EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 5.6.2023
COM(2023) 296 final

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

für die Anbindung an das von der Weltgesundheitsorganisation eingerichtete globale Netz für die digitale Gesundheitszertifizierung und für vorübergehende Regelungen zur Erleichterung des internationalen Reiseverkehrs im Hinblick auf das Auslaufen der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates

(Text von Bedeutung für den EWR)

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Die Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2021 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie[1] war ein zentrales Element der Reaktion Europas auf diese gesundheitliche Notlage. Dank der raschen Annahme der Verordnung und Einführung des Zertifikats konnten Unionsbürger während der Pandemie frei und sicher reisen und der europäische Reisesektor konnte rechtzeitig die Sommersaison 2021 eröffnen.

Das digitale COVID-Zertifikat der EU hat sich als großer Erfolg bei den Bemühungen Europas erwiesen, die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Gesellschaften und die Wirtschaftsmärkte anzugehen und zu mindern. Es wurde rasch zum Standard für Europa und darüber hinaus, zumal sich neben den 27 Mitgliedstaaten[2] auch 51 Drittländer und Gebiete an das System[3] angeschlossen haben. Das mehr als 2 Milliarden mal ausgestellte digitale COVID-Zertifikat der EU brachte für EU-Bürger und in der EU ansässige Personen erhebliche Vorteile. Es erleichterte die Freizügigkeit innerhalb der Union, als Reisebeschränkungen aufgrund der Pandemie für notwendig erachtet wurden, und ermöglichte auch die koordinierte Aufhebung dieser Beschränkungen, sobald dies möglich war. Dank seiner externen Dimension hat sich das digitale COVID-Zertifikat der EU als ein Instrument erwiesen, mit dem sicheres internationales Reisen und die Erholung nach der Pandemie global unterstützt werden konnten, und stellte hierfür auch die am häufigsten genutzte Lösung dar. Alle Drittländer und Gebiete, die unter einen Beschluss der Kommission nach Artikel 3 Absatz 10 bzw. Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/953 fallende Zertifikate ausstellen und von Reisenden bei der Einreise einen Nachweis ihres COVID-19-Impf-, Test- oder Genesungsstatus verlangen, akzeptieren digitale COVID-Zertifikate der EU.

Im Juni 2022 verlängerten die gesetzgebenden Organe die Verordnung (EU) 2021/953 um ein Jahr, um sicherzustellen, dass Reisende ihre Zertifikate weiterhin verwenden können, falls

---

[1] ABl. L 211 vom 15.6.2021, S. 1. Diese Verordnung wird durch die Verordnung (EU) 2021/954 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2021 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) für Drittstaatsangehörige mit rechtmäßigem Aufenthalt oder Wohnsitz im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während der COVID-19-Pandemie (ABl. L 211 vom 15.6.2021, S. 24) ergänzt, mit der der Rahmen für das digitale COVID-Zertifikat der EU auf Drittstaatsangehörige ausgeweitet wird, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten oder dort wohnhaft sind und nach dem Unionsrecht berechtigt sind, in andere Mitgliedstaaten zu reisen.

[2] Angesichts ihrer Bedeutung für das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum wurde die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU darin aufgenommen, sodass sie auch für Island, Liechtenstein und Norwegen gilt (Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 187/2021 vom 30. Juni 2021 zur Änderung von Anhang V (Freizügigkeit der Arbeitnehmer) und Anhang VIII (Niederlassungsrecht) des EWR-Abkommens (ABl. L 124 vom 8.5.2008, S. 20)).

[3] Die Anbindung solcher Drittländer an das Interoperabilitäts-Gateway des mit der Verordnung (EU) 2021/953 geschaffenen Vertrauensrahmens (im Folgenden „EU-Gateway“) ergibt sich aus Beschlüssen der Kommission nach Artikel 3 Absatz 10 bzw. Artikel 8 Absatz 2 jener Verordnung. Diese Kommissionsbeschlüsse stellen keine Rechtsgrundlage für die Verwendung von EU-Zertifikaten in einem Drittland (oder für Reisen in ein Drittland) dar.

eine erhebliche Verschlechterung der epidemiologischen Lage die vorübergehende Wiedereinführung von Reisebeschränkungen innerhalb der EU erforderlich machen sollte.

Die Verordnung (EU) 2021/953 läuft am 30. Juni 2023 aus. Da innerhalb der EU derzeit keine Reisebeschränkungen gelten und die Weltgesundheitsorganisation (WHO) angesichts der epidemiologischen Lage am 5. Mai 2023 die COVID-19-Pandemie für beendet erklärt und die Feststellung einer gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite aufgehoben hatte, kann die Verordnung ihr erklärtes Ziel nicht mehr erfüllen, sodass ihre Verlängerung nicht gerechtfertigt wäre.

Aus dem Erfolg des digitalen COVID-Zertifikats der EU, selbst unter den schwierigen Umständen der Pandemie die Freizügigkeit und das Reisen zu ermöglichen, lassen sich Lehren für die Zukunft ableiten. Eine erklärte Priorität der Union ist die Entwicklung von Strategien und Instrumenten für eine bessere Vorbereitung auf künftige Gesundheitskrisen. Digitale Lösungen, mit denen sich die Auswirkungen übertragbarer Krankheiten auf die Möglichkeit, private und geschäftliche Reisen zu unternehmen, abfedern lassen, bieten Vorteile und sind daher eine zentrale Säule dieser Vorbereitung[4]. Die Vorteile einer solchen Vorsorge werden nun auf globaler Ebene aufgegriffen.

