



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 14.10.2022  
COM(2022) 681 final

2022/0334 (NLE)

Vorschlag für eine

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zur Änderung der Empfehlung (EU) 2022/107 für eine koordinierte Vorgehensweise zur  
Erleichterung der sicheren Ausübung der Freizügigkeit während der COVID-19-  
Pandemie**

(Text von Bedeutung für den EWR)

DE

DE

## **BEGRÜNDUNG**

### **1. KONTEXT DES VORSCHLAGS**

#### **• Gründe und Ziele des Vorschlags**

Als die Kommission am 25. November 2021 ihren Vorschlag annahm, der die Grundlage für die Empfehlung (EU) 2022/107 des Rates für eine koordinierte Vorgehensweise zur Erleichterung der sicheren Ausübung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie<sup>1</sup> bildete, war die epidemiologische Lage aufgrund der COVID-19-Pandemie noch ganz anders als heute. Zu diesem Zeitpunkt war in der Union noch die besorgniserregende Delta-Variante vorherrschend. Mehr als zehn Monate später ist nun die hochansteckende Omikron-Variante – in Form verschiedener Subvarianten – die vorherrschende Variante in der Union.<sup>2</sup>

Die Omikron-Variante verursacht weniger schwere Krankheitsverläufe als die zuvor beobachtete Delta-Variante, was zumindest teilweise auf die Schutzwirkung von Impfungen und früheren Infektionen zurückgeführt werden kann.<sup>3</sup> Aus diesem Grund und dank des höheren Schutzniveaus bewegt sich der Druck auf die Gesundheitssysteme auch bei kurzzeitigen Infektionsspitzen – wie während der durch die Omikron-Subvarianten BA.4 und BA.5 ausgelösten Sommerwelle 2022 – noch auf einem beherrschbaren Niveau.

Wie die Kommission immer wieder betont hat, dürfen jegliche Beschränkungen der Freizügigkeit, die als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie eingeführt werden, nicht über das hinausgehen, was zum Schutz der öffentlichen Gesundheit unbedingt erforderlich ist. Wie unter den Nummern 1 und 2 der Empfehlung (EU) 2022/107 dargelegt, sollten sämtliche Beschränkungen dieser Art im Einklang mit den Grundsätzen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit aufgehoben werden, sobald die epidemiologische Lage dies zulässt. Bis August 2022 hatten die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen, die sich auf den freien Personenverkehr in der EU auswirken, aufgehoben, einschließlich der Vorgabe, dass Reisende im Besitz eines digitalen COVID-Zertifikats der EU sein müssen.

Um der derzeitigen Situation Rechnung zu tragen, schlägt die Kommission vor, den in der Empfehlung (EU) 2022/107 dargelegten Ansatz anzupassen. Insbesondere sollte in der Empfehlung hervorgehoben werden, dass die Mitgliedstaaten in dieser Phase der Pandemie grundsätzlich von pandemiebedingten Beschränkungen des freien Personenverkehrs aus Gründen der öffentlichen Gesundheit absehen sollten. Die Sommerwelle 2022 hat gezeigt, dass eine hohe Viruszirkulation nach dem Auftreten einer neuen besorgniserregenden Variante nicht zwangsläufig zu einem erheblichen Druck auf die nationalen Gesundheitssysteme führt. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit eines umsichtigen Ansatzes, wenn basierend auf der Zahl der Fälle oder aufgrund des Auftretens einer neuen Variante die Einführung von Reisebeschränkungen erwogen wird.

Wie die Kommission in ihrer Mitteilung vom 2. September 2022<sup>4</sup> allerdings festgestellt hat, ist die weltweite COVID-19-Pandemie noch nicht vorbei. Neue Infektionswellen, die unter anderem infolge des Auftretens einer neuen besorgniserregenden Variante zu einer Verschlechterung der epidemiologischen Lage führen könnten, sind nicht auszuschließen. Nach dem Bericht des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) vom 7. Oktober 2022 deutet die epidemiologische Entwicklung darauf

<sup>1</sup> ABl. L 18 vom 27.1.2022, S. 110.

<sup>2</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/variants-concern>

<sup>3</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/latest-evidence/clinical>

<sup>4</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Reaktion der EU auf COVID-19: Vorbereitung auf den Herbst und den Winter 2023“ (COM(2022) 452 final).

hin, dass die Zahl der Übertragungen in den meisten Mitgliedstaaten steigt; allerdings gibt es bezüglich der Verteilung zirkulierender Varianten keine Hinweise auf etwaige Veränderungen<sup>5</sup>. Die Kommission forderte die Mitgliedstaaten daher auf, ihre Vorsorgemaßnahmen in der Union weiter zu koordinieren. Im Rahmen dieser Bemühungen verlängerten das Europäische Parlament und der Rat am 29. Juni 2022 die Geltungsdauer der Verordnung (EU) 2021/953 über das digitale COVID-Zertifikat der EU bis zum 30. Juni 2023.<sup>6</sup>

Durch die Ausweitung des Rahmens für das digitale COVID-Zertifikat der EU wird sichergestellt, dass Unionsbürgerinnen und Unionsbürger weiterhin interoperable und gegenseitig anerkannte COVID-19-Impf-, -Test- und -Genesungszertifikate nutzen können, falls die Mitgliedstaaten es in gewissen Situationen für notwendig erachteten sollten, bestimmte Beschränkungen der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Gesundheit vorübergehend wieder einzuführen. Gleichzeitig sei darauf hingewiesen, dass die Verordnung (EU) 2021/953 die Mitgliedstaaten in keiner Weise verpflichtet, für die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit einen Impf-, Test- oder Genesungsnachweis zu verlangen.<sup>7</sup>

Ist ein Mitgliedstaat aufgrund einer erheblichen Verschlechterung der epidemiologischen Lage der Auffassung, dass Freizügigkeitsbeschränkungen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit dennoch erforderlich und verhältnismäßig sind, sollte von den Reisenden lediglich der Besitz eines gültigen digitalen COVID-Zertifikats der EU verlangt werden. Bei der Feststellung, ob eine Situation als erhebliche Verschlechterung der epidemiologischen Lage einzustufen ist, sollten die Mitgliedstaaten insbesondere die Belastung ihrer Gesundheitssysteme aufgrund von COVID-19 berücksichtigen und dazu insbesondere die Zahl der im Krankenhaus auf Normal- und Intensivstationen neu aufgenommenen und behandelten Patienten heranziehen. In diesem Zusammenhang veröffentlicht das ECDC einschlägige Daten zur Entwicklung der epidemiologischen Lage<sup>8</sup>.

Die Mitgliedstaaten sollten auch bewerten, ob sich solche Beschränkungen voraussichtlich positiv auf die epidemiologische Lage auswirken und u. a. die nationalen Gesundheitssysteme deutlich entlasten würden, da inländische Faktoren die epidemiologische Lage normalerweise stärker beeinflussen als grenzüberschreitende Reisen. In solchen Situationen können nationale Mitigationsmaßnahmen wie das Tragen von Masken, Belüftung und physische Distanzierung – anstelle von Reisebeschränkungen – die Ausbreitung von COVID-19 gegebenenfalls

<sup>5</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/country-overviews>

<sup>6</sup> Verordnung (EU) 2022/1034 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Juni 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/953 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 173 vom 30.6.2022, S. 37). Diese Verordnung wurde ergänzt durch die Verordnung (EU) 2022/1035 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Juni 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/954 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 173 vom 30.6.2022, S. 46).

