

Bruselj, 15. marec 2022
(OR. en)

7246/22

Medinstitucionalni zadevi:
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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj: za generalno sekretarko Evropske komisije:
direktorica Martine DEPREZ

Datum prejema: 15. marec 2022

Prejemnik: generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-
MIKKELSEN

Št. dok. Kom.: COM(2022) 123 final

Zadeva: POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU v
skladu s členom 16(2) Uredbe (EU) 2021/953 Evropskega
parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2021 o okviru za izdajanje,
preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu
in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19 (digitalno COVID potrdilo
EU) za olajšanje prostega gibanja med pandemijo COVID-19

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2022) 123 final.

Priloga: COM(2022) 123 final



Bruselj, 15.3.2022
COM(2022) 123 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

v skladu s členom 16(2) Uredbe (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2021 o okviru za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19 (digitalno COVID potrdilo EU) za olajšanje prostega gibanja med pandemijo COVID-19

1. UVOD

Evropski parlament in Svet sta 14. junija 2021 sprejela Uredbo (EU) 2021/953 o vzpostavitvi digitalnega COVID potrdila EU (v nadaljnjem besedilu: uredba o digitalnem COVID potrdilu EU)¹. Uredba, ki temelji na predlogu Komisije², določa skupni okvir za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19 za olajšanje prostega gibanja državljanov EU in njihovih družinskih članov med pandemijo COVID-19. Hkrati z Uredbo je bila sprejeta Uredba (EU) 2021/954³, ki razširja okvir za digitalno COVID potrdilo EU na državljane tretjih držav, ki se zakonito nahajajo ali prebivajo na ozemlju države članice in so upravičeni do potovanja v druge države članice v skladu s pravom EU.

Digitalno COVID potrdilo EU je enostaven in varen način za dokazovanje statusa osebe glede cepljenja, testiranja in prebolelosti v zvezi s COVID-19 med potovanjem. Je brezplačno in se lahko uporablja v digitalni in papirni obliki⁴. Digitalno COVID potrdilo EU je bilo ključni element pri odzivanju Evrope na pandemijo COVID-19 in je hitro postalo standard v Evropi in zunaj nje. Odkar se je Uredba začela uporabljati, je bilo izdanih več kot 1,7 milijarde digitalnih COVID potrdil EU⁵.

Uredba o digitalnem COVID potrdilu EU ima pomembno mednarodno razsežnost. Pooblašča Komisijo, da poveže sisteme potrdil v zvezi s COVID-19 v tretjih državah, ko ugotovi, da so njihova potrdila v skladu z ustreznimi zahtevami, da se štejejo za enakovredna digitalnim COVID potrdilom EU, da bi se tako njihovim imetnikom olajšalo uveljavljanje pravice do prostega gibanja⁶. Sistem za digitalno COVID potrdilo EU je bil razvit v svetovni standard, saj se je sistemu poleg 27 držav članic doslej pridružilo še 35 tretjih držav in ozemelj na petih celinah. Uspeh digitalnega COVID potrdila EU je prispeval k ponovni vzpostavitvi varnega mednarodnega potovanja.

V skladu z uredbo o digitalnem COVID potrdilu EU je Komisija oktobra 2021 Evropskemu parlamentu in Svetu predložila poročilo⁷. Navedeno poročilo vsebuje pregled izvajanja

¹ Uredba (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2021 o okviru za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19 (digitalno COVID potrdilo EU) za olajšanje prostega gibanja med pandemijo COVID-19 (UL L 211, 15.6.2021, str. 1).

² Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o okviru za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni za olajšanje prostega gibanja med pandemijo COVID-19 (digitalno zeleno potrdilo) (COM(2021) 130 final).

³ Uredba (EU) 2021/954 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2021 o okviru za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19 (digitalno COVID potrdilo EU) v zvezi z državljani tretjih držav, ki se zakonito nahajajo ali prebivajo na ozemlju držav članic med pandemijo COVID-19 (UL L 211, 15.6.2021, str. 24).

⁴ Predloga za papirno obliko je na voljo na: https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/ehealth/docs/covid-certificate_paper_guidelines_en.pdf.

⁵ Presečni datum je 28. februar 2022. Podrobna razčlenitev po državah članicah je vključena v Prilogo I.

⁶ Kot je določeno v členu (8)2 Uredbe (EU) 2021/953.

⁷ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu v skladu s členom 16(1) Uredbe (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta o okviru za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o

Uredbe od njenega sprejetja 14. junija 2021. Vsebuje informacije o tehničnem izvajanju Uredbe, povezovanju tretjih držav s sistemom, uporabi potrdil v sektorju zračnega prevoza in uporabi potrdil v državah članicah za namene, ki niso povezani s potovanjem. Vsebuje tudi analizo možne izdaje potrdil o preboleli boleznih na podlagi rezultatov hitrih antigenskih testov in testov na protitelesa ter o obdobju veljavnosti potrdil o preboleli boleznih in potrdil o cepljenju. Poročilo vsebuje tudi pregled informacij, ki so jih države članice prejele o izvajanju Uredbe, vključno z obvestili o dodatnih omejitvah prostega gibanja za imetnike digitalnega COVID potrdila EU. Nazadnje je v poročilu navedeno, da bo Komisija predlagala podaljšanje obdobja uporabe Uredbe ob upoštevanju razvoja epidemioloških razmer v zvezi s pandemijo COVID-19.

Uredba o digitalnem COVID potrdilu EU od Komisije zahteva, da Evropskemu parlamentu in Svetu do 31. marca 2022 predloži še eno poročilo. To drugo poročilo naj bi vsebovalo zlasti oceno učinka te uredbe na olajšanje prostega gibanja, tudi na potovanje in turizem in na priznavanje različnih vrst cepiva, spoštovanje temeljnih pravic in nediskriminacijo ter na varstvo osebnih podatkov med pandemijo COVID-19.

Poleg tem, ki so izrecno navedene v Uredbi, to poročilo vsebuje tudi posodobljene informacije o številu izdanih digitalnih COVID potrdil EU, najnovejšem tehničnem razvoju v zvezi s sistemom za digitalno COVID potrdilo EU in povezovanju dodatnih tretjih držav s sistemom. Kot nadaljevanje prvega poročila vsebuje tudi podatke o izdaji potrdil o preboleli boleznih na podlagi rezultatov hitrih antigenskih testov in testov na protitelesa, izdaji potrdil o testu na podlagi laboratorijskih antigenskih testov in obdobju priznavanja potrdil o preboleli boleznih in cepljenju. Nazadnje poročilo pojasnjuje, zakaj je Komisija 3. februarja 2022 dejansko sprejela predlog za podaljšanje uredbe EU o digitalnem COVID potrdilu EU do 30. junija 2023⁸.

2. UPORABA UREDBE O DIGITALNEM COVID POTRDLU EU IN NJEN UČINEK NA TEMELJNE PRAVICE IN NEDISKRIMINACIJO

2.1. Olajšanje prostega gibanja in nediskriminacija

2.1.1. Pandemija COVID-19 in prosto gibanje znotraj EU

Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic EU je ena od najbolj cenjenih pravic državljanov EU. V raziskavi Eurobarometer iz leta 2020⁹ je več kot osem od desetih anketirancev (84 %) menilo, da pravica do prostega gibanja državljanov EU znotraj

cepljenju, testu in preboleli boleznih v zvezi s COVID-19 (digitalno COVID potrdilo EU) za olajšanje prostega gibanja med pandemijo COVID-19 (COM(2021) 649 final).

⁸ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2021/953 o okviru za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli boleznih v zvezi s COVID-19 (v nadaljnjem besedilu: digitalno COVID potrdilo EU) za olajšanje prostega gibanja med pandemijo COVID-19 (COM(2022) 50 final).

⁹

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

EU na splošno koristi gospodarstvu njihovih držav. Temeljno pravico do prostega gibanja zagotavljata člen 21(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in člen 45 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ni absolutna. Njeno uveljavljanje je lahko omejeno, dokler se omejitve uporabljajo v skladu s splošnimi načeli prava EU in zlasti z načeloma nediskriminacije¹⁰ in sorazmernosti¹¹. Na primer pravica državljana EU do prostega gibanja in prebivanja je lahko omejena iz razlogov javne varnosti¹².

Države članice so med pandemijo COVID-19 sprejele ukrepe, ki so omejevali uveljavljanje pravice do prostega gibanja in prebivanja v EU, da bi zaščitile javno zdravje. Ti ukrepi so bili namenjeni omejevanju širjenja SARS-CoV-2 in zaščiti zdravstvenih sistemov pred prekoračitvijo njihovih zmogljivosti.

Varovanje javnega zdravja je lahko legitimen razlog za omejitev prostega gibanja. Vendar morajo take omejitve, ki temeljijo na javnem zdravju, upoštevati načela prava EU, kot sta sorazmernost in nediskriminacija. Sprejeti ukrepi ne bi smeli presežati tistega, kar je nujno potrebno za varovanje javnega zdravja. Komisija je to točko, ki je določena tudi v členu 11(1) uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU, še naprej poudarjala v svojih različnih predlogih, sprejetih v zvezi z vprašanjem prostega gibanja med pandemijo COVID-19¹³.

Omejitve, ki so jih države članice sprejele v odziv na izbruh COVID-19, so imele različne oblike. V zgodnji fazi pandemije so države članice šle tako daleč, da so prepovedale vstop na svoje ozemlje ali izstop z njega, nekatere tudi s ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah znotraj schengenskega območja. Drugi ukrepi so vključevali potrebo, da se potniki testirajo na okužbo s SARS-CoV-2 ali prestanejo samoosamitev/karanteno. Nekatere države članice so od potnikov zahtevale tudi, da predložijo obrazce za lociranje potnikov ali izpolnijo druge zahteve za registracijo pred vstopom ali ob vstopu na njihovo ozemlje.

¹⁰ Člen 21 Listine o temeljnih pravicah.

¹¹ Člen 52(2) Listine in sodba z dne 17. septembra 2002, Baumbast in R, C-413/99, EU:C:2002:493.

¹² Člen 27 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL L 158, 30.4.2004, str. 77).

¹³ Glej Predlog Komisije z dne 4. septembra 2020 za priporočilo Sveta o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 (COM(2020) 499 final), Predlog Komisije z dne 17. marca 2021 za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o okviru za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni za olajšanje prostega gibanja med pandemijo COVID-19 (digitalno zeleno potrdilo) (COM(2021) 130 final), Predlog Komisije z dne 25. novembra 2021, Predlog priporočila Sveta o usklajenem pristopu k olajšanju varnega prostega gibanja med pandemijo COVID-19 in nadomestitvi Priporočila (EU) 2020/1475 (COM(2021) 749 final) in Predlog Komisije z dne 3. februarja 2022 za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2021/953 o okviru za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19 (v nadaljnjem besedilu: digitalno COVID potrdilo EU) za olajšanje prostega gibanja med pandemijo COVID-19 (COM(2022) 50 final).