In diesem Zusammenhang entwickelt die WHO derzeit ein globales Netz für die digitale Gesundheitszertifizierung, das den Vertrauensrahmen, die Grundsätze und die offenen Technologien des digitalen COVID-Zertifikats der EU in ihre eigene Struktur übernimmt. Damit weltweit verwendete Zertifikate auch nach Ablauf der Geltungsdauer der Verordnung (EU) 2021/953 bei Bedarf überprüft werden können, sollten sich die Mitgliedstaaten diesem globalen WHO-Netz anschließen, sobald dieses verfügbar ist, um die Nutzung der europäischen Technologie und der europäischen Spezifikationen für COVID-19-Zertifikate in einer globalen Infrastruktur zu unterstützen.

Am 20. Dezember 2022 nahm der Rat Schlussfolgerungen an, in denen er die Kommission ersuchte, „den Nutzen einer digitalen Version von Impfzertifikaten zu beurteilen, wobei die Erfahrungen mit europäischen digitalen Infrastrukturen und anderen bestehenden Instrumenten wie dem internationalen Impfpass (International Certificate of Vaccination or Prophylaxis) zu berücksichtigen sind“[5]. Das globale Netz für die digitale Gesundheitszertifizierung, das derzeit von der WHO aufgebaut wird und dessen Kern der Vertrauensrahmen für das digitale COVID-Zertifikat der EU bildet, soll die allgemeine Interoperabilität und Überprüfung solcher Zertifikate ermöglichen. Dies dürfte eine globale Lösung für die in den Schlussfolgerungen des Rates geäußerte Forderung darstellen.

Das globale Netz der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung wird auch eine gute Gelegenheit bieten, die während der COVID-19-Pandemie gewonnenen Erfahrungen zur Abfederung der Auswirkungen künftiger Gesundheitskrisen heranzuziehen. Seine Weiterentwicklung – sofern durch die Annahme von Änderungen an den internationalen Gesundheitsvorschriften (IHR)[6] bestätigt – dürfte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnen, bei der Digitalisierung des internationalen Impfpasses (International Certificate of Vaccination and Prophylaxis) in die Nutzung dieses Netzes für die Ausstellung, Annahme und Überprüfung des Passes einbezogen zu werden. Das globale Netz der WHO für die digitale

---

4 Empfehlung 3 – Relevante EU-Instrumente für künftige Krisen vorbereiten: Europäischer Rechnungshof Sonderbericht 01/2023:„Instrumente zur Reiseerleichterung in der EU während der COVID-19-Pandemie“ (europa.eu)

5 Schlussfolgerungen zur Impfung als eines der wirksamsten Instrumente zur Prävention von Krankheiten und zur Verbesserung der öffentlichen Gesundheit (ABl. C 484 vom 20.12.2022, S. 18).

6 Report of the Review Committee regarding amendments to the International Health Regulations (2005). 6. Februar 2023 https://apps.who.int/gb/wgihr/pdf_files/wgihr2/A_WGIHR2_5-en.pdf

Gesundheitszertifizierung könnte zudem dafür genutzt werden, die Digitalisierung und Zertifizierung der Authentizität von Unterlagen über eine routinemäßige Immunisierung sowie andere künftige Anwendungsfälle im Bereich der digitalen Gesundheitsdienste zu unterstützen. Solche potenziellen künftigen Entwicklungen – aufbauend auf den Lehren aus der COVID-19-Pandemie und dem internationalen Erfolg des digitalen COVID-Zertifikats der EU – wären wichtige Beiträge zur globalen Gesundheitsagenda.

Kurzfristig verlangt eine kleine Anzahl von Ländern weltweit[7] noch immer einen Nachweis des COVID-19-Impf-, Test- oder Genesungsstatus als Einreisevoraussetzung. Situationen, in denen von einem Unionsbürger oder einer in der Union ansässigen Person in einem Drittland die Vorlage eines COVID-Zertifikats verlangt wird und dieses nicht ohne Weiteres vorgelegt werden kann, weil das EU-System für die Ausstellung des digitalen COVID-Zertifikats nicht mehr funktioniert, sollten vermieden werden, da dies unabhängig vom Verkehrsträger das internationale Reisen beschränken würde. Derzeit ist es schwierig zu beurteilen, wie lange – auch über den 1. Juli 2023 hinaus – diese Länder solche COVID-19-bezogenen Einreiseanforderungen beibehalten. Da nach wie vor ungewiss ist, wie sich die epidemiologische Lage entwickelt, kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass einige der 51 Drittländer und Gebiete, die derzeit in das System des digitalen COVID-Zertifikats der EU eingebunden sind, erneut Reisebeschränkungen einführen, und auch andere Länder außerhalb dieses Systems könnten einreisespezifische Anforderungen aufrechterhalten oder wieder einführen.