<sup>7</sup> Siehe auch Erwägungsgrund 14 der Verordnung (EU) 2021/953: „Diese Verordnung zielt darauf ab, die Anwendung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung im Hinblick auf Beschränkungen der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie zu erleichtern und zugleich ein hohes Niveau des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten. Es ist nicht so zu verstehen, als würden durch sie Beschränkungen der Freizügigkeit oder Beschränkungen anderer Grundrechte infolge der COVID-19-Pandemie erleichtert oder gefördert, zumal diese negativen Auswirkungen auf Unionsbürger und Unternehmen haben. [...]“

<sup>8</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/country-overviews>

wirksam eindämmen, wenn sie frühzeitig und umfassend durchgeführt und von der Gesellschaft in ausreichendem Maße in die Praxis umgesetzt werden.<sup>9</sup>

Was eine etwaige Pflicht zum Besitz eines gültigen digitalen COVID-Zertifikats der EU anbelangt, so sollten die mit der Verordnung (EU) 2022/1034 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>10</sup> eingeführten Änderungen in der Empfehlung (EU) 2022/107 berücksichtigt werden. Erstens sollte klargestellt werden, dass digitale COVID-Zertifikate der EU, die Teilnehmern an klinischen Prüfungen für COVID-19-Impfstoffe ausgestellt werden, von anderen Mitgliedstaaten anerkannt werden können, um Beschränkungen der Freizügigkeit für diese Personen aufzuheben. Um Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern, die einen COVID-19-Impfstoff erhalten haben, der das Verfahren der WHO zur Notfallzulassung durchlaufen hat, die Ausübung der Freizügigkeit zu erleichtern, sollte den Mitgliedstaaten auch empfohlen werden, digitale COVID-Zertifikate der EU anzuerkennen, die nach Verabreichung solcher Impfstoffe ausgestellt wurden. Darüber hinaus können nun Test- und Genesungszertifikate auf der Grundlage laborbasierter Antigentests ausgestellt werden.

Angesichts ihrer besonderen Situation oder ihrer wichtigen Funktion sollten bestimmte Kategorien von Reisenden von der möglichen Pflicht zum Besitz eines digitalen COVID-Zertifikats der EU ausgenommen werden. Aufgrund der derzeitigen Sicherheitslage ist es wichtig, dass die Liste dieser Personen ausdrücklich Diplomaten, Personal internationaler Organisationen, von internationalen Organisationen eingeladene Personen, deren physische Anwesenheit für das reibungslose Funktionieren dieser Organisationen erforderlich ist, militärisches Personal, humanitäre Helfer und Katastrophenschutzpersonal einschließt. Die Liste sollte auch Personen umfassen, die unter Artikel 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 des Rates<sup>11</sup> fallen, und mit dem Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung des Rates für eine koordinierte Vorgehensweise während der COVID-19-Pandemie bei Reisen in die Union<sup>12</sup> im Einklang stehen. Dies sollte die Mitgliedstaaten jedoch nicht daran hindern, diesen Personenkategorien Impfungen und Tests anzubieten.

Um rasch auf neu aufkommende SARS-CoV-2-Varianten reagieren zu können, sollte die „Notbremse“ beibehalten werden, mit der gegebenenfalls zusätzlich zum digitalen COVID-Zertifikat der EU Maßnahmen ergriffen werden können. Um dieses Vorgehen mit den oben dargelegten Änderungen in Einklang zu bringen, sollte klargestellt werden, dass das Verfahren für eine Notbremse im Falle des Auftretens einer neuen besorgniserregenden oder unter Beobachtung stehenden SARS-CoV-2-Variante genutzt werden könnte, um die Ausbreitung der Variante durch Reisebeschränkungen zu verlangsamen, Zeit für die Bereitstellung von Krankenhauskapazitäten zu gewinnen und Impfstoffe zu entwickeln. Es könnte auch in Situationen zum Einsatz kommen, in denen sich die epidemiologische Lage rasch so erheblich verschlechtert, dass vom Auftreten einer neuen besorgniserregenden oder unter Beobachtung stehenden SARS-CoV-2-Variante auszugehen ist.

<sup>9</sup> Siehe auch die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „COVID-19 – Gewährleistung von Vorsorge und einer wirksamen Reaktion der EU: ein Ausblick“ (COM(2022) 190 final).

<sup>10</sup> Verordnung (EU) 2022/1034 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Juni 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/953 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 173 vom 30.6.2022, S. 37).

<sup>11</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes (ABl. L 71 vom 4.3.2022, S. 1).

<sup>12</sup> COM(2022) 680 final.

Schreibt ein Mitgliedstaat die Vorlage eines gültigen digitalen COVID-Zertifikats der EU vor oder führt er gemäß dem Verfahren für eine Notbremse zusätzliche Maßnahmen ein, sollte er die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten umgehend über das IPCR-Netz (Integrated Political Crisis Response arrangement – Integrierte EU-Regelung für die politische Reaktion auf Krisen) informieren und Angaben zu den Gründen, den erwarteten Auswirkungen, dem Inkrafttreten und der Dauer dieser Reisebeschränkungen bereitstellen. Aus diesen Angaben sollte auch hervorgehen, inwiefern die Einführung der Reisebeschränkungen den Grundsätzen der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit entspricht, was beispielsweise wegen der besonderen geografischen Lage des betreffenden Mitgliedstaats oder der besonderen Anfälligkeit seines nationalen Gesundheitssystems der Fall sein kann.

Um zeitnahe, relevante und repräsentative Informationen über das Auftreten und die Verbreitung von besorgniserregenden oder unter Beobachtung stehenden SARS-CoV-2-Varianten zu erhalten, sollten die Mitgliedstaaten die Verbreitung verschiedener SARS-CoV-2-Varianten in der Bevölkerung bewerten, indem sie repräsentative Stichproben sequenzieren, genetische Charakterisierungen vornehmen und die Ergebnisse ihrer Varianten-Genotypisierung gemäß den vom ECDC veröffentlichten Sequenzierungsleitlinien<sup>13</sup> melden.

Außerdem muss weiterhin sichergestellt werden, dass Informationen über neue Maßnahmen so früh wie möglich veröffentlicht werden. Wie die Kommission in ihrer Mitteilung vom 2. September 2022 dargelegt hat, sollten die Mitgliedstaaten alles in ihrer Macht Stehende tun, um sicherzustellen, dass potenzielle Reisende über etwaige Reisebeschränkungen für die Einreise in einen anderen Mitgliedstaat gut informiert sind. Die Online-Plattform „Re-Open EU“<sup>14</sup> ist nach wie vor eine wichtige Orientierungshilfe für alle, die innerhalb der Union reisen.

