



Brussel, 18.10.2021
COM(2021) 649 final

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

**krachtens artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement
en de Raad van 14 juni 2021 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en
aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten
(digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-
pandemie te faciliteren**

1. INLEIDING

Op 14 juni 2021 hebben het Europees Parlement en de Raad Verordening (EU) 2021/953¹ betreffende digitale EU-COVID-certificaten vastgesteld. De verordening bevat een gemeenschappelijk kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten teneinde het vrije verkeer van EU-burgers en hun familieleden tijdens de COVID-19-pandemie te vergemakkelijken. De verordening gaat vergezeld van Verordening (EU) 2021/954², die het kader voor digitale EU-COVID-certificaten uitbreidt tot onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven of wonen en die overeenkomstig het EU-recht naar andere lidstaten mogen reizen.

Het digitale EU-COVID-certificaat is een eenvoudige en veilige manier om iemands COVID-19-status aan te tonen. Het is gratis en kan zowel in digitale als papieren vorm worden gebruikt³. Het digitale EU-COVID-certificaat is cruciaal geweest voor de Europese respons op de COVID-19-pandemie. Dankzij de snelle goedkeuring en uitrol konden Europese burgers zich vrij en veilig verplaatsen en ging de Europese reissector tijdig open voor het zomerseizoen 2021. Momenteel zijn er meer dan 591 miljoen digitale EU-COVID-certificaten afgegeven.

Het certificaat wordt steeds meer beschouwd als internationale en wereldwijde standaard, en veel andere landen ontwikkelen oplossingen die op het EU-systeem zijn afgestemd. Het systeem vereist geen uitwisseling van persoonsgegevens en er is geen EU-databank waarin de gegevens van de certificaten worden opgeslagen. Er zijn momenteel 43 landen en gebieden met het systeem verbonden.

Volgens de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten moet de Commissie uiterlijk 31 oktober 2021 een rapport indienen bij het Europees Parlement en de Raad⁴. Dat rapport bevat een overzicht van de praktische uitvoering van de verordening sinds de vaststelling ervan op 14 juni 2021. In de rapporteringsperiode heeft de Commissie gegevens verzameld over de technische uitvoering van de verordening, waaronder de aansluiting van derde landen op het systeem, ontwikkelingen op het gebied van de afgifte van herstel- en vaccinatiecertificaten, het gebruik van certificaten in de luchtvaartsector en het gebruik van certificaten door de lidstaten voor doeleinden die niet met reizen te maken hebben.

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

² Verordening (EU) 2021/954 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) ten aanzien van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven of wonen tijdens de COVID-19-pandemie (PB L 211 van 15.6.2021, blz. 24).

³ Zie voor een model van het papieren certificaat:
https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/ehealth/docs/covid-certificate_paper_guidelines_en.pdf

⁴ Artikel 16, lid 1, van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten.

Daarnaast bevat het rapport informatie over andere ontwikkelingen in verband met het digitale EU-COVID-certificaat, onder meer de aansluiting van derde landen op het EU-systeem, de ontvangen adviezen over de geldigheidsduur van herstelcertificaten, ontwikkelingen in verband met de afgifte van vaccinatiocertificaten en het gebruik van digitale EU-COVID-certificaten door de lidstaten voor binnenlandse doeleinden.

2. ONTWIKKELINGEN SINDS DE INVOERING VAN HET DIGITALE EU-COVID-CERTIFICAAT

2.1. Technische realisatie

2.1.1. Aantal afgegeven digitale EU-COVID-certificaten

Op 13 oktober 2021 hadden de lidstaten meer dan 591 miljoen digitale EU-COVID-certificaten afgegeven, waaronder 437 miljoen vaccinatiocertificaten⁵, 144 miljoen testcertificaten en 10 miljoen herstelcertificaten. Bijlage I bevat een gedetailleerde uitsplitsing per lidstaat.

2.1.2. EU-gateway en werkzaamheden op technisch niveau

De technische specificaties, normen en richtsnoeren voor de gemeenschappelijke afgifte, verificatie en aanvaarding van digitale EU-COVID-certificaten zijn gezamenlijk door de Commissie en de lidstaten ontwikkeld in het kader van het e-gezondheidsnetwerk⁶. Alle specificaties zijn gebaseerd op open standaarden en als open source gepubliceerd op de website van het e-gezondheidsnetwerk⁷. Dat heeft interoperabiliteit met systemen van derde landen bevorderd (zie punt 2.2).

Het systeem is ruim toepasbaar, robuust en zodanig ontworpen dat het is aangepast aan de verschillende gezondheidszorgstelsels van de lidstaten. Het vertrouwenskader voor digitale EU-COVID-certificaten is gebaseerd op een openbaresleutelinfrastructuur die de authenticiteit en integriteit van afgegeven certificaten garandeert door digitaal ondertekende QR-codes. Erkende uitgevers van certificaten, zoals ziekenhuizen en laboratoria, zetten de gegevens die volgens de verordening betreffende EU-COVID-certificaten verplicht zijn, om in een QR-code. De uitgevers ondertekenen vervolgens die QR-code digitaal met een asymmetrisch cryptografisch algoritme en hun eigen particuliere sleutel. De overeenkomstige openbare sleutels van de uitgevers, die worden gebruikt om de authenticiteit, integriteit en geldigheid van de digitaal ondertekende QR-codes te controleren, worden uitgewisseld via de

⁵ Als een lidstaat voor de drie soorten certificaten alleen een totaalcijfer kon geven, is dat weergegeven in het aantal vaccinatiocertificaten, aangezien die het merendeel van de afgegeven certificaten uitmaken.

⁶ Het e-gezondheidsnetwerk is een vrijwillig netwerk waarin door de lidstaten aangewezen nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor e-gezondheid, met elkaar worden verbonden. Het netwerk is opgezet op basis van artikel 14 van Richtlijn 2011/24/EU.

⁷ https://ec.europa.eu/health/ehealth/covid-19_nl

EU-gateway voor digitale EU-COVID-certificaten⁸, die wordt beheerd en onderhouden door de Commissie⁹. De informatie in de openbare sleutel, die geen persoonsgegevens bevat, wordt vervolgens via de gateway doorgegeven naar de nationale digitale infrastructuur van de lidstaten (backends) en vanuit die nationale backends naar controlesoftware in mobiele apparaten.

Hoewel de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van hun backends en de toepassing van hun systemen, heeft de Commissie referentie-implementaties ontwikkeld voor apps voor de afgifte, verificatie en opslag van certificaten, die openbaar beschikbaar zijn als open-source-oplossingen¹⁰. Bijgevolg hebben veel lidstaten en EER-landen de referentie-implementaties gebruikt als basis voor hun nationale oplossingen. De referentie-implementaties zijn ook nuttig geweest voor derde landen die nationale systemen ontwikkelen en voor hun aansluiting op de EU-gateway.

