



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 15 de março de 2022
(OR. en)

7246/22

Dossiês interinstitucionais:
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

NOTA DE ENVIO

de: Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora

data de receção: 15 de março de 2022

para: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia

n.º doc. Com.: COM(2022) 123 final

Assunto: RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO apresentado em conformidade com o artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE), a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2022) 123 final.

Anexo: COM(2022) 123 final



Bruxelas, 15.3.2022
COM(2022) 123 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

apresentado em conformidade com o artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE), a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19

1. INTRODUÇÃO

Em 14 de junho de 2021, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram o Regulamento (UE) 2021/953 que estabelece o Certificado Digital COVID da UE (a seguir, «Regulamento Certificado Digital COVID da UE»)¹. Com base numa proposta da Comissão², o regulamento estabelece um regime comum para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis para vacinação, teste e recuperação da COVID-19, a fim de facilitar a livre circulação dos cidadãos da UE e dos membros das suas famílias durante a pandemia de COVID-19. O mesmo regulamento é acompanhado pelo Regulamento (UE) 2021/954³, que alarga o regime do Certificado Digital COVID da UE aos nacionais de países terceiros que permaneçam ou residam legalmente no território de um Estado-Membro e tenham o direito de viajar para outros Estados-Membros em conformidade com o direito da UE.

O Certificado Digital COVID da UE é uma forma simples e segura de demonstrar a situação de uma pessoa em termos de vacinação, teste ou recuperação da COVID-19 durante as viagens. É gratuito e pode ser utilizado em formato digital e em papel⁴. O Certificado Digital COVID da UE tem sido um elemento crucial da resposta da Europa à pandemia de COVID-19, tendo-se tornado rapidamente uma norma dentro e fora da Europa. Desde que o regulamento começou a ser aplicado, foram emitidos mais de 1 700 milhões de Certificados Digitais COVID da UE⁵.

O Regulamento Certificado Digital COVID da UE tem uma importante dimensão internacional. Habilita a Comissão a interligar os sistemas de certificados COVID-19 emitidos por países terceiros, uma vez estabelecido que os mesmos cumprem os requisitos pertinentes para serem considerados equivalentes aos Certificados Digitais COVID da UE, para efeitos de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União por parte dos titulares⁶. O sistema de Certificado Digital COVID da UE tornou-se uma norma mundial. Até aderiram a ele 35 países terceiros e territórios em cinco continentes, além dos 27 Estados-Membros. O êxito do Certificado Digital COVID da UE contribuiu para a retoma de viagens internacionais seguras.

Em conformidade com o Regulamento Certificado Digital COVID da UE, a Comissão apresentou um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho em outubro de 2021⁷. Esse

¹ Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE), a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19 (JO L 211 de 15.6.2021, p. 1).

² Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um quadro para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, testes e recuperação, a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19 (Certificado Verde Digital) [COM(2021) 130 final].

³ Regulamento (UE) 2021/954 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE) no que respeita a nacionais de países terceiros que permaneçam ou residam no território dos Estados-Membros durante a pandemia de COVID-19 (JO L 211 de 15.6.2021, p. 24).

⁴ Está disponível um modelo para o formato papel em:

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

⁵ Dados recolhidos até 28 de fevereiro de 2022. O anexo I contém uma discriminação pormenorizada por Estado-Membro.

⁶ Conforme previsto no artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/953.

⁷ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho apresentado em conformidade com o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um regime

relatório apresentava uma visão geral da aplicação do regulamento desde a sua adoção em 14 de junho de 2021. Nele se incluíam informações sobre a implementação técnica do regulamento, a ligação dos países terceiros ao sistema, a utilização dos certificados pelo setor dos transportes aéreos e a utilização dos certificados pelos Estados-Membros para fins não relacionados com viagens. O relatório continha igualmente uma análise da possibilidade de emissão de certificados de recuperação com base nos resultados dos testes rápidos de antigénio e de anticorpos, bem como no período de validade dos certificados de recuperação e vacinação. Apresentava ainda uma visão geral das informações recebidas pelos Estados-Membros sobre a aplicação do regulamento, incluindo as notificações sobre restrições adicionais à livre circulação dos titulares do Certificado Digital COVID da UE. Por último, o relatório indicava que a Comissão apresentaria uma proposta para prorrogar o período de aplicação do regulamento, tendo em conta a evolução da situação epidemiológica no que diz respeito à pandemia de COVID-19.

O Regulamento prevê que a Comissão apresente outro relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho até 31 de março de 2022. Este segundo relatório deve conter, em especial, uma avaliação do impacto do Regulamento na facilitação da livre circulação, nomeadamente no que concerne às viagens e ao turismo, na aceitação dos diferentes tipos de vacinas, nos direitos fundamentais e na não discriminação, bem como na proteção dos dados pessoais durante a pandemia de COVID-19.

Para além dos temas explicitamente referidos no Regulamento, o presente relatório também contém informações atualizadas sobre o número de Certificados Digitais COVID da UE emitidos, os mais recentes desenvolvimentos técnicos relacionados com o sistema de Certificado Digital COVID da UE e a ligação de outros países terceiros ao sistema. No seguimento do primeiro relatório, contém igualmente informações sobre a emissão de certificados de recuperação com base nos resultados de testes rápidos de antigénio e de anticorpos, a emissão de certificados de teste com base em testes de antigénio laboratoriais e sobre o prazo de aceitação dos certificados de recuperação e vacinação. Por último, o relatório explica por que razão a Comissão adotou efetivamente, em 3 de fevereiro de 2022, uma proposta de prorrogação do Regulamento até 30 de junho de 2023⁸.

para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE), a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19 [COM(2021) 649 final].

⁸ Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2021/953 relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE), a fim de facilitar a livre circulação de pessoas durante a pandemia de COVID-19 [COM(2022) 50 final].

2. APLICAÇÃO DO REGULAMENTO CERTIFICADO DIGITAL COVID DA UE E SEU IMPACTO NOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E NA NÃO DISCRIMINAÇÃO

2.1. Facilitação da livre circulação e da não discriminação

2.1.1. A pandemia de COVID-19 e a livre circulação na UE

O direito de livre circulação e residência no território dos Estados-Membros da UE é um dos direitos mais valorizados pelos cidadãos da UE. Num inquérito Eurobarómetro de 2020⁹, mais de oito em dez inquiridos (84 %) consideravam que a liberdade de circulação dos cidadãos da UE na União proporciona benefícios de modo geral para a economia do respetivo país. O direito fundamental à livre circulação está consagrado no artigo 21.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e no artigo 45.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

O direito de livre circulação e residência no território dos Estados-Membros não é absoluto. O seu exercício pode estar sujeito a limitações, desde que estas sejam aplicadas no respeito dos princípios gerais do direito da União e, em especial, dos princípios da não discriminação¹⁰ e da proporcionalidade¹¹. Por exemplo, o direito de um cidadão da UE a circular e residir livremente pode ser restringido por razões de segurança pública¹².

Durante a pandemia de COVID-19, os Estados-Membros tomaram medidas que limitaram o exercício do direito de livre circulação e residência na UE, a fim de proteger a saúde pública. Estas medidas tinham como objetivo limitar a propagação do SARS-CoV-2 e evitar que os sistemas de saúde excedessem as suas capacidades.

A proteção da saúde pública pode constituir um motivo legítimo para restringir a livre circulação. No entanto, estas limitações relacionadas com a saúde pública devem respeitar os princípios do direito da UE, como a proporcionalidade e a não discriminação. Quaisquer medidas tomadas não devem ir além do estritamente necessário para proteger a saúde pública. A Comissão continuou a sublinhar este ponto, que também está estabelecido no artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento Certificado Digital COVID da UE, nas suas diferentes propostas adotadas sobre a questão da livre circulação durante a pandemia de COVID-19¹³.

9

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

¹⁰ Artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

¹¹ Artigo 52.º, n.º 2, da Carta e Acórdão do Tribunal de 17 de setembro de 2002, *Baumbast e R*, C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493.

¹² Artigo 27.º da Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

¹³ Ver a proposta da Comissão, de 4 de setembro de 2020, de recomendação do Conselho sobre uma abordagem coordenada das restrições impostas à liberdade de circulação em virtude da pandemia de COVID-19 [COM(2020) 499 final], a proposta da Comissão, de 17 de março de 2021, de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um quadro para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, testes e recuperação, a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19 (Certificado Verde Digital) [COM(2021) 130 final], a proposta da Comissão, de

As restrições adotadas pelos Estados-Membros em resposta à pandemia de COVID-19 assumiram diferentes formas. Durante a fase inicial da pandemia, os Estados-Membros chegaram a proibir a entrada ou a saída do seu território, alguns também através da reintrodução de controlos nas fronteiras internas no espaço Schengen. Outras medidas incluíram a necessidade de os viajantes serem submetidos a testes para despistagem da infeção por SARS-CoV-2 ou de cumprirem um período de autoisolamento ou quarentena. Alguns Estados-Membros também exigiram aos viajantes a apresentação de formulários de localização de passageiros ou o cumprimento de outros requisitos de registo antes ou aquando da entrada no seu território.

Desde que sejam necessárias do ponto de vista da saúde pública e respeitem os princípios da não discriminação e da proporcionalidade, determinadas restrições de viagem não constituem uma violação do direito de livre circulação e residência no território da UE.

É neste contexto que o Regulamento Certificado Digital COVID da UE foi adotado. É importante sublinhar que o Regulamento, que instituiu certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19, não exige que os Estados-Membros introduzam limitações ao direito de livre circulação¹⁴. Se um Estado-Membro optar por não exigir um comprovativo de vacinação, teste ou recuperação no contexto do exercício da livre circulação, o Regulamento não o obriga a fazê-lo. Consequentemente, o Regulamento não pode ter um impacto negativo na livre circulação na UE.