Es ist daher wünschenswert, dass Unionsbürger und in der Union ansässige Personen, die sich außerhalb der Union bewegen, weiterhin ihren COVID-19-Status nachweisen können, wenn dieser Nachweis für Reisen außerhalb der Union über den 1. Juli 2023 hinaus ausdrücklich gefordert wird. Darüber hinaus sollten Unionsbürgern und in der Union ansässigen Personen solche Zertifikate zur Gewährleistung einer lückenlosen Versorgung zur Verfügung stehen.

In der Praxis wurden die digitalen COVID-Zertifikate der EU nicht nur für Reisezwecke, sondern auch von Gesundheitsdiensten für Zwecke der lückenlosen Versorgung, wie z. B. für grenzüberschreitende Impfungen, verwendet. Impfzertifikate, die von einem Mitgliedstaat ausgestellt wurden und frühere Impfungen belegen, könnten beispielsweise von Gesundheitspersonal in einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittland als Grundlage für die Verabreichung einer Folgedosis verwendet werden. Ebenso konnten Genesungszertifikate nützliche Informationen über eine frühere COVID-19-Infektion liefern.

Da zudem ein Wiederaufflammen von COVID-19-Infektionen oder der Ausbruch einer anderen Krankheit in keinem Teil der Welt ausgeschlossen werden kann, könnten ein oder mehrere Mitgliedstaaten in der Zukunft neue Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit einführen, die die Einreise aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet beschränken. Um sicherzustellen, dass den Belangen der öffentlichen Gesundheit, die solche Maßnahmen rechtfertigen, angemessen Rechnung getragen wird, sollten sich die Mitgliedstaaten weiterhin auf Zertifikate verlassen können, die von Drittländern im Einklang mit der Technologie und den Standards, die dem System des digitalen COVID-Zertifikats der EU zugrunde liegen, ausgestellt wurden.

[7] Seit Mai 2023 gelten offenbar in drei Ländern, die an das EU-Gateway-System angeschlossen sind, noch einige COVID-19-bedingte Beschränkungen (Indonesien, die Philippinen und Togo). Außerhalb des digitalen COVID-Zertifizierungskontexts der EU hält auch China weiterhin an der Testpflicht fest.

Daher ist es wünschenswert, dass Mitgliedstaaten, die infolge eines erneuten Auftretens von COVID-19-Fällen solche Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit einführen[8], über den erforderlichen Rahmen für die Anerkennung von Zertifikaten verfügen, die von Drittländern ausgestellt wurden, deren Systeme mit dem digitalen COVID-Zertifikat der EU interoperabel sind.

Für die Mitgliedstaaten kommt es darauf an, dass der Übergang von der Einbindung in das EU-Gateway, das den Kern des Vertrauensrahmens für das digitale COVID-Zertifikat der EU bildet, hin zur Anbindung an das globale Netz der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung reibungslos erfolgt. Daher könnten die beiden Systeme für einen begrenzten Zeitraum (drei Monate) parallel betrieben werden. Um die Überprüfbarkeit der digitalen COVID-Zertifikate der EU während des Übergangszeitraums zu gewährleisten, werden die öffentlichen Schlüssel der Länder und Gebiete, die in das EU-Gateway eingebunden sind, im globalen Netz der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung bereitgestellt. Hierzu sollten die Mitgliedstaaten ihre öffentlichen Schlüssel vor dem 30. Juni 2023 erneuern und nach der Anbindung an das globale WHO-Netz beide Systeme bis zum 30. September 2023 synchronisiert lassen. In diesem Zusammenhang beabsichtigt die Kommission, den Betrieb des EU-Gateway während des Übergangszeitraums über das Programm „Digitales Europa“ weiter zu finanzieren.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Angesichts des Auslaufens der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates dient die vorgeschlagene Empfehlung dazu, internationale Reisen zu erleichtern und Hindernisse zu beseitigen sowie die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, für die Einreise aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet bei Bedarf Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit gemäß der in der Empfehlung (EU) 2022/2548 des Rates nahegelegten Vorgehensweise zu verhängen.

Gleichzeitig trägt die vorgeschlagene Empfehlung dazu bei, die lückenlose Gesundheitsversorgung in grenzüberschreitenden Zusammenhängen (auch mit Drittländern) zu gewährleisten und die Ausbreitung von COVID-19 zu verhindern, indem sie die Ausstellung von COVID-19-Zertifikaten auch nach dem Auslaufen der Verordnung (EU) 2021/953 am 30. Juni 2023 unterstützt.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Diese Empfehlung steht im Einklang mit anderen Politikbereichen der Union, einschließlich der Politik im Bereich der Außenbeziehungen.

Am 3. Mai 2022 veröffentlichte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung über den europäischen Raum für Gesundheitsdaten[9], in dem in Artikel 13 die Möglichkeit vorgeschlagen wird, zusätzliche Dienste über MyHealth@EU bereitzustellen, die den Austausch oder die Überprüfung digitaler Gesundheitszertifizierungssysteme erleichtern. Bei diesen Zusatzdiensten sollte die Interoperabilität mit den auf internationaler Ebene eingerichteten Systemen angestrebt werden. Mit dieser Empfehlung wird dasselbe Ziel verfolgt.