Binnen het e-gezondheidsnetwerk wordt het systeem voor digitale EU-COVID-certificaten verder verbeterd. Zo kunnen de lidstaten nu via de EU-gateway hun nationale regels voor de aanvaarding van certificaten uitwisselen, zodat die regels automatisch gecontroleerd kunnen worden via verificatie-apps, naast de verificatie van de authenticiteit van de QR-codes van de certificaten. De certificaten kunnen ook sneller en op betrouwbaardere wijze worden getoetst aan de nationale voorschriften, aangezien de naleving van die voorschriften niet langer manueel moet worden gecontroleerd. Tot nu toe hebben 13 op de gateway aangesloten landen hun regels geüpload en hebben 20 landen die regels gedownload naar hun nationale verificatie-apps. De Commissie vraagt alle lidstaten hun regels te delen, om voor passagiers het reizen aangenamer en minder onzeker te maken.

De lidstaten en de Commissie coördineren ook hun inspanningen op het vlak van de intrekking van certificaten. Volgens de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten moeten de lidstaten om medische en volksgezondheidsredenen en in geval van frauduleus afgegeven of verkregen certificaten, lijsten voor de intrekking van certificaten kunnen opstellen en met andere lidstaten uitwisselen. Dat kan in beperkte gevallen, met name om certificaten in te trekken die ten onrechte zijn afgegeven, in geval van fraude of na de schorsing van een partij COVID-19-vaccins die gebreken vertoont¹¹. De bilaterale uitwisseling van lijsten voor het intrekken van certificaten die de unieke certificaatidentificatiecodes van ingetrokken certificaten bevatten, kan worden ondersteund door het vertrouwenskader voor digitale EU-COVID-certificaten¹². Deskundigen van het e-gezondheidsnetwerk onderzoeken hoe dat technisch kan worden gerealiseerd zonder de

⁸ Zie voor meer informatie bijlage IV van Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1073 van de Commissie van 28 juni 2021 tot vaststelling van technische specificaties en regels voor de uitvoering van het bij Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad vastgestelde vertrouwenskader voor het digitaal EU-COVID-certificaat (PB L 230 van 30.6.2021, blz. 32).

⁹ Overweging 51 van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten.

¹⁰ <https://github.com/eu-digital-green-certificates>

¹¹ Overweging 19 van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten.

¹² Artikel 4, lid 2, van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten.

huidige wijze van gegevensverwerking in de EU-gateway te veranderen. Om snel tot een oplossing te komen, is het belangrijk dat de lidstaten die werkzaamheden steunen.

2.2. Gelijkwaardigheidsbesluiten en internationale interoperabiliteit

2.2.1. Kader voor gelijkwaardigheidsbesluiten inzake digitale EU-COVID-certificaten

Gezien het belang voor de Overeenkomst betreffende de **Europese Economische Ruimte** is de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten in die overeenkomst opgenomen en dus ook van toepassing op IJsland, Liechtenstein en Noorwegen¹³. Voor andere landen waar aan bepaalde interoperabiliteitsvereisten is voldaan, bepaalt de verordening dat de Commissie een besluit kan nemen waarin wordt vastgesteld dat de certificaten van een derde land moeten worden beschouwd als gelijkwaardig aan de digitale EU-COVID-certificaten ("**gelijkwaardigheidsbesluiten**"). Daardoor wordt het betrokken derde land verbonden met de EU-gateway.

Een derde land dat tot het EU-systeem wil toetreden, moet eerst nagaan of het voldoet aan de technische specificaties van het digitale EU-COVID-certificaat. Als het derde land na die zelfbeoordeling van mening is dat het technisch klaar is, kan het een officieel verzoek tot de Commissie richten. De Commissie beoordeelt die aanvraag om zeker te zijn dat aan alle technische voorschriften is voldaan. Alle derde landen ondergaan daarbij dezelfde technische screening- en testprocedures als de lidstaten die op het systeem zijn aangesloten.

Om derde landen te helpen die in een gelijkwaardigheidsbesluit voor hun COVID-19-certificaat zijn geïnteresseerd, wordt algemene en technische informatie over het EU-systeem uitgewisseld via de Europese Dienst voor extern optreden en de EU-delegaties. Bovendien zijn alle technische voorschriften openbaar gemaakt op de website van het e-gezondheidsnetwerk.

Aangezien de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten tot doel heeft het vrije verkeer van EU-burgers binnen de EU te bevorderen, hebben de gelijkwaardigheidsbesluiten tot gevolg dat EU-burgers en hun familieleden die houder zijn van een door een derde land afgegeven certificaat, dat certificaat kunnen gebruiken bij de uitoefening van hun recht op vrij verkeer. Om dezelfde reden is volgens de verordening als dusdanig niet expliciet vereist dat derde landen die een gelijkwaardigheidsbesluit aanvragen, het digitale EU-COVID-certificaat wederzijds aanvaarden voor reizen naar hun grondgebied. Alvorens een gelijkwaardigheidsbesluit vast te stellen, heeft de Commissie echter alle betrokken derde landen gevraagd het digitale EU-COVID-certificaat te aanvaarden en tot dusver hebben zij dat allemaal bevestigd.

Hoewel het digitale EU-COVID-certificaat bedoeld is om het vrije verkeer binnen de EU te bevorderen, vergemakkelijkt de belangstelling van derde landen om op het EU-systeem te

¹³ Besluit van het Gemengd Comité van de EER Nr. 187/2021 van 30 juni 2021 tot wijziging van bijlage V (Vrij verkeer van werknemers) en bijlage VIII (Recht van vestiging) bij de EER-overeenkomst.

worden aangesloten indirect ook de binnenkomst van onderdanen van derde landen in de EU. Als gevolg van de COVID-19-pandemie geldt sinds medio maart 2020 een beperking voor niet-essentiële reizen naar de EU, die is gecoördineerd via een aanbeveling van de Raad¹⁴. De aanbeveling is op 20 mei 2021 in die zin gewijzigd dat volledig gevaccineerde onderdanen van derde landen de EU kunnen binnenkomen¹⁵. Op grond van die aanbeveling kunnen de lidstaten overeenkomstig het nationale recht vaccinatiecertificaten van derde landen aanvaarden als de authenticiteit, geldigheid en integriteit van die certificaten kunnen worden gecontroleerd. Die procedure verloopt vlotter als voor die derde landen een gelijkwaardigheidsbesluit is vastgesteld.

Op 13 oktober 2021 waren er voorbereidende contacten geweest met 60 belangstellende derde landen of gebieden, waarvan er 40 formeel een zelfbeoordeling hadden ingediend waaruit moet blijken dat zij klaar zijn om tot het EU-systeem toe treden. Met het digitale EU-COVID-certificaat geeft de EU wereldwijd de toon aan en geeft zij tijdens deze pandemie blijk van mondiaal technologisch leiderschap, waarbij zij de bescherming en beveiliging van gegevens waarborgt, trouw blijft aan de kernwaarde van mensgerichtheid tijdens de digitale transitie en open blijft staan voor de wereld.