Pelo contrário, a Comissão considera que o sistema de Certificados Digitais COVID da UE teve – e continua a ter – um impacto positivo na livre circulação numa altura em que os Estados-Membros estão a limitar o seu exercício por razões de saúde pública. Esse impacto é alcançado assegurando que os cidadãos têm o direito de receber certificados interoperáveis e mutuamente aceites sobre vacinação, testes e recuperação da COVID-19, que podem utilizar ao exercer o seu direito à livre circulação. Sempre que os Estados-Membros isentarem de determinadas restrições à livre circulação as pessoas que possuam comprovativos de vacinação, teste ou recuperação, os regulamentos relativos ao Certificado Digital COVID da UE garantem que os cidadãos possam beneficiar dessas isenções, de forma não discriminatória, com base em certificados emitidos em conformidade com o regulamento.

Sem o Regulamento Certificado Digital COVID da UE, não existiria nenhum destes direitos – nem o de receber um certificado nem o de estar isento de restrições ao mesmo título que os cidadãos de um determinado Estado-Membro com base nesse certificado. Além disso, não existiria uma norma única que garantisse a interoperabilidade transfronteiriça dos certificados COVID-19. Num inquérito realizado pela Comissão no início de fevereiro de 2022, dois

25 de novembro de 2021, de recomendação do Conselho sobre uma abordagem coordenada para facilitar a livre circulação segura durante a pandemia de COVID-19 e que substitui a Recomendação (UE) 2020/1475 [COM(2021) 749 final] e a proposta da Comissão, de 3 de fevereiro de 2022, de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2021/953 relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE), a fim de facilitar a livre circulação de pessoas durante a pandemia de COVID-19 [COM(2022) 50 final].

¹⁴ Ver também o considerando 14 do Regulamento Certificado Digital COVID da UE: «O presente regulamento destina-se a facilitar a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da não discriminação no que diz respeito a restrições à livre circulação durante a pandemia de COVID-19, prosseguindo simultaneamente um elevado nível de proteção da saúde pública. O presente regulamento não deverá ser entendido como facilitando ou incentivando a imposição de restrições à livre circulação, ou de restrições a outros direitos fundamentais, em resposta à pandemia de COVID-19, devido aos seus efeitos prejudiciais para os cidadãos e as empresas da União.»

terços dos Estados-Membros respondentes indicaram que, na ausência da adoção do Certificado Digital COVID da UE, teriam considerado a possibilidade de estabelecer um certificado nacional COVID-19. Embora os prestadores de cuidados de saúde pudessem ter emitido certificados aos cidadãos, não haveria qualquer garantia de que estes seriam aceites – ou, na ausência de uma norma de codificação, compreendidos – noutros Estados-Membros. Além disso, uma grande diversidade de tipos de certificado aumentaria inevitavelmente o risco de fraude e falsificação.

Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, quaisquer restrições à livre circulação de pessoas na UE estabelecidas em resposta à pandemia de COVID-19, incluindo eventuais requisitos definidos pelos Estados-Membros relativos à apresentação de Certificados Digitais COVID da UE, devem ser levantadas logo que a situação epidemiológica o permita. Consequentemente, o período de aplicabilidade do Regulamento Certificado Digital COVID da UE é limitado no tempo, o que significa que deve deixar de ser aplicável quando a pandemia tiver sido ultrapassada e os certificados deixarem de ser necessários para facilitar as viagens.

Recentemente, a UE enfrentou uma vaga de casos de COVID-19 causados pela variante preocupante Ómicron¹⁵. Após um pico nos casos da Ómicron, prevê-se que uma elevada percentagem da população goze, pelo menos durante um determinado período, de proteção contra a COVID-19 devido à vacinação, a uma infeção prévia, ou a ambos os fatores. No entanto, um novo aumento das infeções no segundo semestre de 2022, nomeadamente devido ao surgimento de novas variantes preocupantes do SARS-CoV-2, é uma possibilidade real enquanto o vírus continuar a circular em grande escala num contexto de grandes diferenças nas taxas de vacinação em todo o mundo. Tal como também observou o Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC), subsistem incertezas significativas nesta fase da pandemia de COVID-19¹⁶. Por último, a Organização Mundial da Saúde ainda não declarou o fim da emergência de saúde pública de âmbito internacional causada pelo SARS-CoV-2.

Consequentemente, os Estados-Membros poderão considerar necessário manter ou reintroduzir a exigência de que os cidadãos da UE que exercem o seu direito à livre circulação apresentem comprovativos de vacinação, teste ou recuperação da COVID-19, durante um determinado período após 30 de junho de 2022, data em que atualmente se prevê que o Regulamento Certificado Digital COVID da UE caduque. No inquérito acima referido, praticamente todos os Estados-Membros respondentes indicaram a possível necessidade, no contexto das viagens, de apresentação de comprovativos de vacinação, teste ou recuperação durante o segundo semestre de 2022 e o primeiro semestre de 2023.

Por conseguinte, em 3 de fevereiro de 2022, a Comissão propôs prorrogar por mais 12 meses a aplicação do Regulamento Certificado Digital COVID da UE, de modo a que, caso continuem em vigor certas restrições à livre circulação por razões de saúde pública depois de 30 de junho de 2022, os cidadãos da UE possam continuar a usar os Certificados Digitais COVID da UE como meio eficaz, seguro e respeitador da privacidade para comprovar vacinação, teste e recuperação da COVID-19¹⁷. Tal seria assegurado pela proposta da Comissão.

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

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

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

Tal como sublinhado na proposta, a prorrogação não deve ser entendida como obrigando os Estados-Membros, em especial os que levantam as medidas nacionais de saúde pública, a manterem ou imporem restrições à livre circulação. É perfeitamente possível que os Estados-Membros levantem todas essas medidas enquanto o regulamento estiver em vigor, uma vez que qualquer restrição, incluindo a obrigação de apresentar comprovativos de qualquer dos três acontecimentos médicos abrangidos pelo Certificado Digital COVID da UE, só deve permanecer em vigor enquanto for necessário e proporcionado.

A prorrogação do Regulamento por 12 meses serve assim, para garantir que o Certificado Digital COVID da UE permanece disponível caso seja necessário após junho de 2022.

Em contrapartida, a não prorrogação do regulamento obrigaria a Comissão a pôr termo ao regime de confiança do Certificado Digital COVID da UE no final de junho de 2022. Se a posse de um certificado se revelar de novo necessária posteriormente pelo facto de os Estados-Membros voltarem a impor restrições durante o segundo semestre de 2022 ou no primeiro semestre de 2023, seria extremamente difícil, se não mesmo impossível, restabelecer o sistema a curto prazo, tanto em termos jurídicos como técnicos. Os cidadãos da UE ficariam privados da possibilidade de utilizar os Certificados Digitais COVID da UE como meio bem estabelecido de comprovar o seu estado relativamente à COVID-19 e seriam potencialmente confrontados com a falta de interoperabilidade transfronteiriça dos certificados COVID-19.

2.1.2. Coordenação das restrições à livre circulação relacionadas com a pandemia de COVID-19

Os Estados-Membros podem aplicar restrições à livre circulação por razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública, desde que respeitem as regras e os limites estabelecidos pelo direito da UE. Estas restrições são normalmente adotadas a nível individual – por exemplo, a expulsão de um cidadão da UE que tenha deixado de preencher as condições de residência – e não exigem coordenação entre vários ou todos os Estados-Membros. No entanto, a pandemia demonstrou que, na ausência de coordenação, as limitações unilaterais à livre circulação adotadas pela quase totalidade dos Estados-Membros podem gerar incerteza para os cidadãos da UE, mesmo que as medidas, avaliadas individualmente, estejam em conformidade com o direito da UE.

A fim de assegurar a coordenação em toda a UE, a Comissão tem trabalhado em estreita colaboração com os Estados-Membros desde o início da pandemia para promover a cooperação e o intercâmbio de informações nesta matéria¹⁸. A Comissão considera que, para manter a livre circulação na UE em condições de segurança, é necessária uma abordagem bem coordenada, previsível e transparente na adoção das restrições de viagem impostas para impedir a propagação do vírus e proteger a saúde dos cidadãos.

Em 13 de outubro de 2020, com base numa proposta da Comissão, o Conselho adotou a Recomendação (UE) 2020/1475 sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade

¹⁸ Além disso, a Comissão está atualmente a rever as orientações de 2009 sobre a livre circulação a fim de aumentar a segurança jurídica para os cidadãos da UE no exercício dos seus direitos de livre circulação e assegurar uma aplicação mais eficaz e uniforme da legislação de livre circulação na UE, tal como explicado no Relatório de 2020 sobre a cidadania da UE (https://ec.europa.eu/info/files/eu-citizenship-report-2020-empowering-citizens-and-protecting-their-rights_en).

de circulação em resposta à pandemia de COVID-19¹⁹. A recomendação do Conselho estabeleceu uma abordagem comum sobre os seguintes aspetos fundamentais: aplicação de critérios comuns para decidir se são ou não introduzidas restrições à liberdade de circulação; mapeamento do risco de transmissão da COVID-19, publicado pelo ECDC, com base num código de cores convencionado; e abordagem coordenada das eventuais medidas que possam ser aplicadas às pessoas que se deslocam entre as diversas áreas. Em resposta à evolução da pandemia, a Recomendação do Conselho sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação foi atualizada várias vezes desde outubro de 2020²⁰.

A adoção do Regulamento Certificado Digital COVID da UE pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, em 14 de junho de 2021, constituiu outro avanço importante a este respeito. Um dos objetivos do regulamento é contribuir para facilitar o levantamento gradual das restrições à livre circulação adotadas pelos Estados-Membros, em conformidade com o direito da UE, para limitar a propagação do SARS-CoV-2, de forma coordenada. A fim de tirar o melhor partido possível deste regime do Certificado Digital COVID da UE, o Conselho adaptou, no mesmo dia, a abordagem coordenada estabelecida na Recomendação (UE) 2020/1475²¹. O Conselho observou que os certificados emitidos em conformidade com o Regulamento Certificado Digital COVID da UE devem constituir o principal instrumento a utilizar no contexto das viagens na UE²². Além disso, a recomendação do Conselho estabeleceu um entendimento comum das condições em que as pessoas vacinadas devem ser isentas das restrições de viagem, bem como períodos de validade normais para os testes de despistagem da infeção pelo SARS-CoV-2.

