstaten om hen te helpen deze problemen op technisch niveau zo spoedig mogelijk op te lossen. Op die manier zijn al vele problemen opgelost. Om een beeld te krijgen van eventueel aanhoudende problemen, heeft de Commissie eind 2021 over dit onderwerp een enquête gehouden onder de lidstaten en heeft zij de autoriteiten in de lidstaten gevraagd de vastgestelde problemen aan te pakken. De Commissie analyseert momenteel de antwoorden van de lidstaten en zal daar naar behoren gevolg aan geven om eventuele openstaande kwesties op te lossen.

Sommige van deze kwesties houden verband met de bewust gedecentraliseerde aard van het kader voor digitale EU-COVID-certificaten, waarin geen gegevensbank voor COVID-19-vaccinatie-, -test- of -herstel op het niveau van de EU is vastgesteld, en binnen welke dergelijke bestaande gegevensbanken op het niveau van de lidstaten niet worden gekoppeld. Als gevolg daarvan vindt er geen automatische gegevensuitwisseling plaats op basis waarvan de lidstaten gemakkelijk certificaten zouden kunnen afgeven, waarbij rekening wordt gehouden met informatie die in een andere lidstaat wordt bewaard, zoals informatie over een eerder toegediende dosis van een COVID-19-vaccin. De lidstaten zijn derhalve afhankelijk van burgers die bewijs overhandigen van de toediening van eerdere doses in andere lidstaten, met name in de vorm van digitale EU-COVID-certificaten.

Om burgers aanvullende informatie te verstrekken, heeft de Commissie antwoorden op de meest gestelde vragen gepubliceerd over het digitale EU-COVID-certificaat, vaccinaties en reisbeperkingen³⁰, die op 11 maart 2022 zijn bijgewerkt.

³⁰ Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/movement-and-residence/eu-digital-covid-certificate-vaccinations-and-travel-restrictions_en

2.2. Bescherming van persoonsgegevens

De verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten en de uitvoering ervan zijn volledig in overeenstemming met de Europese regels voor gegevensbescherming, waarmee bijvoorbeeld wordt gewaarborgd dat de hoeveelheid verzamelde gegevens wordt beperkt tot wat noodzakelijk is om de doelstellingen ervan te verwezenlijken. De verordening schrijft met name voor dat persoonsgegevens waartoe in het kader van het verificatieproces toegang is verkregen niet mogen worden bewaard. Het digitale EU-COVID-certificaat wordt offline bewaard en geverifieerd en bijgevolg wordt de lidstaat van afgifte niet op de hoogte gebracht wanneer een certificaat is geverifieerd. De Commissie ziet ook toe op de eerbiediging van het beginsel van minimalisering van de gegevensverwerking in het kader van de uitvoerings- en gedelegeerde handelingen die overeenkomstig de bepalingen van de verordening worden vastgesteld.

De beveiliging van de digitale EU-COVID-certificaten zelf is toereikend gebleken. Het nakomen van de verplichtingen op het gebied van gegevensbescherming, met inbegrip van informatiebeveiliging, in de afgiftesystemen is een verantwoordelijkheid die op de lidstaten rust. Hoewel er melding is gemaakt van fraude met het afgeven van certificaten, is er geen reden om aan te nemen dat de coderingssleutels die worden gebruikt voor het ondertekenen en authenticeren van digitale EU-COVID-certificaten zijn gecompromitteerd (zie ook punt 2.6.2).

Als lidstaten besluiten het digitale EU-COVID-certificaat voor binnenlandse doeleinden te gebruiken, moeten zij dat vastleggen in de nationale wetgeving, die moet voldoen aan de voorschriften inzake gegevensbescherming (zie ook punt 2.5)³¹. De naleving van die nationale voorschriften moet door de nationale autoriteiten worden afgedwongen.

2.3. Reizen en toerisme

De COVID-19-pandemie heeft grote gevolgen gehad voor diverse sectoren, waarbij vervoer en toerisme het zwaarst zijn getroffen. Tegen de achtergrond van deze uitdaging zijn het digitale EU-COVID-certificaat en pogingen om op EU-niveau een gecoördineerde aanpak voor reizen vast te stellen door toeristische en reisorganisaties over het algemeen positief onthaald als belangrijke ontwikkelingen om burgers in staat te stellen en aan te moedigen om te reizen, door de noodzakelijke voorspelbaarheid te bieden. Bovendien reikt het positieve effect van het systeem voor digitale EU-COVID-certificaten tot buiten de EU.

Sinds de uitbraak van de COVID-19-pandemie is vervoer een van de zwaarst getroffen sectoren. Na de verschillende besmettingsgolven en de verschillende maatregelen die zijn genomen om die golven te beheersen, zijn diverse aspecten geïdentificeerd als factoren voor het effect van de pandemie op deze sector. Op de korte termijn worden de effecten versterkt door lockdownmaatregelen, door andere beperkingen en door vrijwillige inspanningen van personen die willen voorkomen dat zij worden besmet. Bovendien kunnen veranderingen in

³¹ Overweging 48 van de verordening digitale EU-COVID-certificaten.

vervoersactiviteiten aan verschillende factoren worden toegeschreven: de ontwikkeling van de pandemie, met inbegrip van de vaccinatiegraad, gedragsveranderingen (vaccinatie-acceptatie, de noodzaak/wens om te reizen, keuze van vervoerswijze), alsook het economische herstel van de sector vervoerdiensten.

Uit een analyse van het aantal commerciële vluchten³² blijkt dat het laagste niveau werd geregistreerd in de maanden mei en juni 2020, die overeenkomen met de lockdownperiode en tijdens welke in de meeste lidstaten strenge reisbeperkingen golden. Met uitzondering van de eerste drie maanden was het aantal vluchten op het niveau van de EU in 2021 in alle maanden hoger dan in 2020 en werd hetzelfde seizoenspatroon gevolgd als voor de voorgaande jaren: op het niveau van de EU werden de hoogste aantallen bereikt in juli en augustus, met een piek in augustus, gevolgd door een geleidelijke daling in de daaropvolgende maanden. In een analyse van de beschikbare gegevens van het aantal passagiers die per luchtvervoer reizen³³ lijkt dit patroon te worden bevestigd, waarbij het grootste aantal passagiers die per luchtvervoer reizen werd bereikt in juli en augustus 2021, wat samenviel met de uitrol van het digitale EU-COVID-certificaat. Het niveau van 2019 werd echter in geen van de landen met beschikbare gegevens³⁴ bereikt.