Dokler so določene omejitve potovanj nujne z vidika javnega zdravja in so v skladu z načeloma nediskriminacije in sorazmernosti, niso v nasprotju s pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju EU.

To je okvir, v katerem je bila sprejeta uredba o digitalnem COVID potrdilu EU. Poudariti je treba, da Uredba, ki je vzpostavila interoperabilna potrdila o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19, od držav članic ne zahteva, da uvedejo omejitve pravice do prostega gibanja¹⁴. Če se država članica odloči, da ne bo zahtevala dokazila o statusu glede cepljenja, testa ali preboleli bolezni v okviru uveljavljanja pravice do prostega gibanja, je uredba o digitalnem COVID potrdilu EU ne zavezuje k temu. Posledično Uredba ne more negativno vplivati na prosto gibanje znotraj EU.

Nasprotno pa Komisija meni, da je sistem za digitalno COVID potrdilo EU imel – in ima še naprej – pozitiven učinek na prosto gibanje v času, ko države članice omejujejo njegovo izvajanje zaradi javnega zdravja. To dosega tako, da državljanom zagotavlja pravico do prejema interoperabilnih in vzajemno priznanih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19, ki jih lahko uporabijo, ko uveljavljajo svojo pravico do prostega gibanja. Kadar države članice omogočijo izvzetje oseb, ki imajo dokazilo o cepljenju, testu ali preboleli bolezni, iz nekaterih omejitev prostega gibanja, uredba o digitalnem COVID potrdilu EU državljanom omogoča, da na podlagi potrdil, izdanih v skladu z Uredbo, nediskriminatorno izkoristijo to izvzetje.

Brez uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU ne bi obstajali pravici do prejema potrdila in izvzetja iz omejitev na enak način, kot to velja za državljane države članice na podlagi navedenega potrdila. Poleg tega ne bi bilo enotnega standarda, ki bi zagotavljal čezmejno interoperabilnost potrdil v zvezi s COVID-19. V raziskavi, ki jo je Komisija izvedla v začetku februarja 2022, sta dve tretjini držav članic, ki so se odzvale, navedli, da bi v primeru nesprejetja digitalnega COVID potrdila EU razmislile o vzpostavitvi nacionalnega potrdila v zvezi s COVID-19. Čeprav bi lahko izvajalci zdravstvenih dejavnosti državljanom izdali potrdila, ni nobenega zagotovila, da bi bila priznana – ali razumljena v primeru neobstoja standarda kodiranja – v drugih državah članicah. Poleg tega bi več različnih vrst potrdil neizogibno povečalo tveganje goljufije in ponarejanja.

V skladu z načelom sorazmernosti bi bilo treba vse omejitve prostega gibanja oseb znotraj EU, uvedene v odziv na pandemijo COVID-19, vključno z morebitnimi zahtevami držav članic po predložitvi digitalnih COVID potrdil EU, odpraviti takoj, ko epidemiološke razmere to dopuščajo. Posledično je obdobje uporabnosti uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU časovno omejeno, kar pomeni, da bi se morala prenehati uporabljati, ko bo pandemija premagana in potrdila ne bodo več potrebna za olajšanje potovanj.

¹⁴ Glej tudi uvodno izjavo 14 uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU: „Ta uredba je namenjena olajšanju uporabe načel sorazmernosti in nediskriminacije v zvezi z omejitvami prostega gibanja med pandemijo COVID-19 ob zagotavljanju visoke ravni varovanja javnega zdravja. Ne bi se je smelo razumeti, kot da olajšuje ali spodbuja sprejemanje omejitev prostega gibanja ali omejitev drugih temeljnih pravic v odziv na pandemijo COVID-19, saj imajo te omejitve škodljive posledice za državljane in podjetja Unije [...].“

Nedavno se je EU spopadala z valom primerov COVID-19, ki jih je povzročila zaskrbljujoča različica omikron¹⁵. Ko bo število okužb z različico omikron doseglo vrhunec, se pričakuje, da bo velik delež prebivalstva vsaj nekaj časa zaščiten pred COVID-19 zaradi cepljenja ali predhodne okužbe ali obojega. Vendar je ponovno povečanje števila okužb v drugi polovici leta 2022, tudi zaradi pojava novih zaskrbljujočih različic SARS-CoV-2, realna možnost, dokler se virus še naprej širi v velikem obsegu zaradi velikih razlik v stopnji precepljenosti po svetu. Kot ugotavlja tudi Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni (ECDC), v tej fazi pandemije COVID-19 še vedno vlada velika negotovost¹⁶. Nenazadnje Svetovna zdravstvena organizacija še ni razglasila konca izrednih razmer mednarodnih razsežnosti v javnem zdravju, ki jih povzroča SARS-CoV-2.

Zaradi tega bi lahko države članice menile, da je treba ohraniti ali ponovno uvesti zahtevo, da državljani EU, ki uveljavljajo svojo pravico do prostega gibanja, predložijo dokazilo o cepljenju, testu ali preboleli bolezn v zvezi s COVID-19 v določenem obdobju po 30. juniju 2022, tj. trenutno določenem datumu prenehanja veljavnosti uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU. V zgoraj navedeni raziskavi so v bistvu vse države članice, ki so se odzvale, navedle morebitno potrebo, kar zadeva potovanja, po dokazilih o cepljenju, testu ali preboleli bolezn v drugi polovici leta 2022 in prvi polovici leta 2023.

Komisija je zato 3. februarja 2022 predlagala podaljšanje uporabe uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU za 12 mesecev, tako da državljani EU v primeru, da bi nekatere omejitve prostega gibanja na podlagi javnega zdravja še vedno veljale po 30. juniju 2022, ne bi bili prikrajšani za digitalna COVID potrdila EU, ki so učinkovit in varen način dokazovanja statusa COVID-19, ki ohranja zasebnost¹⁷. To bi zagotovil predlog Komisije.

Kot je poudarjeno v predlogu, se podaljšanje uporabe Uredbe ne bi smelo razumeti v smislu, da se od držav članic, zlasti tistih, ki odpravljajo notranje javnozdravstvene ukrepe, zahteva, naj ohranijo ali uvedejo omejitve prostega gibanja. Države članice lahko odpravijo vse take ukrepe, kljub temu da Uredba še vedno velja, saj bi morale vse omejitve, vključno z obveznostjo predložitve dokazov o katerem koli od treh zdravstvenih dogodkov, ki jih zajema digitalno COVID potrdilo EU, ostati veljavne le, dokler je to potrebno in sorazmerno.

Podaljšanje uporabe uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU za 12 mesecev tako zagotavlja, da bo digitalno COVID potrdilo EU ostalo na voljo, če bo potrebno po juniju 2022.

V nasprotnem primeru bi nepodaljšanje uporabe Uredbe povzročilo, da bi morala Komisija ukiniti okvir zaupanja za digitalno COVID potrdilo EU ob koncu junija 2022. Če bi se potreba po potrdilu ponovno pojavila pozneje kot posledica ponovne uvedbe omejitev držav članic v drugi polovici leta 2022 ali prvi polovici leta 2023, bi bilo v pravnem in tehničnem smislu izredno težko – če ne nemogoče – ponovno vzpostaviti sistem v kratkem času. Državljan EU bi bili prikrajšani za možnost uporabe digitalnih COVID potrdil EU kot uveljavljenega

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

sredstva za dokazovanje statusa v zvezi s COVID-19 in bi se lahko srečevali s pomanjkanjem čezmejne interoperabilnosti potrdil v zvezi s COVID-19.

2.1.2. Usklajevanje omejitev prostega gibanja v zvezi s pandemijo COVID-19

Države članice lahko določijo omejitve prostega gibanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, če so v skladu s pravili in omejitvami, ki jih določa pravo EU. Take omejitve se običajno sprejmejo na individualni ravni – na primer izgon državljanov EU, ki ne izpolnjuje več pogojev za prebivanje – in ne zahtevajo usklajevanja med več ali vsemi državami članicami. Vendar je pandemija pokazala, da lahko enostranske omejitve prostega gibanja, ki so jih v bistvu vse države članice sprejele brez usklajevanja, povzročijo negotovost za državljanov EU, čeprav so ukrepi, ki se ocenijo posamično, v skladu s pravom EU.

Za zagotovitev usklajevanja po vsej EU je Komisija od začetka pandemije tesno sodelovala z državami članicami, da bi spodbujala sodelovanje in usklajevanje pri tem vprašanju¹⁸. Komisija meni, da je za zagotavljanje prostega gibanja v EU v varnih pogojih potreben dobro usklajen, predvidljiv in pregleden pristop k sprejemanju omejitev potovanja, sprejetih za preprečevanje širjenja virusa in varovanje zdravja državljanov.

Svet je 13. oktobra 2020 na podlagi predloga Komisije sprejel Priporočilo (EU) 2020/1475 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19¹⁹. S priporočilom Sveta se je določil skupni pristop v zvezi z naslednjimi ključnimi točkami: uporaba skupnih meril pri odločanju, ali naj se uvedejo omejitve prostega gibanja; kartiranje tveganja za prenos COVID-19, ki ga je objavil Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni (ECDC) na podlagi dogovorjenih barvnih oznak, in usklajen pristop k morebitnim ukrepom, ki jih je mogoče uporabljati za osebe, ki potujejo med območji. Kot odziv na razvoj pandemije je bilo priporočilo Sveta o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja od oktobra 2020 večkrat posodobljeno²⁰.

Evropski parlament in Svet sta 14. junija 2021 sprejela uredbo o digitalnem COVID potrdilu EU, ki je bil še en pomemben dosežek v zvezi s tem. Eden od ciljev Uredbe je prispevati k lažji usklajeni postopni odpravi omejitev prostega gibanja, ki so jih v skladu s pravom EU uvedle države članice za omejitve širjenja SARS-CoV-2. Svet je istega dne prilagodil

¹⁸ Poleg tega Komisija trenutno pregleduje smernice o prostem gibanju iz leta 2009, da bi izboljšala pravno varnost državljanov EU, ki uveljavljajo svojo pravico do prostega gibanja, ter zagotovila učinkovitejšo in enotnejšo uporabo zakonodaje o prostem gibanju po vsej EU, kot je pojasnjeno v Poročilu o državljanstvu EU za leto 2020

(https://ec.europa.eu/info/files/eu-citizenship-report-2020-empowering-citizens-and-protecting-their-rights_en).

¹⁹ Priporočilo Sveta (EU) 2020/1475 z dne 13. oktobra 2020 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 (UL L 337, 14.10.2020, str. 3).