Die Kommission schlägt ferner die Abschaffung der Ampelkarte<sup>15</sup> vor, die das ECDC seit der Annahme der Empfehlung (EU) 2020/1475<sup>16</sup> des Rates im Oktober 2020 veröffentlicht. Angesichts der epidemiologischen Entwicklungen wurde die Methodik der Karte im Februar 2021<sup>17</sup>, Juni 2021<sup>18</sup> und Januar 2022<sup>19</sup> angepasst. Die jüngste Ausgabe der Karte mit einer 14-tägigen Melderate und einer Gewichtung nach der Impfquote beruhte auf den Erfahrungen mit der Delta-Variante. Die hohen Infektionszahlen der Omikron-Variante führten jedoch dazu, dass große Teile der Karte als „dunkelrot“ ausgewiesen wurden, obwohl alle Mitgliedstaaten ihre Freizügigkeitsbeschränkungen aufgehoben hatten. Da die Mitgliedstaaten überdies ihre Teststrategien angepasst hatten, wurden zudem viele Regionen als „dunkelgrau“ ausgewiesen, weil die übermittelten Testquoten unter den in der Empfehlung (EU) 2022/107 festgelegten Schwellenwert gesunken waren. Diese Neuausrichtung der Teststrategien hin zu repräsentativen Stichproben aus der Bevölkerung wird sich in absehbarer Zukunft nicht ändern. Die Ampelkarte spiegelt die epidemiologische Lage in der

---

<sup>13</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/methods-detection-and-characterisation-sars-cov-2-variants-second-update>

<sup>14</sup> <https://reopen.europa.eu/>

<sup>15</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>

<sup>16</sup> Empfehlung (EU) 2020/1475 des Rates vom 13. Oktober 2020 für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie (ABl. L 337 vom 14.10.2020, S. 3).

<sup>17</sup> Empfehlung (EU) 2021/119 des Rates vom 1. Februar 2021 zur Änderung der Empfehlung (EU) 2020/1475 für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie (ABl. L 36I vom 2.2.2021, S. 1).

<sup>18</sup> Empfehlung (EU) 2021/961 des Rates vom 14. Juni 2021 zur Änderung der Empfehlung (EU) 2020/1475 für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie (ABl. L 213I vom 16.6.2021, S. 1).

<sup>19</sup> Empfehlung (EU) 2022/107.

Union somit nicht mehr angemessen wider. Nach Konsultation der Mitgliedstaaten und der Kommission hat das ECDC die Veröffentlichung der Karte im Juli 2022 bereits vorübergehend ausgesetzt.

Daher schlägt die Kommission vor, zusammen mit der Ampelkarte die Verweise auf spezifische zusätzliche Maßnahmen für Personen, die aus „dunkelroten“ Gebieten reisen, zu streichen. In jedem Fall wird das ECDC weiterhin Daten zu relevanten epidemiologischen Indikatoren veröffentlichen.<sup>20</sup> Dadurch wird sichergestellt, dass die epidemiologische Lage – insbesondere falls sich diese verschlechtert – in verschiedenen Regionen auch künftig verglichen werden kann.

Ferner stellt die Tatsache, dass bei Reisen innerhalb der EU zu Kontaktnachverfolzungszwecken Reiseformulare (PLF) vorgelegt werden müssen, eine zusätzliche Vorbedingung für den freien Personenverkehr dar. Diese Vorbedingung ist aber nur gerechtfertigt, wenn sie erforderlich und verhältnismäßig ist. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten von Personen, die mit privaten Verkehrsmitteln, wie Pkw oder Fahrrad, oder zu Fuß in ihr Hoheitsgebiet reisen, keine Reiseformulare verlangen. Zum einen haben die Betreffenden zwangsläufig ein geringeres Expositionsrisiko als bei der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel, und zum anderen kennen sie in der Regel die Identität ihrer Mitreisenden.

Sollten die Mitgliedstaaten die Kontaktnachverfolgung von Reisenden im Grenzverkehr aktivieren wollen, stehen gemeinsame Instrumente – wie das digitale EU-Reiseformular und die Plattform für den Austausch von Reiseformularen – für den Austausch von Passagierdaten zur Verfügung, um die Möglichkeiten zur Kontaktnachverfolgung zu verbessern und gleichzeitig den Aufwand für Passagiere und Verkehrsunternehmen zu begrenzen. Um zu vermeiden, dass Reiseformulare vorgelegt werden müssen, könnten die Mitgliedstaaten, soweit dies nach nationalem Recht und im Einklang mit den Datenschutzvorschriften möglich ist, auch die Verwendung vorhandener Passagierdaten für die Kontaktnachverfolgung in Erwägung ziehen.

Die Kommission wird mit Unterstützung des ECDC ihre regelmäßige Überprüfung der Empfehlung (EU) 2022/107 fortführen. Erforderlichenfalls wird sie angesichts neuer epidemiologischer Entwicklungen weitere Änderungen vorschlagen.

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

Mit dieser Empfehlung sollen die bestehenden Vorschriften über Beschränkungen der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Gesundheit umgesetzt werden.

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

Diese Empfehlung steht im Einklang mit der Politik der Union in anderen Bereichen, einschließlich der Bereiche öffentliche Gesundheit und Kontrollen an den Binnengrenzen.

## 2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere Artikel 21 Absatz 2, Artikel 168 Absatz 6 und Artikel 292.

---

<sup>20</sup>

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

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Nach Artikel 292 AEUV kann der Rat Empfehlungen abgeben. Gemäß diesem Artikel beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission in allen Fällen, in denen er nach Maßgabe der Verträge Rechtsakte auf Vorschlag der Kommission erlässt.

Dies findet auf die gegenwärtige Situation Anwendung, da ein kohärenter Ansatz erforderlich ist, um Störungen zu vermeiden, die durch unilaterale und nicht ausreichend koordinierte Maßnahmen zur Beschränkung der Freizügigkeit innerhalb der Union verursacht werden. Nach Artikel 21 Absatz 1 AEUV hat jeder Unionsbürger das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten. Erscheint zur Erreichung dieses Ziels ein Tätigwerden der Union erforderlich, so können das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Vorschriften erlassen, mit denen die Ausübung dieser Rechte erleichtert wird.

Nach Artikel 168 Absatz 6 kann der Rat auf Vorschlag der Kommission auch Empfehlungen zur Gewährleistung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus bei der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitiken und -maßnahmen erlassen.

- **Verhältnismäßigkeit**

Unilaterale oder unkoordinierte Maßnahmen führen wahrscheinlich zu uneinheitlichen und fragmentierten Einschränkungen der Freizügigkeit und in der Folge zu Unsicherheit für die Unionsbürger bei der Ausübung ihrer Unionsrechte. Der Vorschlag geht nicht über das zur Erreichung des angestrebten Ziels 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**

Der Vorschlag berücksichtigt die in regelmäßigen Abständen geführten Gespräche mit den Mitgliedstaaten, die verfügbaren Informationen über die Entwicklung der epidemiologischen Lage sowie einschlägige wissenschaftliche Erkenntnisse.

- **Folgenabschätzung**

Entfällt.

- **Grundrechte**

Die Freizügigkeit ist in Artikel 45 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union als Grundrecht verankert. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen. Nach Artikel 21 der Charta ist jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Anwendungsbereich der Verträge verboten.

Jegliche Beschränkungen des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union aus Gründen der öffentlichen Gesundheit müssen erforderlich und angemessen sein und auf objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien beruhen. Sie müssen geeignet sein, die Verwirklichung des

mit ihnen verfolgten Zielen zu gewährleisten, und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

#### **4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT**

Keine.