Toeristische en reisorganisaties zijn ingenomen met het digitale EU-COVID-certificaat als een belangrijke bijdrage tot de herstart van het toeristische ecosysteem van de EU tijdens het zomerseizoen van 2021 en daarna. De alliantie European Tourism Manifesto, een groep van zeventig publieke en particuliere toeristische en reisorganisaties, heeft verklaard dat “*de uitvoering van het digitale EU-COVID-certificaat een groot succes is*”³⁵.

Hoewel het digitale EU-COVID-certificaat is bestemd om het vrije verkeer binnen de EU te faciliteren, heeft het ook in toenemende mate bijgedragen tot het herstel van internationale reizen naar de EU en daarbuiten. In dit verband heeft de Raad op 22 februari 2022 een wijziging van Aanbeveling 2020/912 over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van deze beperking³⁶ aangenomen. Hierin is bepaald dat de lidstaten de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU moeten opheffen voor personen die een door de EU of de WHO goedgekeurd vaccin toegediend hebben gekregen en voor personen die voordat zij naar de EU reizen van COVID-19 zijn hersteld (zie ook punt 2.4). Het digitale EU-COVID-certificaat en de door derde landen afgegeven COVID-19-certificaten die volgens de in de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten vastgestelde procedure gelijkwaardig worden geacht, moeten worden gebruikt als de voornaamste manier om aan te tonen dat iemand getest en gevaccineerd is, en als de enige

³² Eurostat, “Commercial flights by reporting country – monthly data”, 10 februari 2022, beschikbaar op https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=avia_tf_cm&lang=en

³³ Eurostat, “Air passenger transport by reporting country”, 14 februari 2022, beschikbaar op: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=avia_paoc&lang=en

³⁴ Er zijn geen gegevens beschikbaar BE, EL, RO en SI.

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

³⁶ Aanbeveling (EU) 2022/290 van de Raad van 22 februari 2022 tot wijziging van Aanbeveling (EU) 2020/912 over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking (PB L 43 van 24.2.2022, blz. 79).

manier om herstel aan te tonen, aangezien die certificaten zorgvuldig geverifieerd kunnen worden. Hoewel dit niet in de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten wordt behandeld, kan het digitale EU-COVID-certificaat reizen door EU-burgers naar derde landen faciliteren, met name naar landen die door middel van een “gelijkwaardigheidsbesluit” op het systeem zijn aangesloten (zie punt 2.7.1).

Bijgevolg hebben internationale organisaties die zich bezighouden met onderwerpen in verband met toerisme eveneens hun steun uitgesproken voor het digitale EU-COVID-certificaat en/of erkend dat het een internationale norm is geworden voor het faciliteren van reizen tijdens de COVID-19-pandemie. Enkele daarvan zijn de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling³⁷, de Wereldorganisatie voor Toerisme³⁸ en de Groep van Twintig³⁹.

Het digitale EU-COVID-certificaat heeft niet alleen het reizen door burgers in de EU gefaciliteerd, maar hen ook voorzien van een betrouwbaar en aanvaard document dat zij kunnen gebruiken als hun lidstaat van bestemming COVID-19-certificaten voor binnenlandse doeleinden gebruikt, zoals voor de toegang tot restaurants, cafés of hotels (zie punt 2.5 voor meer informatie over het binnenlandse gebruik van het digitale EU-COVID-certificaat).

2.4. Aanvaarding van verschillende soorten COVID-19-vaccins en -tests

Overeenkomstig de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten zijn de lidstaten verplicht om, bij het verlenen van vrijstelling van de beperkingen van het vrije verkeer, vaccinatiocertificaten te aanvaarden voor vaccins waaraan een EU-vergunning voor het in de handel brengen is verleend⁴⁰. Bovendien kunnen de lidstaten ook besluiten⁴¹ om vrijstelling van de beperkingen te verlenen aan reizigers die een vaccin hebben gekregen waarvoor de WHO-procedure voor noodtoelating is afgerond⁴² of dat in een andere lidstaat op nationaal niveau is toegelaten⁴³, maar zij zijn daartoe niet verplicht.

De lidstaten aanvaarden in toenemende mate vaccins die de WHO-procedure voor noodtoelating hebben doorlopen, en de Commissie heeft de lidstaten geraadpleegd via het bij artikel 17 van Besluit nr. 1082/2013/EU⁴⁴ opgerichte Gezondheidsbeveiligingscomité om informatie te verzamelen over de COVID-19-vaccins die niet op EU-niveau zijn toegelaten en die zij aanvaarden om vrijstelling van reisgerelateerde maatregelen, zoals aanvullende tests of quarantaine, te verlenen. Zoals hierboven vermeld, wordt in de meest recente

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

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

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

⁴⁰ Artikel 5, lid 5, eerste alinea, van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten.

⁴¹ Artikel 5, lid 5, tweede alinea, van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten.

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

⁴³ Gebaseerd op de bepalingen van Richtlijn 2001/83/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 november 2001 tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik (PB L 311 van 28.11.2001, blz. 67).

⁴⁴ Besluit nr. 1082/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 over ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid en houdende intrekking van Beschikking nr. 2119/98/EG (PB L 293 van 5.11.2013, blz. 1).

wijziging van Aanbeveling 2020/912 van de Raad over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking bepaald dat de lidstaten de tijdelijke beperking op niet-essentiële reizen naar de EU ook moeten opheffen voor personen die zijn gevaccineerd met een vaccin dat door de WHO is goedgekeurd. Voor dergelijke reizigers kunnen echter aanvullende eisen gelden, zoals tests, quarantaine of de toediening van een door de EU goedgekeurd vaccin.

Wat het testen op SARS-CoV-2-besmettingen in het kader van reizen betreft, aanvaardt ongeveer twee derde van de lidstaten certificaten die zijn afgegeven op basis van snelle antigeentests van hoge kwaliteit. De lidstaten die geen snelle antigeentests aanvaarden, voeren met name de hogere percentages foutnegatieve uitslagen aan als reden. De verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten verplicht hen ook niet om deze tests te aanvaarden, op voorwaarde dat dit op niet-discriminerende wijze is geregeld.

2.5. Gebruik van digitale EU-COVID-certificaten voor binnenlandse doeleinden

De verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten heeft betrekking op het gebruik van certificaten voor reizen binnen de EU tijdens de COVID-19-pandemie. Zij verplicht noch verbiedt het gebruik van COVID-19-certificaten voor binnenlandse doeleinden, zoals het regelen van de toegang tot evenementen, restaurants, sportlocaties, openbaar vervoer of het werk.