---

[8] Zu dem empfohlenen Ansatz siehe im Bedarfsfall Empfehlung (EU) 2022/2548 des Rates vom 13. Dezember 2022 für eine koordinierte Vorgehensweise während der COVID-19-Pandemie bei Reisen in die Union und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates (ABl. L 328 vom 22.12.2022, S. 146).

[9] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den europäischen Raum für Gesundheitsdaten (COM(2022) 197 final).

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Der Vorschlag stützt sich auf Artikel 168 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der die Grundlage für die Annahme von Empfehlungen des Rates im Bereich der öffentlichen Gesundheit bildet, sowie auf Artikel 292 AEUV in Verbindung mit Artikel 91 und Artikel 100 Absatz 2 AEUV, die die Grundlage für die Annahme von Ratsempfehlungen im Bereich Verkehr bilden.

Die Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Anerkennung der COVID-19-Impf-, Test- oder Genesungszertifikate aus Drittländern und mit der Anbindung an das globale Netz der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung empfohlen werden, dienen der Erreichung eines hohen Maßes an Gesundheitsschutz. Diese Maßnahmen tragen dazu bei, die Vorsorge im Bereich der öffentlichen Gesundheit im Falle eines erneuten Auftretens von COVID-19-Fällen zu verbessern.

Darüber hinaus würden der internationale Reiseverkehr und die reibungslose Erbringung internationaler Verkehrsdienste dank der kontinuierlichen Verfügbarkeit von COVID-19-Zertifikaten auch nach dem Auslaufen der Verordnung (EU) 2021/953 erleichtert, sofern die Mitgliedstaaten, wie hier vorgeschlagen, eine koordinierte Vorgehensweise verfolgen.

• Subsidiarität

Ein kohärenter Ansatz in Bezug auf die weiterhin bestehende Möglichkeit, erforderlichenfalls COVID-19-Zertifikate auszustellen, würde Unionsbürgern oder in der Union ansässigen Personen sowie Verkehrsunternehmen zugutekommen. Die Anbindung an das globale Netz der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung würde eine gemeinsame Lösung für die weitere Ausstellung von COVID-19-Zertifikaten bieten. Die Beteiligung am globalen WHO-Netz würde dazu beitragen, dass die Standards für Gesundheitszertifikate weltweit angeglichen werden und ein System für die Anerkennung digitaler Gesundheitszertifikate für den internationalen Reiseverkehr sowie die lückenlose Gesundheitsversorgung eingerichtet wird.

• Verhältnismäßigkeit

Der vorliegende Vorschlag trägt dem bevorstehenden Auslaufen der Verordnung (EU) 2021/953 und der damit verbundenen Notwendigkeit Rechnung, dafür zu sorgen, dass EU-Bürger und in der EU ansässige Personen, die außerhalb der EU reisen, weiterhin ihren COVID-19-Status nachweisen können; gleichzeitig wird ein Beitrag zu einem koordinierten Vorgehen bei Zertifikaten geleistet, die von Drittländern noch nach den gemäß jener Verordnung festgelegten Spezifikationen ausgestellt werden. Daher ist der Vorschlag geeignet, die angestrebten Ziele zu erreichen, und geht nicht über das dafür erforderliche und angemessene Maß hinaus.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

• Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften

entfällt

• Konsultation der Interessenträger

In diesem Vorschlag finden frühere Diskussionen mit den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Durchführung der Verordnung (EU) 2021/953 Berücksichtigung. Es wurde keine

Folgenabschätzung durchgeführt, allerdings trägt der Vorschlag den sich weiterentwickelnden Maßnahmen von Drittländern in Bezug auf die Bedingungen für die Einreise in ihr Hoheitsgebiet im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und allen verfügbaren einschlägigen Erkenntnissen Rechnung.

- **Grundrechte**

Dieser Vorschlag für eine Empfehlung des Rates steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden, insbesondere mit dem Recht auf den Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8).

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Keine.

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

für die Anbindung an das von der Weltgesundheitsorganisation eingerichtete globale Netz für die digitale Gesundheitszertifizierung und für vorübergehende Regelungen zur Erleichterung des internationalen Reiseverkehrs im Hinblick auf das Auslaufen der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates

(Text von Bedeutung für den EWR)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 168 Absatz 6 und Artikel 292 in Verbindung mit Artikel 91 Artikel 100 Absatz 2,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Das mit der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates[10] eingeführte digitale COVID-Zertifikat der EU ist rasch zu einem globalen Standard für Impf-, Test- und Genesungszertifikate geworden, wobei neben den 27 Mitgliedstaaten 51 Drittländer und Gebiete an das System angebunden sind. Dank seiner externen Dimension hat sich das digitale COVID-Zertifikat der EU als ein Instrument erwiesen, mit dem sicheres internationales Reisen und die Erholung nach der Pandemie global unterstützt werden konnten, und stellte hierfür auch die am häufigsten genutzte Lösung dar. Neben Reisen förderte die Verwendung digitaler COVID-Zertifikate lückenlose grenzüberschreitende Impfungen.