O Regulamento Certificado Digital COVID da UE, associado à abordagem coordenada estabelecida na recomendação do Conselho, ajudou os cidadãos da UE a exercerem o seu direito à livre circulação com relativa facilidade durante o verão de 2021. Desde então, a taxa de vacinação aumentou significativamente em toda a UE e a implementação do Certificado Digital COVID da UE progrediu a um ritmo acelerado. Ao mesmo tempo, as vagas de infeções por COVID-19 causadas pelas variantes preocupantes Delta e Ómicron durante o inverno de 2021/2022 levaram os Estados-Membros a adotar medidas adicionais de saúde pública, algumas das quais relacionadas com as viagens entre Estados-Membros, com o intuito de proteger a saúde das pessoas, bem como a capacidade dos sistemas de saúde.

Em 25 de janeiro de 2022, o Conselho adotou a Recomendação (UE) 2022/107²³ sobre uma abordagem coordenada para facilitar a livre circulação segura durante a pandemia de COVID-19 e que substituiu a Recomendação (UE) 2020/1475, passando de uma abordagem «regional» para uma abordagem «baseada na pessoa». A recomendação prevê que os titulares

¹⁹ Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho, de 13 de outubro de 2020, sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19 (JO L 337 de 14.10.2020, p. 3).

²⁰ Recomendação (UE) 2021/119 do Conselho, de 1 de fevereiro de 2021, que altera a Recomendação (UE) 2020/1475 sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19 (JO L 36I de 2.2.2021, p. 1); e Recomendação (UE) 2021/961 do Conselho, de 14 de junho de 2021, que altera a Recomendação (UE) 2020/1475 sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19 (JO L 213I de 16.6.2021, p. 1).

²¹ Recomendação (UE) 2021/961 do Conselho, de 14 de junho de 2021, que altera a Recomendação (UE) 2020/1475 sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19 (JO L 213I de 16.6.2021, p. 1).

²² Considerando 9 da Recomendação (UE) 2021/961 do Conselho.

²³ Recomendação (UE) 2022/107 do Conselho de 25 de janeiro de 2022 sobre uma abordagem coordenada para facilitar a livre circulação segura durante a pandemia de COVID-19 e que substituiu a Recomendação (UE) 2020/1475 (JO L 18 de 27.1.2022, p. 110).

de um Certificado Digital COVID da UE válido não devem, em princípio, ser sujeitos a restrições adicionais, como testes ou quarentena, independentemente do seu local de partida na UE. As pessoas que não sejam titulares de um Certificado Digital COVID da UE válido podem ser obrigadas a submeter-se a um teste antes da chegada ou, no máximo, 24 horas depois da chegada. Os viajantes com uma função ou necessidade essencial, os trabalhadores transfronteiriços e as crianças com menos de 12 anos não devem ser obrigados a ser titulares de um Certificado Digital COVID da UE válido.

Esta abordagem baseada na pessoa reforça ainda mais a livre circulação de todos os viajantes de forma não discriminatória, já que os viajantes podem circular livremente com base num certificado de vacinação, teste ou recuperação. Desde a adoção da Recomendação (UE) 2022/107 do Conselho, os Estados-Membros têm vindo a adaptar cada vez mais os seus requisitos de viagem a esta abordagem baseada na pessoa. Em 4 de março de 2022, vinte e um Estados-Membros não impunham quaisquer restrições de viagem adicionais aos titulares de um Certificado Digital COVID da UE em circunstância alguma, ou não tinham qualquer restrição de viagem em vigor.

Nem a Recomendação (UE) 2022/107 do Conselho nem, tal como acima referido, o Regulamento Certificado Digital COVID da UE obrigam os Estados-Membros a exigir aos viajantes que sejam titulares de um Certificado Digital COVID da UE. Pelo contrário, a Comissão tem vindo a incentivar os Estados-Membros, em especial os que levantam as medidas nacionais de saúde pública, a levantar também essas medidas²⁴. Cinco Estados-Membros²⁵ já suprimiram o requisito de ser titular de um Certificado Digital COVID da UE para entrar nos respetivos territórios.

O Certificado Digital COVID da UE e a Recomendação (UE) 2022/107 do Conselho (bem como a sua antecessora, a Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho), foram, por conseguinte, instrumentos importantes para facilitar a livre circulação na UE durante a pandemia de COVID-19. Estes instrumentos procuraram garantir uma abordagem bem coordenada à adoção de restrições à liberdade de circulação e continuarão a ser importantes para o levantamento dessas restrições, à medida que a situação epidemiológica melhorar.

2.1.3. Assegurar uma abordagem não discriminatória

O regime do Certificado Digital COVID da UE assegura a não discriminação através da inclusão de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação. Todos os Estados-Membros são obrigados a emitir os três tipos de certificados e a Recomendação (UE) 2022/107 do Conselho estabelece uma abordagem coordenada quanto à sua aceitação. Consequentemente, o maior número possível de pessoas podem beneficiar de um Certificado Digital COVID da UE ao exercerem o seu direito à livre circulação. Tal como sublinhado no seu considerando 36, o Regulamento Certificado Digital COVID da UE não pode ser interpretado como estabelecendo uma obrigação de vacinação e não é um «passaporte de vacinação».

Ao mesmo tempo, a vacinação, o teste ou a recuperação não podem ser considerados equivalentes do ponto de vista da saúde pública, uma vez que as pessoas não vacinadas e parcialmente vacinadas continuam a correr um risco muito mais elevado de complicações

²⁴ Ver também COM(2022) 50 final.

²⁵ DK, IE, LT, SI e SE.

clínicas graves²⁶. Estes elementos são igualmente refletidos nas regras intrinsecamente diferentes relativas à validade dos certificados.

O Regulamento Certificado Digital COVID da UE não obriga os Estados-Membros a aceitar os três tipos de certificados. Esta continua a ser uma decisão política dos Estados-Membros no domínio da saúde pública, tendo alguns Estados-Membros efetivamente decidido não aceitar determinados certificados, nomeadamente os certificados de recuperação.

No entanto, se um Estado-Membro aceitar um comprovativo de vacinação, teste ou recuperação da infeção pelo SARS-CoV-2 a fim de levantar restrições à livre circulação, deve aceitar, nas mesmas condições, os Certificados Digitais COVID da UE emitidos para o mesmo acontecimento médico. Um Certificado Digital COVID da UE tem o mesmo valor, independentemente do Estado-Membro em que a vacina foi administrada ou do teste realizado. Por último, tal como sublinhado no ponto 5 da Recomendação (UE) 2022/107 do Conselho, as restrições de viagem não podem basear-se na nacionalidade da pessoa em causa.

2.1.4. Informação recebida com base no artigo 11.º do Regulamento Certificado Digital COVID da UE

A Comissão continua a acompanhar a aplicação, pelos Estados-Membros, do Regulamento Certificado Digital COVID da UE e da Recomendação do Conselho sobre uma abordagem coordenada para facilitar a livre circulação segura durante a pandemia de COVID-19. As informações dos Estados-Membros sobre o Certificado Digital COVID da UE são obtidas através de quadros recapitulativos, apresentados pelos Estados-Membros à Comissão e ao Conselho, e estão igualmente disponíveis na plataforma Re-open EU, que é uma ferramenta interativa, disponível em linha e como aplicação móvel²⁷.

O Regulamento Certificado Digital COVID da UE estabelece que só é possível impor restrições adicionais aos titulares do Certificado Digital COVID da UE se estas forem necessárias e proporcionadas para salvaguardar a saúde pública em resposta à pandemia de COVID-19. Os Estados-Membros estão obrigados a informar a Comissão e os outros Estados-Membros com 48 horas de antecedência sempre que decidam impor restrições adicionais²⁸.

Entre 13 de outubro de 2021 e 4 de março de 2022, os seguintes Estados-Membros apresentaram informações nos termos desta disposição: Áustria, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Finlândia, Grécia, Itália, Irlanda, Letónia, Portugal e Suécia. Este aumento das notificações em comparação com o relatório anterior pode explicar-se pelas medidas de emergência tomadas em resposta à variante Ómicron. Os requisitos adicionais notificados por estes Estados-Membros incluíam, por exemplo, testes antes da partida ou testes após a chegada, incluindo para viajantes vacinados e/ou recuperados. Numa minoria muito pequena de casos, foram aplicados requisitos de quarentena.

Na fase inicial de emergência da variante Ómicron, a Comissão considerou que, em conformidade com o princípio da precaução, os requisitos adicionais de testes antes da partida constituíam um meio adequado que os Estados-Membros poderiam ponderar no âmbito de uma medida de emergência destinada a retardar a propagação dessa nova

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

²⁷ <https://reopen.europa.eu/pt>

²⁸ Artigo 11.º do Regulamento Certificado Digital COVID da UE.

variante²⁹. Contudo, entretanto, dada a transmissão comunitária em grande escala da Ómicron em toda a UE, a Comissão solicitou aos Estados-Membros que levantassem todos os requisitos de realização de testes relacionados com viagens no interior da UE impostos às pessoas vacinadas e recuperadas em resposta ao aparecimento desta variante. Até 4 de março de 2022, nenhum Estado-Membro mantinha restrições adicionais impostas especificamente para responder à variante Ómicron.

A Comissão continuará a acompanhar a conformidade com o direito da UE de todas as medidas de saúde pública dos Estados-Membros ainda em vigor e que afetam o direito dos cidadãos à livre circulação, em especial com os princípios da não discriminação e da proporcionalidade.

2.1.5. Outra informação sobre a aplicação do Regulamento Certificado Digital COVID da UE

O Regulamento Certificado Digital COVID da UE estabelece que os certificados de vacinação devem ser emitidos pelo Estado-Membro onde a vacina foi administrada. Se os cidadãos forem vacinados em dois Estados-Membros diferentes, o primeiro Estado-Membro deve emitir um Certificado Digital COVID da UE indicando a primeira dose e o segundo Estado-Membro deve emitir, mediante apresentação de prova de que a primeira dose foi administrada noutro Estado-Membro, um Certificado Digital COVID da UE indicando a segunda dose (o certificado deve indicar «2/2» como o número de doses administradas). As mesmas regras aplicam-se às doses de reforço; o Estado-Membro onde a dose de reforço é administrada deve emitir, mediante prova de que a série de vacinação primária foi administrada noutro Estado-Membro, um Certificado Digital COVID da UE indicando a última dose (o certificado deve indicar «3/3» ou «2/1», consoante o tipo de vacina). Estas regras são também clarificadas na proposta da Comissão de prorrogar a aplicação do Regulamento (ver secção 2.9).

Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento Certificado Digital COVID da UE, os certificados de vacinação emitidos por um Estado-Membro na sequência da administração de uma dose de vacina contra a COVID-19 devem conter efetivamente «o número de doses administradas ao titular», ou seja, não apenas o número de doses administradas no Estado-Membro que emite os certificados. Uma vez que deve ser emitido um certificado após a administração de cada dose, o cidadão em causa deve, em princípio, ser titular de um Certificado Digital COVID da UE, que constitui uma prova fiável da administração de doses anteriores.

A emissão de certificados de vacinação corretos no formato do Certificado Digital COVID da UE não deve estar sujeita a requisitos administrativos adicionais que não estejam previstos no Regulamento Certificado Digital COVID da UE. Nomeadamente, o Regulamento Certificado Digital COVID da UE não exige que a pessoa em causa esteja registada no sistema de saúde do Estado-Membro que administra a vacina, nem que forneça o número de lote de doses anteriores, antes da emissão de um Certificado Digital COVID da UE.

No entanto, em certos casos, cidadãos comunicaram dificuldades em obter Certificados Digitais COVID da UE corretos, em especial certificados de vacinação. Por exemplo,

²⁹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Enfrentar em conjunto os desafios atuais e emergentes da COVID-19» [COM(2021) 764 final].

cidadãos comunicaram problemas em obter um Certificado Digital COVID da UE no Estado-Membro onde foram vacinados por não possuírem um número de registo nacional ou de segurança social. Outros problemas ocorreram quando os cidadãos receberam doses de vacina contra a COVID-19 em diferentes Estados-Membros. De um modo geral, os cidadãos comunicaram que, quando receberam a segunda dose ou a dose de reforço num Estado-Membro, o Certificado Digital COVID da UE que lhes foi emitido posteriormente omitia as doses anteriores administradas noutro Estado-Membro. Nestes casos, o número de doses indicadas no último certificado não refletia o número correto de doses administradas à pessoa em causa.

Tal como sublinhado no seu primeiro relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento, a Comissão prosseguiu os seus contactos regulares com os Estados-Membros para ajudar a resolver estas questões a nível técnico o mais rapidamente possível. Muitas questões já foram resolvidas desta forma. A fim de obter uma visão geral dos problemas subsistentes, a Comissão realizou um inquérito aos Estados-Membros sobre este tema no final de 2021 e solicitou às respetivas autoridades que resolvessem os problemas identificados. A Comissão está atualmente a analisar as respostas dos Estados-Membros e assegurará o acompanhamento adequado das questões pendentes.

Algumas destas questões estão relacionadas com a natureza deliberadamente descentralizada do regime do Certificado Digital COVID da UE, que não cria uma base de dados a nível da UE para vacinação, teste ou recuperação da COVID-19, nem interliga as bases de dados desse tipo existentes a nível dos Estados-Membros. Consequentemente, não há um intercâmbio automático de dados que permita aos Estados-Membros emitir facilmente certificados tendo em conta as informações armazenadas noutro Estado-Membro, como as informações sobre uma dose de vacina contra a COVID-19 administrada anteriormente. Por conseguinte, os Estados-Membros precisam que sejam os cidadãos a apresentar uma prova da administração de doses anteriores noutros Estados-Membros, nomeadamente sob a forma de Certificados Digitais COVID da UE.

Para prestar informações adicionais aos cidadãos, a Comissão publicou respostas às perguntas mais frequentes sobre o Certificado Digital COVID da UE, as vacinas e as restrições de viagem³⁰, que foram atualizadas em 11 de março de 2022.

2.2. Proteção dos dados pessoais

O Regulamento Certificado Digital COVID da UE e a sua aplicação estão em plena conformidade com as regras da UE sobre proteção de dados, assegurando, por exemplo, que a quantidade de dados recolhidos se limita ao necessário para alcançar o seu objetivo. Em especial, prevê que os dados pessoais acedidos no âmbito do processo de verificação não podem ser conservados. O Certificado Digital COVID da UE é armazenado e verificado fora de linha, pelo que o Estado-Membro emissor não é informado da verificação de um certificado. A Comissão vela igualmente pela conformidade com o princípio da minimização dos dados no contexto dos atos de execução e dos atos delegados adotados nos termos das disposições do regulamento.

A segurança dos próprios Certificados Digitais COVID da UE tem-se revelado sólida. Assegurar o respeito pela proteção de dados, incluindo a segurança da informação, nos

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

sistemas de emissão é uma responsabilidade que incumbe aos Estados-Membros. Embora tenha sido comunicada a existência de certificados emitidos de forma fraudulenta, não há motivos para crer que as chaves criptográficas utilizadas para assinar e autenticar os Certificados Digitais COVID da UE tenham sido postas em causa (ver também a secção 2.6.2).

Sempre que os Estados-Membros decidam utilizar o Certificado Digital COVID da UE para fins internos, tal deve ser previsto na legislação nacional, que tem de cumprir os requisitos em matéria de proteção de dados (ver também a secção 2.5)³¹. O cumprimento dessas regras nacionais incumbe às autoridades nacionais.

2.3. Viagens e turismo

A pandemia de COVID-19 teve um impacto grave em vários setores, sendo os transportes e o turismo particularmente afetados. Neste contexto difícil, o Certificado Digital COVID da UE e os esforços para estabelecer uma abordagem coordenada das viagens a nível da UE foram, de um modo geral, bem acolhidos pelas associações de viagens e turismo como desenvolvimentos importantes para permitir e incentivar os cidadãos a viajar ao proporcionar a previsibilidade necessária. Além disso, o impacto positivo do sistema de Certificados Digitais COVID da UE estende-se para além da UE.

Desde a eclosão da pandemia de COVID-19, os transportes têm sido um dos setores mais gravemente afetados. Na sequência das várias vagas de infeções e das diferentes medidas tomadas para as conter, foram identificados vários fatores determinantes do impacto da pandemia neste setor. A curto prazo, os impactos são determinados pelas medidas de confinamento, por outras restrições, bem como pelos esforços voluntários das pessoas que procuram evitar a infeção. Além disso, as alterações nas atividades de transporte podem dever-se a vários fatores: a evolução da pandemia, incluindo a taxa de vacinação, as alterações comportamentais (aceitação da vacinação, necessidade/vontade de viajar, escolha do modo de viagem), bem como a recuperação económica do setor dos serviços de transporte.

Uma análise do número de voos comerciais³² mostra que o nível mais baixo se registou nos meses de maio e junho de 2020, que correspondem ao período de confinamento e às rigorosas restrições de viagem na maioria dos Estados-Membros. Com exceção dos primeiros três meses, a nível da UE, o número de voos foi mais elevado em 2021 do que em 2020 em todos os meses, tendo seguido o mesmo padrão sazonal que nos anos anteriores: a nível da UE, os números mais elevados foram atingidos em julho e agosto, com um pico em agosto, seguido por uma diminuição gradual nos meses seguintes. Uma análise dos dados disponíveis sobre o número de passageiros que viajam por via aérea³³ parece confirmar este padrão: o nível mais elevado de passageiros por via aérea foi atingido em julho e agosto de 2021, coincidindo com a implementação do Certificado Digital COVID da UE. No entanto, o nível de 2019 não foi atingido em nenhum dos países com dados disponíveis³⁴.

As associações de viagens e turismo acolheram favoravelmente o Certificado Digital COVID da UE como um importante contributo para o relançamento do ecossistema turístico da UE

³¹ Considerando 48 do Regulamento Certificado Digital COVID da UE.

³² Eurostat, «Commercial flights by reporting country – monthly data» (não traduzido para português), 10.2.2022, disponível em: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=avia_tf_cm&lang=en

³³ Eurostat, «Air passenger transport by reporting country» (não traduzido para português), 14.2.2022, disponível em: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=avia_paoc&lang=en

³⁴ Não estão disponíveis dados para BE, EL, RO e SI.

durante a época de verão de 2021 e para além dessa data. A aliança do Manifesto do Turismo para o Crescimento e o Emprego («European Tourism Manifesto»), um grupo de 70 organizações públicas e privadas de viagens e turismo, declarou que «a aplicação do Certificado Digital COVID da UE tem sido um enorme êxito»³⁵.

Embora se destine a facilitar a livre circulação na UE, o Certificado Digital COVID da UE tem também contribuído cada vez mais para restabelecer as viagens internacionais para a UE e fora dela. Neste contexto, o Conselho adotou, em 22 de fevereiro de 2022, uma alteração à Recomendação (UE) 2020/912 do Conselho relativa à restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE e ao eventual levantamento de tal restrição³⁶. Nela se prevê que os Estados-Membros levistem a restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE para as pessoas vacinadas com uma vacina aprovada pela UE ou pela OMS e para as pessoas que tenham recuperado da COVID-19 antes de viajarem para a UE (ver também a secção 2.4 a seguir). O Certificado Digital COVID da UE e os certificados COVID-19 emitidos por países terceiros considerados equivalentes em conformidade com o procedimento estabelecido no Regulamento devem ser utilizados como principal meio de comprovar a realização de testes e a vacinação e como o único meio de comprovar a recuperação, uma vez que podem ser verificados de forma segura. Por último, embora não esteja abrangido pelo Regulamento, o Certificado Digital COVID da UE pode facilitar as viagens de cidadãos da UE para países terceiros, em especial os que estão ligados ao sistema da UE através de uma «decisão de equivalência» (ver secção 2.7.1).

Consequentemente, as organizações internacionais que se ocupam de temas relacionados com o turismo manifestaram o seu apoio ao Certificado Digital COVID da UE e/ou reconheceram que este se tornou uma norma internacional para a facilitação das viagens durante a pandemia de COVID-19. Entre estas, incluem-se a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos³⁷, a Organização Mundial do Turismo³⁸ e o Grupo dos Vinte (G20)³⁹.