De verordening bevat daartoe twee afzonderlijke rechtsgrondslagen: artikel 3, lid 10, en artikel 8, lid 2, afhankelijk van de relatie van de EU met het betrokken derde land op het gebied van vrij verkeer.

2.2.2. Gelijkwaardigheidsbesluit op grond van artikel 3, lid 10

Volgens artikel 3, lid 10, van de verordening is de Commissie bevoegd om uitvoeringshandelingen aan te nemen waarbij wordt vastgesteld dat COVID-19-certificaten die zijn afgegeven door een derde land waarmee de EU en de lidstaten een overeenkomst inzake vrij verkeer hebben gesloten die geen mechanisme voor de opnemings van rechtshandelingen van de EU bevat, gelijkwaardig zijn aan digitale EU-COVID-certificaten.

Dat geldt momenteel alleen voor **Zwitserland**, waarmee de Europese Unie en haar lidstaten een overeenkomst inzake het vrije verkeer van personen hebben gesloten¹⁶. Op 8 juli 2021 heeft de Commissie een uitvoeringsbesluit vastgesteld waarbij Zwitserland met het EU-

¹⁴ Aanbeveling van de Raad (EU) 2020/912 van 30 juni 2020 over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking ((PB L 208I van 1.7.2020, blz. 1).

¹⁵ Aanbeveling (EU) 2021/816 van de Raad van 20 mei 2021 tot wijziging van Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking (PB L 182 van 21.5.2021, blz. 1).

¹⁶ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen - Slotakte - Gemeenschappelijke verklaringen - Informatie betreffende de inwerkingtreding van de zeven overeenkomsten met de Zwitserse Bondsstaat in de sectoren vrij verkeer van personen, luchtvervoer en overlandvervoer, overheidsopdrachten, wetenschappelijke en technologische samenwerking, wederzijdse erkenning van overeenstemmingsbeoordeling en handel in landbouwproducten (PB L 114 van 30.4.2002, blz. 6).

systeem wordt verbonden¹⁷. Bijgevolg worden door Zwitserland afgegeven COVID-19-certificaten aanvaard onder de voorwaarden van artikel 5, lid 5, artikel 6, lid 5, en artikel 7, lid 8, van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten.

2.2.3. Gelijkwaardigheidsbesluiten op grond van artikel 8, lid 2

Op grond van artikel 8, lid 2, van de verordening kan de Commissie uitvoeringshandelingen aannemen waarin wordt vastgesteld dat interoperabele door een derde land afgegeven COVID-19-certificaten moeten worden beschouwd als gelijkwaardig aan digitale EU-COVID-certificaten, teneinde de uitoefening van het recht van vrij verkeer binnen de Unie door de houders ervan te faciliteren. Op 13 oktober 2021 heeft de Commissie dergelijke gelijkwaardigheidsbesluiten aangenomen ten aanzien van COVID-19-certificaten die zijn afgegeven door Albanië¹⁸, Andorra¹⁹, de Faeröer²⁰, Israël²¹, Monaco²², Marokko²³, Noord-Macedonië²⁴, Panama²⁵, San Marino²⁶, Turkije²⁷, Oekraïne²⁸ en Vaticaanstad²⁹. Meer gelijkwaardigheidsbesluiten worden voorbereid.

¹⁷ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1126 van de Commissie houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid van de door Zwitserland afgegeven COVID-19-certificaten aan de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 243 van 9.7.2021, blz. 49).

¹⁸ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1477 van de Commissie van 14 september 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door de Republiek Albanië afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 325 van 15.9.2021, blz. 36).

¹⁹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1476 van de Commissie van 14 september 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door Andorra afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 325 van 15.9.2021, blz. 33).

²⁰ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1478 van de Commissie van 14 september 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door de Faeröer afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 325 van 15.9.2021, blz. 39).

²¹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1482 van de Commissie van 14 september 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door de Staat Israël afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 325 van 15.9.2021, blz. 51).

²² Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1479 van de Commissie van 14 september 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door Monaco afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 325 van 15.9.2021, blz. 42).

²³ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1481 van de Commissie van 14 september 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door het Koninkrijk Marokko afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 325 van 15.9.2021, blz. 48).

²⁴ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1381 van de Commissie van 19 augustus 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door de Republiek Noord-Macedonië afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 297 van 20.8.2021, blz. 38).

²⁵ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1480 van de Commissie van 14 september 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door de Republiek Panama afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 325 van 15.9.2021, blz. 45).

²⁶ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1273 van de Commissie van 30 juli 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door San Marino

2.2.4. Interoperabiliteit met op internationaal niveau ontwikkelde systemen

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

De Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) heeft onlangs de norm Visible Digital Seal for Non-constrained Environments (VDS-NC)³⁰ opgesteld. De Commissie overlegt momenteel met de ICAO over de manier waarop de kloof tussen de specificaties van de ICAO-norm en die van het digitale EU-COVID-certificaat kan worden overbrugd. De verschillen tussen de twee normen zorgen voor een aantal problemen wat betreft de gegevensreeksen, de codering van vaccins en de grootte van de QR-code van het VDS-NC, waardoor specifieke lezers nodig zijn voor verificatie. Volgens de informatie waarover de Commissie beschikt, heeft evenwel geen enkel derde land een COVID-19-certificaat op basis van de VDS-NC-norm van de ICAO ingevoerd en uitgerold³¹. De technische besprekingen worden voortgezet, maar haalbare oplossingen kunnen tijd en financiële investeringen van de lidstaten vergen. Bovendien is de vaststelling van gelijkwaardigheidsbesluiten op basis van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten beperkt tot door derde landen ontwikkelde COVID-19-certificaten, wat problemen oplevert in het geval van internationale organisaties.

Op 27 juli 2021 publiceerde de WHO technische specificaties en uitvoeringsrichtsnoeren voor digitale documentatie van COVID-19-certificaten: vaccinatiestatus³², waaruit blijkt dat het digitale EU-COVID-certificaat aan die richtsnoeren voldoet en geen parallelle of conflicterende norm is. Op 26 augustus 2021 drong de Internationale Luchtvaartorganisatie (IATA) er bij de landen op aan om het digitale EU-COVID-certificaat als wereldwijde norm te hanteren³³. In de beginselen op hoog niveau voor een veilige en duurzame hervatting van

afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 277 van 2.8.2021, blz. 151).

²⁷ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1382 van de Commissie van 19 augustus 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door de Republiek Turkije afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 297 van 20.8.2021, blz. 41).

²⁸ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1380 van de Commissie van 19 augustus 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door Oekraïne afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 297 van 20.8.2021, blz. 35).

²⁹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1272 van de Commissie van 30 juli 2021 houdende vaststelling van de gelijkwaardigheid, teneinde het recht van vrij verkeer binnen de Unie te faciliteren, van door de Staat Vaticaanstad afgegeven COVID-19-certificaten met de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad afgegeven certificaten (PB L 277 van 2.8.2021, blz. 148).