²⁰ Priporočilo Sveta (EU) 2021/119 z dne 1. februarja 2021 o spremembi Priporočila (EU) 2020/1475 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 (UL L 36I, 2.2.2021, str. 1) in Priporočilo Sveta (EU) 2021/961 z dne 14. junija 2021 o spremembi Priporočila (EU) 2020/1475 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 (UL L 213I, 16.6.2021, str. 1).

usklajen pristop iz Priporočila (EU) 2020/1475, da bi čim bolj izkoristil ta okvir za digitalno COVID potrdilo EU²¹. Svet je poudaril, da bi morala biti potrdila, izdana v skladu z uredbo o digitalnem COVID potrdilu EU, glavno orodje, ki se uporablja v zvezi s potovanji znotraj EU²². Poleg tega je v priporočilu Sveta vzpostavljeno skupno razumevanje pogojev, pod katerimi bi bilo treba cepljene osebe izvzeti iz omejitev potovanj, in določena so standardna obdobja veljavnosti testov na okužbo s SARS-CoV-2.

Uredba o digitalnem COVID potrdilu EU je skupaj z usklajenim pristopom, določenim v priporočilu Sveta, državljanom EU pomagala, da poleti 2021 razmeroma preprosto uveljavljajo svojo pravico do prostega gibanja. Od takrat se je precepljenost po vsej EU znatno povečala, uvajanje digitalnega COVID potrdila EU pa je hitro napredovalo. Hkrati so valovi okužb s COVID-19, ki sta jih povzročili zaskrbljujoči različici delta in omikron pozimi 2021/2022, države članice pripeljali do tega, da so sprejele dodatne javnozdravstvene ukrepe, od katerih so bili nekateri povezani s potovanjem med državami članicami, ki so želele zaščititi zdravje posameznikov in zmogljivosti svojih zdravstvenih sistemov.

Svet je 25. januarja 2022 sprejel Priporočilo (EU) 2022/107²³ o usklajenem pristopu k olajšanju varnega prostega gibanja med pandemijo COVID-19 in nadomestitvi Priporočila (EU) 2020/1475 in s pristopa, ki temelji na regiji, prešel na pristop, ki temelji na osebi. V priporočilu je določeno, da za osebo, ki ima veljavno digitalno COVID potrdilo EU, načeloma ne bi smele veljati dodatne omejitve, kot so testi ali karantena, ne glede na kraj odhoda v EU. Od oseb, ki nimajo veljavnega digitalnega COVID potrdila EU, bi se lahko zahtevalo, da morajo opraviti test pred prihodom ali najpozneje 24 ur po njem. Od potnikov, ki opravljajo nujno funkcijo ali morajo nujno potovati, čezmejnih delavcev in otrok, mlajših od 12 let, se ne bi smelo zahtevati, da imajo veljavno digitalno COVID potrdilo EU.

Ta pristop, ki temelji na osebi, dodatno krepi prosto gibanje za vse potnike na nediskriminatorsen način, saj lahko potniki neovirano potujejo na podlagi potrdila o cepljenju, testu ali preboleli bolezni. Od sprejetja Priporočila Sveta (EU) 2022/107 države članice vse bolj usklajujejo svoje zahteve glede potovanj s tem pristopom, ki temelji na osebi. Do 4. marca 2022 21 držav članic v nobenem primeru ni uvedlo dodatnih omejitev potovanj za imetnike digitalnega COVID potrdila EU ali pa sploh ni imelo nobenih omejitev potovanj.

Niti Priporočilo Sveta (EU) 2022/107 niti, kot je navedeno zgoraj, uredba o digitalnem COVID potrdilu EU držav članic ne zavezuje, da od potnikov zahtevajo, da imajo digitalno COVID potrdilo EU. Nasprotno, Komisija je države članice, zlasti tiste, ki odpravljajo domače javnozdravstvene ukrepe, spodbujala, naj take ukrepe odpravijo²⁴. Pet držav članic²⁵

²¹ Priporočilo Sveta (EU) 2021/961 z dne 14. junija 2021 o spremembi Priporočila (EU) 2020/1475 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 (UL L 213I, 16.6.2021, str. 1).

²² Uvodna izjava 9 Priporočila Komisije (EU) 2021/961.

²³ Priporočilo Sveta (EU) 2022/107 z dne 25. januarja 2022 o usklajenem pristopu k olajšanju varnega prostega gibanja med pandemijo COVID-19 in nadomestitvi Priporočila (EU) 2020/1475 (UL L 18, 27.1.2022, str. 110).

²⁴ Glej tudi COM(2022) 50 final.

²⁵ Danska, Irska, Litva, Slovenija in Švedska.

je že odpravilo zahtevo za predložitev digitalnega COVID potrdila EU za vstop na svoja ozemlja.

Digitalno COVID potrdilo EU in Priporočilo Sveta 2022/107 (kot tudi njegov predhodnik, Priporočilo Sveta 2020/1475) sta bila zato pomembni orodji za olajšanje prostega gibanja znotraj EU med pandemijo COVID-19. Z njima se je prizadevalo zagotoviti dobro usklajen pristop k sprejemanju omejitev prostega gibanja in bosta še naprej pomembna za odpravo teh omejitev, ko se bodo epidemiološke razmere izboljšale.

2.1.3. Zagotavljanje nediskriminatornega pristopa

Okvir za digitalno COVID potrdilo EU zagotavlja nediskriminacijo z vključitvijo interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni. Vse države članice morajo izdajati te tri različne vrste potrdil, v Priporočilu Sveta (EU) 2022/107 pa je določen usklajen pristop k njihovemu priznavanju. Zato lahko digitalno COVID potrdilo EU koristi čim več osebam pri uveljavljanju pravice do prostega gibanja. Kot je poudarjeno v uvodni izjavi 36 uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU, navedene uredbe ni mogoče razlagati, kot da določa obveznost do cepljenja, in ni „cepilni potni list“.

Hkrati z vidika javnega zdravja tudi ni mogoče enakovredno obravnavati cepljenja, testa ali prebolele bolezni, saj so necepljene in delno cepljene osebe še vedno izpostavljene veliko večjemu tveganju težjega poteka bolezni²⁶. To se kaže tudi v pravilih glede veljavnosti potrdil, ki se med seboj razlikujejo.

Uredba o digitalnem COVID potrdilu EU ne zavezuje držav članic, da priznajo vse tri vrste potrdil. To ostaja politična odločitev držav članic na področju javnega zdravja in nekatere države članice so se dejansko odločile, da ne bodo priznale nekaterih potrdil, zlasti potrdil o preboleli bolezni.

Kadar pa država članica prizna dokazilo o cepljenju, testu ali preboleli bolezni v zvezi s SARS-CoV-2 kot podlago za izvzetje iz omejitev prostega gibanja, mora pod enakimi pogoji priznati digitalna COVID potrdila EU, izdana za isti zdravstveni dogodek. Digitalno COVID potrdilo EU ima enako vrednost ne glede na državo članico, v kateri je bilo prejet cepivo ali opravljen test. Nazadnje, kot je poudarjeno v točki 5 Priporočila Sveta (EU) 2022/107, omejitve potovanja ne smejo temeljiti na državljanstvu zadevne osebe.

2.1.4. Informacije, prejete v skladu s členom 11 uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU

Komisija še naprej spremlja države članice pri izvajanju uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU in priporočila Sveta o usklajenem pristopu k olajšanju varnega prostega gibanja med pandemijo COVID-19. Informacije držav članic o digitalnem COVID potrdilu EU se zbirajo s preglednimi razpredelnicami, ki jih države članice predložijo Komisiji in Svetu, na voljo pa

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

so tudi na platformi Re-open EU, ki je interaktivno orodje, na voljo na spletu ali kot mobilna aplikacija²⁷.

Uredba o digitalnem COVID potrdilu EU določa, da so dodatne omejitve za imetnike digitalnega COVID potrdila EU možne le, če so potrebne in sorazmerne za varovanje javnega zdravja v odziv na pandemijo COVID-19. Države članice so morajo Komisijo in druge države članice obvestiti 48 ur vnaprej, kadar se odločijo uvesti dodatne omejitve²⁸.

Med 13. oktobrom 2021 in 4. marcem 2022 so naslednje države članice predložile informacije v skladu s to določbo: Avstrija, Bolgarija, Ciper, Danska, Finska, Grčija, Italija, Irska, Latvija, Portugalska in Švedska. To povečanje števila obvestil v primerjavi s prejšnjim poročilom je mogoče pojasniti z nujnimi ukrepi, sprejetimi v odziv na različico omikron. Dodatne zahteve, ki so jih sporočile te države članice, so vključevale na primer testiranja pred odhodom ali testiranja po prihodu, vključno za cepljene potnike in/ali potnike, ki so preboleli bolezen. V zelo majhnem številu primerov so bile izvedene zahteve glede karantene.

V zgodnji fazi širjenja različice omikron je Komisija menila, da so bile v skladu s previdnostnim načelom dodatne zahteve za testiranje pred odhodom primerno sredstvo, ki ga države članice obravnavajo kot del nujnega ukrepa za upočasnitev širjenja te nove različice²⁹. Medtem pa je Komisija zaradi obsežnega prenosa različice omikron v skupnosti po vsej EU države članice pozvala, naj odpravijo vse zahteve glede testiranja znotraj EU, povezane s potovanji, ki so bile v odziv na pojav različice omikron naložene cepljenim osebam in osebam, ki so prebolele bolezen. Do 4. marca 2022 nobena država članica ni ohranila dodatnih omejitev, ki so bile uvedene posebej v odziv na različico omikron.

Komisija bo še naprej spremljala skladnost javnozdravstvenih ukrepov vseh držav članic, ki še vedno veljajo in vplivajo na pravico državljanov do prostega gibanja, s pravom EU, zlasti z načeloma nediskriminacije in sorazmernosti.

2.1.5. Druge informacije o izvajanju uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU

Uredba o digitalnem COVID potrdilu EU določa, da potrdilo o cepljenju izda država članica, v kateri je bilo opravljeno cepljenje. Če so državljani cepljeni v dveh različnih državah članicah, bi morala prva država članica izdati digitalno COVID potrdilo EU, v katerem je naveden prvi odmerek, druga država članica pa bi morala ob predložitvi dokaza, da je bilo cepljenje s prvim odmerkom opravljeno v drugi državi članici, izdati digitalno COVID potrdilo EU, v katerem bi bil naveden drugi odmerek (v potrdilu bo navedeno „2/2“ kot število prejetih odmerkov). Isto pravilo se uporablja za pozitivne odmerke; država članica, v kateri je bil prejet pozitiven odmerek, bi morala na podlagi dokazila, da je bila primarna serija cepljenja opravljena v drugi državi članici, izdati digitalno COVID potrdilo EU, v katerem bi bil naveden zadnji odmerek (v potrdilu bo navedeno „3/3“ ali „2/1“ odvisno od

²⁷ <https://reopen.europa.eu/sl>

²⁸ Člen 11 uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU.

²⁹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o skupni obravnavi sedanjih in novih izzivov v zvezi s COVID-19 (COM(2021) 764 final).

vrste cepiva). Ta pravila so pojasnjena tudi v predlogu Komisije o razširitvi uporabe uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU (glej oddelek 2.9).