O Certificado Digital COVID da UE não só facilitou as viagens dos cidadãos da UE, como também lhes proporcionou um documento fiável e aceite que poderiam utilizar caso o seu Estado-Membro de destino utilizasse certificados COVID-19 para fins nacionais, como o acesso a restaurantes, bares ou hotéis (para mais informações sobre a utilização nacional do Certificado Digital COVID da UE, ver secção 2.5).

2.4. Aceitação dos diferentes tipos de vacinas e testes contra a COVID-19

Tal como previsto no Regulamento, no âmbito do levantamento das restrições à livre circulação, os Estados-Membros estão obrigados a aceitar os certificados de vacinação relativos a vacinas que tenham obtido uma autorização de introdução no mercado da UE⁴⁰. Além disso, os Estados-Membros podem também decidir⁴¹, sem a isso serem obrigados, levantar as restrições aos viajantes que tenham recebido uma vacina que tenha concluído o

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

³⁶ Recomendação (UE) 2022/290 do Conselho, de 22 de fevereiro de 2022, que altera a Recomendação (UE) 2020/912 do Conselho relativa à restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE e ao eventual levantamento de tal restrição (JO L 43 de 24.2.2022, p. 79).

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

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

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

⁴⁰ Artigo 5.º, n.º 5, primeiro parágrafo, do Regulamento Certificado Digital COVID da UE.

⁴¹ Artigo 5.º, n.º 5, segundo parágrafo, do Regulamento Certificado Digital COVID da UE.

procedimento de listagem da Organização Mundial da Saúde (OMS) para utilizações de emergência⁴² ou tenha sido autorizada a nível nacional noutro Estado-Membro⁴³.

Os Estados-Membros têm vindo a aceitar cada vez mais as vacinas que concluíram o procedimento de listagem da OMS para utilizações de emergência. A Comissão também consultou os Estados-Membros no âmbito do Comité de Segurança da Saúde, criado pelo artigo 17.º da Decisão 1082/2013/UE⁴⁴, para recolher informações sobre as vacinas contra a COVID-19 não autorizadas a nível da UE que aceitam a fim de dispensar as medidas relacionadas com as viagens, como os testes adicionais ou a quarentena. Tal como acima referido, a última alteração à Recomendação (UE) 2020/912 do Conselho, relativa à restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE e ao eventual levantamento de tal restrição, prevê que os Estados-Membros levantem a restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE também para as pessoas vacinadas com uma vacina aprovada pela OMS. No entanto, esses viajantes podem ser sujeitos a requisitos adicionais, como a realização de testes, o cumprimento de quarentena ou a administração de uma vacina autorizada pela UE.

No que diz respeito aos testes para despistagem da infeção por SARS-CoV-2, cerca de dois terços dos Estados-Membros aceitam, no contexto das viagens, os certificados emitidos com base em testes rápidos de antigénio de elevada qualidade. Os Estados-Membros que não aceitam os testes rápidos de antigénio mencionam, em especial, as taxas mais elevadas de falsos negativos como razão para a não aceitação desses certificados. O Regulamento Certificado Digital COVID da UE não os obriga a fazê-lo, desde que tal se processe de forma não discriminatória.

2.5. Utilização do Certificado Digital COVID da UE para fins nacionais

O Regulamento Certificado Digital COVID da UE aplica-se à utilização dos certificados para viajar na UE durante a pandemia de COVID-19. Não exige nem proíbe a utilização dos certificados COVID-19 para fins nacionais, nomeadamente para regular o acesso a eventos, restaurantes, recintos desportivos, transportes públicos ou locais de trabalho.

Se os Estados-Membros decidirem utilizar o Certificado Digital COVID da UE para outros fins, tal deve ser previsto na legislação nacional, que tem de cumprir, em especial, os requisitos de proteção de dados⁴⁵. Simultaneamente, sempre que um Estado-Membro estabeleça um sistema de certificados COVID-19 para fins nacionais, deve assegurar que os Certificados Digitais COVID da UE também possam ser utilizados⁴⁶. Assim se garante que os viajantes provenientes de outros Estados-Membros possam utilizar os seus certificados durante a sua estada.

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

⁴³ Com base nas disposições da Diretiva 2001/83/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de novembro de 2011, que estabelece um código comunitário relativo aos medicamentos para uso humano (JO L 311 de 28.11.2001, p. 67).

⁴⁴ Decisão n.º 1082/2013/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013, relativa às ameaças sanitárias transfronteiriças graves e que revoga a Decisão n.º 2119/98/CE (JO L 293 de 5.11.2013, p. 1).

⁴⁵ Considerando 48 do Regulamento Certificado Digital COVID da UE.

⁴⁶ Considerando 49 do Regulamento Certificado Digital COVID da UE.

Desde o último relatório sobre a aplicação do Regulamento Certificado Digital COVID da UE, a utilização de certificados COVID-19 para fins nacionais sofreu alterações. Em resposta ao aumento do número de casos no outono de 2021, alguns Estados-Membros exigiram a utilização de certificados COVID-19 para fins adicionais, por exemplo, no contexto dos transportes públicos nacionais ou do acesso ao local de trabalho. No entanto, no início de 2022, alguns Estados-Membros começaram a limitar ou a abandonar totalmente a exigência de certificados COVID-19 para fins nacionais. No inquérito realizado pelo Comité de Segurança da Saúde, cinco países⁴⁷ indicaram que a utilização interna do Certificado Digital COVID da UE já tinha sido suspensa e cinco indicaram que estavam em curso debates sobre a sua suspensão⁴⁸.

Dado que a utilização interna dos certificados COVID-19 não é abrangida pelo Regulamento Certificado Digital COVID da UE, os Estados-Membros podem igualmente estabelecer as suas próprias regras e condições de aceitação. A Comissão continua a incentivar os Estados-Membros a harmonizarem as suas regras de utilização interna com as regras de aceitação aplicáveis no contexto das viagens, mas subsistem divergências. Por exemplo, embora oito Estados-Membros tenham declarado no inquérito que os certificados de vacinação que comprovam a conclusão da série de vacinação primária são aceites para utilização nacional durante 270 dias, em conformidade com as regras aplicáveis no contexto das viagens, os restantes Estados-Membros indicaram prazos de aceitação diferentes. Doze Estados-Membros declararam que os certificados que comprovam a administração de uma dose de reforço são aceites para utilização nacional por um período de tempo indeterminado, como é o caso no contexto das viagens.

Os investigadores procuraram estimar o impacto dos requisitos do certificado COVID-19. Um artigo preliminar da autoria de investigadores da Universidade Simon Fraser, na Colúmbia Britânica, estima um aumento considerável das vacinações e ganhos cumulativos duradouros após o anúncio de um requisito de certificado COVID-19 nacional, em relação à tendência anterior ao anúncio⁴⁹. Um artigo publicado na revista científica *The Lancet* conclui que a introdução dos certificados COVID-19 conduziu a um aumento da vacinação 20 dias antes da sua implementação, por efeito de antecipação, com um efeito duradouro até 40 dias depois⁵⁰. Um documento de trabalho publicado por investigadores do grupo de reflexão Bruegel estima que o anúncio dos certificados COVID durante o verão de 2021 conduziu a um aumento da taxa de vacinação em França de 13 pontos percentuais da população total até ao final do ano, de 6,2 pontos percentuais na Alemanha e de 9,7 pontos percentuais em Itália⁵¹. Além disso, os autores estimam que tal permitiu evitar mais 3 979 mortes em França, 1 133 na Alemanha e 1 331 em Itália, além de evitar perdas no produto interno bruto de 6 000 milhões de EUR em França, 1 400 milhões de EUR na Alemanha e 2 100 milhões de EUR em Itália. Os autores afirmam, nomeadamente, que a implementação dos certificados COVID reduziu substancialmente a pressão sobre as unidades de cuidados intensivos e, em França, impediu que os níveis de ocupação fossem ultrapassados nos locais onde foram instaurados confinamento prévios.

⁴⁷ CZ, ES, FI, LI e NO.

⁴⁸ EE, HR, LV, AT e 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. Implementação técnica

2.6.1. Número de Certificados Digitais COVID da UE emitidos

Até 1 de março de 2022, os Estados-Membros emitiram mais de 1 720 milhões de Certificados Digitais COVID da UE, dos quais 1 150 milhões de certificados de vacinação, 511 milhões de certificados de teste e 55 milhões de certificados de recuperação⁵². O anexo I contém uma discriminação pormenorizada por Estado-Membro.

2.6.2. EU Gateway e trabalho técnico

As especificações técnicas, normas e orientações tendo em vista uma emissão, uma verificação e uma aceitação comuns do Certificado Digital COVID da UE foram elaboradas conjuntamente pela Comissão e pelos Estados-Membros, no âmbito da rede de saúde em linha⁵³. Todas as especificações desenvolvidas pela rede de saúde em linha baseiam-se em normas abertas e estão publicadas em fonte aberta no respetivo sítio Web⁵⁴ e no GitHub⁵⁵. Tal facilitou a interoperabilidade com os sistemas desenvolvidos pelos países terceiros (ver secção 2.7.1 *infra*).

Desde outubro de 2021, os trabalhos a nível técnico para continuar a melhorar o sistema de Certificados Digitais COVID da UE incluíram o aperfeiçoamento da codificação das doses de reforço (ver secção 2.8.1 *infra*) e, em especial, o desenvolvimento de um mecanismo de intercâmbio de listas de Certificados Digitais COVID da UE revogados.

O Regulamento Certificado Digital COVID da UE estabelece que o seu regime de confiança pode apoiar o intercâmbio de listas de revogação de certificados que contenham os identificadores únicos dos certificados revogados⁵⁶. A revogação de certificados pode ajudar a proteger a saúde pública quando os certificados tenham sido emitidos erradamente, devido a fraude ou na sequência da suspensão de um lote de vacinas contra a COVID-19 considerado defeituoso⁵⁷.