(2) Das digitale COVID-Zertifikat der EU war für die Wahrung der Freizügigkeit und einen uneingeschränkten Reiseverkehr von entscheidender Bedeutung, weshalb die ihm zugrunde liegende Technologie auch weiterhin als Instrument für eine bessere Vorbereitung auf mögliche künftige Gesundheitskrisen und zur Abfederung der Auswirkungen übertragbarer Krankheiten für Bürger und Unternehmen dienen könnte. Dies steht auch im Einklang mit dem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs[11].

(3) Die Verordnung (EU) 2021/953 läuft am 30. Juni 2023 aus.

(4) Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) wird ein globales Netz für die digitale Gesundheitszertifizierung einrichten. Dieses Netz ist ein Mechanismus zur Unterstützung der Überprüfung von Zertifikaten, die von Teilnehmern dieses Netzes

---

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

[11] Empfehlung 3 – Relevante EU-Instrumente für künftige Krisen vorbereiten: Sonderbericht 01/2023:„Instrumente zur Reiseerleichterung in der EU während der COVID-19-Pandemie“ (europa.eu)

ausgestellt werden. Bei diesen Zertifikaten würde es sich zunächst um COVID-19-Zertifikate handeln, zu einem späteren Zeitpunkt könnte für die Zwecke des internationalen Reiseverkehrs und einer lückenlosen Versorgung auch die Bescheinigung anderer Dokumente hinzukommen, wie z. B. von Unterlagen über eine routinemäßige Immunisierung und des Internationalen Impfpasses (International Certificate of Vaccination or Prophylaxis).

(5) Die Einrichtung von Systemen zur Abfederung der Auswirkungen globaler Gesundheitskrisen auf den privaten und geschäftlichen Reiseverkehr sollte als wichtiger Pfeiler der Vorsorgeplanung der EU betrachtet werden. Die Beteiligung am globalen Netz der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung würde dazu beitragen, dass die Standards für Gesundheitszertifikate weltweit angeglichen werden und ein System zur Anerkennung digitaler Gesundheitszertifikate für den internationalen Reiseverkehr sowie zur lückenlosen Gesundheitsversorgung eingerichtet wird.

(6) Das globale Netz für die digitale Gesundheitszertifizierung, das derzeit von der WHO entwickelt wird, übernimmt den Vertrauensrahmen, die Grundsätze und offenen Technologien für das digitale COVID-Zertifikat der EU in seine eigene Struktur. Die Mitgliedstaaten sollten sich so bald wie möglich vor dem 30. September 2023 an das globale Netz der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung anbinden, sofern es den gemäß der Verordnung (EU) 2021/953 herausgegebenen technischen Spezifikationen entspricht. Für einen reibungslosen Übergang vom System des digitalen COVID-Zertifikats der EU zum globalen Netz der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung sollten die Mitgliedstaaten vor Ablauf der Geltungsdauer der Verordnung (EU) 2021/953 für die Ausstellung der digitalen COVID-Zertifikate der EU neue digitale Signaturzertifikate ausstellen, um deren maximale technische Gültigkeit zu gewährleisten, und diese im EU Gateway registrieren.

(7) Die Kommission beabsichtigt, für die Mitgliedstaaten einen reibungslosen Übergang bei der Anbindung an das globale Netz der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung zu gewährleisten, indem sie das EU-Gateway bis zum 30. September 2023 in einer Weise aufrechterhält, die die Ziele dieser Empfehlung unterstützt. Die Kommission gedenkt, hierzu das EU-Gateway über das mit der Verordnung (EU) 2021/694 des Europäischen Parlaments und des Rates[12] eingerichtete Programm „Digitales Europa“ zu finanzieren. Dies sollte den an das EU-Gateway angeschlossenen Mitgliedstaaten und Drittländern ausreichend Zeit geben, die erforderlichen Verfahren für die Anbindung an das globale Netz der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung festzulegen.

(8) Alle Unionsbürger und in der Union ansässigen Personen, die sich außerhalb der Union bewegen, sollten weiterhin ihren COVID-19-Status nachweisen können, wenn dieser Nachweis für Reisen außerhalb der Union ausdrücklich gefordert wird. Sind solche Nachweise nicht verfügbar, könnte dies die Bereitschaft und Fähigkeit von Reisenden aus der Union, zu bestimmten Zielen zu reisen, beeinträchtigen, was sich wiederum negativ auf die Erbringung von Verkehrsdiensten auswirken könnte. Darüber hinaus könnten ungleiche Bedingungen für die Ausstellung solcher Zertifikate zwischen den Mitgliedstaaten den fairen Wettbewerb zwischen

[12] Verordnung (EU) 2021/694 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 zur Aufstellung des Programms „Digitales Europa“ und zur Aufhebung des Beschlusses (EU) 2015/2240 (ABl. L 166 vom 11.5.2021, S. 1).