V skladu s členom 5(2), točka (b), uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU potrdila o cepljenju, ki jih izda država članica po prejemu odmerka cepiva proti COVID-19, dejansko vsebujejo „število odmerkov, ki jih je prejel imetnik“, torej ne le števila odmerkov, prejetih v državi članici, ki izdaja potrdila. Glede na to, da je treba potrdilo izdati po prejemu vsakega odmerka, bi moral zadevni državljani običajno imeti digitalno COVID potrdilo EU, ki je zanesljiv dokaz o prejemu predhodnih odmerkov.

Za izdajo pravih potrdil o cepljenju v obliki digitalnega COVID potrdila EU ne bi smele veljati dodatne upravne zahteve, ki niso določene v uredbi o digitalnem COVID potrdilu EU. Uredba o digitalnem COVID potrdilu EU zlasti ne zahteva, da je zadevna oseba registrirana v sistemu zdravstvenega varstva države članice, v kateri prejme cepivo, ali da zagotovi številko serije predhodnih odmerkov, preden ji je izdano digitalno COVID potrdilo EU.

Vendar so državljani v nekaterih primerih poročali o težavah pri pridobivanju ustreznih digitalnih COVID potrdil EU, zlasti potrdil o cepljenju. Državljanji so na primer poročali o težavah pri pridobivanju digitalnega COVID potrdila EU v državi članici, kjer so bili cepljeni, ker niso imeli matične številke ali številke socialnega zavarovanja. Druge težave so se pojavile, ko so državljani prejeli odmerke cepiva proti COVID-19 v različnih državah članicah. Običajno so državljani poročali, da po prejemu drugega odmerka ali poživitvenega odmerka v državi članici v digitalnem COVID potrdilu EU, ki so ga prejeli pozneje, niso bili navedeni predhodni odmerki, prejeti v drugi državi članici. V teh primerih število odmerkov, ki je bilo navedeno v zadnjem potrdilu, ni bilo pravilno število odmerkov, ki jih je zadevna oseba prejela.

Kot je Komisija poudarila v svojem prvem poročilu Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU, je nadaljevala redne stike z državami članicami, da bi pomagala pri čim hitrejšem reševanju teh vprašanj na tehnični ravni. Na ta način je bilo rešenih že veliko težav. Da bi Komisija dobila pregled nad morebitnimi vztrajnimi težavami, je konec leta 2021 izvedla raziskavo med državami članicami na to temo in organe držav članic pozvala, naj obravnavajo ugotovljena vprašanja. Komisija trenutno analizira odgovore držav članic in bo po potrebi ukrepala za rešitev morebitnih preostalih težav.

Nekatere od teh težav so povezane z namerno decentralizirano naravo okvira za digitalno COVID potrdilo EU, ki niti ne vzpostavlja podatkovne zbirke na ravni EU za cepljenje, test ali prebolelo bolezen v zvezi s COVID-19 niti ne povezuje takih podatkovnih zbirk, ki obstajajo na ravni držav članic. Posledično ni avtomatske izmenjave podatkov, ki bi državam članicam omogočila enostavno izdajanje potrdil ob upoštevanju informacij, ki jih hrani druga država članica, na primer informacij o prejemu predhodnega odmerka cepiva proti COVID-19. Države članice so tako odvisne od državljanov, da predložijo dokazila o prejemu predhodnih odmerkov v drugih državah članicah, zlasti v obliki digitalnih COVID potrdil EU.

Da bi Komisija državljanom zagotovila dodatne informacije, je objavila odgovore na najpogosteje zastavljena vprašanja o digitalnem COVID potrdilu EU, cepljenjih in omejitvah potovanj³⁰, ki so bili posodobljeni 11. marca 2022.

2.2. Varstvo osebnih podatkov

Uredba o digitalnem COVID potrdilu EU in njeno izvajanje sta v celoti v skladu s pravili EU o varstvu podatkov, kar na primer zagotavlja, da je količina zbranih podatkov omejena na tisto, kar je potrebno za doseg njihovega namena. V njej je zlasti določeno, da se osebni podatki, do katerih se dostopa med postopkom preverjanja, ne hranijo. Digitalno COVID potrdilo EU se shrani in preveri brez spletne povezave, zato država članica izdajateljica ni obveščena o preverjenem potrdilu. Komisija zagotavlja tudi skladnost z načelom najmanjšega obsega podatkov v okviru izvedbenih in delegiranih aktov, sprejetih v skladu z določbami Uredbe.

Varnost samih digitalnih COVID potrdil EU se je izkazala za zanesljivo. Za zagotavljanje skladnosti z varstvom podatkov, vključno z informacijsko varnostjo, v sistemih izdajanja so odgovorne države članice. Čeprav se je poročalo o goljufovo izdanih potrdilih, ni razloga za domnevo, da bi bili ogroženi kateri koli kriptografski ključi, uporabljeni za podpisovanje in overjanje pristnosti digitalnih COVID potrdil EU (glej tudi oddelek 2.6.2).

Kadar se države članice odločijo za uporabo digitalnega COVID potrdila EU za nacionalne namene, mora biti to določeno v nacionalnem pravu, ki mora biti v skladu z zahtevami glede varstva podatkov (glej tudi oddelek 2.5)³¹. Skladnost z navedenimi nacionalnimi pravili morajo izvajati nacionalni organi.

2.3. Potovanje in turizem

Pandemija COVID-19 je močno prizadela več sektorjev, zlasti promet in turizem. V tem zahtevnem okviru so potovalna in turistična združenja široko pozdravila digitalno COVID potrdilo EU in prizadevanja za vzpostavitev usklajenega pristopa k potovanju na ravni EU kot pomemben razvoj, ki omogoča in spodbuja državljane k potovanju z zagotavljanjem potrebne predvidljivosti. Poleg tega pozitiven učinek sistema za digitalno COVID potrdilo EU sega tudi zunaj EU.

Od izbruha pandemije COVID-19 je bil promet eden od najbolj prizadetih sektorjev. Po različnih valovih okužb in različnih ukrepih, sprejetih za njihovo zaježitev, je bilo ugotovljenih več vidikov, ki spodbujajo učinke pandemije v tem sektorju. Kratkoročno učinke spodbujajo omejitve gibanja, druge omejitve in prostovoljna prizadevanja posameznikov, ki se želijo izogniti okužbi. Poleg tega so lahko spremembe v prometnih dejavnostih posledica več dejavnikov: razvoja pandemije, vključno s precepljenostjo,

³⁰ Na voljo na: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/movement-and-residence/eu-digital-covid-certificate-vaccinations-and-travel-restrictions_sl.

³¹ Uvodna izjava 48 uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU.

vedenjskih sprememb (priznavanje cepljenja, potreba/želja po potovanju, izbira načina potovanja), pa tudi gospodarskega okrevanja sektorja prometnih storitev.

Analiza števila komercialnih letov³² kaže, da je bila najnižja stopnja zabeležena maja in junija 2020, kar ustreza obdobju omejitev gibanja in strogim omejitvam potovanj v večini držav članic. Razen prvih treh mesecev je bilo na ravni EU število letov v letu 2021 večje kot v letu 2020 v vseh mesecih in je sledilo enakemu sezonskemu vzorcu kot v preteklih letih: na ravni EU je bilo največje število doseženo julija in avgusta, ki je vrh doseglo avgusta, v prihodnjih mesecih pa mu je sledilo postopno zmanjševanje. Zdi se, da analiza razpoložljivih podatkov o številu letalskih potnikov³³ potrjuje ta vzorec, pri čemer je bila najvišja raven letalskih potnikov dosežena julija in avgusta 2021, kar sovпада z uvedbo digitalnega COVID potrdila EU. Vendar ravni iz leta 2019 ni dosegla nobena od držav z razpoložljivimi podatki³⁴.

Potovalna in turistična združenja so pozdravila digitalno COVID potrdilo EU kot pomemben prispevek k ponovnemu zagonu turističnega ekosistema EU med poletno sezono 2021 in po njej. Zavezništvo Evropski turistični manifest, skupina 70 javnih in zasebnih potovalnih in turističnih organizacij, je navedlo, da je bilo „izvajanje digitalnega COVID potrdila EU velik uspeh“³⁵.

Čeprav je digitalno COVID potrdilo EU namenjeno olajšanju prostega gibanja znotraj EU, je tudi vse bolj prispevalo k ponovni vzpostavitvi mednarodnih potovanj v EU in zunaj nje. V zvezi s tem je Svet 22. februarja 2022 sprejel spremembo Priporočila (EU) 2020/912 o začasnih omejitvi nenujnih potovanj v EU in morebitni odpravi te omejitve³⁶. V spremembi je določeno, da bi morale države članice odpraviti začasno omejitev nenujnih potovanj v EU za osebe, cepljene s cepivom, ki ga je odobrila EU ali SZO, in osebe, ki so pred potovanjem v EU prebolele COVID-19 (glej tudi oddelek 2.4 v nadaljevanju). Digitalno COVID potrdilo EU in potrdila v zvezi s COVID-19, ki jih izdajo tretje države, ki se štejejo za enakovredna v skladu s postopkom, določenim v uredbi o digitalnem COVID potrdilu EU, bi se morala uporabljati kot glavno sredstvo za dokazovanje testiranja in cepljenja in kot edino sredstvo za dokazovanje prebolele bolezni, saj jih je mogoče varno preveriti. Nazadnje, čeprav to ni zajeto v uredbi o digitalnem COVID potrdilu, lahko digitalno COVID potrdilo EU olajša potovanje državljanov EU v tretje države, zlasti tiste, ki so povezane s sistemom EU na podlagi „sklepa o enakovrednosti“ (glej oddelek 2.7.1).

³² Eurostat, „Commercial flights by reporting country – monthly data“ (Komerencialni leti po državi poročevalki – mesečni podatki), 10. februar 2022, na voljo na: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=avia_tf_cm&lang=en.

³³ Eurostat, „Air passenger transport by reporting country“ (Zračni potniški promet po državi poročevalki), 14. februar 2022, na voljo na: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=avia_paoc&lang=en.

³⁴ Podatki za Belgijo, Grčijo, Romunijo in Slovenijo niso na voljo.

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

³⁶ Priporočilo Sveta (EU) 2022/290 z dne 22. februarja 2022 o spremembi Priporočila (EU) 2020/912 o začasnih omejitvi nenujnih potovanj v EU in morebitni odpravi te omejitve (UL L 43, 24.2.2022, str. 79).

Mednarodne organizacije, ki se ukvarjajo s turističnimi tematikami, so zaradi tega izrazile podporo digitalnemu COVID potrdilu EU in/ali priznale, da je potrdilo postalo mednarodni standard za olajšanje potovanj med pandemijo COVID-19. Med njimi so Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj³⁷, Svetovna turistična organizacija³⁸ in skupina dvajsetih³⁹.