Desde que o Certificado Digital COVID da UE foi implementado que tem havido denúncias de emissão fraudulenta de um pequeno número de Certificados Digitais COVID da UE. Conforme apurado pela Comissão junto dos Estados-Membros, estes casos limitados resultaram, de um modo geral, do facto de determinados membros do pessoal de entidades emittentes de certificados autorizados terem emitido certificados válidos de forma fraudulenta ou irregular. Mantém-se a importância de as autoridades nacionais continuarem a assegurar o acompanhamento desses casos.

Neste contexto, vários Estados-Membros já aplicaram soluções de revogação a nível nacional, ou seja, em relação aos certificados que eles próprios emitem. A Comissão, em colaboração com peritos dos Estados-Membros, tem trabalhado no sentido de desenvolver um

⁵² Nos casos em que os Estados-Membros apenas puderam fornecer um valor total para os três tipos de certificados, esse valor foi incluído no número de certificados de vacinação emitidos, dado que estes constituem a grande maioria de certificados emitidos.

⁵³ A rede de saúde em linha é uma rede voluntária que liga as autoridades nacionais responsáveis pela saúde eletrónica designadas pelos Estados-Membros, criada com base no artigo 14.º da Diretiva 2011/24/UE.

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

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

⁵⁶ Artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento Certificado Digital COVID da UE.

⁵⁷ Considerando 19 do Regulamento Certificado Digital COVID da UE.

mecanismo que permita um intercâmbio rápido e seguro das listas de revogação de certificados entre os Estados-Membros através do Portal do Certificado Digital COVID da UE («EU Gateway»), que é o elemento central do regime de confiança. Fê-lo porque, embora o sistema de Certificados Digitais COVID da UE seja capaz de revelar imediatamente os certificados falsificados, os certificados autênticos emitidos ilegalmente com base em documentação falsa e o acesso não autorizado ou com intenção fraudulenta não podem ser detetados noutros Estados-Membros, a menos que as listas de certificados revogados gerados a nível nacional sejam partilhadas entre os Estados-Membros. A solução desenvolvida deverá estar operacional nas próximas semanas.

2.7. Aspetos internacionais do sistema de Certificados Digitais COVID da UE

2.7.1. Interligar a Europa e países terceiros

O Regulamento estabelece que a Comissão pode adotar uma decisão para determinar a equivalência dos certificados de um país terceiro com os Certificados Digitais COVID da UE («decisões de equivalência») para efeitos de facilitar o exercício do direito de livre circulação dos seus titulares. Tal resulta na ligação desse país terceiro ao EU Gateway. O primeiro relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Certificado Digital COVID da UE contém informações pormenorizadas sobre este processo.

Tal como explicado nesse primeiro relatório, a Comissão já tinha adotado decisões de equivalência sobre os certificados COVID-19 emitidos pelos seguintes países: Albânia, Andorra, Ilhas Faroé, Israel, Mónaco, Marrocos, Macedónia do Norte, Panamá, São Marinho, Turquia, Ucrânia e o Estado da Cidade do Vaticano. Além disso, a Suíça está ligada ao sistema de Certificado Digital COVID da UE com base numa decisão de equivalência adotada nos termos do artigo 3.º, n.º 10, do Regulamento, tendo em conta o Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, sobre a livre circulação de pessoas⁵⁸. Para além dos países terceiros e territórios interligados com base numa decisão de equivalência, a Islândia, o Listenstaine e a Noruega estão interligados com base na incorporação do Regulamento no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu.

Desde então, e até ao final de fevereiro de 2022, a Comissão adotou decisões de equivalência adicionais relativas à Arménia⁵⁹, Benim⁶⁰, Cabo Verde⁶¹, Salvador⁶², Geórgia⁶³, Jordânia⁶⁴,

⁵⁸ JO L 114 de 30.4.2002, p. 6.

⁵⁹ Decisão de Execução (UE) 2021/1894 da Comissão, de 28 de outubro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pela República da Arménia aos certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 384 de 29.10.2021, p. 109).

⁶⁰ Decisão de Execução (UE) 2022/206 da Comissão, de 15 de fevereiro de 2022, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pela República do Benim aos certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 34 de 16.2.2022, p. 46).

⁶¹ Decisão de Execução (UE) 2021/2189 da Comissão, de 9 de dezembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados da COVID-19 emitidos pela República de Cabo Verde aos certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 443I de 10.12.2021, p. 7).

⁶² Decisão de Execução (UE) 2021/2113 da Comissão, de 30 de novembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-

Líbano⁶⁵, Moldávia⁶⁶, Montenegro⁶⁷, Nova Zelândia⁶⁸, Sérvia⁶⁹, Singapura⁷⁰, Taiwan⁷¹, Tailândia⁷², Tunísia⁷³, Togo⁷⁴, Emirados Árabes Unidos⁷⁵, Reino Unido⁷⁶ e Uruguai⁷⁷.

19 emitidos pela República do Salvador aos certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 429 de 1.12.2021, p. 152).

⁶³ Decisão de Execução (UE) 2021/1995 da Comissão, de 15 de novembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pela Geórgia aos certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 405 de 16.11.2021, p. 26).

⁶⁴ Decisão de Execução (UE) 2022/207 da Comissão, de 15 de fevereiro de 2022, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pelo Reino Haxemita da Jordânia aos certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 34 de 16.2.2022, p. 49).

⁶⁵ Decisão de Execução (UE) 2021/2187 da Comissão, de 9 de dezembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados da COVID-19 emitidos pela República Libanesa aos certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 443I de 10.12.2021, p. 1).

⁶⁶ Decisão de Execução (UE) 2021/1994 da Comissão, de 15 de novembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pela República da Moldávia aos certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 405 de 16.11.2021, p. 23).

⁶⁷ Decisão de Execução (UE) 2021/2297 da Comissão, de 21 de dezembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pelo Montenegro aos certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 458 de 22.12.2021, p. 524).

⁶⁸ Decisão de Execução (UE) 2021/1993 da Comissão, de 15 de novembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pela Nova Zelândia aos certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 405 de 16.11.2021, p. 20).

⁶⁹ Decisão de Execução (UE) 2021/1996 da Comissão, de 15 de novembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pela República da Sérvia aos certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 405 de 16.11.2021, p. 29).

⁷⁰ Decisão de Execução (UE) 2021/2057 da Comissão, de 24 de novembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pela República de Singapura aos certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 420 de 25.11.2021, p. 129).

⁷¹ Decisão de Execução (UE) 2021/2300 da Comissão, de 21 de dezembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos por Taiwan aos certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 458 de 22.12.2021, p. 533).

⁷² Decisão de Execução (UE) 2021/2299 da Comissão, de 21 de dezembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pela Tailândia aos certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 458 de 22.12.2021, p. 530).

⁷³ Decisão de Execução (UE) 2021/2296 da Comissão, de 21 de dezembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pela República Tunisina aos certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 458 de 22.12.2021, p. 521).

⁷⁴ Decisão de Execução (UE) 2021/2056 da Comissão, de 24 de novembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pela República do Togo aos certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 420 de 25.11.2021, p. 126).

⁷⁵ Decisão de Execução (UE) 2021/2188 da Comissão, de 9 de dezembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados da COVID-19 emitidos pelos Emirados Árabes Unidos aos certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 443I de 10.12.2021, p. 4).

Em consequência, 35 países e territórios não pertencentes à UE aderiram ao sistema do Certificado Digital COVID da UE, para além dos 27 Estados-Membros, elevando para 62 o número total de países ligados ao sistema de Certificado Digital COVID da UE. Das 32 decisões de equivalência, 22 reconhecem os três tipos de certificados estabelecidos pelo Regulamento Certificado Digital COVID da UE.

Além disso, mais países terceiros continuam a solicitar uma decisão de equivalência. Até 16 de fevereiro de 2022, foram estabelecidos contactos preliminares com 35 países terceiros ou territórios de países terceiros interessados, tendo 25 deles apresentado formalmente os resultados da autoavaliação relativa à sua preparação para aderirem ao sistema da UE.

O Regulamento, enquanto tal, não exige explicitamente que os países terceiros que desejam obter uma decisão de equivalência aceitem reciprocamente o Certificado Digital COVID da UE para viajar para os respetivos países. Contudo, antes de adotar qualquer decisão de equivalência, a Comissão solicitou sistematicamente a todos os países terceiros em causa que aceitassem o Certificado Digital COVID da UE.

A Comissão prosseguirá os seus esforços para apoiar os países terceiros interessados no desenvolvimento de sistemas interoperáveis de certificados COVID-19. Tal pode incluir a partilha com países terceiros de especificações técnicas e soluções de referência de fonte aberta que possam apoiar a conversão de certificados de países terceiros para um formato que seja interoperável com o Certificado Digital COVID da UE. Alguns países terceiros utilizaram mecanismos de conversão para apoiar os seus pedidos de decisões de equivalência.

Para além do sistema de decisões de equivalência, o Regulamento também estabelece que os Estados-Membros podem emitir um Certificado Digital COVID da UE às pessoas vacinadas num país terceiro com uma vacina utilizada na UE, desde que tenham recebido todas as informações necessárias, incluindo comprovativos fiáveis dessa vacinação⁷⁸. Vários Estados-Membros⁷⁹ desenvolveram plataformas em linha para ajudar os viajantes de países terceiros não abrangidos por uma decisão de equivalência a solicitar a conversão do seu certificado COVID-19 num Certificado Digital COVID da UE.

2.7.2. Interoperabilidade com os sistemas desenvolvidos a nível internacional

Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento, o regime de confiança do Certificado Digital COVID da UE deve assegurar a interoperabilidade com os sistemas tecnológicos estabelecidos a nível internacional.

A Comissão continua a cooperar com as instituições internacionais a fim de fornecer orientações sobre os princípios subjacentes a um sistema seguro e fiável de certificados digitais COVID, nomeadamente contribuindo para as especificações e orientações da OMS

⁷⁶ Decisão de Execução (UE) 2021/1895 da Comissão, de 28 de outubro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte com os certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 384 de 29.10.2021, p. 112).

⁷⁷ Decisão de Execução (UE) 2021/2298 da Comissão, de 21 de dezembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pela República Oriental do Uruguai aos certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 458 de 22.12.2021, p. 527).