Als lidstaten besluiten het digitale EU-COVID-certificaat voor andere doeleinden te gebruiken, moeten zij dat vastleggen in hun nationale wetgeving en moeten met name de voorschriften inzake gegevensbescherming worden nageleefd⁴⁵. Als een lidstaat een COVID-19-certificaat voor binnenlandse doeleinden invoert, moet hij tegelijk waarborgen dat ook het digitale EU-COVID-certificaat kan worden gebruikt⁴⁶. Dit zorgt ervoor dat reizigers uit andere lidstaten hun certificaten tijdens hun verblijf kunnen gebruiken.

Sinds het laatste verslag over de toepassing van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten heeft het gebruik van COVID-19-certificaten voor binnenlandse doeleinden een aantal wijzigingen doorgemaakt. Als reactie op het stijgende aantal gevallen in het najaar van 2021 eisten sommige lidstaten het gebruik van COVID-19-certificaten voor aanvullende doeleinden, bijvoorbeeld in het kader van het binnenlands openbaar vervoer of om toegang te krijgen tot de werkplek. Begin 2022 zijn sommige lidstaten echter begonnen met het terugschroeven of volledig afschaffen van de verplichting om een COVID-19-certificaat voor te leggen voor binnenlandse doeleinden. In een door het Gezondheidsbeveiligingscomité uitgevoerde enquête gaven vijf landen⁴⁷ aan dat het

⁴⁵ Overweging 48 van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten.

⁴⁶ Overweging 49 van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten.

⁴⁷ CZ, ES, FI, LI en NO.

binnenlands gebruik van het digitale EU-COVID-certificaat reeds was opgeschort, terwijl vijf andere landen opschorting overwegen⁴⁸.

Aangezien het binnenlands gebruik van COVID-19-certificaten niet onder de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten valt, kunnen de lidstaten ook hun eigen regels en voorwaarden bepalen om dergelijke certificaten te aanvaarden. De Commissie blijft de lidstaten aanmoedigen hun regels voor binnenlands gebruik af te stemmen op de regels voor de aanvaarding van certificaten die van toepassing zijn in het kader van reizen, maar er blijven verschillen bestaan. Zo gaven acht lidstaten in de enquête aan dat vaccinatiebewijzen met vermelding van een voltooide primaire vaccinatierreeks gedurende 270 dagen worden aanvaard voor binnenlands gebruik overeenkomstig de regels die van toepassing zijn in het kader van reizen, terwijl de andere lidstaten een andere aanvaardingsperiode aangaven. Twaalf lidstaten hebben aangegeven dat certificaten met vermelding van een boosterdosering voor onbepaalde tijd worden aanvaard voor binnenlands gebruik, zoals dat ook het geval is in het kader van reizen.

Onderzoekers hebben getracht het effect van de COVID-19-certificaatvereisten te beoordelen. Volgens de voorpublicatie van een artikel door onderzoekers van de Simon Fraser University in British Columbia leidt de aankondiging om een binnenlands COVID-19-certificaat te verplichten tot een aanzienlijke toename van het aantal vaccinaties, alsook tot een blijvende cumulatieve toename, vergeleken met de trend van vóór de aankondiging⁴⁹. Volgens een artikel in *The Lancet* leidde de aankondiging van COVID-19-certificaten in de twintig dagen vóór de invoering ervan tot een toename van het aantal vaccinaties, met een blijvend effect tot veertig dagen erna⁵⁰. Uit een werkdokument van onderzoekers van de Bruegel-denktank blijkt dat de aankondiging van COVID-certificaten in Frankrijk in de zomer van 2021 zou hebben geleid tot 13 procentpunten meer vaccinaties in de totale bevolking tegen het einde van het jaar; in Duitsland zou het gaan om 6,2 procentpunten en in Italië om 9,7 procentpunten⁵¹. Verder zouden volgens de auteurs hierdoor in Frankrijk 3 979 extra sterfgevallen zijn voorkomen, in Duitsland 1 133 en in Italië 1 331, en zou in Frankrijk een daling van het bruto binnenlands product van 6,0 miljard EUR, in Duitsland van 1,4 miljard EUR en in Italië van 2,1 miljard EUR zijn vermeden. De auteurs stellen met name dat de invoering van COVID-certificaten de druk op de intensievecareafdelingen aanzienlijk heeft verminderd en in Frankrijk heeft voorkomen dat de maximale bezettingsgraad werd overschreden, op een moment dat ook al lockdowns waren afgekondigd.

⁴⁸ EE, HR, LV, AT en SK.

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

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

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

2.6. Technische realisatie

2.6.1. Aantal afgegeven digitale EU-COVID-certificaten

Tegen 1 maart 2022 hadden de lidstaten meer dan 1,72 miljard digitale EU-COVID-certificaten afgegeven, waaronder 1,15 miljard vaccinatiecertificaten, 511 miljoen testcertificaten en 55 miljoen herstelcertificaten⁵². Bijlage I bevat een gedetailleerde uitsplitsing per lidstaat.

2.6.2. EU-gateway en werkzaamheden op technisch niveau

De technische specificaties, normen en richtsnoeren voor de gemeenschappelijke afgifte, verificatie en aanvaarding van digitale EU-COVID-certificaten zijn gezamenlijk door de Commissie en de lidstaten ontwikkeld in het kader van het e-gezondheidsnetwerk⁵³. Alle specificaties zijn gebaseerd op open standaarden en als open source gepubliceerd op de website van het e-gezondheidsnetwerk⁵⁴ en GitHub⁵⁵. Dat heeft interoperabiliteit met systemen van derde landen bevorderd (zie punt 2.7.1).

Sinds oktober 2021 wordt op technisch niveau gewerkt aan de verdere verbetering van het systeem van digitale EU-COVID-certificaten, onder meer door de codering van boosters te verfijnen (zie onderstaand punt 2.8.1) en, in het bijzonder, door een mechanisme voor de uitwisseling van lijsten met ingetrokken digitale EU-COVID-certificaten te ontwikkelen.

De verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten bepaalt dat de uitwisseling van lijsten van ingetrokken certificaten met de unieke certificaatidentificatiecodes van ingetrokken certificaten kan worden ondersteund door het vertrouwenskader van de verordening⁵⁶. De intrekking van certificaten kan bijdragen tot de bescherming van de volksgezondheid wanneer certificaten ten onrechte zijn afgegeven, in geval van fraude of na de schorsing van een partij COVID-19-vaccins die gebreken vertoont⁵⁷.