Digitalno COVID potrdilo EU ni le olajšalo potovanja državljanov EU, temveč jim je zagotovilo tudi zanesljiv in priznan dokument, ki ga lahko uporabijo, če bi njihova namembna država članica potrdila v zvezi s COVID-19 uporabljala za nacionalne namene, na primer za dostop do restavracij, barov ali hotelov (za več informacij o nacionalni uporabi digitalnega COVID potrdila EU glej oddelek 2.5).

2.4. Priznavanje različnih vrst cepiv in testov v zvezi s COVID-19

Kot je določeno v uredbi o digitalnem COVID potrdilu EU, so države članice dolžne priznati potrdila o cepljenju za cepiva, ki so prejela dovoljenje za promet v EU, ko gre za izvzetje iz omejitev prostega gibanja⁴⁰. Poleg tega se lahko države članice tudi odločijo⁴¹, da opustijo omejitve za potnike, ki so prejeli cepivo, ki ga je Svetovna zdravstvena organizacija (SZO) po zaključenem postopku uvrstila na seznam cepiv za nujno uporabo⁴² ali ki je bilo odobreno na nacionalni ravni v drugi državi članici⁴³, vendar k temu niso zavezane.

Države članice vse bolj priznavajo cepiva, ki so bila uvrščena na seznam SZO za nujno uporabo, Komisija pa se je posvetovala z državami članicami v Odboru za zdravstveno varnost, ustanovljenem s členom 17 Sklepa št. 1082/2013/EU⁴⁴, da bi zbrala informacije o cepivih proti COVID-19, ki niso odobrena na ravni EU, ki jih te priznavajo, da bi opustile ukrepe, povezane s potovanjem, kot je dodatno testiranje ali karantena. Kot je navedeno zgoraj, zadnja sprememba Priporočila Sveta 2020/912 o začasni omejitvi nenujnih potovanj v EU in morebitni odpravi te omejitve določa, da bi morale države članice začasno omejitve nenujnih potovanj v EU odpraviti tudi za osebe, cepljene s cepivom, ki ga je odobrila SZO. Vendar lahko za take potnike veljajo dodatne zahteve, kot so testi, karantena ali cepljenje s cepivom, ki ga je odobrila EU.

Kar zadeva test na okužbo s SARS-CoV-2, približno dve tretjini držav članic v zvezi s potovanji priznavata potrdila, izdana na podlagi visokokakovostnih hitrih antigenskih testov. Države članice, ki ne priznavajo hitrih antigenskih testov, kot razloge za nepriznavanje takih

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 Člen 5(5), prvi pododstavek, uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU.

⁴¹ Člen 5(5), drugi pododstavek, uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU.

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

⁴³ Na podlagi določb Direktive 2001/83/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. novembra 2001 o zakoniku Skupnosti o zdravilih za uporabo v humani medicini (UL L 311, 28.11.2001, str. 67).

⁴⁴ Sklep št. 1082/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013 o resnih čezmejnih nevarnostih za zdravje in o razveljavitvi Odločbe št. 2119/98/ES (UL L 293, 5.11.2013, str. 1).

potrdil navajajo zlasti višje stopnje lažno negativnih rezultatov. Uredba o digitalnem COVID potrdilu EU jih k temu ne zavezuje, če je to storjeno na nediskriminatoren način.

2.5. Uporaba digitalnega COVID potrdila EU za nacionalne namene

Uredba o digitalnem COVID potrdilu EU zajema uporabo potrdil za potovanja znotraj EU med pandemijo COVID-19. Ne predpisuje in ne prepoveduje uporabe potrdil v zvezi s COVID-19 za nacionalne namene, kot je urejanje dostopa do prireditvev, restavracij, športnih prizorišč, javnega prevoza ali delovnega mesta.

Če se države članice odločijo za uporabo digitalnega COVID potrdila EU za druge namene, mora biti to določeno v nacionalnem pravu, ki mora biti zlasti v skladu z zahtevami glede varstva podatkov⁴⁵. Kadar država članica vzpostavi sistem potrdil v zvezi s COVID-19 za nacionalne namene, bi morala hkrati zagotoviti, da se lahko uporabijo tudi digitalna COVID potrdila EU⁴⁶. S tem se zagotovi, da lahko potniki iz drugih držav članic med bivanjem uporabljajo svoja potrdila.

V času od zadnjega poročila o uporabi uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU se je uporaba potrdil v zvezi s COVID-19 za nacionalne namene spremenila. V odziv na naraščajoče število primerov jeseni 2021 so nekatere države članice zahtevale uporabo potrdil v zvezi s COVID-19 za dodatne namene, na primer v zvezi z domačim javnim prevozom ali za dostop do delovnega mesta. Vendar so v začetku leta 2022 nekatere države članice začele omejevati ali popolnoma prenehale zahtevati potrdila v zvezi s COVID-19 za nacionalne namene. V raziskavi, ki jo je izvedel Odbor za zdravstveno varnost, je pet držav⁴⁷ navedlo, da je bila nacionalna uporaba digitalnega COVID potrdila EU že preklicana, pet pa jih je navedlo, da razprave o preklicu še potekajo⁴⁸.

Ker nacionalna uporaba potrdil v zvezi s COVID-19 ni zajeta z uredbo o digitalnem COVID potrdilu EU, lahko države članice določijo tudi svoja pravila in pogoje priznavanja. Komisija države članice še naprej spodbuja, naj uskladijo svoja pravila za nacionalno uporabo s pravili priznavanja, ki se uporabljajo v zvezi s potovanji, vendar še vedno prihaja do razhajanj. Medtem ko je na primer osem držav članic v raziskavi navedlo, da so bila potrdila o cepljenju z navedbo opravljene primarne serije cepljenja priznana za nacionalno uporabo za 270 dni v skladu s pravili, ki se uporabljajo v zvezi s potovanji, pa so druge države članice navedle različna obdobja priznavanja. Dvanajst držav članic je navedlo, da so potrdila z navedbo poživitvenega odmerka sprejeta za nacionalno uporabo za nedoločen čas, kot je to primer v zvezi s potovanjem.

Raziskovalci so poskušali oceniti učinke zahtev za potrdilo v zvezi s COVID-19. V nerecenziranem članku raziskovalcev Univerze Simon Fraser v Britanski Kolumbiji je predvideno znatno povečanje cepljenja in trajnih kumulativnih koristi po napovedi zahteve za

⁴⁵ Uvodna izjava 48 uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU.

⁴⁶ Uvodna izjava 49 uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU.

⁴⁷ Češka, Španija, Finska, Litva in Norveška.

⁴⁸ Estonija, Hrvaška, Latvija, Avstrija in Slovaška.

nacionalno potrdilo v zvezi s COVID-19 glede na trend pred napovedjo⁴⁹. V članku, objavljenem v „The Lancet“, je navedeno, da se je zaradi uvedbe potrdil v zvezi s COVID-19 povečalo število cepljenj 20 dni pred pričakovano uvedbo, učinek pa je trajal do 40 dni po njej⁵⁰. V delovnem dokumentu, ki so ga objavili raziskovalci možganskega trusta Bruegel, je ocenjeno, da je napoved COVID potrdil poleti 2021 privedla do povečanja precepljenosti v Franciji za 13 odstotnih točk celotne populacije do konca leta, v Nemčiji za 6,2 odstotne točke in v Italiji za 9,7 odstotne točke⁵¹. Nadalje avtorji ocenjujejo, da je to preprečilo dodatnih 3 979 smrti v Franciji, 1 133 v Nemčiji in 1 331 v Italiji ter preprečilo izgubo bruto domačega proizvoda v višini 6,0 milijarde EUR v Franciji, 1,4 milijarde EUR v Nemčiji in 2,1 milijarde EUR v Italiji. Avtorji zlasti trdijo, da je uporaba COVID potrdil znatno zmanjšala pritisk na enote intenzivne nege in v Franciji preprečila preseženo raven zasedenosti, kjer so bile uvedene predhodne omejitve gibanja.

2.6. Tehnično izvajanje

2.6.1. Število izdanih digitalnih COVID potrdil EU

Do 1. marca 2022 so države članice izdale več kot 1,72 milijarde digitalnih COVID potrdil EU, in sicer 1,15 milijarde potrdil o cepljenju, 511 milijonov potrdil o testu in 55 milijonov potrdil o preboleli bolezni⁵². Podrobna razčlenitev po državah članicah je vključena v Prilogo I.

2.6.2. Prehod EU in prizadevanja na tehnični ravni

Tehnične specifikacije, standarde in smernice za enotno izdajanje, preverjanje in priznavanje digitalnega COVID potrdila EU so skupaj razvile Komisija in države članice v okviru mreže e-zdravje⁵³. Vse specifikacije, ki jih je razvila mreža e-zdravje, temeljijo na odprtih standardih in so objavljene kot odprti viri na spletišču mreže e-zdravje⁵⁴ in GitHubu⁵⁵. To je omogočilo interoperabilnost s sistemi, ki so jih razvile tretje države (glej oddelek 2.7.1 v nadaljevanju).

Od oktobra 2021 je delo na tehnični ravni za nadaljnje izboljšanje sistema za digitalno COVID potrdilo EU vključevalo izboljšanje kodiranja pozitivnih odmerkov (glej oddelek 2.8.1 v nadaljevanju) in zlasti razvoj mehanizma za izmenjavo seznamov preklicanih digitalnih COVID potrdil EU.

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

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

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

⁵² Če je država članica lahko predložila le skupno število za vse tri vrste potrdil, so ta zajeta v število izdanih potrdil o cepljenju, glede na to, da predstavljajo veliko večino izdanih potrdil.

⁵³ Mreža e-zdravje je prostovoljna mreža, ki povezuje nacionalne organe, pristojne za e-zdravje, ki jih imenujejo države članice, ustanovljene na podlagi člena 14 Direktive 2011/24/EU.

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

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

Uredba o digitalnih COVID potrdilih EU določa, da lahko njen okvir zaupanja podpira izmenjavo seznamov preklicanih potrdil, ki vsebujejo edinstvene oznake preklicanih potrdil⁵⁶. Preklic potrdil lahko pripomore k varovanju javnega zdravja, kadar so bila potrdila napačno izdana, so bila izdana kot posledica goljufije ali so bila izdana po preklicu serije cepiva proti COVID-19, za katero je bilo ugotovljeno, da ima napako⁵⁷.

Od uvedbe digitalnega COVID potrdila EU so se pojavila poročila o majhnem številu primerov goljufivo izdanih digitalnih COVID potrdil EU. Kot je Komisija preverila pri državah članicah, so ti omejeni primeri običajno posledica tega, da je posamezno osebo pooblaščenih izdajateljev potrdil goljufivo ali nepravilno izdajalo veljavna potrdila. Še vedno je pomembno, da nacionalni organi še naprej spremljajo navedene primere.

