



Brüssel, den 22. Dezember 2022  
(OR. en)

16352/22

---

**Interinstitutionelle Dossiers:**

2022/0031(COD)  
2022/0030(COD)

---

COVID-19 191  
JAI 1748  
POLGEN 188  
FRONT 468  
FREMP 284  
IPCR 121  
VISA 207  
MI 996  
SAN 677

TRANS 810  
COCON 64  
COMIX 625  
SCHENGEN 114  
AVIATION 326  
PHARM 194  
RELEX 1770  
TOUR 81  
CODEC 2121

**ÜBERMITTLUNGSVERMERK**

---

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 22. Dezember 2022

Empfänger: Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.: COM(2022) 753 final

---

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT gemäß Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates 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

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2022) 753 final.

---

Anl.: COM(2022) 753 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 22.12.2022  
COM(2022) 753 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN  
RAT**

**gemäß Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments  
und des Rates 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. EINLEITUNG

Am 14. Juni 2021 haben das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EU) 2021/953 zur Einführung des digitalen COVID-Zertifikats der EU (im Folgenden „Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU“)<sup>1</sup> angenommen. Mit der Verordnung wird ein gemeinsamer 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 festgelegt, um die Freizügigkeit von EU-Bürgern und ihren Familienangehörigen während der COVID-19-Pandemie zu erleichtern. Die Verordnung wird durch die Verordnung (EU) 2021/954<sup>2</sup> 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 ihren Wohnsitz haben und die berechtigt sind, im Einklang mit dem EU-Recht in andere Mitgliedstaaten zu reisen.

Mit den Verordnungen über das digitale COVID-Zertifikat der EU soll die Freizügigkeit erleichtert werden, indem den Bürgern interoperable und gegenseitig anerkannte COVID-19-Impf-, Test- und Genesungszertifikate zur Verfügung gestellt werden, die sie auf Reisen verwenden können. Am 29. Juni 2022 verlängerten das Europäische Parlament und der Rat die Geltungsdauer der Verordnungen bis zum 30. Juni 2023.<sup>3</sup> Durch diese Verlängerung wurde sichergestellt, dass Reisende ihr Zertifikat weiterhin verwenden können, falls eine bedeutende Verschlechterung der epidemiologischen Lage die vorübergehende Wiedereinführung von Reisebeschränkungen durch die Mitgliedstaaten erforderlich macht.

---

<sup>1</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>2</sup> 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).

<sup>3</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) und 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).

Gleichzeitig sind die Mitgliedstaaten durch die Ausweitung des Rahmens für das digitale COVID-Zertifikat der EU nicht verpflichtet, Beschränkungen der Freizügigkeit beizubehalten oder einzuführen. Alle Beschränkungen des freien Personenverkehrs innerhalb der EU, die zur Eindämmung der Ausbreitung von SARS-CoV-2 eingeführt wurden, einschließlich der Anforderung, digitale COVID-Zertifikate der EU vorzulegen, sollten aufgehoben werden, sobald die epidemiologische Lage dies zulässt. Das digitale COVID-Zertifikat der EU hat zusammen mit der Empfehlung des Rates für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie<sup>4</sup> tatsächlich zu einer koordinierten Aufhebung der Beschränkungen beigetragen: Seit August 2022 haben alle Mitgliedstaaten alle Reisebeschränkungen innerhalb der EU aufgehoben, einschließlich der Anforderung, ein digitales COVID-Zertifikat der EU vorzulegen. In ihrem jüngsten Vorschlag für eine Aktualisierung der Empfehlung des Rates<sup>5</sup> vertritt die Kommission die Auffassung, dass es in der Regel weiterhin keine pandemiebedingten Beschränkungen der Freizügigkeit innerhalb der EU geben sollte, sofern sich die epidemiologische Lage nicht beträchtlich verschlechtert.