³⁰ <https://www.icao.int/Security/FAL/TRIP/PublishingImages/Pages/Publications/Guidelines%20-%20VDS%20for%20Travel-Related%20Public%20Health%20Proofs.pdf>

³¹ Op 1 oktober 2021 kondigde Australië aan dat het tegen het einde van die maand certificaten zou gaan afgeven die voldoen aan de VDS-NC-standaard van de ICAO (<https://www.pm.gov.au/media/national-cabinet-statement-56>).

³² WHO-referentienummer: WHO/2019-nCoV/Digital_certificates/vaccination/2021.1.

³³ <https://www.iata.org/en/pressroom/2021-releases/2021-08-26-01/>

het internationale reizen van 30 september 2021 erkenden de leden van de G7 de “positieve ontwikkeling van het digitale EU-COVID-certificaat, dat internationaal gebruiksklaar is”³⁴.

2.3. Ontwikkelingen op het gebied van de afgifte van herstelcertificaten

2.3.1. Mogelijke afgifte van herstelcertificaten op basis van snelle antigeentests

2.3.1.1. Adviezen van het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding

Hoewel de Commissie dat in haar oorspronkelijke voorstel had opgenomen, valt de afgifte van een herstelcertificaat op basis van een positieve **snelle antigeentest**³⁵ niet onder het digitale EU-COVID-certificaat, omdat het ECDC op het moment van vaststelling van oordeel was dat snelle antigeentests volstonden voor de afgifte van testcertificaten maar niet van herstelcertificaten. Snelle antigeentests zijn in eerste instantie ontworpen en goedgekeurd voor het testen van personen met symptomen van SARS-CoV-2-besmetting en hoge virale belasting. Om het aantal fout-positieve resultaten te beperken, moesten de prestaties van snelle antigeentests worden verbeterd.

Sindsdien zijn de klinische prestaties van snelle antigeentests verbeterd. In mei 2021 heeft de door het Gezondheidsbeveiligingscomité opgerichte technische werkgroep voor diagnostische COVID-19-tests³⁶, die verantwoordelijk is voor het bijhouden van de gemeenschappelijke EU-lijst van snelle antigeentests³⁷, een gestructureerdere, coherenter en snellere procedure voor het bijwerken van de lijst ingevoerd. Bovendien hebben de deskundigen van de technische werkgroep op 29 juni 2021 overeenstemming bereikt over nieuwe definities en criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij onafhankelijke valideringsstudies ter beoordeling van de klinische prestaties van snelle antigeentests voor de diagnose van COVID-19, als aanvulling op de definities in de aanbeveling van de Raad van 21 januari 2021³⁸.

Een van de overeengekomen criteria was een verhoogd specificiteitspercentage van 98 %. Momenteel bevat de gemeenschappelijke EU-lijst snelle antigeentests die zijn beoordeeld aan de hand van onafhankelijke evaluatiestudies, met een bewezen gevoeligheid van ≥ 90 % (sommige zelfs ≥ 95 %) en een specificiteit van ≥ 98 %. Door die verbeterde ramingen van de testkarakteristieken blijkt het aandeel van fout-positieve testen nu lager te zijn. Voorts is de technische werkgroep in juli 2021 overeengekomen om snelle antigeentests op basis van speeksel en andere alternatieve monstertypen, alsmede snelle antigeenzelftesten van de lijst

³⁴ <https://www.gov.uk/government/publications/g7-high-level-principles-for-a-safe-and-sustainable-resumption-of-international-travel/g7-high-level-principles-for-a-safe-and-sustainable-resumption-of-international-travel>

³⁵ Een snelle antigeentest is een test die berust op de detectie van virale eiwitten (antigenen) met behulp van een lateral flow immunoassay die resultaten geeft in minder dan 30 minuten.

³⁶ https://ec.europa.eu/health/security/crisis-management/twg_covid-19_diagnostic_tests_en

³⁷ https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/preparedness_response/docs/covid-19_rat_common-list_en.pdf

³⁸ Aanbeveling van de Raad van 21 januari 2021 betreffende een gemeenschappelijk kader voor het gebruik en de validering van snelle antigeentests en de wederzijdse erkenning van COVID-19-testresultaten in de EU (PB C 24 van 22.1.2021, blz. 1).

uit te sluiten, waardoor de in de lijst opgenomen tests waarschijnlijk nog consistentere presteren.

In het licht van die ontwikkelingen steunt het ECDC nu de afgifte van herstelcertificaten aan personen met een positief resultaat voor een SARS-CoV-2-besmetting na een snelle antigeentest die is opgenomen in de gemeenschappelijke en bijgewerkte lijst van snelle antigeentests voor COVID-19 (zie bijlage II voor meer informatie).

2.3.1.2. Beoordeling door de Commissie

Op basis van de adviezen van het ECDC heeft de Commissie deskundigen van de lidstaten geraadpleegd in verschillende fora, zoals het Gezondheidsbeveiligingscomité, het e-gezondheidsnetwerk en de technische werkgroep voor diagnostische COVID-19-tests, om verdere wetenschappelijke en technische input te krijgen over de mogelijke afgifte van herstelcertificaten op basis van positieve resultaten van snelle antigeentests.

De Commissie concludeerde daarop dat er onder de deskundigen van de lidstaten momenteel onvoldoende steun is voor de afgifte van herstelcertificaten louter op basis van het resultaat van een snelle antigeentest, d.w.z. zonder verdere bevestiging door een RT-PCR-test. Verscheidene deskundigen zijn van mening dat de specificiteit van snelle antigeentests nog altijd niet betrouwbaar genoeg is; in verschillende rapporten worden kwaliteitsproblemen gemeld, met name hoge percentages fout-positieve resultaten. Volgens die deskundigen eisen de meeste lidstaten momenteel in geval van een positieve snelle antigeentest een bevestigende RT-PCR-test. Als het resultaat van die bevestigende RT-PCR-test positief is, kan dat de basis vormen voor de afgifte van een herstelcertificaat.

De Commissie zal die kwestie momenteel dan ook blijven volgen en kan op een later tijdstip de vaststelling van een gedelegeerde handeling tot wijziging van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten overwegen waardoor de afgifte van herstelcertificaten mogelijk wordt op basis van de resultaten van snelle antigeentests³⁹.

2.3.2. Mogelijke afgifte van herstelcertificaten op basis van antilichaamtests

2.3.2.1. Adviezen van het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding

In mei 2021 hebben het ECDC en het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek een technisch rapport gepubliceerd over het gebruik van **antilichaamtests** voor SARS-CoV-2 in de context van digitale EU-COVID-certificaten⁴⁰. In dat rapport worden de belangrijkste aandachtspunten opgesomd in hun aanbeveling om geen herstelcertificaten af te geven op basis van antilichaamtests:

³⁹ Op basis van artikel 7, lid 4, van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten.