#### **5. WEITERE ANGABEN**

- Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Folgende Änderungen an der Empfehlung (EU) 2022/107 werden vorgeschlagen:

- In der Regel sollte es keine pandemiebedingten Beschränkungen der Freizügigkeit, einschließlich der Verpflichtung, im Besitz eines digitalen COVID-Zertifikats der EU zu sein, geben.
- Sind als Reaktion auf eine erhebliche Verschlechterung der epidemiologischen Lage Freizügigkeitsbeschränkungen dennoch erforderlich, um die öffentliche Gesundheit zu schützen, und verhältnismäßig, sollten sie sich auf die Anforderung beschränken, im Besitz eines digitalen COVID-Zertifikats der EU zu sein; zudem sollten Personen, die aus zwingenden Gründen reisen, sowie Kinder und Grenzpendler hiervon ausgenommen sein. Wenn ein Mitgliedstaat solche Beschränkungen einführt, sollte er die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten rasch über die Gründe, die erwarteten Auswirkungen, das Inkrafttreten und die Dauer unterrichten und die Beschränkungen aufheben, sobald die epidemiologische Lage dies zulässt. Solche Beschränkungen sollten im Rahmen des Netzes der Integrierten Regelung für die politische Reaktion auf Krisen (IPCR) erörtert werden, auch im Hinblick auf die Gewährleistung der Kohärenz mit den Vorschriften für Reisen aus Drittländern.
- Die Mitgliedstaaten sollten Impfzertifikate anerkennen, die gemäß der Verordnung (EU) 2021/953 für einen COVID-19-Impfstoff ausgestellt wurden, der das Verfahren der Notfallzulassung der WHO durchlaufen hat. Die Mitgliedstaaten könnten ferner Impfzertifikate nach Artikel 5 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2021/953 anerkennen, die Teilnehmern von klinischen Prüfungen ausgestellt wurden.
- Die Nummer betreffend Testzertifikate umfasst auch Zertifikate auf der Grundlage von laborbasierten Antigentests, die in der gemeinsamen EU-Liste der COVID-19-Antigentests gemäß der Verordnung (EU) 2021/953 aufgeführt sind.
- Die Nummer betreffend Genesungszertifikate ist auf einen Querverweis auf die Verordnung (EU) 2021/953 beschränkt, auch im Hinblick auf die mit der Delegierten Verordnung (EU) 2022/256 der Kommission<sup>21</sup> eingeführte Möglichkeit, solche Zertifikate auf der Grundlage von Antigentests auszustellen.
- Die Liste der Personen, die aus zwingenden Gründen reisen, sollte auch Diplomaten, Personal internationaler Organisationen oder von ihnen eingeladene Personen, militärisches Personal, humanitäre Helfer, Katastrophenschutzpersonal und unter Artikel 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 des Rates fallende Personen umfassen und mit der Liste in der Empfehlung des Rates zu Reisen aus Drittländern in Einklang stehen.

---

<sup>21</sup> Delegierte Verordnung (EU) 2022/256 der Kommission vom 22. Februar 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Ausstellung von Genesungszertifikaten auf der Grundlage von Antigen-Schnelltests (ABl. L 42 vom 23.2.2022, S. 4).

- Zusätzliche Maßnahmen könnten als „Notbremse“ ergriffen werden, um bei Auftreten einer neuen besorgniserregenden oder unter Beobachtung stehenden SARS-CoV-2-Variante ein koordiniertes Vorgehen zu gewährleisten.
- Die Mitgliedstaaten sollten die Verbreitung verschiedener SARS-CoV-2-Varianten in der Bevölkerung bewerten, indem sie repräsentative Stichproben sequenzieren, die genetische Charakterisierung vornehmen und die Ergebnisse ihrer Varianten-Genotypisierung gemäß den vom ECDC veröffentlichten Sequenzierungsleitlinien melden.
- Löst ein Mitgliedstaat als Reaktion auf das Auftreten einer neuen besorgniserregenden oder unter Beobachtung stehenden SARS-CoV-2-Variante die Notbremse aus, sollte er Reisende, die eine wichtige Funktion ausüben oder deren Reise zwingend notwendig ist, sowie Grenzpendler nicht zur Quarantäne oder Selbstisolierung verpflichten.
- Die EU-Ampelkarte im Anhang der Empfehlung und die einschlägigen Verweise in den Nummern 17 bis 19 werden gestrichen, einschließlich der entsprechenden Verweise auf „dunkelrote“ Gebiete.
- Die Nummer betreffend Reiseformulare (PLF) wird angepasst, um sie mit der Mitteilung der Kommission vom 2. September 2022 in Einklang zu bringen und den Mitgliedstaaten zu empfehlen, Personen, die mit privaten Verkehrsmitteln oder zu Fuß reisen, nicht zur Vorlage von Reiseformularen zu verpflichten.

Vorschlag für eine

## **EMPFEHLUNG DES RATES**

### **zur Änderung der Empfehlung (EU) 2022/107 für eine koordinierte Vorgehensweise zur Erleichterung der sicheren Ausübung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie**

(Text von Bedeutung für den EWR)

**DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —**

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 21 Absatz 2, Artikel 168 Absatz 6 und Artikel 292 Sätze 1 und 2,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 25. Januar 2022 nahm der Rat die Empfehlung (EU) 2022/107 für eine koordinierte Vorgehensweise zur Erleichterung der sicheren Ausübung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/1475<sup>1</sup> an. Die Empfehlung (EU) 2022/107 folgt einem „personenbasierten“ Ansatz in Bezug auf Beschränkungen der Freizügigkeit im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie, indem sie vorsieht, dass Personen, die im Besitz eines gültigen, auf der Grundlage der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>2</sup> ausgestellten Zertifikats (im Folgenden „digitales COVID-Zertifikat der EU“) sind, unabhängig von ihrem Abreiseort in der Union grundsätzlich keinen zusätzlichen Beschränkungen wie Tests oder Quarantäne unterliegen sollten. Personen, die nicht über ein gültiges digitales COVID-Zertifikat der EU verfügen, könnten verpflichtet werden, sich bis spätestens 24 Stunden nach ihrer Ankunft einem Test zu unterziehen. Mit der Empfehlung (EU) 2022/107 wurde auch die Methode für die Ampelkarte angepasst, mit der die epidemiologische Lage auf regionaler Ebene in der gesamten Union dargestellt wird; die Ampelkarte war mit der Empfehlung (EU) 2020/1475 des Rates<sup>3</sup> eingeführt worden und wird vom Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten wöchentlich veröffentlicht.

---

<sup>1</sup> Empfehlung (EU) 2022/107 des Rates vom 25. Januar 2022 für eine koordinierte Vorgehensweise zur Erleichterung der sicheren Ausübung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/1475 (ABl. L 18 vom 27.1.2022, S. 110).

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> Empfehlung (EU) 2020/1475 des Rates vom 13. Oktober 2020 für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie (ABl. L 337 vom 14.10.2020, S. 3).