Das digitale COVID-Zertifikat der EU ist ein wesentliches Element der Reaktion Europas auf die COVID-19-Pandemie und wurde rasch in Europa und darüber hinaus zu einem Standard. Seit seiner Einführung haben die Mitgliedstaaten mehr als zwei Milliarden digitale COVID-Zertifikate der EU ausgestellt.<sup>6</sup> Sein Erfolg trug dazu bei, die Digitalisierung der Gesundheitsversorgung in allen Mitgliedstaaten zu beschleunigen. Die Verordnung hat auch eine wichtige internationale Dimension, da sie die Kommission ermächtigt, Systeme für COVID-19-Zertifikate in Drittländern anzuschließen.<sup>7</sup> Derzeit haben sich neben den 27 Mitgliedstaaten 49 Drittländer und Gebiete auf fünf Kontinenten dem System angeschlossen.

Im Einklang mit der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU legte die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat im Oktober 2021 (im Folgenden „Bericht vom Oktober 2021“)<sup>8</sup> und im März 2022 (im Folgenden „Bericht vom März 2022“)<sup>9</sup>

---

<sup>4</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>5</sup> Vorschlag der Kommission 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 (COM(2022) 681 final).

<sup>6</sup> Stichtag: 31. Oktober 2022. Anhang I enthält eine detaillierte Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten.

<sup>7</sup> Gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU.

<sup>8</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat gemäß Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates 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 (COM(2021) 649 final).

<sup>9</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat gemäß Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und

Berichte vor. Diese Berichte bieten einen Überblick über die Umsetzung der Verordnung seit ihrer Annahme am 14. Juni 2021. Der Bericht vom März 2022 enthielt auch eine Bewertung der Auswirkungen der Verordnung auf die Erleichterung der Freizügigkeit, die Grundrechte und die Nichtdiskriminierung sowie auf den Schutz personenbezogener Daten während der COVID-19-Pandemie.

Bei der Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung haben das Europäische Parlament und der Rat vorgesehen, dass die Kommission bis zum 31. Dezember 2022 einen weiteren Bericht vorlegen muss.<sup>10</sup> Dieser dritte Bericht enthält insbesondere einen Überblick über die erhaltenen Informationen über die Umsetzung der Verordnung, einen Überblick über alle Entwicklungen in Bezug auf die Verwendung der Zertifikate für inländische und internationale Zwecke und den Erlass von Durchführungsrechtsakten gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung sowie alle einschlägigen Aktualisierungen der im vorangegangenen Bericht dargelegten Bewertung der Auswirkungen der Verordnung. Der Bericht muss auch eine Bewertung der Angemessenheit der weiteren Verwendung der Zertifikate für die Zwecke der Verordnung unter Berücksichtigung epidemiologischer Entwicklungen und der neuesten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse enthalten.

Neben den in der Verordnung ausdrücklich erwähnten Themen enthält dieser Bericht auch neueste Informationen über die Zahl der ausgestellten digitalen COVID-Zertifikate der EU, die neuesten technischen Entwicklungen im Zusammenhang mit dem System des digitalen COVID-Zertifikats der EU sowie Informationen über die Änderungen, die durch die Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung eingeführt wurden. Als Folgedokument zum vorangegangenen Bericht enthält er darüber hinaus aktualisierte Informationen über den Anerkennungszeitraum von Impfzertifikaten und andere relevante Entwicklungen in Bezug auf Test-, Genesungs- und Impfzertifikate. Schließlich werden in dem Bericht die Überlegungen der Kommission in Bezug auf die Geltungsdauer der Verordnung und mögliche andere Anwendungsfälle dargelegt.

---

- 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 (COM(2022) 123 final).

<sup>10</sup> Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU.

## **2. DIE ANWENDUNG DER VERORDNUNG ÜBER DAS DIGITALE COVID-ZERTIFIKAT DER EU UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF GRUNDRECHTE UND NICHTDISKRIMINIERUNG**

### **2.1. Erleichterung der Freizügigkeit**

#### **2.1.1. Koordinierung der Beschränkungen der Freizügigkeit im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie – Verwendung des digitalen COVID-Zertifikats der EU im Zusammenhang mit Reisen innerhalb der EU**

Wie im Bericht vom März 2022 ausführlicher dargelegt, ist das Grundrecht auf Freizügigkeit in Artikel 21 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und in Artikel 45 der Charta der Grundrechte verankert. Seine Ausübung kann Beschränkungen unterliegen, solange diese im Einklang mit den einschlägigen allgemeinen Regeln und Grundsätzen der EU angewandt werden.