⁴⁰ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Use-of-antibody-tests-for-SARS-COV-2-in-the-context-of-Digital-Green-Certificates.pdf>

- Een positief resultaat van een antilichaamtest geeft geen indicatie van het tijdstip van besmetting en kan niet uitsluiten dat de persoon op dat moment nog altijd besmet is.
- Zelfs als uit een antilichaamtest blijkt dat de persoon een immuunrespons vertoont, is het niet bekend of de hoeveelheid antilichamen voldoende bescherming biedt of hoe lang die bescherming duurt.
- Het is nog niet bekend of de met de huidige commerciële tests opgespoorde antilichamen beschermen tegen besmetting met nieuwe SARS-CoV-2-varianten.
- Er bestaan verschillende antilichaamtests en er is geen norm, zodat de resultaten zeer moeilijk te vergelijken zijn.
- Met tests die het spike-eiwit opsporen, kan geen onderscheid worden gemaakt tussen personen die eerder besmet zijn geweest en personen die ten minste één dosis van een vaccin hebben gekregen.

Het ECDC heeft die conclusies opnieuw bekeken (zie bijlage II voor meer informatie) en is van oordeel dat bovengenoemde punten nog steeds gelden en dat er geen nieuw ingrijpend wetenschappelijk bewijs is. Bijgevolg is het ECDC van mening dat de momenteel beschikbare antilichaamtests niet geschikt zijn voor de beoordeling van het tijdstip van besmetting en de immuniteitsstatus van een persoon. Positieve antilichaamtests worden derhalve niet voldoende geacht voor de afgifte van herstelcertificaten.

2.3.2.2. Beoordeling door de Commissie

Op basis van het advies van het ECDC is de Commissie momenteel niet van plan een gedelegeerde handeling vast te stellen tot wijziging van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten waardoor de afgifte van herstelcertificaten mogelijk wordt op basis van antilichaamtests. De Commissie kan haar standpunt herzien op basis van nieuwe adviezen van het ECDC.

2.3.3. Geldigheidsduur van herstelcertificaten

2.3.3.1. Adviezen van het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding

Overeenkomstig punt 3, h), van de bijlage bij de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten is **de geldigheid van herstelcertificaten** momenteel beperkt tot 180 dagen na de datum van het eerste positieve resultaat van een nucleïnezuuramplificatietest (NAAT)⁴¹. Dat is te wijten aan de huidige beperkte kennis van de immuniteitsperiode van met SARS-CoV-2 besmette personen. Tot nu toe moet de samenhang tussen de gemeten immuniteit en de klinische bescherming als gevolg van een SARS-CoV-2-infectie nog worden vastgesteld.

⁴¹ Zoals technieken voor omgekeerde transcriptiepolymerasekettingreactie (RT-PCR), loop-mediated isothermal amplification (LAMP) en transcription-mediated amplification (TMA), die worden gebruikt om de aanwezigheid van SARS-CoV-2-ribonucleïnezuur (RNA) vast te stellen.

De geldigheid van herstelcertificaten hangt af van nieuw wetenschappelijk bewijs over de duur van de beschermende immuniteit na natuurlijke besmetting en de doeltreffendheid van een eerdere besmetting tegen de huidige en mogelijk toekomstige SARS-CoV-2-varianten, en dat is een dynamisch proces dat geregeld verandert.

Na onderzoek van alle beschikbare informatie is het ECDC van mening dat er momenteel onvoldoende bewijsmateriaal is om de geldigheidsduur van herstelcertificaten te verlengen tot meer dan 180 dagen (zie bijlage II voor meer informatie).

2.3.3.2. *Beoordeling door de Commissie*

Op basis van het advies van het ECDC is de Commissie momenteel niet van plan een gedelegeerde handeling vast te stellen tot wijziging van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten waardoor de geldigheidsduur van herstelcertificaten wordt verlengd tot meer dan 180 dagen na de datum van het eerste positieve resultaat van een NAAT.

2.4. Ontwikkelingen op het gebied van de afgifte van vaccinatiecertificaten

2.4.1. Geldigheidsduur van vaccinatiecertificaten

2.4.1.1. *Adviezen van het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding*

Volgens de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten beslissen de lidstaten hoe lang vaccinatiecertificaten geldig blijven en zijn zij alleen verplicht om door de EU goedgekeurde vaccins te aanvaarden. De aanvaarding van COVID-19-vaccins waarvoor de WHO-procedure voor Emergency Use Listing is afgerond⁴², is facultatief. Het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA) heeft onlangs het gebruik geëvalueerd van een booster dosis Comirnaty, een COVID-19-vaccin van BioNTech/Pfizer, voor mensen tussen 18 en 55 jaar met een normaal immuunsysteem⁴³. Op basis van gegevens waaruit blijkt dat het aantal antilichamen stijgt als die personen ongeveer zes maanden na de tweede dosis een booster krijgen, concludeerde het EMA dat tenminste zes maanden na de tweede dosis een booster kan worden overwogen voor mensen van 18 jaar en ouder.

Volgens het ECDC⁴⁴ blijkt uit het momenteel beschikbare bewijsmateriaal over de doeltreffendheid en de beschermingsduur van vaccins dat alle in de EU vergunde vaccins momenteel een hoge bescherming bieden tegen ziekenhuisopname, ernstige ziekte en dood als gevolg van COVID-19. Hoewel medisch kwetsbare groepen zoals mensen met immuunsuppressie en ouderen een extra dosis nodig kunnen hebben en verschillende EU-lidstaten die dosis momenteel ook al toedienen, concludeert het ECDC dat volledig

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

⁴³ <https://www.ema.europa.eu/en/news/comirnaty-spikevax-ema-recommendations-extra-doses-boosters>

⁴⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/covid-19-public-health-considerations-additional-vaccine-doses>

gevaccineerde personen die tot de algemene bevolking behoren niet meteen een booster hoeven te krijgen.

2.4.1.2. Beoordeling door de Commissie

Aangezien er geen afdoend wetenschappelijk bewijs is dat de immuniteit na een bepaalde periode afneemt, is de Commissie momenteel niet van plan de verordening inzake digitale EU-COVID-certificaten te wijzigen om de geldigheid van vaccinatiecificaten te specificeren. De Commissie zal deze kwestie zeer nauwlettend blijven volgen naarmate er meer wetenschappelijke gegevens komen.

Er moet ook worden beklemtoond dat de toediening van een booster geen gevolgen heeft voor de geldigheid van certificaten die zijn afgegeven in het kader van de primaire-vaccinatiecyclus. Na technisch overleg met het e-gezondheidsnetwerk werkt de Commissie momenteel aan een uitvoeringshandeling tot wijziging van de technische specificaties van digitale EU-COVID-certificaten⁴⁵ om uniforme regels te garanderen voor de codering van aanvullende dosissen van COVID-19-vaccins in achteraf afgegeven vaccinatiecificaten.