Sinds de invoering van het digitale EU-COVID-certificaat zijn er meldingen geweest van een beperkt aantal frauduleus afgegeven digitale EU-COVID-certificaten. De Commissie en de lidstaten hebben na controle vastgesteld dat dit beperkte aantal gevallen meestal te wijten was aan individuele medewerkers van erkende certificaatverstrekking die op frauduleuze of onregelmatige wijze geldige certificaten afgaven. Het blijft belangrijk voor de nationale autoriteiten om aan deze zaken gevolg te geven.

⁵² Als een lidstaat voor de drie soorten certificaten alleen een totaalcijfer kon geven, is dat weergegeven in het aantal vaccinatiecertificaten, aangezien die het merendeel van de afgegeven certificaten uitmaken.

⁵³ Het e-gezondheidsnetwerk is een vrijwillig netwerk waarin door de lidstaten aangewezen nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor e-gezondheid, met elkaar worden verbonden. Het netwerk is opgezet op basis van artikel 14 van Richtlijn 2011/24/EU.

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

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

⁵⁶ Artikel 4, lid 2, van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten.

⁵⁷ Overweging 19 van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten.

In dit verband hebben verscheidene lidstaten al oplossingen voor intrekkingen op nationaal niveau ingevoerd, dat wil zeggen voor de certificaten die zij zelf afgeven. Samen met deskundigen uit de lidstaten heeft de Commissie gewerkt aan een mechanisme om een snelle en veilige uitwisseling van lijsten voor het intrekken van certificaten tussen de lidstaten mogelijk te maken via de EU-gateway voor digitale EU-COVID-certificaten, die het centrale onderdeel vormt van het vertrouwenskader. De reden hiervoor is dat het systeem van digitale EU-COVID-certificaten vervalste certificaten weliswaar onmiddellijk aan het licht kan brengen, maar niet in staat is om authentieke certificaten in andere lidstaten op te sporen wanneer die onrechtmatig zijn afgegeven op basis van valse documenten, ongeoorloofde toegang of met frauduleuze bedoelingen, tenzij de lidstaten hun nationale lijsten van ingetrokken certificaten uitwisselen. De ontwikkelde oplossing zou in de komende weken operationeel moeten zijn.

2.7. Internationale aspecten van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten

2.7.1. Verbinding tussen Europa en derde landen

De verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten bepaalt dat de Commissie een besluit kan nemen waarin wordt vastgesteld dat de certificaten van een derde land moeten worden beschouwd als gelijkwaardig aan de digitale EU-COVID-certificaten (“gelijkwaardigheidsbesluiten”) teneinde de uitoefening van het recht van vrij verkeer door de houders van dergelijke certificaten te faciliteren. Daardoor wordt het betrokken derde land verbonden met de EU-gateway. Gedetailleerde informatie over dit proces is te vinden in het eerste verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van het digitale EU-COVID-certificaat.

Zoals uitgelegd in dat eerste verslag heeft de Commissie reeds gelijkwaardigheidsbesluiten aangenomen ten aanzien van COVID-19-certificaten die zijn afgegeven door Albanië, Andorra, de Faeröer, Israël, Monaco, Marokko, Noord-Macedonië, Panama, San Marino, Turkije, Oekraïne en Vaticaanstad. Bovendien is Zwitserland aangesloten op het systeem voor digitale EU-COVID-certificaten op basis van een overeenkomstig artikel 3, lid 10, van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten genomen gelijkwaardigheidsbesluit, gelet op de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten enerzijds en de Zwitserse Bondsstaat anderzijds over het vrije verkeer van personen⁵⁸. Naast de derde landen en gebieden die zijn aangesloten op basis van een gelijkwaardigheidsbesluit zijn ook IJsland, Liechtenstein en Noorwegen aangesloten op basis van de opname van de verordening in de EER-overeenkomst.

Sindsdien heeft de Commissie tegen eind februari 2022 aanvullende gelijkwaardigheidsbesluiten vastgesteld met betrekking tot Armenië⁵⁹, Benin⁶⁰, Kaapverdië⁶¹,

⁵⁸ PB L 114 van 30.4.2002, blz. 6.

⁵⁹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1894 van de Commissie van 28 oktober 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door de Republiek

El Salvador⁶², Georgië⁶³, Jordanië⁶⁴, Libanon⁶⁵, Moldavië⁶⁶, Montenegro⁶⁷, Nieuw-Zeeland⁶⁸, Servië⁶⁹, Singapore⁷⁰, Taiwan⁷¹, Thailand⁷², Tunesië⁷³, Togo⁷⁴, de Verenigde Arabische Emiraten⁷⁵, het Verenigd Koninkrijk⁷⁶ en Uruguay⁷⁷.

-
- Armenië afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 384 van 29.10.2021, blz. 109).
- ⁶⁰ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/206 van de Commissie van 15 februari 2022 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door de Republiek Benin afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 34 van 16.2.2022, blz. 46).
- ⁶¹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/2189 van de Commissie van 9 december 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door de Republiek Kaapverdië afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 443I van 10.12.2021, blz. 7).
- ⁶² Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/2113 van de Commissie van 30 november 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door de Republiek El Salvador afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 429 van 1.12.2021, blz. 152).
- ⁶³ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1995 van de Commissie van 15 november 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door Georgië afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 405 van 16.11.2021, blz. 26).
- ⁶⁴ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/207 van de Commissie van 15 februari 2022 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door het Hasjemitisch Koninkrijk Jordanië afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 34 van 16.2.2022, blz. 49).
- ⁶⁵ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/2187 van de Commissie van 9 december 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door de Republiek Libanon afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 443I van 10.12.2021, blz. 1).
- ⁶⁶ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1994 van de Commissie van 15 november 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door de Republiek Moldavië afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 405 van 16.11.2021, blz. 23).
- ⁶⁷ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/2297 van de Commissie van 21 december 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door Montenegro afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 458 van 22.12.2021, blz. 524).
- ⁶⁸ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1993 van de Commissie van 15 november 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door Nieuw-Zeeland afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 405 van 16.11.2021, blz. 20).
- ⁶⁹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1996 van de Commissie van 15 november 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door de Republiek Servië afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 405 van 16.11.2021, blz. 29).
- ⁷⁰ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/2057 van de Commissie van 24 november 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door de Republiek Singapore afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 420 van 25.11.2021, blz. 129).
- ⁷¹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/2300 van de Commissie van 21 december 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door Taiwan afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 458 van 22.12.2021, blz. 533).
- ⁷² Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/2299 van de Commissie van 21 december 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door Thailand

Als gevolg daarvan hebben 35 niet-EU-landen en -gebieden zich aangesloten bij het systeem van digitale EU-COVID-certificaten, naast de 27 lidstaten. Dit brengt het totale aantal landen dat op het systeem van digitale EU-COVID-certificaten is aangesloten op 62. In 22 van de 32 gelijkwaardigheidsbeschikkingen worden de drie soorten certificaten erkend die bij de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten zijn vastgesteld.