- (2) Am 25. November 2021, als die Kommission ihren Vorschlag<sup>4</sup> für die spätere Empfehlung (EU) 2022/107 annahm, unterschied sich die epidemiologische Lage in Bezug auf die COVID-19-Pandemie erheblich von der heutigen Situation. Zu diesem Zeitpunkt war noch die besorgniserregende Delta-Variante in der Union vorherrschend. Mehr als zehn Monate später ist nun die hochansteckende Omikron-Variante – in Form verschiedener Subvarianten – die vorherrschende Variante in der Union.
- (3) Die Omikron-Variante führt zu weniger schweren Krankheitsverläufen als die zuvor beobachtete Delta-Variante, was zumindest teilweise auf die Schutzwirkung von Impfungen und durchgemachten Infektionen zurückgeführt werden kann.<sup>5</sup> Aus diesem Grund und dank des höheren Schutzniveaus aufgrund von Impfungen und Vorinfektionen bewegt sich der Druck auf die Gesundheitssysteme auch bei kurzzeitigen Infektionsspitzen – wie während der durch die Omikron-BA.4- und -BA.5-Subvarianten ausgelösten Sommerwelle im Jahr 2022 – noch auf einem beherrschbaren Niveau.
- (4) Beschränkungen der Freizügigkeit, die als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie eingeführt werden, dürfen nicht über das hinausgehen, was zum Schutz der öffentlichen Gesundheit unbedingt erforderlich ist. Wie unter den Nummern 1 und 2 der Empfehlung (EU) 2022/107 dargelegt, sollten sämtliche Beschränkungen dieser Art im Einklang mit den Grundsätzen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit aufgehoben werden, sobald die epidemiologische Lage dies zulässt. Bis August 2022 hatten alle Mitgliedstaaten sämtliche Maßnahmen, die sich auf den freien Personenverkehr in der EU auswirken, aufgehoben, einschließlich der Vorgabe, dass Reisende im Besitz eines digitalen COVID-Zertifikats der EU sein müssen.
- (5) Daher sollte der in der Empfehlung (EU) 2022/107 dargelegte Ansatz angepasst werden. Insbesondere sollte die genannte Empfehlung dahin gehend geändert werden, dass die Mitgliedstaaten in dieser Phase der Pandemie grundsätzlich von pandemiebedingten Beschränkungen des freien Personenverkehrs aus Gründen der öffentlichen Gesundheit absehen sollten. Die Sommerwelle 2022 zeigt, dass eine hohe Viruszirkulation nach dem Auftreten einer neuen besorgniserregenden Variante nicht zwangsläufig zu einem erheblichen Druck auf die nationalen Gesundheitssysteme führt. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit eines umsichtigen Ansatzes, wenn basierend auf der Zahl der Fälle oder aufgrund des Auftretens einer neuen Variante die Einführung von Beschränkungen des freien Personenverkehrs in Erwägung gezogen wird.
- (6) Gleichwohl ist die weltweite COVID-19-Pandemie nicht vorbei. Neue Infektionswellen, die unter anderem infolge des Auftretens einer neuen besorgniserregenden Variante zu einer Verschlechterung der epidemiologischen Lage führen könnten, sind nicht auszuschließen. Daher ist es wichtig, die Vorsorgemaßnahmen in der gesamten Union weiter zu koordinieren. Im Rahmen dieser Bemühungen verlängerten das Europäische Parlament und der Rat am 29. Juni 2022 die Geltungsdauer der Verordnung (EU) 2021/953 über das digitale COVID-Zertifikat der EU bis zum 30. Juni 2023.

---

<sup>4</sup> Vorschlag für eine Empfehlung des Rates für eine koordinierte Vorgehensweise zur Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/1475 (COM(2021) 749 final).

<sup>5</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/latest-evidence/clinical>

- (7) Durch die Ausweitung des Rahmens für das digitale COVID-Zertifikat der EU wird sichergestellt, dass Unionsbürger weiterhin interoperable und gegenseitig anerkannte COVID-19-Impf-, Test- und Genesungszertifikate nutzen können, falls die Mitgliedstaaten es in gewissen Situationen gegebenenfalls für notwendig erachten, bestimmte Beschränkungen der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Gesundheit vorübergehend wieder einzuführen. Gleichzeitig sei darauf hingewiesen, dass die Verordnung (EU) 2021/953 die Mitgliedstaaten in keiner Weise verpflichtet, für die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit einen Impf-, Test- oder Genesungsnachweis zu verlangen.
- (8) Ist ein Mitgliedstaat aufgrund einer erheblichen Verschlechterung der epidemiologischen Lage der Auffassung, dass Freizügigkeitsbeschränkungen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit dennoch erforderlich und verhältnismäßig sind, sollte von den Reisenden lediglich der Besitz eines gültigen digitalen COVID-Zertifikats der EU verlangt werden. Insbesondere sollten Personen, die innerhalb der Union reisen und im Besitz eines gültigen digitalen COVID-Zertifikats der EU sind, in solchen Situationen nicht zu Quarantäne, Selbstisolierung oder zusätzlichen Tests verpflichtet werden. Bei der Feststellung, ob eine Situation als erhebliche Verschlechterung der epidemiologischen Lage einzustufen ist, sollten die Mitgliedstaaten insbesondere die Belastung ihrer Gesundheitssysteme aufgrund von COVID-19 berücksichtigen und dazu insbesondere die Zahl der im Krankenhaus auf Normal- und Intensivstationen neu aufgenommenen und behandelten Patienten heranziehen. In diesem Zusammenhang veröffentlicht das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten einschlägige Daten über die Entwicklung der epidemiologischen Lage.
- (9) Die Mitgliedstaaten sollten auch bewerten, ob sich solche Beschränkungen voraussichtlich positiv auf die epidemiologische Lage auswirken und u. a. die nationalen Gesundheitssysteme deutlich entlasten würden, da inländische Faktoren die epidemiologische Lage normalerweise stärker beeinflussen als grenzüberschreitende Reisen. In solchen Situationen können nationale Mitigationsmaßnahmen wie das Tragen von Masken, Belüftung und physische Distanzierung – anstelle von Reisebeschränkungen – die Ausbreitung von COVID-19 gegebenenfalls wirksam eindämmen, wenn sie frühzeitig und umfassend durchgeführt und von der Gesellschaft in ausreichendem Maße in die Praxis umgesetzt werden.<sup>6</sup>
- (10) Was die Pflicht zum Besitz eines gültigen digitalen COVID-Zertifikats der EU anbelangt, so sollten die mit der Verordnung (EU) 2022/1034 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>7</sup> eingeführten Änderungen der Verordnung (EU) 2021/953 in der Empfehlung (EU) 2022/107 berücksichtigt werden. Erstens sollte festgehalten werden, dass digitale COVID-Zertifikate der EU, die Teilnehmern von klinischen Prüfungen für COVID-19-Impfstoffe ausgestellt werden, von anderen Mitgliedstaaten anerkannt werden können, um Beschränkungen der Freizügigkeit aufzuheben. Um Unionsbürgern, die einen COVID-19-Impfstoff erhalten haben, der das Verfahren der

<sup>6</sup> Siehe auch Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „COVID-19 – Gewährleistung von Vorsorge und einer wirksamen Reaktion der EU: ein Ausblick“ (COM(2022) 190 final).

<sup>7</sup> Verordnung (EU) 2022/1034 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Juni 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/953 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 173 vom 30.6.2022, S. 37).

WHO zur Notfallzulassung durchlaufen hat, die Ausübung der Freizügigkeit zu erleichtern, wird den Mitgliedstaaten zudem empfohlen, digitale COVID-Zertifikate der EU anzuerkennen, die nach Verabreichung solcher Impfstoffe ausgestellt wurden. Darüber hinaus können nun Test- und Genesungszertifikate auf der Grundlage laborbasierter Antigentests ausgestellt werden.