2.5. Informatie van de lidstaten

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

De Commissie houdt toezicht op de uitvoering van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten door de lidstaten. Dat gaat samen met het toezicht op Aanbeveling 2020/1475 van de Raad⁴⁶, waarin een gecoördineerde aanpak is vastgesteld voor de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie, op basis van de wekelijkse kleurcodekaart van het ECDC⁴⁷. Om het systeem van digitale EU-COVID-certificaten optimaal te kunnen benutten, heeft de Raad de aanbeveling op voorstel van de Commissie gewijzigd in juni 2021⁴⁸. De aanbeveling bevat onder meer een afspraak over de betekenis van “volledige vaccinatie” en de geldigheidsduur van tests in het kader van reizen. De lidstaten dienen hun informatie over het digitale EU-COVID-certificaat bij de Commissie

⁴⁵ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1073 van de Commissie van 28 juni 2021 tot vaststelling van technische specificaties en regels voor de uitvoering van het bij Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad vastgestelde vertrouwenskader voor het digitaal EU-COVID-certificaat (PB L 230 van 30.6.2021, blz. 32).

⁴⁶ Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad van 13 oktober 2020 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie (PB L 337 van 14.10.2020, blz. 3).

⁴⁷ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>

⁴⁸ Aanbeveling (EU) 2021/961 van de Raad van 14 juni 2021 tot wijziging van Aanbeveling (EU) 2020/1475 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie (PB L 213I van 16.6.2021, blz. 1).

en de Raad in door middel van overzichtstabellen. De informatie is ook beschikbaar op Re-open EU⁴⁹.

Onverminderd de bevoegdheid van de lidstaten om beperkingen op te leggen uit hoofde van de volksgezondheid, is in de verordening betreffende het digitale EU-COVID-certificaat bepaald dat, als lidstaten vaccinatiecertificaten, testcertificaten met een negatief resultaat of herstelcertificaten aanvaarden, zij afzien van het opleggen van aanvullende beperkingen van het vrije verkeer, tenzij die noodzakelijk en evenredig zijn met het oog op de bescherming van de volksgezondheid in reactie op de COVID-19-pandemie⁵⁰.

Als een lidstaat eist dat houders van digitale EU-COVID-certificaten na binnenkomst op zijn grondgebied in quarantaine of zelfisolatie gaan of dat zij op besmetting met SARS-CoV-2 worden getest, of als de lidstaat andere beperkingen aan de houders van dergelijke certificaten oplegt omdat de epidemiologische situatie in de lidstaat snel verslechtert, bijvoorbeeld als gevolg van een zorgwekkende of belangwekkende SARS-CoV-2-variant, moet de lidstaat de Commissie en de andere lidstaten daarvan in kennis stellen⁵¹. De lidstaten verstrekken die informatie als formele kennisgevingen aan de Commissie en de Raad. Op 13 oktober 2021 hebben Denemarken, Ierland, Malta en Slowakije overeenkomstig die bepaling informatie ingediend. De aanvullende eisen die zij hebben gemeld, omvatten aanvullende tests voor houders van testcertificaten die aankomen uit gebieden met een hoger risico, quarantaine voor houders van testcertificaten die aankomen uit gebieden met een zorgwekkende of belangwekkende variant, of quarantaine voor niet-gevaccineerde reizigers. Als redenen gaven deze lidstaten hoge aantallen COVID-gevallen of de vaststelling van zorgwekkende of belangwekkende varianten, met name de zogenaamde Delta-variant (in een stadium waarin die variant nog niet de dominante stam van SARS-CoV-2 in de EU was)⁵². De maatregelen waren van kracht tot midden juli, eind september of oktober 2021, of voor onbepaalde tijd. De lidstaten gaven aan dat de beperkingen voortdurend worden geëvalueerd. De Commissie blijft nagaan of de volksgezondheidsmaatregelen van de lidstaten die van invloed zijn op het recht van burgers op vrij verkeer, in overeenstemming zijn met het EU-recht, met name de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid.

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

De verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten bepaalt dat **vaccinatiecertificaten moeten worden afgegeven door de lidstaat waar het vaccin is toegediend**. Als burgers in twee verschillende lidstaten worden gevaccineerd, moet de eerste lidstaat een digitaal EU-COVID-certificaat afgeven waarin de eerste dosis wordt vermeld en moet de tweede lidstaat, na overlegging van het bewijs dat de eerste dosis in een andere lidstaat is toegediend, een digitaal EU-COVID-certificaat afgeven met de tweede dosis (op

⁴⁹ <https://reopen.europa.eu/nl>

⁵⁰ Artikel 11, lid 1, van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten.

⁵¹ Artikel 11, lid 2, van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten.

⁵² Zie ook: <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/variants-concern>

het certificaat staat “2/2”). In sommige gevallen hebben burgers echter moeilijkheden gemeld bij het verkrijgen van een digitaal EU-COVID-certificaat waarin de toediening van de tweede dosis correct wordt vermeld, ondanks bewijs van de eerste dosis.

Sommige lidstaten hebben ook nog geen bevredigende oplossing gevonden voor de afgifte van **digitale EU-COVID-certificaten voor bepaalde categorieën personen**. Dat geldt vooral voor vaccinatiecertificaten. Het ging daarbij meestal om personen die niet permanent in de betrokken lidstaat wonen, personen zonder ziekteverzekering in die lidstaat of personen zonder rijksregisternummer of socialezekerheidsnummer in die lidstaat⁵³. Sommige lidstaten ondervonden ook moeilijkheden bij het opzetten van een systeem voor de (tijdige) afgifte van testcertificaten aan reizigers die in een andere lidstaat verblijven.

Wat de **vorm** van digitale EU-COVID-certificaten betreft, werden enkele problemen gemeld met papieren versies van testcertificaten en de mogelijkheid om een papieren formaat te verkrijgen. Sommige lidstaten geven geen papieren testcertificaten af omdat verzending via de post ertoe zou leiden dat ze aankomen nadat de geldigheidsduur is verstreken. Ook werd gemeld dat zorgaanbieders papieren digitale EU-COVID-certificaten niet altijd gratis verstrekken.

De Commissie onderhoudt met de lidstaten regelmatig contact op technisch niveau over de wijze waarop zij het digitale EU-COVID-certificaat toepassen. Enkele van de bovengenoemde problemen zijn reeds opgelost. België heeft bijvoorbeeld bevestigd dat geen elektronisch ID nodig is om een testcertificaat te ontvangen; Kroatië heeft bevestigd dat het vaccinatiecertificaten afgeeft aan mobiele EU-burgers; Duitsland heeft bevestigd dat de resultaten van snelle antigeentests ook op papier worden afgegeven; Ierland heeft bevestigd dat aanbieders van COVID-19-tests testcertificaten afgeven in een formaat dat voldoet aan de verordening; Spanje heeft bevestigd dat burgers die in Spanje worden gevaccineerd of getest maar daar niet wonen, een digitaal EU-COVID-certificaat kunnen krijgen.