⁷⁸ Artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento.

⁷⁹ Por exemplo, BE, FR e LV.

em matéria de documentação digital dos certificados COVID-19. A Comissão manteve um diálogo permanente com a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) para identificar as potenciais opções de interoperabilidade entre o Certificado Digital COVID da UE e o certificado VDS-NC da OACI.

2.8. Desenvolvimentos relativos aos Certificados Digitais COVID da UE

2.8.1. Período de validade dos certificados de vacinação

Quando o Regulamento Certificado Digital COVID da UE foi adotado, não se dispunha de dados suficientes sobre o período de proteção resultante da conclusão da série de vacinação primária com uma vacina contra a COVID-19. Por conseguinte, não foi fixado qualquer período de validade para os certificados de vacinação.

No último relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho, a Comissão concluiu que, nessa altura, não se ponderava uma alteração do Regulamento Certificado Digital COVID da UE a fim de especificar a validade dos certificados de vacinação. No entanto, a Comissão observou que continuaria a acompanhar com muita atenção os dados científicos sobre este tema.

Em 4 de outubro de 2021, o Comité dos Medicamentos para Uso Humano da Agência Europeia de Medicamentos concluiu que se pode considerar a possibilidade de administrar doses de reforço da vacina Comirnaty pelo menos seis meses após a segunda dose a pessoas com idade igual ou superior a 18 anos. Em 25 de outubro de 2021, o Comité concluiu que se pode considerar a possibilidade de administrar uma dose de reforço da vacina Spikevax a pessoas com idade igual ou superior a 18 anos pelo menos seis meses após a segunda dose. Em 15 de dezembro de 2021, o Comité concluiu que se pode considerar a possibilidade de administrar uma dose de reforço da vacina Janssen contra a COVID-19 pelo menos dois meses após a primeira dose a pessoas com idade igual ou superior a 18 anos e que a vacina Janssen contra a COVID-19 também pode ser administrada após duas doses das vacinas Comirnaty ou Spikevax.

Neste contexto, em 24 de novembro de 2021, o ECDC publicou uma avaliação rápida dos riscos⁸⁰ da atual situação epidemiológica do SARS-CoV-2, as projeções para a época festiva do final do ano e as estratégias de resposta na UE, em que assinalou que os dados emergentes revelam um aumento significativo da proteção contra a infeção e doença grave na sequência de uma dose de reforço em todos os grupos etários a curto prazo. De acordo com o ECDC, os Estados-Membros devem considerar urgentemente uma dose de reforço para quem tenha 40 anos ou mais, visando os mais vulneráveis e os idosos, e os países podem também considerar uma dose de reforço para todos os adultos com idade igual ou superior a 18 anos, pelo menos seis meses após a conclusão das suas séries primárias, para aumentar a proteção contra a infeção devido à diminuição da imunidade, o que poderia potencialmente reduzir a transmissão do vírus na população e evitar hospitalizações e mortes adicionais.

No que diz respeito a estes desenvolvimentos científicos, cada vez mais Estados-Membros adotaram regras sobre a duração dos certificados de vacinação que indicam a conclusão das séries de vacinação primária. Estas medidas unilaterais eram suscetíveis de causar transtornos significativos aos cidadãos da UE no exercício dos seus direitos de livre circulação.

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

Em resposta a esta situação, em 21 de dezembro de 2021, a Comissão adotou um regulamento delegado⁸¹ que estabelece um prazo de aceitação vinculativo de 270 dias para os certificados de vacinação emitidos após a série de vacinação primária, para efeitos de viagem no interior da UE⁸². Por conseguinte, esses certificados não serão aceites se tiverem decorrido mais de 270 dias desde a última dose. Este período de validade tem em conta as orientações do ECDC, segundo as quais as doses de reforço são recomendadas o mais tardar seis meses após a conclusão do primeiro ciclo de vacinação, tal como explicado anteriormente. O mesmo regulamento prevê também um período de tolerância adicional de três meses para além desses seis meses, a fim de garantir que os cidadãos possam ter acesso às doses de reforço.

Os certificados emitidos para doses de reforço não têm um prazo de aceitação máximo, pelo que permanecem válidos sem prazo de validade, no que se refere às viagens na UE, embora tal possa ser reavaliado numa fase posterior, caso as provas científicas indiquem a necessidade de introduzir um prazo de aceitação também para esses certificados.

As regras relativas ao período de aceitação dos certificados de vacinação aplicam-se para efeitos de viagem. Tal como explicado anteriormente, ao introduzir diferentes regras para a utilização dos certificados de vacinação a nível nacional, os Estados-Membros são incentivados a alinhá-las com estas novas regras, a fim de proporcionar segurança aos viajantes e reduzir as perturbações.

Além disso, a Comissão adotou um ato de execução⁸³ que clarifica as regras para a codificação dos certificados de vacinação. Tal tornou-se necessário para garantir que é possível sempre distinguir os certificados de vacinação que comprovam a conclusão da série de vacinação primária dos certificados de vacinação emitidos na sequência de uma dose de reforço, independentemente do número de doses administradas na série primária.

2.8.2. Testes de antigénio laboratoriais

Desde julho de 2021, o grupo de trabalho técnico sobre os testes de diagnóstico da COVID-19 do Comité de Segurança da Saúde tem vindo a analisar as propostas apresentadas pelos países da UE e pelos fabricantes de testes de antigénio laboratoriais para a COVID-19. Estas propostas são avaliadas com base nos mesmos critérios que os testes rápidos de antigénio, acordados em 21 de setembro de 2021. Se o grupo de trabalho técnico considerar que as propostas são satisfatórias e o Comité de Segurança da Saúde também estiver de acordo, os testes de antigénio laboratoriais que cumpram os critérios são incluídos numa lista separada (anexo III do documento de lista comum da UE).

⁸¹ Regulamento Delegado (UE) 2021/2288 da Comissão, de 21 de dezembro de 2021, que altera o anexo do Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao prazo de aceitação dos certificados de vacinação emitidos no formato de Certificado Digital COVID da UE que indiquem a conclusão de uma série de vacinação primária (JO L 458 de 22.12.2021, p. 459).

⁸² A Comissão já tinha incluído uma proposta relativa a um prazo de aceitação normalizado de nove meses na sua proposta de recomendação do Conselho, de 25 de novembro de 2021, sobre uma abordagem coordenada para facilitar a livre circulação segura durante a pandemia de COVID-19 e que substitui a Recomendação (UE) 2020/1475.

⁸³ Decisão de Execução (UE) 2021/2301 da Comissão, de 21 de dezembro de 2021, que altera a Decisão de Execução (UE) 2021/1073 que estabelece as especificações técnicas e regras para a execução do regime de confiança do Certificado Digital COVID da UE estabelecido pelo Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 458 de 22.12.2021, p. 536).

Pelas razões expostas na sua proposta de prorrogação do Regulamento, a Comissão propôs incluir esses testes de antígeno laboratoriais de elevada qualidade entre os tipos de testes para os quais pode ser emitido um Certificado Digital COVID da UE⁸⁴. O objetivo é alargar o âmbito dos tipos de testes de diagnóstico numa fase em que os testes de COVID-19 têm uma elevada procura.

2.8.3. Emissão de certificados de recuperação com base nos resultados de testes de antígeno

Quando o Regulamento Certificado Digital COVID da UE foi adotado, os certificados de recuperação só podiam ser emitidos na sequência de um resultado positivo de um teste molecular de amplificação de ácidos nucleicos (TAAN). O regulamento não permitia a emissão de certificados de recuperação com base noutros testes, como os testes rápidos de antígeno.

Em maio de 2021, o Comité de Segurança da Saúde criou um grupo de trabalho técnico sobre os testes de diagnóstico da COVID-19⁸⁵. O objetivo deste grupo de trabalho técnico é examinar as propostas apresentadas pelos Estados-Membros e pelos fabricantes de testes rápidos de antígeno para a COVID-19 a incluir na lista comum da UE de testes rápidos de antígeno acordada pelo Comité de Segurança da Saúde⁸⁶.

Em 11 de janeiro de 2022, este grupo de trabalho técnico debateu a utilização de testes rápidos de antígeno para certificados de recuperação, tendo em conta o agravamento da situação epidemiológica, com um número recorde de casos de COVID-19 causado pela variante preocupante Ómicron, bem como a escassez da capacidade de realização de TAAN em vários Estados-Membros em resultado de uma elevada procura de testes. Dadas estas circunstâncias, o grupo de trabalho técnico acordou que os testes rápidos de antígeno incluídos na lista comum da UE poderiam ser utilizados para emitir certificados de recuperação. O grupo de trabalho técnico salientou que apenas os resultados dos testes rápidos de antígeno realizados por profissionais de saúde ou outro pessoal qualificado deveriam ser utilizados para a emissão desses certificados.

O ECDC considera que os testes rápidos de antígeno devidamente validados que satisfaçam critérios de elevada especificidade superior a 98 % podem ser utilizados para certificar que uma pessoa recuperou de uma anterior infeção por COVID-19⁸⁷. Quanto maior for a especificidade, maior será a validade do teste a utilizar para certificar a recuperação de uma pessoa.

Tendo em conta o que precede, e com base em consultas suplementares com o Comité de Segurança da Saúde, a Comissão adotou, em 22 de fevereiro de 2022, um regulamento delegado que altera o Regulamento Certificado Digital COVID da UE, a fim de estabelecer que os certificados de recuperação possam também ser emitidos na sequência de um resultado positivo de um teste rápido de antígeno enumerado na lista comum da UE e

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_pt.

⁸⁶ https://ec.europa.eu/health/system/files/2022-02/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>.

realizado por profissionais de saúde ou por pessoal habilitado a realizar este tipo de testes pelo Estado-Membro onde o teste foi realizado⁸⁸.

2.8.4. Possibilidade de emissão de certificados de recuperação com base nos resultados de testes de anticorpos

No seu primeiro relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento, a Comissão abordou igualmente a possibilidade de emissão de certificados de recuperação com base nos resultados de testes de anticorpos. A Comissão concluiu que, com base nas orientações científicas, não era de considerar a possibilidade de alterar o Regulamento Certificado Digital COVID da UE para permitir a emissão de certificados de recuperação com base em testes de anticorpos.