Het aantal derde landen dat een gelijkwaardigheidsbesluit aanvraagt, neemt nog altijd toe. Op 16 februari 2022 waren er voorbereidende contacten geweest met 35 belangstellende derde landen of gebieden, waarvan er 25 formeel een zelfbeoordeling hadden ingediend waaruit moet blijken dat zij klaar zijn om tot het EU-systeem toe treden.

Volgens de verordening is als dusdanig niet expliciet vereist dat derde landen die een gelijkwaardigheidsbesluit aanvragen, het digitale EU-COVID-certificaat wederzijds aanvaarden voor reizen naar hun grondgebied. Alvorens een gelijkwaardigheidsbesluit vast te stellen, heeft de Commissie echter systematisch alle betrokken derde landen gevraagd het digitale EU-COVID-certificaat te aanvaarden.

De Commissie zal derde landen die interoperabele systemen voor COVID-19-certificaten willen ontwikkelen, ondersteuning blijven verlenen, bijvoorbeeld door technische specificaties en opensource referentieoplossingen te delen, zodat certificaten van derde landen kunnen worden omgezet in een formaat dat interoperabel is met het digitaal EU-COVID-certificaat. Sommige derde landen hebben gebruikgemaakt van omzettingsmechanismen om hun verzoek om gelijkwaardigheidsbesluiten te staven.

Naast het systeem van gelijkwaardigheidsbesluiten is in de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten ook bepaald dat de lidstaten een digitaal EU-COVID-certificaat

afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 458 van 22.12.2021, blz. 530).

⁷³ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/2296 van de Commissie van 21 december 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door de Republiek Tunesië afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 458 van 22.12.2021, blz. 521).

⁷⁴ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/2056 van de Commissie van 24 november 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door de Republiek Togo afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 420 van 25.11.2021, blz. 126).

⁷⁵ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/2188 van de Commissie van 9 december 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door de Verenigde Arabische Emiraten afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 4431 van 10.12.2021, blz. 4).

⁷⁶ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1895 van de Commissie van 28 oktober 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 384 van 29.10.2021, blz. 112).

⁷⁷ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/2298 van de Commissie van 21 december 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door de Republiek ten oosten van de Uruguay afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 458 van 22.12.2021, blz. 527).

kunnen afgeven aan personen die in een derde land zijn gevaccineerd met een vaccin dat in de EU wordt gebruikt, wanneer daartoe alle nodige informatie is verstrekt, waaronder een betrouwbaar bewijs van die vaccinatie⁷⁸. Een aantal lidstaten⁷⁹ heeft onlineplatforms ontwikkeld om reizigers uit derde landen waarvoor geen gelijkwaardigheidsbesluit is genomen, te helpen bij het omzetten van hun COVID-19-certificaat in een digitaal EU-COVID-certificaat.

2.7.2. Interoperabiliteit met op internationaal niveau ontwikkelde systemen

Overeenkomstig artikel 4, lid 3, van de verordening moet het vertrouwenskader voor digitale EU-COVID-certificaten interoperabiliteit waarborgen met op internationaal niveau vastgestelde technologische systemen.

De Commissie blijft samenwerken met internationale instellingen om richtsnoeren te verstrekken over de beginselen van een veilig en betrouwbaar systeem van digitale COVID-certificaten, met name door bij te dragen aan de specificaties en richtsnoeren van de WHO voor de digitale documentatie van COVID-19-certificaten. De Commissie blijft in dialoog met de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) om de mogelijkheden na te gaan voor interoperabiliteit tussen het digitale EU-COVID-certificaat en het VDS-NC-certificaat van de ICAO.

2.8. Ontwikkelingen inzake digitale EU-COVID-certificaten

2.8.1. Geldigheidsduur van vaccinatiecificaten

Toen de verordening betreffende het digitale EU-COVID-certificaat werd vastgesteld, waren er niet genoeg gegevens beschikbaar over de duur van de bescherming na de primaire vaccinatierreeks tegen COVID-19. Daarom werd geen geldigheidsduur vastgesteld voor de vaccinatiebewijzen.

In het laatste verslag aan het Europees Parlement en de Raad meldde de Commissie dat zij op dat moment geen wijziging van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten overwoog om de geldigheid van vaccinatiecificaten te specificeren. De Commissie merkte echter wel op dat zij de wetenschappelijke gegevens over dit onderwerp op de voet zou blijven volgen.

Op 4 oktober 2021 heeft het Comité voor geneesmiddelen voor menselijk gebruik van het Europees Geneesmiddelenbureau geconcludeerd dat kan worden overwogen ten minste zes maanden na de tweede dosis booster doses Comirnaty toe te dienen aan personen van 18 jaar en ouder. Op 25 oktober 2021 heeft het Comité geconcludeerd dat een booster dosis Spikevax in overweging kan worden genomen bij personen van 18 jaar en ouder ten minste zes maanden na de tweede dosis. Op 15 december 2021 heeft het Comité geconcludeerd dat een booster dosis van het Janssen-vaccin kan worden overwogen ten minste twee maanden na de

⁷⁸ Artikel 8, lid 1, van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten.

⁷⁹ Bijvoorbeeld BE, FR en LV.

eerste dosis voor personen van 18 jaar en ouder, en dat het Janssen-vaccin ook kan worden toegediend na twee doses Comirnaty of Spikevax.

In dit verband publiceerde het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC) op 24 november 2021 een snelle risicobeoordeling⁸⁰ van de huidige epidemiologische situatie inzake SARS-CoV-2, prognoses voor de eindejaarsperiode en responsstrategieën in de EU, waarin het constateerde dat nieuwe gegevens wijzen op een aanzienlijke toename van de bescherming op korte termijn tegen besmetting en ernstige ziekte na een booster dosis in alle leeftijdsgroepen. Volgens het ECDC moesten de lidstaten dringend overwegen een booster dosis toe te dienen aan personen van 40 jaar en ouder, met name voor de meest kwetsbaren en voor ouderen, en konden de landen ook overwegen een booster dosis toe te dienen aan alle volwassenen van 18 jaar en ouder, ten minste zes maanden na voltooiing van de primaire vaccinatierreeks, om de bescherming tegen infectie als gevolg van een afnemende immuniteit te vergroten. Dat zou de overdracht van het virus onder de bevolking kunnen beperken en extra ziekenhuisopnamen en sterfgevallen kunnen voorkomen.