In sommige lidstaten hebben burgers ook verschillen gemeld tussen de naam in hun reisdocumenten en de naam in het digitale EU-COVID-certificaat. Op 26 juli 2021 is een corrigendum⁵⁴ over de Franse versie van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten gepubliceerd om te verduidelijken dat certificaten namen en voornamen moeten vermelden in plaats van familienamen en voornamen, wat verkeerd kan worden begrepen als de geboortenaam van de persoon. De Commissie heeft ten aanzien van de lidstaten verduidelijkt dat de naam in het certificaat overeen moet komen met de naam in de reisdocumenten van de houder. Burgers worden aangemoedigd om als er fouten zijn gemaakt,

⁵³ Hoewel de aansluiting bij een ziekteverzekering en het rijksregisternummer (als die bestaan) niet op de digitale EU-COVID-certificaten worden vermeld, worden die gegevens volgens de nationale regels soms verwerkt tijdens de procedure voor de (hernieuwde) afgifte van certificaten.

⁵⁴ Rectificatif au règlement (UE) 2021/953 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2021 relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 (OJ L 265 van 26.7.2021, blz. 49).

contact op te nemen met de nationale autoriteiten die het certificaat hebben afgegeven en de fouten te laten corrigeren.

Wat Verordening (EU) 2021/954 betreft, zijn er geen specifieke problemen gemeld met de afgifte van digitale EU-COVID-certificaten aan onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven of wonen en die overeenkomstig het EU-recht naar andere lidstaten mogen reizen. Dat is echter hoogstwaarschijnlijk het gevolg van het feit dat de lidstaten één enkel systeem hebben ingevoerd voor de afgifte van digitale EU-COVID-certificaten aan zowel EU-burgers als legaal verblijvende onderdanen van derde landen. Wat bezoekers voor een kort verblijf betreft, kan dat worden verklaard doordat de lidstaten niet verplicht zijn een digitaal EU-COVID-certificaat af te geven aan personen die een bewijs van vaccinatie in een derde land hebben. Overeenkomstig artikel 8, lid 1, van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten is die afgifte facultatief, hoewel verscheidene lidstaten daartoe de mogelijkheid bieden.

Om burgers aanvullende informatie te verstrekken, heeft de Commissie veelgestelde vragen gepubliceerd over het digitale EU-COVID-certificaat, vaccinaties en reisbeperkingen⁵⁵.

2.5.3. Informatie ontvangen op grond van artikel 15 van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten (periode van geleidelijke invoering)

De verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten is van toepassing sinds 1 juli 2021. Als een lidstaat vanaf die datum geen digitale EU-COVID-certificaten kon afgeven, moest hij de Commissie en de andere lidstaten daarvan op de hoogte brengen⁵⁶. Als de lidstaat in kwestie een COVID-19-certificaat uitreikte in een formaat dat niet aan de verordening voldeed maar wel de in de bijlage vermelde gegevens bevatte, moesten de andere lidstaten dat certificaat tot en met 12 augustus 2021 aanvaarden. Acht lidstaten brachten de Commissie daarvan op de hoogte; soms ging het om een vertraging van slechts een paar dagen⁵⁷.

Om een vlotte uitrol van het systeem te waarborgen, moedigde de Commissie de lidstaten aan om al vóór de inwerkingtreding van de verordening te beginnen met de afgifte van digitale EU-COVID-certificaten⁵⁸. De Commissie ondersteunde dat proces door op 1 juni 2021 de EU-gateway te openen⁵⁹. Aangezien er daarbij geen persoonsgegevens worden uitgewisseld, konden de lidstaten reeds vóór de inwerkingtreding van de verordening de gateway gebruiken. De eerste lidstaten begonnen diezelfde dag met de afgifte van certificaten⁶⁰. In

⁵⁵ Zie: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/movement-and-residence/eu-digital-covid-certificate-vaccinations-and-travel-restrictions_en

⁵⁶ Artikel 15, lid 2, van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten.

⁵⁷ Denemarken, Finland, Frankrijk, Ierland, Malta, Slowakije, Spanje en Zweden.

⁵⁸ Overweging 12 van het Voorstel voor een aanbeveling van de Raad tot wijziging van Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad van 13 oktober 2020 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie (COM(2021) 294 final).

⁵⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_21_2721

⁶⁰ Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Kroatië, Polen en Tsjechië.

totaal waren 21 lidstaten sneller dan de termijn van 1 juli 2021⁶¹. De lidstaten kozen duidelijk voor het digitale EU-COVID-certificaat en de doelstelling om Europa tijdens de zomermaanden tijdig open te stellen voor de burgers.

2.6. Luchtvaartsector

De luchtvaart was een van de eerste sectoren die op grote schaal gebruikmaken van het digitale EU-COVID-certificaat en vormt een goede testcase om te begrijpen hoe het certificaat in de praktijk werkt. Onmiddellijk na de vaststelling van de verordening hebben het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart en het ECDC hun aanbevelingen in het COVID-19-gezondheidsprotocol voor de luchtvaart bijgewerkt om het in overeenstemming te brengen met het digitale EU-COVID-certificaat⁶².

Volgens de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten beslissen de lidstaten over de wijze waarop de certificaten worden geverifieerd. Uit een enquête van de Commissie onder de lidstaten over de verificatie van digitale EU-COVID-certificaten voor vliegreizen bleek dat het verificatieproces op minstens 15 verschillende wijzen werd georganiseerd, met het risico van aanzienlijke duplicatie, onduidelijkheid en vertragingen voor passagiers tot gevolg.

De Commissie heeft daarop een mededeling gepubliceerd met aanbevelingen aan de lidstaten om de verificatie te stroomlijnen⁶³. Om onnodige controles van digitale EU-COVID-certificaten door meer dan één actor (luchtvaartmaatschappij, luchthavenexploitant, overheidsinstantie enz.) te vermijden, heeft de Commissie een éénloketprocedure vóór vertrek aanbevolen. De verificatie moet zo vroeg mogelijk plaatsvinden, bij voorkeur vóór de passagier op de luchthaven van vertrek aankomt, en de lidstaten worden aangemoedigd om exploitanten en reizigers volledige, begrijpelijke en tijdige informatie te verstrekken over de verificatievoorschriften en -procedures.

Hoewel het aantal vliegtuigpassagiers nog steeds aanzienlijk lager is dan vóór de pandemie, meldde luchthavenvereniging Airports Council International (ACI) Europe dat uit voorlopige gegevens voor juli 2021 blijkt dat het totale passagiersvolume meer dan verdubbeld is ten opzichte van juli 2020, met aanzienlijke verbeteringen ten opzichte van het tweede kwartaal van 2021. ACI Europe schrijft die verandering toe aan de uitrol van het digitale EU-COVID-certificaat en aan de versoepeling van de reisbeperkingen⁶⁴.