Tal como também referido no primeiro relatório, o ECDC considera que os testes de anticorpos não são adequados para avaliar o momento de infeção e o estado de imunidade de uma pessoa. O ECDC não alterou esta posição, como se pode ver num novo relatório publicado em 10 de fevereiro de 2022⁸⁹. As principais conclusões da primeira atualização do relatório indicam que os testes de anticorpos não podem ser utilizados para emitir ou prolongar certificados digitais COVID-19. As principais razões para tal são que, em primeiro lugar, embora um resultado positivo de um teste de anticorpos possa indicar uma infeção ou vacinação anteriores, não pode ser utilizado para determinar se uma pessoa é atualmente infecciosa ou está protegida contra a infeção, nem para determinar o momento da infeção (na ausência de um teste de diagnóstico positivo). Em segundo lugar, desconhece-se atualmente a gama de níveis de anticorpos correlacionados com a proteção contra a infeção ou as doenças graves. Além disso, o nível e a taxa de declínio dos anticorpos variam muito entre indivíduos e alvos de anticorpos e dependem de fatores como a idade, o estado genético e imunitário, a carga viral e a gravidade da doença da anterior infeção pelo SARS-CoV-2. Por conseguinte, não é possível calcular uma taxa de referência previsível. Em terceiro lugar, existem vários testes de anticorpos disponíveis, sendo extremamente difícil comparar os seus resultados devido à diversidade e à falta de normalização (tanto a nível mundial como nos Estados-Membros). Por último, há o risco de os anticorpos detetados pelos testes comerciais atualmente utilizados não impedirem a infeção por novas variantes do SARS-CoV-2.

Tendo em conta o que precede, a Comissão mantém a sua posição de não alterar o Regulamento Certificado Digital COVID da UE neste ponto.

2.8.5. Período de validade dos certificados de recuperação

No último relatório, a Comissão concluiu igualmente que, com base nas orientações científicas, não era de considerar a possibilidade de prorrogar o período de validade dos certificados de recuperação além de 180 dias após a data do primeiro resultado positivo do teste. Como tinha sido observado pelo ECDC, não havia provas suficientes para apoiar um aumento do período de validade.

Para além do período de 180 dias, os conhecimentos sobre a duração da imunidade das pessoas infetadas pelo SARS-CoV-2 são limitados. A avaliação da validade dos certificados de recuperação é um processo dinâmico, dependente das novas provas científicas, que é

⁸⁸ Regulamento Delegado (UE) 2022/256 da Comissão, de 22 fevereiro 2022, que altera o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito à emissão de certificados de recuperação com base em testes rápidos de antigénio (JO L 42 de 23.2.2022, p. 4).

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

afetado pelas alterações nas estirpes dominantes do SARS-CoV-2 em circulação em qualquer momento⁹⁰.

O ECDC continua a avaliar regularmente o período de validade dos certificados de recuperação, seguindo os mais recentes dados científicos disponíveis. As provas sólidas sobre a magnitude e a duração da imunidade contra a variante Ómicron são ainda muito limitadas. O ECDC considera que não há neste momento qualquer justificação para rever a atual duração de validade do certificado de recuperação de 180 dias.

Tendo em conta o que precede, a Comissão não está atualmente a ponderar uma alteração do Regulamento Certificado Digital COVID da UE que prorrogue o período de validade dos certificados de recuperação.

2.9. Prorrogação do regulamento

Tal como explicado na secção 2.1.1, a Comissão considera que é necessário prorrogar por 12 meses o sistema do Certificado Digital COVID da UE. Um novo aumento das infeções no segundo semestre de 2022, nomeadamente devido ao surgimento de novas variantes preocupantes do SARS-CoV-2, é uma possibilidade real. Consequentemente, os Estados-Membros poderão considerar necessário manter ou reintroduzir a exigência de que os cidadãos da UE que exercem o seu direito à livre circulação apresentem comprovativos de vacinação, teste ou recuperação da COVID-19, durante um determinado período após 30 de junho de 2022. Nesse caso, deve evitar-se que os cidadãos da UE sejam privados da possibilidade de utilizar os seus Certificados Digitais COVID da UE como meio eficaz, seguro e respeitador da privacidade para comprovar o seu estado relativamente à COVID-19. Por conseguinte, em 3 de fevereiro de 2022, a Comissão propôs prorrogar o Regulamento por um ano, até 30 de junho de 2023.

Paralelamente, a Comissão propôs também prorrogar a aplicação do Regulamento (UE) 2021/954, que alarga as regras nele estabelecidas aos nacionais de países terceiros que não são abrangidos pelo âmbito de aplicação desse regulamento, mas que permanecem ou residem legalmente no seu território e que têm o direito de viajar para outros Estados-Membros em conformidade com o direito da UE⁹¹.

Além disso, a proposta da Comissão contém também um pequeno número de alterações adicionais ao regulamento:

Em primeiro lugar, tal como acima referido, a Comissão propôs incluir testes de antigénio laboratoriais de elevada qualidade entre os tipos de testes para os quais pode ser emitido um certificado de teste. O objetivo é alargar o âmbito dos tipos de testes de diagnóstico numa fase em que os testes de COVID-19 são objeto de uma elevada procura (ver também a secção 2.8.2).

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

⁹¹ Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2021/954 relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE) no que respeita a nacionais de países terceiros que permaneçam ou residam no território dos Estados-Membros durante a pandemia de COVID-19 [COM(2022) 55 final].

Em segundo lugar, a proposta esclarece que os certificados de vacinação contêm o número total correto de doses administradas em qualquer Estado-Membro, e não apenas no Estado-Membro que emite o certificado. Esta alteração dá resposta às preocupações manifestadas pelos cidadãos sobre certificados que indicam um número incorreto de dosagem quando recebem doses da vacina em diferentes Estados-Membros (ver também a secção 2.1.5).

Por último, a proposta prevê que possam ser emitidos certificados para as pessoas que participam em ensaios clínicos, ou seja, em estudos realizados para investigar a segurança ou a eficácia de um medicamento, independentemente de os participantes terem recebido a vacina experimental contra a COVID-19 ou, para não prejudicar os estudos, a dose administrada ao grupo de controlo. O Certificado Digital COVID da UE emitido para os participantes em ensaios pode então ser aceite por outros Estados-Membros.

Em especial, à luz do surgimento de novas variantes preocupantes do SARS-CoV-2, o desenvolvimento e o estudo contínuos das vacinas contra a COVID-19 continuam a ser cruciais. Consequentemente, é importante facilitar a participação de voluntários em ensaios clínicos. Privar os voluntários do acesso aos Certificados Digitais COVID da UE pode constituir um importante desincentivo à participação, atrasando a conclusão dos ensaios clínicos e afetando negativamente a saúde pública.

3. CONCLUSÕES E PRÓXIMOS PASSOS

O sistema de Certificado Digital COVID da UE teve – e continua a ter – um impacto muito positivo na livre circulação numa altura em que os Estados-Membros continuam a restringir as viagens por razões de saúde pública. Este sistema garante aos cidadãos o direito de receberem certificados interoperáveis e mutuamente aceites de vacinação, testes e recuperação da COVID-19, que podem utilizar ao exercer o seu direito à livre circulação. Sempre que os Estados-Membros isentarem de determinadas restrições à livre circulação as pessoas titulares de um comprovativo de vacinação, teste ou recuperação, os regulamentos relativos ao Certificado Digital COVID da UE garantem que os cidadãos possam beneficiar dessas isenções. Com o Certificado Digital COVID da UE, evitou-se um sistema fragmentado de múltiplos certificados nacionais.

Caso continuem em vigor certas restrições à livre circulação por razões de saúde pública depois de 30 de junho de 2022, por exemplo no caso de um novo aumento das infeções no segundo semestre de 2022, deve evitar-se que os cidadãos da UE sejam privados da possibilidade de utilizar os seus Certificados Digitais COVID da UE como meio eficaz, seguro e respeitador da privacidade para comprovar o seu estado relativamente à COVID-19. Por este motivo, a Comissão propôs prorrogar o Regulamento por um ano, até 30 de junho de 2023.

O Certificado Digital COVID da UE e os esforços para estabelecer uma abordagem coordenada das viagens a nível da UE foram, de um modo geral, bem acolhidos pelas associações de viagens e turismo como ferramenta importante para permitir e incentivar os cidadãos a viajar ao proporcionando a previsibilidade necessária. O impacto positivo do sistema de Certificado Digital COVID da UE estende-se para além da UE, uma vez que se transformou numa norma mundial firmemente ancorada nos valores de abertura, segurança e proteção de dados da UE. Este êxito contribuiu para o reatamento das viagens internacionais seguras e para a recuperação a nível mundial. A Comissão continuará a empenhar-se na promoção da dimensão internacional do Certificado Digital COVID da UE.

A Comissão continuará a acompanhar de perto a evolução científica para adaptar o sistema do Certificado Digital COVID da UE sempre que necessário, como fez recentemente, ao estabelecer um período normalizado de aceitação dos certificados de vacinação, ao permitir a emissão de certificados de recuperação com base em testes rápidos de antígeno e ao desenvolver um mecanismo de intercâmbio de listas de certificados revogados.

Além disso, a Comissão continuará a trabalhar em estreita colaboração com os Estados-Membros para garantir uma abordagem bem coordenada, previsível e transparente da adoção de quaisquer restrições necessárias à livre circulação durante a pandemia de COVID-19. Os Estados-Membros são incentivados a levantar todas as restrições de viagem, incluindo a obrigação de apresentar um Certificado Digital COVID da UE, logo que a situação epidemiológica o permita.

A Comissão continua plenamente empenhada no regresso à livre circulação sem restrições o mais rapidamente possível. Embora o Certificado Digital COVID da UE tenha demonstrado a capacidade das instituições da UE e dos Estados-Membros para produzirem resultados tangíveis em benefício dos cidadãos da UE, o seu fim será uma indicação de que a pandemia e as restrições que lhe estão associadas foram ultrapassadas.