Während der COVID-19-Pandemie ergriffen die Mitgliedstaaten zum Schutz der öffentlichen Gesundheit Maßnahmen, die das Recht, sich in der EU frei zu bewegen und aufzuhalten, beschränkten. Solche Beschränkungen müssen den Grundsätzen des EU-Rechts wie Verhältnismäßigkeit und Nichtdiskriminierung Rechnung tragen. Die getroffenen Maßnahmen sollten nicht über das hinausgehen, was zum Schutz der öffentlichen Gesundheit unbedingt erforderlich ist. Die Kommission hat diese Verpflichtung auch in ihren verschiedenen Vorschlägen zur Frage der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie immer wieder hervorgehoben.<sup>11</sup>

Wie das Gericht<sup>12</sup> festgestellt hat (weitere Einzelheiten in Abschnitt 2.1.4), sind die Mitgliedstaaten nach der Verordnung nicht verpflichtet, Beschränkungen des Rechts auf

---

<sup>11</sup> Siehe den Vorschlag der Kommission vom 4. September 2020 für eine Empfehlung des Rates für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie (COM(2020) 499 final), den Vorschlag der Kommission vom 17. März 2021 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von Impfungen, Tests und der Genesung mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie (digitales grünes Zertifikat) (COM(2021) 130 final), den Vorschlag der Kommission vom 25. November 2021 für eine Empfehlung des Rates für eine koordinierte Vorgehensweise zur Erleichterung der sicheren Ausübung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/1475 (COM(2021) 749 final) und den Vorschlag der Kommission vom 3. Februar 2022 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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 (COM(2022) 50 final).

<sup>12</sup> Beschluss des Gerichts vom 29. April 2022, Abenante u. a./Parlament und Rat, T-527/21, EU:T:2022:278, Rn. 46–48.

Freizügigkeit einzuführen.<sup>13</sup> Wenn Mitgliedstaaten bestimmte Beschränkungen der Freizügigkeit für Personen mit dem Nachweis einer Impfung, eines Tests oder einer Genesung aufheben, wird durch die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU gleichwohl sichergestellt, dass die Bürger in nichtdiskriminierender Weise diese Ausnahmen auf der Grundlage von Zertifikaten in Anspruch nehmen können, die im Einklang mit der Verordnung ausgestellt wurden.

In der Verordnung zur Ausweitung des Rahmens für das digitale COVID-Zertifikat der EU wird klargestellt, dass diese Verlängerung nicht so verstanden werden sollte, dass die Mitgliedstaaten, insbesondere diejenigen, die inländische Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit aufheben, Beschränkungen der Freizügigkeit aufrechterhalten oder einführen müssen.<sup>14</sup> Alle Beschränkungen des freien Personenverkehrs innerhalb der EU, die zur Eindämmung der Ausbreitung von SARS-CoV-2 eingeführt wurden, einschließlich der Anforderung, digitale COVID-Zertifikate der EU vorzulegen, sollten aufgehoben werden, sobald die epidemiologische Lage dies zulässt.

Um die Koordinierung in der gesamten EU zu gewährleisten, setzte die Kommission ihre Bemühungen um ein gut koordiniertes Vorgehen bei der Annahme von Beschränkungen der Freizügigkeit fort. Um der verbesserten epidemiologischen Lage Rechnung zu tragen, schlug die Kommission am 14. Oktober 2022 eine weitere Aktualisierung der koordinierten Vorgehensweise während der COVID-19-Pandemie bei Reisen innerhalb der Union<sup>15</sup> vor, die am 13. Dezember 2022 vom Rat angenommen wurde<sup>16</sup>. Wie in dem Vorschlag dargelegt, ist die Kommission der Auffassung, dass es in der Regel weiterhin keine pandemiebedingten Beschränkungen der Freizügigkeit innerhalb der EU geben sollte. Die Anforderungen in Bezug auf den Besitz eines gültigen digitalen COVID-Zertifikats der EU sollten nur dann wieder eingeführt werden, wenn sich die epidemiologische Lage erheblich verschlechtert.