Verkehrsunternehmen beeinträchtigen, wenn der internationale Reiseverkehr aus bestimmten Mitgliedstaaten aufgrund der leichteren Zugänglichkeit der einschlägigen COVID-19-Zertifikate mit weniger Aufwand verbunden ist. Sobald sie an das globale Netz der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung angebunden sind, sollten die Mitgliedstaaten daher zudem auf Antrag Zertifikate in einem Format ausstellen, das mit den im Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1073 der Kommission[13] festgelegten technischen Spezifikationen vereinbar ist, um unabhängig vom Verkehrsträger den grenzüberschreitenden Verkehr in Drittländer, die solche Nachweise verlangen, einfacher zu gestalten. Neben der Erleichterung des internationalen Reiseverkehrs könnte eine solche Ausstellung zur weltweiten Angleichung der Standards für Gesundheitszertifikate und zur Entwicklung eines Systems zur Anerkennung digitaler Gesundheitszertifikate und so zu einer lückenlosen Gesundheitsversorgung beitragen.

(9) Die Mitgliedstaaten sollten solche Zertifikate, auch während des Übergangszeitraums, in digitalem Format und/oder auf Papier ausstellen. Die potenziellen Inhaber sollten berechtigt sein, die Zertifikate in der Form ihrer Wahl ausstellen zu lassen. Die Informationen in den Zertifikaten müssen auch für Menschen lesbar und mindestens in der Amtssprache oder den Amtssprachen des ausstellenden Mitgliedstaats sowie auf Englisch angegeben sein;

(10) Die Übernahme des digitalen COVID-Zertifikats der EU durch das globale Netz der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung sollte Drittländer, die für die Einreise in ihr Hoheitsgebiet immer noch COVID-19-Auflagen aufrechterhalten und an das Interoperabilitäts-Gateway des mit der Verordnung (EU) 2021/953 geschaffenen Vertrauensrahmens (im Folgenden „EU-Gateway“) angebunden sind, in die Lage versetzen, sowohl die vor als auch nach dem 1. Juli 2023 ausgestellten Zertifikate anzuerkennen und zu überprüfen.

(11) Situationen, in denen von einem Unionsbürger oder einer in der Union ansässigen Person in einem Drittland die Vorlage eines COVID-Zertifikats verlangt wird und dieses nicht ohne Weiteres vorgelegt werden kann, weil das EU-System für die Ausstellung des digitalen COVID-Zertifikats nicht mehr funktioniert, sollten vermieden werden, da dies – unabhängig vom Verkehrsträger – den internationalen Reiseverkehr beschränken würde.

(12) Da zudem ein Wiederaufflammen von COVID-19-Infektionen oder der Ausbruch einer anderen Krankheit in keinem Teil der Welt auszuschließen ist, könnten – aus Sicht von Reisenden in die Union – in Zukunft ein oder mehrere Mitgliedstaaten neue Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit einführen, die die Einreise aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet beschränken. Solche Beschränkungen sollten zwar im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Nichtdiskriminierung angewandt werden, sie könnten jedoch aus Gründen des Allgemeininteresses, nämlich des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, gerechtfertigt sein. Um sicherzustellen, dass solchen Bedenken im Bereich der öffentlichen Gesundheit angemessen Rechnung getragen werden kann, sollten die Mitgliedstaaten weiterhin in der Lage sein, Zertifikate anzuerkennen und zu überprüfen, die von Drittländern im Einklang mit den derzeit in der Verordnung (EU) 2021/953

[13] Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1073 der Kommission vom 28. Juni 2021 zur Festlegung technischer Spezifikationen und Vorschriften für die Umsetzung des mit der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates geschaffenen Vertrauensrahmens für das digitale COVID-Zertifikat der EU (ABl. L 230 vom 30.6.2021, S. 32).

festgelegten hohen Standards ausgestellt wurden. Verlangen Mitgliedstaaten für die Aufhebung von Reisebeschränkungen in die Union einen COVID-19-Impf-, Test- oder Genesungsnachweis, sollten sie diese Nachweise, die bislang unter einen nach Artikel 3 Absatz 10 bzw. Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/953 erlassenen Durchführungsrechtsakt gefallen sind, im Einklang mit der in der Empfehlung (EU) 2022/2548 des Rates[14] dargelegten Vorgehensweise akzeptieren.

(13) Da die Ausstellung geeigneter interoperabler Zertifikate dazu beitragen kann, unabhängig vom Verkehrsträger den internationalen Reiseverkehr in bestimmte Drittländer zu erleichtern, sollten die Mitgliedstaaten auch während des Übergangszeitraums dafür sorgen, dass Verkehrsunternehmen im grenzüberschreitenden Personenverkehr, die zur Umsetzung von Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit im Zusammenhang mit COVID-19 verpflichtet sind, die Überprüfung solcher Zertifikate gegebenenfalls in den Betrieb grenzüberschreitender Verkehrsinfrastrukturen wie Flughäfen, Häfen und Bahn- und Busbahnhöfe integrieren.

(14) Der Rat hatte die Kommission ersucht, „den Nutzen einer digitalen Version von Impfzertifikaten zu beurteilen, wobei die Erfahrungen mit europäischen digitalen Infrastrukturen und anderen bestehenden Instrumenten wie dem internationalen Impfpass (International Certificate of Vaccination or Prophylaxis) zu berücksichtigen sind“[15]. Ähnliche Entwicklungen sind von der WHO geplant, die beabsichtigt, ihr globales Netz für die digitale Gesundheitszertifizierung weiterzuentwickeln, um beispielsweise die Digitalisierung des internationalen Impfpasses (International Certificate of Vaccination and Prophylaxis) oder von Impfzertifikaten für routinemäßige Immunisierungen zu unterstützen. Daher sollten die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, sich aktiv an den Bemühungen zur Weiterentwicklung des Netzes zu beteiligen und gegebenenfalls andere Arten von Impfzertifikaten oder Gesundheitsdaten auszustellen, zu akzeptieren und zu überprüfen.