V tem okviru je več držav članic že uvedlo rešitve za preklic na nacionalni ravni, torej glede potrdil, ki jih izdajajo same. Komisija si skupaj s strokovnjaki iz držav članic prizadeva za razvoj mehanizma, ki omogoča hitro in varno izmenjavo seznamov preklicanih potrdil med državami članicami prek prehoda za digitalno COVID potrdilo EU, ki je osrednji del okvira zaupanja. To je storila zato, ker medtem ko lahko sistem za digitalno COVID potrdilo EU takoj razkrije ponarejena potrdila, pa verodostojnih potrdil, ki so bila nezakonito izdana na podlagi lažne dokumentacije, nepooblaščenega dostopa ali z namenom goljufije, ni mogoče odkriti v drugih državah članicah, razen če si države članice izmenjujejo sezname preklicanih potrdil, ustvarjenih na nacionalni ravni. Razvita rešitev bi morala začela delovati v naslednjih tednih.

2.7. Mednarodni vidiki sistema za digitalno COVID potrdilo EU

2.7.1. Povezava med Evropo in tretjimi državami

Uredba o digitalnem COVID potrdilu EU določa, da lahko Komisija izda sklep, s katerim določi, da se potrdila tretje države štejejo za enakovredna digitalnim COVID potrdilom EU (v nadaljnjem besedilu: sklepi o enakovrednosti), da se tako olajša uveljavljanje pravice njihovih imetnikov do prostega gibanja. Na podlagi tega se zadevna tretja država poveže s prehodom EU. Podrobne informacije o tem procesu so na voljo v prvem poročilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju digitalnega COVID potrdila EU.

Kot je bilo obrazloženo v prvem poročilu, je Komisija že sprejela sklepe o enakovrednosti glede potrdil v zvezi s COVID-19, ki so jih izdali Albanija, Andora, Ferski otoki, Izrael, Monako, Maroko, Severna Makedonija, Panama, San Marino, Turčija, Ukrajina in Vatikanska mestna država. Poleg tega je Švica povezana s sistemom za digitalno COVID potrdilo EU na podlagi sklepa o enakovrednosti, sprejetega v skladu s členom 3(10) uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU, glede na Sporazum o prostem gibanju oseb med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in Švicarsko konfederacijo na drugi strani⁵⁸. Poleg tretjih držav in ozemelj, povezanih na podlagi sklepa o enakovrednosti, so na

⁵⁶ Člen 4(2) uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU.

⁵⁷ Uvodna izjava 19 uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU.

⁵⁸ UL L 114, 30.4.2002, str. 6.

podlagi vključitve Uredbe v Sporazum o Evropskem gospodarskem prostoru povezane Islandija, Lihtenštajn in Norveška.

Od takrat in do konca februarja 2022 je Komisija sprejela dodatne sklepe o enakovrednosti v zvezi z Armenijo⁵⁹, Beninom⁶⁰, Zelenortskimi otoki⁶¹, Salvadorjem⁶², Gruzijo⁶³, Jordanijo⁶⁴, Libanom⁶⁵, Moldavijo⁶⁶, Črno goro⁶⁷, Novo Zelandijo⁶⁸, Srbijo⁶⁹, Singapurjem⁷⁰,

⁵⁹ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/1894 z dne 28. oktobra 2021 o določitvi enakovrednosti COVID-19 potrdil, ki jih izdaja Republika Armenija, in potrdil, izdanih v skladu z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta, da se olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja v Uniji (UL L 384, 29.10.2021, str. 109).

⁶⁰ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2022/206 z dne 15. februarja 2022 o določitvi enakovrednosti COVID-19 potrdil, ki jih izdaja Republika Benin, in potrdil, izdanih v skladu z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta, da se olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja v Uniji (UL L 34, 16.2.2022, str. 46).

⁶¹ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/2189 z dne 9. decembra 2021 o določitvi enakovrednosti COVID-19 potrdil, ki jih izdaja Republika Zelenortski otoki, in potrdil, izdanih v skladu z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta, da se olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja v Uniji (UL L 4431, 10.12.2021, str. 7).

⁶² Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/2113 z dne 30. novembra 2021 o določitvi enakovrednosti COVID-19 potrdil, ki jih izdaja Republika Salvador, in potrdil, izdanih v skladu z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta, da se olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja v Uniji (UL L 429, 1.12.2021, str. 152).

⁶³ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/1995 z dne 15. novembra 2021 o določitvi enakovrednosti COVID-19 potrdil, ki jih izdaja Gruzija, in potrdil, izdanih v skladu z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta, da se olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja v Uniji (UL L 405, 16.11.2021, str. 26).

⁶⁴ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2022/207 z dne 15. februarja 2022 o določitvi enakovrednosti COVID-19 potrdil, ki jih izdaja Hašemitska kraljevina Jordanija, in potrdil, izdanih v skladu z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta, da se olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja v Uniji (UL L 34, 16.2.2022, str. 49).

⁶⁵ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/2187 z dne 9. decembra 2021 o določitvi enakovrednosti COVID-19 potrdil, ki jih izdaja Libanonska republika, in potrdil, izdanih v skladu z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta, da se olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja v Uniji (UL L 4431, 10.12.2021, str. 1).

⁶⁶ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/1994 z dne 15. novembra 2021 o določitvi enakovrednosti COVID-19 potrdil, ki jih izdaja Republika Moldavija, in potrdil, izdanih v skladu z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta, da se olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja v Uniji (UL L 405, 16.11.2021, str. 23).

⁶⁷ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/2297 z dne 21. decembra 2021 o določitvi enakovrednosti COVID-19 potrdil, ki jih izdaja Črna gora, in potrdil, izdanih v skladu z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta, da se olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja v Uniji (UL L 458, 22.12.2021, str. 524).

⁶⁸ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/1993 z dne 15. novembra 2021 o določitvi enakovrednosti COVID-19 potrdil, ki jih izdaja Nova Zelandija, in potrdil, izdanih v skladu z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta, da se olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja v Uniji (UL L 405, 16.11.2021, str. 20).

⁶⁹ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/1996 z dne 15. novembra 2021 o določitvi enakovrednosti COVID-19 potrdil, ki jih izdaja Republika Srbija, in potrdil, izdanih v skladu z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta, da se olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja v Uniji (UL L 405, 16.11.2021, str. 29).

⁷⁰ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/2057 z dne 24. novembra 2021 o določitvi enakovrednosti COVID-19 potrdil, ki jih izdaja Republika Singapur, in potrdil, izdanih v skladu z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta, da se olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja v Uniji (UL L 420, 25.11.2021, str. 129).

Tajvanom⁷¹, Tajsko⁷², Tunizijo⁷³, Togom⁷⁴, Združenimi arabskimi emirati⁷⁵, Združenim kraljestvom⁷⁶ in Urugvajem⁷⁷.

Posledično se je sistemu za digitalno COVID potrdilo EU poleg 27 držav članic pridružilo še 35 držav in ozemelj, ki niso članice EU. S tem se je skupno število držav, povezanih s sistemom za digitalno COVID potrdilo EU, povečalo na 62. 22 od 32 sklepov o enakovrednosti priznava vse tri vrste potrdil, določenih v uredbi o digitalnem COVID potrdilu EU.

Poleg tega vedno več tretjih držav zaprosi za sklep o enakovrednosti. Do 16. februarja 2022 so bili vzpostavljeni predhodni stiki s 35 zainteresiranimi tretjimi državami ali ozemlji, od katerih jih je 25 uradno predložilo rezultate samoocene njihove pripravljenosti za pridružitvev sistemu EU.

Uredba kot taka izrecno ne zahteva, da tretje države, ki želijo pridobiti sklep o enakovrednosti, vzajemno priznajo digitalno COVID potrdilo EU za potovanje vanje. Vendar je Komisija pred sprejetjem sklepa o enakovrednosti vse zadevne tretje države pozvala, naj sprejmejo digitalno COVID potrdilo EU.

Komisija si bo še naprej prizadevala za podporo tretjim državam, ki se zanimajo za razvoj interoperabilnih sistemov potrdil v zvezi s COVID-19. To lahko vključuje izmenjavo tehničnih specifikacij s tretjimi državami in odprtokodnih referenčnih rešitev, ki lahko podpirajo pretvorbo potrdil tretjih držav v obliko, ki je interoperabilna z digitalnim COVID potrdilom EU. Nekatere tretje države so uporabile mehanizme pretvorbe v podporo svojim prošnjam za sklepe o enakovrednosti.

⁷¹ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/2300 z dne 21. decembra 2021 o določitvi enakovrednosti COVID-19 potrdil, ki jih izdaja Tajvan, in potrdil, izdanih v skladu z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta, da se olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja v Uniji (UL L 458, 22.12.2021, str. 533).

⁷² Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/2299 z dne 21. decembra 2021 o določitvi enakovrednosti COVID-19 potrdil, ki jih izdaja Tajsko, in potrdil, izdanih v skladu z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta, da se olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja v Uniji (UL L 458, 22.12.2021, str. 530).

⁷³ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/2296 z dne 21. decembra 2021 o določitvi enakovrednosti COVID-19 potrdil, ki jih izdaja Republika Tunizija, in potrdil, izdanih v skladu z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta, da se olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja v Uniji (UL L 458, 22.12.2021, str. 521).

⁷⁴ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/2056 z dne 24. novembra 2021 o določitvi enakovrednosti COVID-19 potrdil, ki jih izdaja Togoška republika, in potrdil, izdanih v skladu z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta, da se olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja v Uniji (UL L 420, 25.11.2021, str. 126).

⁷⁵ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/2188 z dne 9. decembra 2021 o določitvi enakovrednosti COVID-19 potrdil, ki jih izdajajo Združeni arabski emirati, in potrdil, izdanih v skladu z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta, da se olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja v Uniji (UL L 4431, 10.12.2021, str. 4).

⁷⁶ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/1895 z dne 28. oktobra 2021 o določitvi enakovrednosti COVID-19 potrdil, ki jih izdaja Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, in potrdil, izdanih v skladu z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta, da se olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja v Uniji (UL L 384, 29.10.2021, str. 112).

⁷⁷ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/2298 z dne 21. decembra 2021 o določitvi enakovrednosti COVID-19 potrdil, ki jih izdaja Vzhodna republika Urugvaj, in potrdil, izdanih v skladu z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta, da se olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja v Uniji (UL L 458, 22.12.2021, str. 527).

V uredbi o digitalnem COVID potrdilu EU je poleg sistema sklepov o enakovrednosti določeno tudi, da lahko države članice izdajo digitalno COVID potrdilo EU osebam, ki so cepljene v tretji državi s cepivom, ki se uporablja v EU, če so prejele vse potrebne informacije, vključno z zanesljivim dokazilom o tem cepljenju⁷⁸. Več držav članic⁷⁹ je razvilo spletne platforme za pomoč potnikom iz tretjih držav, ki niso zajeti v sklepu o enakovrednosti, da zahtevajo pretvorbo svojega potrdila v zvezi s COVID-19 v digitalno COVID potrdilo EU.