- (11) Angesichts ihrer besonderen Situation oder ihrer wichtigen Funktion sollten bestimmte Kategorien von Reisenden von der möglichen Pflicht zum Besitz eines digitalen COVID-Zertifikats der EU ausgenommen werden. Aufgrund der derzeitigen Sicherheitslage ist es wichtig, dass die Liste dieser Personen ausdrücklich Diplomaten, Personal internationaler Organisationen, von internationalen Organisationen eingeladene Personen, deren physische Anwesenheit für das reibungslose Funktionieren dieser Organisationen erforderlich ist, militärisches Personal, humanitäre Helfer und Katastrophenschutzpersonal einschließt. Die Liste sollte auch Personen umfassen, die unter Artikel 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 des Rates<sup>8</sup> fallen, und mit der Empfehlung (EU) 2022/XXXX des Rates<sup>9</sup> in Einklang stehen. Dies sollte die Mitgliedstaaten jedoch nicht daran hindern, diesen Personenkategorien Impfungen und Tests anzubieten.
- (12) Um rasch auf neue SARS-CoV-2-Varianten reagieren zu können, sollte die „Notbremse“, d. h. die Möglichkeit, zusätzlich zum digitalen COVID-Zertifikat der EU weitere Maßnahmen zu ergreifen, beibehalten werden. Dieses Verfahren für eine „Notbremse“ könnte im Falle des Auftretens einer neuen besorgniserregenden oder unter Beobachtung stehenden SARS-CoV-2-Variante genutzt werden, um die Ausbreitung der Variante durch Reisebeschränkungen zu verlangsamen, Zeit für die Bereitstellung von Krankenhauskapazitäten zu gewinnen und Impfstoffe zu entwickeln. Es könnte auch in Situationen zum Einsatz kommen, in denen sich die epidemiologische Lage rasch so erheblich verschlechtert, dass vom Auftreten einer neuen besorgniserregenden oder unter Beobachtung stehenden SARS-CoV-2-Variante auszugehen ist.
- (13) Schreibt ein Mitgliedstaat die Vorlage eines gültigen digitalen COVID-Zertifikats der EU vor oder führt er gemäß dem Verfahren für eine Notbremse zusätzliche Maßnahmen ein, sollte er die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten umgehend über das Netz der Integrierten Regelung für die politische Reaktion auf Krisen (IPCR) informieren und Angaben zu den Gründen, den erwarteten Auswirkungen, dem Inkrafttreten und der Dauer dieser Reisebeschränkungen bereitstellen. Aus diesen Angaben sollte auch hervorgehen, inwiefern die Einführung der Reisebeschränkungen den Grundsätzen der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit entspricht, was beispielsweise wegen der besonderen geografischen Lage des betreffenden Mitgliedstaats oder der besonderen Anfälligkeit seines nationalen Gesundheitssystems der Fall sein kann. Dadurch sollte auch die Kohärenz mit den Vorschriften für Reisen aus Drittländern gewährleistet werden.
- (14) Um zeitnahe, relevante und repräsentative Informationen über das Auftreten und die Verbreitung von besorgniserregenden oder unter Beobachtung stehenden SARS-CoV-2-Varianten zu erhalten, sollten die Mitgliedstaaten die Verbreitung verschiedener

<sup>8</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes (ABl. L 71 vom 4.3.2022, S. 1).

<sup>9</sup> Empfehlung (EU) 2022/XXXX des Rates für eine koordinierte Vorgehensweise während der COVID-19-Pandemie bei Reisen in die Union und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/912 (ABl. L XX vom YY.ZZ.2022, S. XX).

SARS-CoV-2-Varianten in der Bevölkerung bewerten, indem sie repräsentative Stichproben sequenzieren, genetische Charakterisierungen vornehmen und die Ergebnisse ihrer Varianten-Genotypisierung gemäß den vom Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten veröffentlichten Sequenzierungsleitlinien<sup>10</sup> melden.

- (15) Ebenso muss weiterhin sichergestellt werden, dass Informationen über neue Maßnahmen so früh wie möglich veröffentlicht werden. Wie die Kommission in ihrer Mitteilung vom 2. September 2022<sup>11</sup> dargelegt hat, sollten die Mitgliedstaaten alles in ihrer Macht Stehende tun, um sicherzustellen, dass potenzielle Reisende über etwaige Beschränkungen für die Einreise in einen anderen Mitgliedstaat gut informiert sind. Die Online-Plattform „Re-Open EU“ ist nach wie vor eine wichtige Orientierungshilfe für alle, die innerhalb der Union reisen.
- (16) Die Ampelkarte, die das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten seit der Annahme der Empfehlung (EU) 2020/1475 im Oktober 2020 veröffentlicht, sollte nicht mehr verwendet werden. Entsprechend den epidemiologischen Entwicklungen wurde die Methodik der Karte mehrfach angepasst. Die jüngste Ausgabe der Karte mit einer 14-tägigen Melderate und einer Gewichtung nach der Impfquote beruhte auf den Erfahrungen mit der Delta-Variante. Die hohen Infektionszahlen der Omikron-Variante führten jedoch dazu, dass große Teile der Karte als „dunkelrot“ ausgewiesen wurden, obwohl alle Mitgliedstaaten ihre Freizügigkeitsbeschränkungen aufgehoben hatten. Da die Mitgliedstaaten überdies ihre Teststrategien angepasst haben, wurden zudem viele Regionen als „dunkelgrau“ ausgewiesen, weil die übermittelten Testquoten unter den in der Empfehlung (EU) 2022/107 festgelegten Schwellenwert gesunken waren. Diese Neuausrichtung der Teststrategien hin zu repräsentativen Stichproben der Bevölkerung wird sich in absehbarer Zukunft nicht ändern. Die Ampelkarte spiegelt die epidemiologische Lage in der Union somit nicht mehr angemessen wider. Nach Konsultation der Mitgliedstaaten und der Kommission hat das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten die Veröffentlichung der Karte im Juli 2022 bereits vorübergehend ausgesetzt.
- (17) Dementsprechend sollten die Verweise auf spezifische zusätzliche Maßnahmen für Personen, die aus „dunkelroten“ Gebieten reisen, und die Ampelkarte aus der Empfehlung (EU) 2022/107 entfernt werden.
- (18) Die Tatsache, dass bei Reisen innerhalb der EU zu Kontaktnachverfolzungszwecken Reiseformulare (PLF) vorgelegt werden müssen, stellt eine zusätzliche Vorbedingung für den freien Personenverkehr dar. Diese Vorbedingung ist aber nur gerechtfertigt, wenn sie erforderlich und verhältnismäßig ist. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten von Personen, die mit privaten Verkehrsmitteln, wie Pkw oder Fahrrad, oder zu Fuß reisen, keine Reiseformulare verlangen. Zum einen haben die Betreffenden zwangsläufig ein geringeres Expositionsrisiko als bei der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel, und zum anderen kennen sie in der Regel die Identität ihrer Mitreisenden.

---

<sup>10</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/methods-detection-and-characterisation-sars-cov-2-variants-second-update>

<sup>11</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Reaktion der EU auf COVID-19: Vorbereitung auf den Herbst und den Winter 2023“ (COM(2022) 452 final).