(15) Während eines Übergangszeitraums bis zum 30. September 2023 sollten die Mitgliedstaaten, die noch nicht an das globale Netz der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung angebunden sind, auf Antrag weiterhin COVID-19-Impf-, Test- und Genesungszertifikate in einem Format ausstellen, das mit den im Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1073 der Kommission[16] festgelegten technischen Spezifikationen vereinbar ist, um einen reibungslosen Übergang zum globalen Netz der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung zu gewährleisten. Während dieses Übergangszeitraums sollten Mitgliedstaaten, die für die Aufhebung von Reisebeschränkungen in die Union einen COVID-19-Impf-, Test- oder Genesungsnachweis verlangen, diese Nachweise, die bislang unter einen nach Artikel 3 Absatz 10 bzw. Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/953

---

14 Empfehlung (EU) 2022/2548 des Rates vom 13. Dezember 2022 für eine koordinierte Vorgehensweise während der COVID-19-Pandemie bei Reisen in die Union und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates (ABl. L 328 vom 22.12.2022, S. 146).

15 Schlussfolgerungen zur Impfung als eines der wirksamsten Instrumente zur Prävention von Krankheiten und zur Verbesserung der öffentlichen Gesundheit (ABl. C 484 vom 20.12.2022, S. 18).

16 Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1073 der Kommission vom 28. Juni 2021 zur Festlegung technischer Spezifikationen und Vorschriften für die Umsetzung des mit der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates geschaffenen Vertrauensrahmens für das digitale COVID-Zertifikat der EU (ABl. L 230 vom 30.6.2021, S. 32).

erlassenen Durchführungsrechtsakt gefallen sind, im Einklang mit der in der Empfehlung (EU) 2022/2548 des Rates[17] dargelegten Vorgehensweise akzeptieren.

(16) Im selben Zeitraum sollten Mitgliedstaaten, die noch nicht an das globale Netz der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung angebunden sind, auch weiterhin an das EU-Gateway angeschlossen bleiben, sofern dieser Zugang von der Kommission aufrechterhalten wird. Die Mitgliedstaaten, die bereits an das globale Netz der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung angebunden sind, sollten die Informationen, die sie in dieses Netz hochladen, mit dem EU-Gateway synchronisieren.

(17) Die Mitgliedstaaten sollten diese Empfehlung ab dem 1. Juli umsetzen, d. h. am Tag nach dem Auslaufen der Verordnung (EU) 2021/953, damit etwaige Störungen – insbesondere in Bezug auf den internationalen Reiseverkehr in Drittländer, die noch COVID-Zertifikate verlangen – vermieden werden. So können die Mitgliedstaaten nur noch solange ein neues digitales Signaturzertifikat ausstellen, wie die Verordnung (EU) 2021/953 noch in Kraft ist. Sie sollten daher diesem Zertifikat vor Ablauf der Verordnung (EU) 2021/953 am 30. Juni 2023 die höchstmögliche technische Gültigkeit verleihen und es im EU-Gateway registrieren.

(18) Die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates[18] gilt für die Verarbeitung personenbezogener Daten bei der Umsetzung dieser Empfehlung. Die Mitgliedstaaten sollten daher jederzeit sicherstellen, dass die einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts über personenbezogene Daten eingehalten werden —

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

Anbindung an das globale Netz der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung

1. Die Mitgliedstaaten sollten alle erforderlichen Maßnahmen für die Anbindung an das von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) eingerichtete globale Netz für digitale Gesundheitszertifizierung ergreifen, sofern es den gemäß der Verordnung (EU) 2021/953 herausgegebenen technischen Spezifikationen entspricht. Die Mitgliedstaaten sollten dies so bald wie möglich vor dem 30. September 2023 tun.

2. Jeder Mitgliedstaat sollte vor Ablauf der Verordnung (EU) 2021/953 ein neues digitales Signaturzertifikat mit der höchstmöglichen technischen Gültigkeit ausstellen und es im EU-Gateway registrieren.

3. Der Rat begrüßt die Absicht der Kommission, den nahtlosen Übergang vom System des digitalen COVID-Zertifikats der EU zum globalen Netz der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung zu moderieren.

Ausstellung von Zertifikaten im Rahmen des globalen Netzes der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung und ihre Anerkennung

4. Sobald sie an das globale Netz der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung angebunden sind, sollten die Mitgliedstaaten

[17] Empfehlung (EU) 2022/2548 des Rates vom 13. Dezember 2022 für eine koordinierte Vorgehensweise während der COVID-19-Pandemie bei Reisen in die Union und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates (ABl. L 328 vom 22.12.2022, S. 146).