⁶¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_21_3343

⁶³ Mededeling van de Commissie “De voordelen van de digitale COVID-ID-certificaten van de EU ten volle benutten: het vrije verkeer van burgers en het herstel van de luchtvaartsector ondersteunen door richtsnoeren en aanbevelingen voor de EU-lidstaten” (C(2021) 5594 final van 22.7.2021).

⁶⁴ https://mcusercontent.com/66a62c6d1a4692e5a3b79a788/files/6ddf5241-a7e7-b614-e826-04720e836172/21_09_17_Holiday_season_improvements_in_passenger_traffic_cannot_be_called_a_recovery_says_airport_body_as_gradual_gains_already_plateau_across_Europe.03.pdf

In dat verband wordt momenteel nagedacht over andere functies van het digitale EU-COVID-certificaat, waaronder verbeterde digitale portemonnees en ticketverkoop. Luchtvaartmaatschappijen en vervoerders zouden op die manier bewijzen van certificaatverificatie naadloos kunnen integreren in online incheckprocedures zonder persoonsgegevens te delen.

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

De verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten heeft betrekking op het gebruik van certificaten voor reizen binnen de EU tijdens de COVID-19-pandemie. Andere vormen van gebruik worden niet voorgeschreven of verboden, en het gebruik van COVID-19-certificaten voor binnenlandse doeleinden, zoals de toegang tot evenementen of locaties, valt buiten het toepassingsgebied van de verordening.

Als lidstaten besluiten het digitale EU-COVID-certificaat voor andere doeleinden te gebruiken, moeten zij dat vastleggen in de nationale wetgeving en moeten met name de voorschriften inzake gegevensbescherming worden nageleefd⁶⁵. Als een lidstaat een COVID-19-certificaat voor binnenlandse doeleinden invoert, moet hij tegelijk waarborgen dat ook het digitale EU-COVID-certificaat kan worden gebruikt en volledig wordt aanvaard⁶⁶. Zo hoeven reizigers die naar een andere lidstaat vertrekken, geen aanvullend nationaal certificaat te krijgen en wordt gewaarborgd dat het interoperabele EU-systeem ten volle wordt benut.

In een enquête van september 2021 hebben twintig lidstaten⁶⁷ aangegeven dat zij het digitale EU-COVID-certificaat voor dergelijke doeleinden gebruiken. Vijf lidstaten⁶⁸ lieten weten dat zij binnenlands gebruik van het certificaat overwegen. De lidstaten gebruiken het certificaat voor de toegang tot grote evenementen (veruit het meest voorkomende geval), restaurants, bioscopen en musea, nachtclubs, fitnesscentra en andere sportfaciliteiten, kapperszaken, schoonheids- en massagesalons, hotels, ziekenhuizen en verpleeghuizen, universiteiten en scholen.

3. CONCLUSIES EN VOLGENDE STAPPEN

Toen de Commissie in maart 2021 een voorstel indiende om het systeem vóór de zomer in werking te laten treden⁶⁹, uitten velen hun twijfels. Dat het Europees Parlement en de Raad maar drie maanden nodig hadden om tot overeenstemming te komen, en de lidstaten en de

⁶⁵ Overweging 48 van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten.

⁶⁶ Overweging 49 van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten.

⁶⁷ België, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië en Tsjechië. Gezien de gevorderde vaccinatiecampagne heeft Denemarken de verplichting om het certificaat voor binnenlandse doeleinden over te leggen inmiddels opgeheven.

⁶⁸ Bulgarije, Finland, Nederland, Roemenië en Spanje.

⁶⁹ COM(2021) 130 final.

Commissie slechts twee weken langer om het systeem operationeel te maken, toont aan dat de EU-instellingen en de lidstaten samen snel kunnen optreden.

Het digitale EU-COVID-certificaat is een groot succes gebleken bij de aanpak en de beperking van de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de samenleving en de economie. Het certificaat vergemakkelijkt het reizen en is cruciaal om de zwaar getroffen toeristische sector in Europa te ondersteunen. Het digitale EU-COVID-certificaat is ook wereldwijd een succes. Het is momenteel de wereldwijde norm en het enige systeem dat internationaal wordt gebruikt door landen op vier continenten. Het is ook het eerste voorbeeld van een interoperabel elektronisch dossier dat op zeer korte termijn in een zo groot aantal landen op grote schaal wordt ingezet.

Ook de burgers waarderen dat. Volgens een Eurobarometer-enquête uit september 2021 was ongeveer twee derde (65 %) van de respondenten het ermee eens dat het digitale EU-COVID-certificaat de veiligste manier is om vrij te reizen in Europa tijdens de COVID-19-pandemie⁷⁰.

Hoewel de verordening tijdelijk wordt toegepast, heeft het digitale EU-COVID-certificaat aangetoond dat het mogelijk is op een toegankelijke manier een veilig en beveiligd systeem te ontwikkelen dat privacy en persoonsgegevens beschermt. Het certificaat is gratis, is zowel elektronisch als op papier beschikbaar en is leesbaar voor mensen en machines. Het is een belangrijke testcase voor de ontwikkeling van een “toolbox voor digitale identiteit” van de EU⁷¹.

De verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten is van toepassing tot en met 30 juni 2022⁷². Uiterlijk 31 maart 2022 moet de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een volgend rapport over de toepassing van de verordening indienen, eventueel vergezeld van een wetgevingsvoorstel voor de verlenging van de toepassingsperiode van de verordening, rekening houdend met de ontwikkeling van COVID-19-pandemie⁷³.

De Commissie sluit echter niet uit dat zij reeds eerder een dergelijk voorstel indient om te waarborgen dat, om redenen van rechtszekerheid, de noodzakelijke wetgevingsprocedure tijdig vóór juni 2022 kan worden afgerond. Een verlenging kan noodzakelijk zijn als het bijvoorbeeld waarschijnlijk is dat de pandemie vóór de zomer van 2022 niet afvlakt en als de stopzetting van het digitale EU-COVID-certificaat waarschijnlijk zou leiden tot bijkomende beperkingen van het vrije verkeer, aangezien EU-burgers dan niet langer een doeltreffende, veilige en privacybeschermende manier zouden hebben om hun COVID-19-status te bewijzen. Elk voorstel van de Commissie tot verlenging van de verordening zou beperkt zijn

⁷⁰ Zie: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2021/soteu-flash-survey/soteu-2021-report-en.pdf>

⁷¹ Aanbeveling (EU) 2021/946 van de Commissie van 3 juni 2021 betreffende een gemeenschappelijke EU-toolbox voor een gecoördineerde aanpak ten behoeve van een Europees kader voor digitale identiteit: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021H0946&qid=1478030835186>

⁷² Artikel 17, van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten.

⁷³ Artikel 16, lid 2, van de verordening betreffende digitale EU-COVID-certificaten.

in de tijd, aangezien de Commissie ernaar streeft naar onbeperkt vrij verkeer terug te keren zodra de epidemiologische toestand dat toelaat.