- (19) Sollten die Mitgliedstaaten die Kontaktnachverfolgung von Reisenden im Grenzverkehr aktivieren wollen, stehen gemeinsame Instrumente – wie das digitale EU-Reiseformular und die Plattform für den Austausch von Reiseformularen – für den Austausch von Passagierdaten zur Verfügung, um die Möglichkeiten zur Kontaktnachverfolgung zu verbessern und gleichzeitig den Aufwand für Passagiere und Verkehrsunternehmen zu begrenzen. Um zu vermeiden, dass Reiseformulare vorgelegt werden müssen, könnten die Mitgliedstaaten, soweit dies nach nationalem Recht und im Einklang mit den Datenschutzvorschriften möglich ist, gegebenenfalls auch die Verwendung vorhandener Passagierdaten für die Kontaktnachverfolgung in Erwägung ziehen.
- (20) Die Kommission sollte mit Unterstützung des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten die Empfehlung (EU) 2022/107 weiterhin regelmäßig überprüfen und ihre Ergebnisse dem Rat zur Berücksichtigung übermitteln, gegebenenfalls zusammen mit einem Vorschlag zur Änderung der Empfehlung —

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

Die Empfehlung (EU) 2022/107 wird wie folgt geändert:

1. Die Überschrift „Koordinierter Rahmen zur Erleichterung der sicheren Ausübung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie“ nach der Nummer 10 erhält folgende Fassung:

„Koordinierter Rahmen für den freien Personenverkehr während der COVID-19-Pandemie“
2. Nummer 11 erhält folgende Fassung:

„11. Außer in den unter den Nummern 11a und 22 genannten Situationen sollten die Mitgliedstaaten von pandemiebedingten Beschränkungen des Rechts auf freien Personenverkehr aus Gründen der öffentlichen Gesundheit absehen.“
3. Die folgenden Nummern 11a, 11b und 11c werden eingefügt:

„11a. Unbeschadet des Verfahrens für die Notbremse gemäß Nummer 22 sollte ein Mitgliedstaat pandemiebedingte Beschränkungen des Rechts auf freien Personenverkehr aus Gründen der öffentlichen Gesundheit nur im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen der Nummern 1 bis 10 und als Reaktion auf eine erhebliche Verschlechterung der epidemiologischen Lage einführen.“

Bei der Feststellung, ob eine Situation für die Zwecke des Unterabsatzes 1 als eine erhebliche Verschlechterung einzustufen ist, sollten die Mitgliedstaaten insbesondere die Belastung ihrer Gesundheitssysteme aufgrund von COVID-19 berücksichtigen und dazu insbesondere die Zahl der im Krankenhaus auf Normal- und Intensivstationen neu aufgenommenen und behandelten Patienten heranziehen.

Vor der Einführung solcher Beschränkungen sollte der betreffende Mitgliedstaat bewerten, ob diese sich voraussichtlich positiv auf die epidemiologische Lage auswirken und unter anderem die nationalen Gesundheitssysteme deutlich entlasten werden.

Das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten sollte die Mitgliedstaaten und die Kommission über die Entwicklung der epidemiologischen Lage auf dem Laufenden halten.

11b. Erlässt ein Mitgliedstaat Beschränkungen gemäß Nummer 11a, so sollten die Reisenden lediglich verpflichtet werden, im Besitz eines gemäß der Verordnung (EU) 2021/953 ausgestellten gültigen digitalen COVID-Zertifikats der EU zu sein, das die Bedingungen gemäß Nummer 12 erfüllt.

Hierbei sollten die folgenden Ausnahmen gelten:

- a) die unter der Nummer 16 festgelegten Ausnahmen von der Verpflichtung zum Besitz eines gültigen digitalen COVID-Zertifikats der EU;
- b) zusätzliche Maßnahmen, die im Einklang mit dem Verfahren für die Notbremse gemäß Nummer 22 ergriffen werden, um die Ausbreitung neuer besorgniserregender oder unter Beobachtung stehender SARS-CoV-2-Varianten zu verzögern.

11c. Erlässt ein Mitgliedstaat Beschränkungen gemäß Nummer 11a, so sollte er die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten über das Netz der Integrierten Regelung für die politische Reaktion auf Krisen (IPCR) umgehend davon in Kenntnis setzen. Hierzu sollte der Mitgliedstaat folgende Angaben übermitteln:

- a) die Gründe für die Maßnahme und für ihre Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit;
- b) eine Schätzung der erwarteten Auswirkungen der Maßnahme auf die epidemiologische Lage und unter anderem auf die Belastung der nationalen Gesundheitssysteme;
- c) Datum des Inkrafttretens und Dauer der Maßnahme.

Solche Beschränkungen sollten zudem im Rahmen des Netzes der Integrierten Regelung für die politische Reaktion auf Krisen (IPCR) erörtert werden, auch im Hinblick auf die Gewährleistung der Kohärenz mit der Empfehlung (EU) 2022/XXXX.“

#### 4. Nummer 12 erhält folgende Fassung:

„12. Die folgenden digitalen COVID-Zertifikate der EU sollten anerkannt werden, sofern ihre Authentizität, Gültigkeit und Integrität überprüft werden können:

- a) Impfzertifikate, die im Einklang mit der Verordnung (EU) 2021/953 für einen COVID-19-Impfstoff gemäß Artikel 5 Absatz 5 Unterabsatz 1 der genannten Verordnung oder für einen COVID-19-Impfstoff, für den eine Notfallzulassung der WHO vorliegt, ausgestellt wurden und bescheinigen, dass der Inhaber
  - die erste Impfserie abgeschlossen hat und seit der letzten Dosis mindestens 14 Tage vergangen sind oder
  - nach Abschluss der ersten Impfserie eine oder mehrere Auffrischungsdosen erhalten hat,solange der in der Verordnung (EU) 2021/953 festgelegte Anerkennungszeitraum noch nicht abgelaufen ist.

Die Mitgliedstaaten könnten ferner Impfzertifikate anerkennen, die für andere COVID-19-Impfstoffe gemäß Artikel 5 Absatz 5 Unterabsatz 2 der Verordnung (EU) 2021/953 oder die gemäß Artikel 5 Absatz 5 Unterabsatz 4 der Verordnung (EU) 2021/953 ausgestellt wurden.

Auf der Grundlage weiterer wissenschaftlicher Erkenntnisse sollte die Kommission die unter Buchstabe a dargelegte Vorgehensweise regelmäßig neu bewerten;

- b) Testzertifikate, die im Einklang mit der Verordnung (EU) 2021/953 ausgestellt wurden und ein negatives Testergebnis bescheinigen, das innerhalb der folgenden Zeiträume erzielt wurde:
- höchstens 72 Stunden vor der Ankunft im Falle eines molekularen Nukleinsäure-Amplifikationstests (NAAT) oder
  - höchstens 24 Stunden vor der Ankunft im Falle eines Antigentests, der in der vom Gesundheitssicherheitsausschuss vereinbarten gemeinsamen EU-Liste der COVID-19-Antigentests<sup>12</sup> aufgeführt ist.

Für Reisezwecke in Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit sollten die Mitgliedstaaten beide Arten von Tests anerkennen.