[18] Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

a) auf Antrag COVID-19-Impf-, Test- und Genesungszertifikate in einem Format ausstellen, das mit den im Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1073 der Kommission festgelegten technischen Spezifikationen kompatibel ist;

b) die unter Buchstabe a genannten Zertifikate in digitalem Format und/oder auf Papier ausstellen. Die potenziellen Inhaber sollten berechtigt sein, die Zertifikate in der Form ihrer Wahl ausstellen zu lassen. Die Informationen in den Zertifikaten müssen auch für Menschen lesbar und mindestens in der Amtssprache oder den Amtssprachen des ausstellenden Mitgliedstaats sowie auf Englisch angegeben sein;

c) für den Fall, dass sie für die Aufhebung von Reisebeschränkungen einen COVID-19-Impf-, Test- oder Genesungsnachweis verlangen, diese Nachweise, die bislang unter einen nach Artikel 3 Absatz 10 bzw. Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/953 erlassenen Durchführungsrechtsakt gefallen sind, im Einklang mit den in jener Verordnung festgelegten Vorschriften weiterhin akzeptieren;

d) sicherstellen, dass Verkehrsunternehmen im grenzüberschreitenden Personenverkehr die Überprüfung der unter Buchstabe a genannten Zertifikate gegebenenfalls in den Betrieb grenzüberschreitender Verkehrsinfrastrukturen wie Flughäfen, Häfen und Bahn- und Busbahnhöfe integrieren.

Weiterentwicklung des globalen Netzes der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung

5. Die Mitgliedstaaten sollten sich aktiv an den Bemühungen zur Weiterentwicklung des globalen Netzes der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung beteiligen, auch in Bezug auf Zertifikate für andere Krankheiten und die Authentifizierung anderer Gesundheitsdaten.

Übergangszeitraum bis 30. September 2023

6. Der Rat begrüßt die Absicht der Kommission, das EU-Gateway für das digitale COVID-Zertifikat der EU in einer Weise aufrechtzuerhalten, die die Ziele dieser Empfehlung bis zum 30. September 2023 unterstützt, indem es Drittländern und Gebieten zur Verfügung gestellt wird, die auf der Grundlage der von der Kommission nach Artikel 3 Absatz 10 bzw. Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/953 angenommenen Durchführungsrechtsakte daran angebunden sind, sofern die einschlägigen Zertifikate dieser Drittländer und Gebiete weiterhin im Einklang mit Standards und technologischen Systemen ausgestellt werden, die mit dem Vertrauensrahmen des EU-Gateway interoperabel sind und die Überprüfung ihrer Echtheit, Gültigkeit und Integrität ermöglichen.

7. Bis die Mitgliedstaaten an das unter Nummer 1 genannte globale Netz der WHO für digitale Gesundheitszertifizierung angebunden sind, sollten sie bis zum 30. September 2023

a) an das Gateway angeschlossen bleiben, sofern dieser Zugang von der Kommission aufrechterhalten wird;

b) auf Antrag weiterhin COVID-19-Impf-, Test- und Genesungszertifikate in einem Format ausstellen, das mit den im Durchführungsbeschluss

(EU) 2021/1073 der Kommission[19] festgelegten technischen Spezifikationen kompatibel ist;

c) die unter Buchstabe b genannten Zertifikate in digitaler oder papiergestützter Form oder in beiden Formaten ausstellen. Die potenziellen Inhaber sollten berechtigt sein, die Zertifikate in der Form ihrer Wahl ausstellen zu lassen. Die Informationen in den Zertifikaten müssen auch für Menschen lesbar sein und mindestens in der Amtssprache oder den Amtssprachen des ausstellenden Mitgliedstaats sowie auf Englisch angegeben sein;

d) für den Fall, dass sie für die Aufhebung von Reisebeschränkungen einen COVID-19-Impf-, Test- oder Genesungsnachweis verlangen, diese Nachweise, die bislang unter einen nach Artikel 3 Absatz 10 bzw. Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/953 erlassenen Durchführungsrechtsakt gefallen sind, im Einklang mit den in jener Verordnung festgelegten Vorschriften weiterhin akzeptieren;

e) sicherstellen, dass Verkehrsunternehmen im grenzüberschreitenden Personenverkehr die Überprüfung der unter Buchstabe b genannten Zertifikate gegebenenfalls in den Betrieb grenzüberschreitender Verkehrsinfrastrukturen wie Flughäfen, Häfen und Bahn- und Busbahnhöfe integrieren.

8. Außerdem sollten die an das globale Netz der WHO für die digitale Gesundheitszertifizierung angebundenen Mitgliedstaaten bis zum 30. September 2023 die Synchronisierung der Informationen sicherstellen, die sie im EU-Gateway und im globalen Netz für digitale Gesundheitszertifizierung der WHO hochladen.

9. Die Mitgliedstaaten sollten diese Empfehlung ab dem 1. Juli 2023 umsetzen, mit Ausnahme von Nummer 2, die vor dem 30. Juni 2023 umgesetzt werden sollte.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin

[19] Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1073 der Kommission vom 28. Juni 2021 zur Festlegung technischer Spezifikationen und Vorschriften für die Umsetzung des mit der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates geschaffenen Vertrauensrahmens für das digitale COVID-Zertifikat der EU (ABl. L 230 vom 30.6.2021, S. 32).