In verband met deze wetenschappelijke ontwikkelingen hebben steeds meer lidstaten regelgeving ingevoerd met betrekking tot de geldigheidsduur van vaccinatiebewijzen waarop de primaire vaccinatierreeks is aangegeven. Door deze unilaterale maatregelen ontstond het gevaar op een aanzienlijke verstoring van het recht op vrij verkeer van EU-burgers.

In reactie hierop heeft de Commissie op 21 december 2021 een gedelegeerde verordening⁸¹ vastgesteld, waarin een bindende aanvaardingsperiode van 270 dagen is vastgelegd voor vaccinatiecertificaten waarop de primaire vaccinatierreeks is vermeld, met het oog op reizen binnen de EU⁸². Dergelijke certificaten mogen bijgevolg niet worden aanvaard indien sinds de laatste dosis meer dan 270 dagen zijn verstreken. Bij deze geldigheidsduur is rekening gehouden met de richtsnoeren van het ECDC, waarin booster doses worden aanbevolen uiterlijk zes maanden na de eerste vaccinatiecyclus, zoals hierboven uiteengezet. Er wordt ook voorzien in een respijtperiode van drie maanden na die zes maanden om er zeker van te zijn dat de burgers toegang hebben gekregen tot de booster doses.

Certificaten die voor booster doses zijn afgegeven, hebben geen maximale aanvaardingsperiode en blijven daarom momenteel geldig zonder vervaldatum, voor zover het reizen in de EU betreft. Dit kan echter in een later stadium worden herbekeken indien uit wetenschappelijk bewijs zou blijken dat de invoering van een aanvaardingsperiode ook voor dergelijke certificaten nodig is.

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

⁸¹ Gedelegeerde Verordening (EU) 2021/2288 van de Commissie van 21 december 2021 tot wijziging van de bijlage bij Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de aanvaardingsperiode van vaccinatiecertificaten die zijn afgegeven in het formaat van het digitale EU-covidcertificaat, met vermelding van de voltooiing van de primaire vaccinatierreeks (PB L 458 van 22.12.2021, blz. 459).

⁸² De Commissie had reeds een voorstel voor een standaardaanvaardingsperiode van negen maanden opgenomen in haar voorstel van 25 november 2021 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie en ter vervanging van Aanbeveling (EU) 2020/1475.

De regels voor de aanvaardingsperiode van vaccinatiecificaten gelden voor reizen. Zoals hierboven uitgelegd, worden lidstaten die andere regels willen invoeren voor het gebruik van de certificaten op nationaal niveau, aangemoedigd om deze af te stemmen op de nieuwe regels om reizigers zekerheid te bieden en verstoringen te beperken.

Voorts heeft de Commissie een uitvoeringshandeling⁸³ vastgesteld om de voorschriften voor de codering van vaccinatiebewijzen te verduidelijken. Dit werd noodzakelijk om ervoor te zorgen dat vaccinatiecificaten waaruit blijkt dat de primaire vaccinatierreeks is voltooid, in alle gevallen kunnen worden onderscheiden van certificaten die zijn afgegeven na een boosterdosering, ongeacht het aantal doses dat in de primaire vaccinatierreeks is toegediend.

2.8.2. In een laboratoriumomgeving uitgevoerde antigeentests

De technische werkgroep voor diagnostische COVID-19-tests van het Gezondheidsbeveiligingscomité beoordeelt sinds juli 2021 voorstellen van EU-lidstaten en fabrikanten in verband met in een laboratoriumomgeving uitgevoerde COVID-19-antigeentests. Deze voorstellen worden aan dezelfde criteria getoetst als de snelle antigeentests, waarover op 21 september 2021 overeenstemming is bereikt. Indien de technische werkgroep de voorstellen goedkeurt en ook het Gezondheidsbeveiligingscomité akkoord gaat, worden de in een laboratoriumomgeving uitgevoerde antigeentests die aan de criteria voldoen, in een afzonderlijke lijst opgenomen (bijlage III bij het EU-document voor een gemeenschappelijke lijst).

Om de redenen die zij in haar voorstel tot uitbreiding van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten heeft uiteengezet, stelt de Commissie voor om dergelijke in een laboratoriumomgeving uitgevoerde antigeentests van hoge kwaliteit toe te voegen aan de soorten tests waarvoor een digitaal EU-COVID-certificaat kan worden afgegeven⁸⁴. Dit heeft tot doel het gamma diagnostische tests uit te breiden in een tijd waarin er grote vraag is naar COVID-19-tests.

2.8.3. Afgifte van herstelcertificaten op basis van antigeentests

Toen de EU-verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten werd vastgesteld, konden herstelcertificaten alleen worden afgegeven na een positief resultaat van een moleculaire nucleïnezuuramplificatietest (NAAT). De verordening voorzag niet in de afgifte van herstelcertificaten op basis van andere tests, zoals snelle antigeentests.

In mei 2021 heeft het Gezondheidsbeveiligingscomité een technische werkgroep voor diagnostische COVID-19-tests opgericht⁸⁵. Deze technische werkgroep heeft als taak te onderzoeken of de door lidstaten en fabrikanten voorgestelde snelle COVID-19-antigeentests

⁸³ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/2301 van de Commissie van 21 december 2021 houdende wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1073 tot vaststelling van technische specificaties en regels voor de uitvoering van het bij Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad vastgestelde vertrouwenskader voor het digitaal EU-covidcertificaat (PB L 458 van 22.12.2021, blz. 536).

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

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

kunnen worden opgenomen in de door het Gezondheidsbeveiligingscomité goedgekeurde gemeenschappelijke EU-lijst van snelle antigeentests⁸⁶.

Op 11 januari 2022 heeft deze technische werkgroep het gebruik van snelle antigeentests voor herstelcertificaten besproken, rekening houdend met de verslechterde epidemiologische situatie, het recordaantal COVID-19-gevallen als gevolg van de zorgwekkende omikronvariant en het tekort aan NAAT-capaciteit in verschillende lidstaten als gevolg van de grote vraag naar tests. Gezien deze omstandigheden is de technische werkgroep overeengekomen dat voor de afgifte van herstelcertificaten gebruik mag worden gemaakt van snelle antigeentests die zijn opgenomen in de gemeenschappelijke EU-lijst. De technische werkgroep benadrukte dat voor de afgifte van dergelijke certificaten alleen gebruik mag worden gemaakt van de resultaten van snelle antigeentests die zijn uitgevoerd door medisch personeel of ander daartoe opgeleid personeel.