2.7.2. Interoperabilnost s sistemi, razvitimi na mednarodni ravni

V skladu s členom 4(3) Uredbe bi moral okvir zaupanja za digitalno COVID potrdilo EU zagotoviti interoperabilnost s tehnološkimi sistemi, vzpostavljenimi na mednarodni ravni.

Komisija še naprej sodeluje z mednarodnimi institucijami pri zagotavljanju smernic o načelih, na katerih temelji varen in zaupanja vreden sistem za digitalno COVID potrdilo, pri čemer zlasti prispeva k specifikacijam in smernicam SZO za digitalno dokumentacijo potrdil v zvezi s COVID-19. Ohranila je stalen dialog z Mednarodno organizacijo civilnega letalstva (ICAO), da bi opredelila morebitne možnosti za interoperabilnost med digitalnim COVID potrdilom EU in potrdilom ICAO VDS-NC.

2.8. Razvoj v zvezi z digitalnimi COVID potrdili EU

2.8.1. Obdobje veljavnosti potrdil o cepljenju

Ko je bila sprejeta uredba o digitalnem COVID potrdilu EU, je bilo na voljo premalo podatkov o trajanju zaščite po zaključku primarne serije cepljenja proti COVID-19. Zato za potrdila o cepljenju ni bil določen rok veljavnosti.

Komisija je v zadnjem poročilu Evropskemu parlamentu in Svetu ugotovila, da v tistem trenutku ni razmišljala o spremembi uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU, da bi že takrat določila veljavnost potrdil o cepljenju. Vendar je navedla, da bo še naprej zelo pozorno spremljala znanstvene dokaze o tej temi.

Odbor za zdravila za uporabo v humani medicini pri Evropski agenciji za zdravila je 4. oktobra 2021 sklenil, da je lahko za osebe, stare 18 let in več, ustrezen poživitveni odmerek cepiva Comirnaty vsaj šest mesecev po drugem odmerku. Odbor je 25. oktobra 2021 sklenil, da je lahko za osebe, stare 18 let in več, ustrezen poživitveni odmerek cepiva Spikevax vsaj šest mesecev po drugem odmerku. Odbor je 15. decembra 2021 sklenil, da je lahko za osebe, stare 18 let in več, ustrezen poživitveni odmerek cepiva proti COVID-19 proizvajalca Janssen vsaj dva meseca po prvem odmerku in da se ta poživitveni odmerek navedenega cepiva lahko prejme tudi po dveh odmerkih cepiva Comirnaty ali Spikevax.

⁷⁸ Člen 8(1) uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU.

⁷⁹ Na primer Belgija, Francija in Latvija.

V zvezi s tem je ECDC 24. novembra 2021 objavil hitro oceno tveganja⁸⁰ trenutnih epidemioloških razmer v zvezi s SARS-CoV-2, napovedi za praznično obdobje ob koncu leta in strategije za odzivanje v EU, v katerih je poudaril, da novi dokazi kažejo kratkoročno znatno povečanje zaščite pred okužbo in težjim potekom bolezni po poživitvenem odmerku v vseh starostnih skupinah. Po mnenju ECDC bi morale države članice nujno razmisliti o poživitvenem odmerku za osebe, stare 40 let in več, ki bi bil namenjen najranljivejšim in starejšim, razmislile pa bi lahko tudi o poživitvenem odmerku za vse odrasle, stare 18 let in več, vsaj šest mesecev po zaključeni primarni seriji cepljenja, da bi se povečala njihova zaščita pred okužbami zaradi zmanjšanja imunosti, kar bi lahko zmanjšalo prenos virusa med prebivalstvom ter preprečilo dodatne hospitalizacije in smrti.

V zvezi s tem znanstvenim razvojem je vse več držav članic sprejelo pravila o tem, kako dolgo bi bilo treba priznavati potrdila o cepljenju, ki navajajo zaključek primarne serije cepljenja. Ti enostranski ukrepi bi lahko povzročili precejšnje motnje za državljane EU pri uveljavljanju pravic do prostega gibanja.

V odziv na to je Komisija 21. decembra 2021 sprejela delegirano uredbo⁸¹, v kateri je določeno 270-dnevno zavezujoče obdobje priznavanja za potrdila o cepljenju, ki zajemajo primarno serijo cepljenja, za namene potovanj znotraj EU⁸². Ta potrdila se torej ne smejo sprejeti, če je od zadnjega odmerka minilo več kot 270 dni. To obdobje veljavnosti upošteva smernice ECDC, v skladu s katerimi se poživitveni odmerki priporočajo najpozneje šest mesecev po zaključku prvega cikla cepljenja, kot je pojasnjeno zgoraj. Prav tako je določeno obdobje podaljšanja za dodatne tri mesece po teh šestih mesecih, s čimer se zagotovi, da imajo državljani lahko dostop do poživitvenih odmerkov.

Potrdila, izdana za poživitvene odmerke, nimajo najdaljšega obdobja priznavanja in zato trenutno ostajajo veljavna brez datuma poteka veljavnosti, kar zadeva potovanja v EU, čeprav bi to lahko pozneje ponovno preučili, če bi znanstveni dokazi pokazali potrebo po uvedbi obdobja priznavanja tudi za ta potrdila.

Pravila o obdobju priznavanja potrdil o cepljenju se uporabljajo za namene potovanj. Kot je pojasnjeno zgoraj, se države članice pri uvajanju različnih pravil za uporabo potrdil na nacionalni ravni spodbuja, da svoja pravila uskladijo s temi novimi pravili, da se potnikom zagotovi gotovost in zmanjšajo motnje.

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

⁸¹ Delegirana uredba Komisije (EU) 2021/2288 z dne 21. decembra 2021 o spremembi Priloge k Uredbi (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta glede obdobja priznavanja potrdil o cepljenju, ki so izdana v obliki digitalnega COVID potrdila EU in potrjujejo zaključeno primarno serijo cepljenja (UL L 458, 22.12.2021, str. 459).

⁸² Komisija je predlog za 9-mesečno standardno obdobje priznavanja že vključila v svoj predlog z dne 25. novembra 2021 za priporočilo Sveta o usklajenem pristopu k olajšanju varnega prostega gibanja med pandemijo COVID-19 in nadomestitvi Priporočila (EU) 2020/1475.

Komisija je poleg tega sprejela izvedbeni akt⁸³, v katerem so pojasnjena pravila za kodiranje potrdil o cepljenju. To je postalo nujno za zagotovitev, da je mogoče potrdila o cepljenju, na katerih je naveden zaključek primarne serije, vedno razlikovati od potrdil o cepljenju, izdanih po pozitivnem odmerku, ne glede na število odmerkov, prejetih v primarni seriji.

2.8.2. Laboratorijski antigenski testi

Tehnična delovna skupina za diagnostične teste na COVID-19 v okviru Odbora za zdravstveno varnost od julija 2021 pregleduje predloge držav EU in proizvajalcev za laboratorijske antigenske teste na COVID-19. Ti predlogi so ocenjeni po enakih merilih kot hitri antigenski testi, sprejeti pa so bili 21. septembra 2021. Če tehnična delovna skupina meni, da so predlogi uspešni in se s tem strinja tudi Odbor za zdravstveno varnost, se laboratorijski antigenski testi, ki izpolnjujejo merila, vključijo v ločen seznam (Priloga III k skupnemu seznamu EU).

Komisija je iz razlogov, navedenih v njenem predlogu za podaljšanje uporabe uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU, predlagala, naj se taki visokokakovostni laboratorijski antigenski testi vključijo med vrste testov, za katere se lahko izda digitalno COVID potrdilo EU⁸⁴. Namen tega je razširiti obseg vrst diagnostičnih testov v času, ko je povpraševanje po testih na COVID-19 veliko.

2.8.3. Izdaja potrdil o preboleli bolezni na podlagi rezultatov antigenih testov

Ko je bila sprejeta uredba o digitalnem COVID potrdilu EU, so se potrdila o preboleli bolezni lahko izdala le po pozitivnem rezultatu molekularnega testa za dokaz prisotnosti pomnožene nukleinske kisline (NAAT). Uredba ni dovoljevala izdajanja potrdil o preboleli bolezni na podlagi drugih testov, kot so hitri antigenski testi.

Odbor za zdravstveno varnost je maja 2021 vzpostavil tehnično delovno skupino za diagnostične teste na COVID-19⁸⁵. Cilj te tehnične delovne skupine je pregledati predloge držav članic in proizvajalcev za vključitev hitrih antigenih testov na COVID-19 na skupni seznam hitrih antigenih testov EU, ki ga je potrdil Odbor za zdravstveno varnost⁸⁶.

Tehnična delovna skupina je 11. januarja 2022 razpravljala o uporabi hitrih antigenih testov za potrdila o preboleli bolezni, pri čemer je upoštevala poslabšanje epidemioloških razmer z rekordno velikim številom primerov COVID-19 zaradi zaskrbljivo različice omikron ter pomanjkanje zmogljivosti NAAT v več državah članicah zaradi velikega povpraševanja po testiranju. Glede na te okoliščine se je tehnična delovna skupina strinjala, da bi se za izdajo potrdil o preboleli bolezni lahko uporabili hitri antigenski testi s skupnega

⁸³ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/2301 z dne 21. decembra 2021 o spremembi Izvedbenega sklepa (EU) 2021/1073 o določitvi tehničnih specifikacij in pravil za izvajanje okvira zaupanja za digitalno COVID potrdilo EU, uvedeno z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 458, 22.12.2021, str. 536).

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

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

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

seznama EU. Tehnična delovna skupina je poudarila, da bi se morali kot podlaga za izdajo takih potrdil uporabljati le rezultati hitrih antigenskih testov, ki jih opravijo zdravstveni delavci ali drugo usposobljeno osebje.

ECDC meni, da bi se ustrezno potrjeni hitri antigenski testi, ki izpolnjujejo merilo visoke specifičnosti več kot 98 %, lahko uporabljali za potrditev, da je oseba prebolela preteklo okužbo s COVID-19⁸⁷. Večja kot je specifičnost, bolj veljaven je test, ki se uporabi za potrjevanje prebolelosti posameznika.

Glede na navedeno in na podlagi nadaljnjih posvetovanj z Odborom za zdravstveno varnost je Komisija 22. februarja 2022 sprejela delegirano uredbo o spremembi uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU, da se določi, da se potrdila o preboleli bolezni lahko izdajo tudi po pozitivnem rezultatu hitrega antigeneskega testa s skupnega seznama EU, ki ga opravi zdravstveni delavec ali za testiranje usposobljeno osebje v državi članici, kjer je bil test opravljen⁸⁸.

2.8.4. Možna izdaja potrdil o preboleli bolezni na podlagi rezultatov testa na protitelesa

V zadnjem poročilu Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU je Komisija obravnavala tudi morebitno izdajo potrdil o preboleli bolezni na podlagi rezultatov testa na protitelesa. Sklenila je, da na podlagi znanstvenih smernic ne razmišlja o spremembi uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU, ki bi omogočila izdajo potrdil o preboleli bolezni na podlagi testov na protitelesa.