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Testzertifikate so bald wie möglich nach der Probenahme ausgestellt werden;

- c) Genesungszertifikate, die im Einklang mit der Verordnung (EU) 2021/953 ausgestellt wurden, sofern der in dieser Verordnung festgelegte Anerkennungszeitraum noch nicht abgelaufen ist.“

5. Nummer 15 erhält folgende Fassung:

„15. Führt ein Mitgliedstaat die Pflicht zur Vorlage eines gültigen digitalen COVID-Zertifikats der EU ein, könnten Personen, die nicht über ein solches Zertifikat verfügen, verpflichtet werden, sich vor oder spätestens 24 Stunden nach ihrer Ankunft einem NAAT-Test oder einem in der vom Gesundheitssicherheitsausschuss vereinbarten gemeinsamen EU-Liste der COVID-19-Antigentests aufgeführten Antigentest zu unterziehen. Dies gilt nicht für Personen, die gemäß Nummer 16 von der Verpflichtung zum Besitz eines digitalen COVID-Zertifikats der EU ausgenommen sind.“

6. Nummer 16 Buchstabe a erhält folgende Fassung:

- „a) Personen, die in Ausübung einer wichtigen Funktion reisen, insbesondere
- Beschäftigte im Verkehrssektor oder Verkehrsdienstleister, auch die Fahrer und Mitglieder der Besatzung von Güterfahrzeugen, die in dem Land benötigte Waren transportieren oder das Land nur durchqueren;
  - Angehörige der Gesundheitsberufe;
  - Personen, die aus zwingenden medizinischen oder familiären Gründen reisen;
  - Diplomaten, Personal internationaler Organisationen und von internationalen Organisationen eingeladene Personen, deren Anwesenheit für das reibungslose Funktionieren dieser Organisationen erforderlich ist, militärisches Personal, humanitäre Helfer, Katastrophenschutzkräfte und

---

<sup>12</sup> In englischer Sprache abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/high-quality-covid-19-testing\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/high-quality-covid-19-testing_en)

Personen nach Artikel 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 des Rates<sup>13</sup>;

- Passagiere im Transitverkehr;
- Seeleute.“

7. Die Überschrift „EU-Ampelkarte und Ausnahmen und darauf beruhende zusätzliche Maßnahmen“ nach Nummer 16 wird gestrichen.

8. Die Nummern 17, 18 und 19 werden gestrichen.

9. Nummer 20 Unterabsatz 2 erhält folgende Fassung:

„Zur Unterstützung der Mitgliedstaaten sollte das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten weiterhin Informationen und Daten zu besorgniserregenden oder unter Beobachtung stehenden SARS-CoV-2-Varianten veröffentlichen.“

10. Die Nummern 21, 22 und 23 erhalten folgende Fassung:

„21. Die Mitgliedstaaten sollten die Verbreitung verschiedener SARS-CoV-2-Varianten in der Bevölkerung bewerten, indem sie repräsentative Stichproben sequenzieren, die genetische Charakterisierung vornehmen und die Ergebnisse ihrer Varianten-Genotypisierung gemäß den vom Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten veröffentlichten Sequenzierungsleitlinien melden.

22. Verlangt ein Mitgliedstaat aufgrund des Auftretens einer neuen besorgniserregenden oder unter Beobachtung stehenden SARS-CoV-2-Variante von Reisenden, einschließlich der Inhaber von digitalen COVID-Zertifikaten der EU, dass sie sich nach der Einreise in sein Hoheitsgebiet in Quarantäne oder Selbstisolierung begeben oder sich einem Test auf eine SARS-CoV-2-Infektion unterziehen, oder erlegt er den Inhabern solcher Zertifikate andere Beschränkungen auf, sollte er die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten umgehend davon unterrichten, auch durch Bereitstellung der Angaben nach Nummer 11a dieser Empfehlung und der in Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/953 genannten Informationen. Diese Informationen sollten nach Möglichkeit 48 Stunden vor der Einführung der neuen Beschränkungen bereitgestellt werden. Soweit möglich, sollten solche Maßnahmen auf die regionale Ebene beschränkt werden.

Dies sollte auch für Situationen gelten, in denen sich die epidemiologische Lage rasch so erheblich verschlechtert, dass vom Auftreten einer neuen besorgniserregenden oder unter Beobachtung stehenden SARS-CoV-2-Variante auszugehen ist.

23. Wenn ein Mitgliedstaat die Notbremse auslöst und infolgedessen verlangt, dass Beschäftigte im Verkehrssektor und Verkehrsdienstleister einen COVID-19-Test vorlegen, sollten Antigen-Schnelltests durchgeführt und keine Quarantäne verlangt werden; dies sollte nicht zu Verkehrsstörungen führen. Im Fall von Störungen der Transport- oder Lieferkette sollten die Mitgliedstaaten systematische Testpflichten unverzüglich aufheben oder außer Kraft setzen, um das Funktionieren der „Green

<sup>13</sup>

Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes (ABl. L 71 vom 4.3.2022, S. 1).

Lanes“ aufrechtzuerhalten. Ferner sollte Personen nach Nummer 16 Buchstaben a und b keine Quarantäne- oder Selbstisolierungspflicht auferlegt werden.“

11. Nummer 24 Unterabsatz 2 erhält folgende Fassung:

„Auf der Grundlage der regelmäßigen Bewertung neuer Erkenntnisse über Varianten durch das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten und der Analyse der Europäischen Expertengruppe für SARS-CoV-2-Varianten kann die Kommission zudem vorschlagen, dass der Rat eine neue besorgnisregende oder unter Beobachtung stehende SARS-CoV-2-Variante erörtert.“

12. Nummer 27 erhält folgende Fassung:

„27. Verlangen Mitgliedstaaten gemäß Nummer 11a oder Nummer 22 unter Einhaltung der Datenschutzvorschriften, dass Personen, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln mit vorab zugewiesenen Sitzplätzen oder Kabinen in ihr Hoheitsgebiet reisen, zum Zweck der Kontaktnachverfolgung Reiseformulare (Passenger Locator Forms — PLF) vorlegen, sollten sie das von ‚EU Healthy Gateways<sup>14</sup> entwickelte digitale Reiseformular der EU verwenden und sich der Plattform für den Austausch von Reiseformulardaten (PLF Exchange Platform) anschließen, um ihre Kapazitäten für die grenzüberschreitende Kontaktnachverfolgung für alle Verkehrsträger zu verbessern. Bei Reisen mit privaten Verkehrsmitteln sollten die Mitgliedstaaten keine Reiseformulare verlangen. Soweit dies nach nationalem Recht und im Einklang mit den Datenschutzvorschriften möglich ist, könnten die Mitgliedstaaten auch die Verwendung vorhandener Passagierdaten für die Kontaktnachverfolgung in Erwägung ziehen.“

13. Die Nummern 29 und 30 erhalten folgende Fassung:

„29. Nach Artikel 11 der Verordnung (EU) 2021/953 sollten die Mitgliedstaaten die einschlägigen Interessenträger und die breite Öffentlichkeit klar, umfassend und zeitnah über etwaige Maßnahmen, die den freien Personenverkehr betreffen, und alle damit verbundenen Anforderungen, wie z. B. die Notwendigkeit, ausgefüllte Reiseformulare vorzulegen, informieren. Dies betrifft auch Informationen über die Aufhebung oder das Nichtbestehen solcher Anforderungen. Die Informationen sollten zudem in einem maschinenlesbaren Format veröffentlicht werden.

30. Diese Informationen sollten von den Mitgliedstaaten regelmäßig aktualisiert und zudem zeitnah auf der Plattform „Re-open EU“ bereitgestellt werden. Die Mitgliedstaaten sollten auf „Re-open EU“ auch Informationen zur inländischen Verwendung der digitalen COVID-Zertifikate der EU bereitstellen.

Informationen über neue Maßnahmen sollten so früh wie möglich und grundsätzlich mindestens 24 Stunden vor ihrem Inkrafttreten veröffentlicht werden, wobei zu berücksichtigen ist, dass für epidemiologische Notfälle eine gewisse Flexibilität erforderlich ist.“

---

<sup>14</sup>

<https://www.euplf.eu/web/index-9.html>

14. Der Anhang wird gestrichen.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident /// Die Präsidentin*