Het ECDC is van mening dat naar behoren gevalideerde snelle antigeentests met een specificiteitspercentage van meer dan 98 % mogen worden gebruikt om te certificeren dat een persoon is hersteld van een eerdere COVID-19-besmetting⁸⁷. Hoe groter de specificiteit, hoe groter de validiteit van de test voor de certificering van herstel.

In het licht van het bovenstaande en op basis van verder overleg met het Gezondheidsbeveiligingscomité heeft de Commissie op 22 februari 2022 een gedelegeerde verordening vastgesteld tot wijziging van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten in de zin dat na een positief resultaat van een snelle antigeentest die in de gemeenschappelijke EU-lijst is opgenomen en door gezondheidswerkers of gekwalificeerd testpersoneel is uitgevoerd, een herstelcertificaat kan worden afgegeven door de lidstaat waar de test is uitgevoerd⁸⁸.

2.8.4. Mogelijke afgifte van herstelcertificaten op basis van antilichaamtests

In haar eerste verslag aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten is de Commissie ook ingegaan op de mogelijke afgifte van herstelcertificaten op basis van de resultaten van antilichaamtests. De Commissie concludeerde dat zij op basis van wetenschappelijke richtsnoeren geen wijziging van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten overweegt om de afgifte van herstelcertificaten op basis van antilichaamtests mogelijk te maken.

Zoals in het eerste verslag ook is opgemerkt, is het ECDC van mening dat de resultaten van antilichaamtests niet geschikt zijn voor de beoordeling van het tijdstip van besmetting en de immuniteitsstatus van een persoon. Het ECDC heeft dit standpunt niet gewijzigd, zoals blijkt

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

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

⁸⁸ Gedelegeerde Verordening (EU) 2022/256 van de Commissie van 22 februari 2022 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad wat de afgifte van herstelcertificaten op basis van snelle antigeentests betreft (PB L 42 van 23.2.2022, blz. 4).

uit een nieuw verslag dat op 10 februari 2022 is gepubliceerd⁸⁹. De belangrijkste conclusies van de eerste bijwerking van het verslag zijn dat antilichaamtests niet kunnen worden gebruikt om digitale COVID-19-certificaten af te geven of te verlengen. De belangrijkste redenen hiervoor zijn ten eerste dat een positief resultaat van een antilichaamtest weliswaar kan wijzen op een eerdere infectie of vaccinatie, maar dat op basis hiervan niet kan worden bepaald of iemand momenteel besmettelijk is, dan wel beschermd is tegen infectie, en evenmin op welk tijdstip hij of zij is besmet (bij afwezigheid van een positieve diagnostische test). Ten tweede is het momenteel niet bekend welke niveaus van antilichamen correleren met bescherming tegen infectie of ernstige ziekten. Bovendien variëren het niveau en de snelheid van de afname van antilichamen sterk per individu en type antilichaam en hangen zij af van factoren zoals leeftijd, genetische en immuniteitsstatus, virale belasting en de ernst van de eerdere SARS-CoV-2-infectie. Een standaard voorspelbare snelheid van afname kan derhalve niet worden berekend. Ten derde zijn er verschillende antilichaamtests beschikbaar en is het uiterst moeilijk de resultaten daarvan te vergelijken vanwege de diversiteit en het gebrek aan standaardisatie (zowel wereldwijd als binnen de lidstaten). Tot slot bestaat het risico dat de met de huidige commerciële tests opgespoorde antilichamen niet beschermen tegen besmetting met nieuwe SARS-CoV-2-varianten.

Gezien het bovenstaande blijft de Commissie bij haar standpunt om de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten op dit punt niet te wijzigen.

2.8.5. Geldigheidsduur van herstelcertificaten

In haar vorige verslag concludeerde de Commissie ook dat zij op basis van wetenschappelijke richtsnoeren niet overwoog de geldigheidsduur van herstelcertificaten te verlengen tot meer dan 180 dagen na de datum van het eerste positieve testresultaat. Zoals door het ECDC was opgemerkt, was er onvoldoende bewijs om een verlenging van de geldigheidsduur te rechtvaardigen.

Er is momenteel slechts een beperkte kennis van de immuniteitsperiode van met SARS-CoV-2 besmette personen na de periode van 180 dagen. De beoordeling van de geldigheid van herstelcertificaten is een dynamisch proces dat afhangt van nieuw wetenschappelijk bewijs, dat wordt beïnvloed door veranderingen in de dominante stammen van SARS-CoV-2 die op een bepaald moment circuleren⁹⁰.

Het ECDC blijft de geldigheidsduur van de herstelcertificaten regelmatig evalueren aan de hand van de meest recente beschikbare wetenschappelijke gegevens. Robuust bewijsmateriaal over de omvang en de duur van de immuniteit tegen de omikronvariant is nog steeds zeer beperkt. Het ECDC is van mening dat er momenteel geen reden is om de huidige geldigheidsduur van het herstelcertificaat van 180 dagen te herzien.

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

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

Gezien het bovenstaande overweegt de Commissie momenteel geen wijziging van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten om de geldigheidsduur van de herstelcertificaten te verlengen.

2.9. Uitbreiding van de verordening

Zoals uiteengezet in punt 2.1.1 is de Commissie van mening dat het systeem betreffende digitale EU-COVID-certificaten met twaalf maanden moet worden verlengd. Een nieuwe toename van het aantal besmettingen in de tweede helft van 2022, onder meer als gevolg van het opduiken van nieuwe zorgwekkende SARS-CoV-2-varianten, is een reële mogelijkheid. Bijgevolg zouden de lidstaten het nodig kunnen achten om gedurende een bepaalde periode na 30 juni 2022 het voorleggen van een COVID-19-vaccinatie-, test- of herstelbewijs te blijven verplichten of opnieuw in te voeren voor EU-burgers die hun recht van vrij verkeer willen uitoefenen. In dat geval moet worden voorkomen dat EU-burgers hun digitaal EU-COVID-certificaat niet meer kunnen gebruiken als een doeltreffend, veilig en privacybeschermend instrument om iemands COVID-19-status aan te tonen. Daarom heeft de Commissie op 3 februari 2022 voorgesteld om de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten met een jaar te verlengen, tot 30 juni 2023.