Kot je bilo tudi navedeno v prvem poročilu, ECDC meni, da rezultati testov na protitelesa niso primerni za oceno časa okužbe in statusa glede imunosti posameznika. ECDC ni spremenil tega stališča, kot je razvidno iz novega poročila, objavljenega 10. februarja 2022⁸⁹. Ključni sklepi prve posodobitve poročila so, da testov na protitelesa ni mogoče uporabiti za izdajo ali podaljšanje digitalnih potrdil v zvezi s COVID-19. Glavni razlogi za to so, prvič, čeprav lahko pozitiven rezultat testa na protitelesa kaže na predhodno okužbo ali cepljenje, ga ni mogoče uporabiti niti za ugotavljanje, ali je posameznik trenutno kužen ali zaščiten pred okužbo, niti za določanje časa okužbe (če ni pozitivnega diagnostičnega testa). Drugič, razpon ravni protiteles, ki so povezane z zaščito pred okužbo ali hudimi boleznimi, trenutno ni znan. Poleg tega se raven in stopnja upadanja protiteles močno razlikujeta med posamezniki in ciljnim vrednostmi protiteles ter sta odvisni od dejavnikov, kot so starost, genetski in imunski status, virusno breme in resnost bolezni predhodne okužbe s SARS-CoV-2. Standardne predvidljive stopnje zaradi tega ni mogoče izračunati. Tretjič, na voljo so različni testi na protitelesa, njihove rezultate pa je zaradi raznolikosti in pomanjkanja standardizacije (tako po svetu kot tudi znotraj držav članic) izjemno težko primerjati.

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

⁸⁸ Delegirana uredba Komisije (EU) 2022/256 z dne 22. februarja 2022 o spremembi Uredbe (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta glede izdaje potrdil o preboleli bolezni na podlagi hitrih antigenskih testov (UL L 42, 23.2.2022, str. 4).

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

Nazadnje pa obstaja tudi tveganje, da protitelesa, odkrita s trenutno uporabljenimi komercialnimi testi, ne bi preprečila okužbe z novimi različicami SARS-CoV-2.

Glede na navedeno Komisija vztraja pri svojem stališču, da v zvezi s tem ne bo spremenila uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU.

2.8.5. Obdobje veljavnosti potrdil o preboleli bolezni

V zadnjem poročilu je Komisija sklenila tudi, da na podlagi znanstvenih smernic ne razmišlja o podaljšanju obdobja veljavnosti potrdil o preboleli bolezni na več kot 180 dni po datumu prvega pozitivnega rezultata testa. Kot je ugotovil ECDC, ni bilo dovolj dokazov, ki bi podpirali podaljšanje obdobja veljavnosti.

Po 180-dnevem obdobju je poznavanje trajanja imunosti oseb, okuženih z virusom SARS-CoV-2, omejeno. Ocena veljavnosti potrdil o preboleli bolezni je dinamičen proces, ki je odvisen od najnovejših znanstvenih dokazov, na katere vplivajo spremembe v prevladujočih sevih SARS-CoV-2, ki so razširjeni v določenem trenutku⁹⁰.

ECDC še naprej redno ocenjuje obdobje veljavnosti potrdil o preboleli bolezni s spremljanjem najnovejših razpoložljivih znanstvenih dokazov. Trdni dokazi o obsegu in trajanju imunosti proti različici omikron so še vedno zelo omejeni. ECDC meni, da trenutno ni utemeljitve za spremembo trenutne 180-dnevne veljavnosti potrdila o preboleli bolezni.

Glede na navedeno Komisija trenutno ne razmišlja o spremembi uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU, s katero bi se podaljšalo obdobje veljavnosti potrdil o preboleli bolezni.

2.9. Podaljšanje uporabe Uredbe

Kot je pojasnjeno v oddelku 2.1.1, Komisija meni, da je treba sistem za digitalno COVID potrdilo EU podaljšati za 12 mesecev. Obstaja verjetnost, da se število okužb dejansko ponovno poveča v drugi polovici leta 2022, tudi zaradi pojava novih zaskrbljujočih različic SARS-CoV-2. Posledično bi lahko države članice menile, da je treba ohraniti ali ponovno uvesti zahtevo, da državljani EU, ki uveljavljajo svojo pravico do prostega gibanja, predložijo dokazilo o cepljenju, testu ali preboleli bolezni v zvezi s COVID-19 v določenem obdobju po 30. juniju 2022. V tem primeru bi se bilo treba izogniti stanju, da bi bili državljani EU prikrajšani za možnost uporabe svojih digitalnih COVID potrdil EU, ki so učinkoviti in varen način dokazovanja statusa posameznika glede COVID-19, ki omogoča ohranjanje zasebnosti. Komisija je zato 3. februarja 2022 predlagala podaljšanje uporabe uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU za eno leto, tj. do 30. junija 2023.

Hkrati je Komisija predlagala tudi podaljšanje uporabe Uredbe (EU) 2021/954, ki pravila, določena v uredbi o digitalnem COVID potrdilu EU, razširja na državljane tretjih držav, ki ne spadajo v področje uporabe navedene uredbe, vendar se zakonito nahajajo ali prebivajo na

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

ozemlju držav članic in ki so upravičeni do potovanja v druge države članice v skladu s pravom Unije⁹¹.

Poleg tega predlog Komisije vsebuje tudi majhno število dodatnih sprememb Uredbe:

Prvič, kot je navedeno že zgoraj, je Komisija predlagala vključitev visokokakovostnih laboratorijskih antigenih testov med vrste testov, za katere se lahko izda potrdilo o testu. Namen tega je razširiti obseg vrst diagnostičnih testov v času, ko je povpraševanje po testih na COVID-19 veliko (glej tudi oddelek 2.8.2).

Drugič, v predlogu je pojasnjeno, da je v potrdilih o cepljenju navedeno pravilno skupno število odmerkov, prejetih v kateri koli državi članici, in ne le v državi članici, ki izda potrdilo. S tem naj bi se odpravili praktični pomisleki državljanov v zvezi s potrdili, v katerih je navedeno nepravilno število odmerkov cepiva, če so odmerke cepiva prejeli v različnih državah članicah (glej tudi oddelek 2.1.5).

Nazadnje je v predlogu določeno, da se lahko potrdila izdajo osebam, ki sodelujejo v kliničnih preskušanjih, tj. študijah, ki se izvajajo za preučitev varnosti ali učinkovitosti zdravila, ne glede na to, ali so udeleženci prejeli kandidata za cepivo proti COVID-19 ali, da bi se izognili izpodbijanju študij, odmerke, ki ga je prejela kontrolna skupina. Digitalno COVID potrdilo EU, izdano udeležencem preskušanja, lahko nato priznajo druge države članice.

Zlasti glede na pojav novih zaskrbljujočih različic SARS-CoV-2 ostajata nadaljnji razvoj in preučevanje cepiv proti COVID-19 ključnega pomena. Zato je treba olajšati sodelovanje prostovoljcev v kliničnih preskušanjih. Če se prostovoljecem odreče pridobitev digitalnih COVID potrdil EU, bi jih to lahko močno odvrnilo od sodelovanja, zaradi česar bi se zaključek kliničnih preskušanj zavlekel, kar bi tudi negativno vplivalo na javno zdravje na splošno.

3. ZAKLJUČEK IN NASLEDNJI KORAKI

Sistem za digitalno COVID potrdilo EU je imel – in ima še naprej – zelo pozitiven učinek na prosto gibanje v času, ko države članice še vedno omejujejo potovanje zaradi javnega zdravja. Državljanom zagotavlja pravico do prejema interoperabilnih in vzajemno priznanih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19, ki jih lahko uporabijo, ko uveljavljajo svojo pravico do prostega gibanja. Kadar države članice omogočajo izvzetje iz nekaterih omejitev prostega gibanja osebam, ki imajo dokazilo o cepljenju, testu ali preboleli bolezni, uredba o digitalnem COVID potrdilu EU zagotavlja, da državljani lahko izkoristijo ta izvzetja. Z digitalnim COVID potrdilom EU se je bilo mogoče izogniti razdrobljenemu sistemu več nacionalnih potrdil.

⁹¹ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2021/954 o okviru za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19 (digitalno COVID potrdilo EU) v zvezi z državljani tretjih držav, ki se zakonito nahajajo ali prebivajo na ozemlju držav članic med pandemijo COVID-19 (COM(2022) 55 final).

Če nekatere omejitve prostega gibanja na podlagi javnega zdravja še vedno veljajo po 30. juniju 2022, na primer v primeru ponovnega povečanja okužb v drugi polovici leta 2022, bi se bilo treba izogniti stanju, da bi bili državljani EU prikrajšani za možnost uporabe svojih digitalnih COVID potrdil EU, ki so učinkovit in varen način dokazovanja statusa posameznika glede COVID-19, ki omogoča ohranjanje zasebnosti. Komisija je zato predlagala podaljšanje uporabe uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU za eno leto, tj. do 30. junija 2023.

Potovalna in turistična združenja so široko pozdravila digitalno COVID potrdilo EU in prizadevanja za vzpostavitev usklajenega pristopa k potovanju na ravni EU kot pomembnega orodja za omogočanje in spodbujanje državljanov k potovanju z zagotavljanjem potrebne predvidljivosti. Pozitiven učinek sistema za digitalno COVID potrdilo EU sega tudi zunaj EU, saj se je sistem razvil v svetovni standard, ki trdno temelji na vrednotah EU glede odprtosti, varnosti in varstva podatkov. Ta uspeh je prispeval k ponovni vzpostavitvi varnega mednarodnega potovanja in globalnemu okrevanju. Komisija bo še naprej spodbujala mednarodno razsežnost digitalnega COVID potrdila EU.

Komisija bo še naprej pozorno spremljala znanstveni razvoj, da bi po potrebi prilagodila sistem za digitalno COVID potrdilo EU, kot je to storila pred kratkim z vzpostavitvijo standardnega obdobja priznavanja potrdil o cepljenju, omogočanjem izdaje potrdil o preboleli bolezni na podlagi hitrih antigenskih testov in razvojem mehanizma za izmenjavo seznamov preklicanih potrdil.

Poleg tega bo Komisija še naprej tesno sodelovala z državami članicami, da bi zagotovila dobro usklajen, predvidljiv in pregleden pristop k sprejemanju vseh potrebnih omejitev prostega gibanja med pandemijo COVID-19. Države članice se spodbuja, da odpravijo vse omejitve potovanj, vključno z obveznostjo predložitve digitalnega COVID potrdila EU, takoj ko bodo to dopuščale epidemiološke razmere.

Komisija ostaja v celoti zavezana čim prejšnji vrnitvi k neomejenemu prostemu gibanju. Medtem ko je digitalno COVID potrdilo EU dokazalo sposobnost institucij in držav članic EU, da zagotovijo oprijemljive rezultate v korist državljanov EU, bo njegova ukinitve dokaz, da so pandemija in z njo povezane omejitve premagane.