Tegelijkertijd heeft de Commissie ook voorgesteld om Verordening (EU) 2021/954 uitbreiden. Hiermee zouden de in de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten vastgestelde regels worden uitgebreid tot onderdanen van derde landen die niet onder het toepassingsgebied van die verordening vallen, maar die legaal op hun grondgebied verblijven of wonen en die overeenkomstig het EU-recht naar andere lidstaten mogen reizen⁹¹.

Daarnaast stelt de Commissie ook een klein aantal aanvullende wijzigingen van de verordening voor.

Ten eerste heeft de Commissie, zoals hierboven reeds vermeld, voorgesteld om hoogwaardige, in een laboratoriumomgeving uitgevoerde antigeentests op te nemen bij de soorten tests waarvoor een testcertificaat kan worden afgegeven. Dit heeft tot doel het gamma diagnostische tests uit te breiden in een tijd waarin er grote vraag is naar COVID-19-tests (zie ook punt 2.8.2).

Ten tweede verduidelijkt het voorstel dat de vaccinatiocertificaten het juiste totale aantal doses vermelden die zijn toegediend in alle lidstaten, en niet alleen in de lidstaat die het certificaat afgeeft. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de praktische bezorgdheid van burgers die in meerdere lidstaten een vaccindosis krijgen en vaststellen dat het aantal doses op hun certificaat niet klopt (zie ook punt 2.1.5).

⁹¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2021/954 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) ten aanzien van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven of wonen tijdens de COVID-19-pandemie (COM(2022) 55 final).

Tot slot bepaalt het voorstel dat certificaten mogen worden afgegeven aan deelnemers aan klinische proeven, d.w.z. studies die worden uitgevoerd om de veiligheid of de werkzaamheid van een geneesmiddel te onderzoeken, ongeacht of de deelnemers het kandidaat-COVID-19-vaccin of de aan de controlegroep toegediende dosis hebben gekregen. Hiermee wil men voorkomen dat de integriteit van de studies wordt ondermijnd. Het digitale EU-COVID-certificaat dat aan de deelnemers aan de proef wordt afgegeven, kan dan door andere lidstaten worden aanvaard.

Met name in het licht van de opkomst van nieuwe zorgwekkende SARS-CoV-2-varianten is het cruciaal dat de ontwikkeling van COVID-19-vaccins en de studies over deze vaccins worden voortgezet. Bijgevolg is het belangrijk de deelname van vrijwilligers aan klinische proeven te vergemakkelijken. Vrijwilligers zullen waarschijnlijk veel minder geneigd zijn deel te nemen als hun de toegang tot het digitaal EU-COVID-certificaat wordt ontzegd. Hierdoor zou de afsluiting van de klinische proeven vertraging oplopen en de volksgezondheid schade worden toegebracht.

3. CONCLUSIES EN VOLGENDE STAPPEN

Het systeem van digitale EU-COVID-certificaten had — en heeft nog steeds — een zeer positief effect op het vrije verkeer op een moment waarop de lidstaten reisbeperkingen blijven opleggen uit hoofde van de volksgezondheid. Het systeem zorgt ervoor dat burgers toegang hebben tot interoperabele en wederzijds aanvaarde vaccinatie-, test- en herstelcertificaten inzake COVID-19, die zij kunnen gebruiken wanneer zij hun recht van vrij verkeer uitoefenen. Wanneer lidstaten vrijstelling van bepaalde beperkingen op het vrije verkeer verlenen aan personen die in het bezit zijn van een vaccinatie-, test- of herstellbewijs, zorgt de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten ervoor dat burgers van deze vrijstellingen kunnen profiteren. Met het digitale EU-COVID-certificaat is een gefragmenteerd systeem met verschillende nationale certificaten vermeden.

Indien bepaalde op de volksgezondheid gebaseerde beperkingen van het vrije verkeer na 30 juni 2022 nog steeds van kracht zijn, bijvoorbeeld in geval van een hernieuwde toename van het aantal besmettingen in de tweede helft van 2022, moet worden voorkomen dat EU-burgers hun digitaal EU-COVID-certificaat niet meer kunnen gebruiken als een doeltreffend, veilig en privacybeschermend instrument om iemands COVID-19-status aan te tonen. Om die reden heeft de Commissie voorgesteld om de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten met een jaar te verlengen, tot 30 juni 2023.

Het digitale EU-COVID-certificaat en de inspanningen om een gecoördineerde aanpak van het reizen op EU-niveau tot stand te brengen, zijn door reis- en toerismeverenigingen over het algemeen verwelkomd als een belangrijk instrument om burgers in staat te stellen en aan te moedigen te reizen, aangezien het voor de nodige voorspelbaarheid zorgt. Het positieve effect van het systeem voor digitale EU-COVID-certificaten reikt verder dan de EU, aangezien het is uitgegroeid tot een wereldwijde norm die stevig is gebaseerd op de EU-waarden van openheid, veiligheid en gegevensbescherming. Dit succes heeft bijgedragen tot de hervatting van veilig internationaal reizen en een wereldwijd herstel. De Commissie zal zich blijven

inzetten voor de bevordering van de internationale dimensie van het digitale EU-COVID-certificaat.

De Commissie zal de wetenschappelijke ontwikkelingen op de voet blijven volgen om het digitale EU-COVID-certificaat waar nodig aan te passen, zoals zij onlangs heeft gedaan door een standaardaanvaardingsperiode voor vaccinatiecificaten vast te stellen, door de afgifte van herstelcertificaten op basis van snelle antigeentests mogelijk te maken en door een mechanisme te ontwikkelen om lijsten van ingetrokken certificaten uit te wisselen.

Daarnaast zal de Commissie nauw met de lidstaten blijven samenwerken om te zorgen voor een goed gecoördineerde, voorspelbare en transparante aanpak bij de vaststelling van eventuele beperkingen op het vrije verkeer die tijdens de COVID-19-pandemie nodig zijn. De lidstaten worden aangemoedigd om alle reisbeperkingen, inclusief de verplichting om een digitaal EU-COVID-certificaat voor te leggen, op te heffen zodra de epidemiologische situatie dat toelaat.

De Commissie blijft er alles aan doen om zo spoedig mogelijk te kunnen terugkeren naar onbeperkt vrij verkeer. Het digitale EU-COVID-certificaat heeft aangetoond dat de EU-instellingen en de lidstaten in staat zijn tastbare resultaten te boeken ten behoeve van de EU-burgers, maar het einde van het certificaat zal een indicatie zijn dat de pandemie, en de daarmee gepaard gaande beperkingen, zijn overwonnen.