Zusätzliche Maßnahmen – neben der Anforderung, ein digitales COVID-Zertifikat der EU vorzulegen – könnten nur als Reaktion auf eine neue besorgniserregende oder eine unter Beobachtung stehende Variante ergriffen werden, um deren Ausbreitung zu verlangsamen, Zeit

---

<sup>13</sup> Siehe auch Erwägungsgrund 14 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU: *„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 negative Auswirkungen auf Unionsbürger und Unternehmen haben [...]“*

<sup>14</sup> Erwägungsgrund 16 der Verordnung (EU) 2022/1034.

<sup>15</sup> Vorschlag der Kommission 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 (COM(2022) 681 final).

<sup>16</sup> Empfehlung des Rates vom 13. Dezember 2022 zur Änderung der Empfehlung (EU) 2022/107 für eine koordinierte Vorgehensweise zur Erleichterung der sicheren Ausübung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie (noch nicht veröffentlicht).

für die Bereitstellung von Krankenhauskapazitäten zu gewinnen und Impfstoffe zu entwickeln. Diese „Notbremse“ 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.

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. Schließlich schlug die Kommission vor, die Ampelkarte<sup>17</sup> abzuschaffen, zumal sie die epidemiologische Lage in der EU nicht mehr angemessen widerspiegelte.

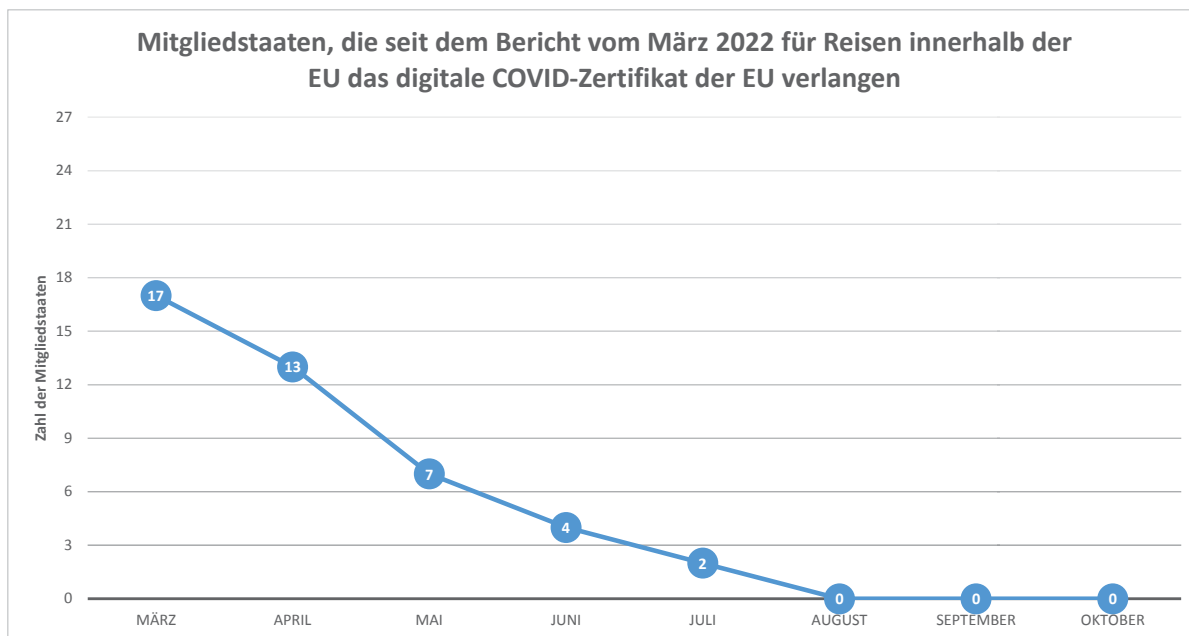
Der geplante Ansatz war insgesamt erfolgreich: Das digitale COVID-Zertifikat der EU hat die Freizügigkeit erleichtert, wenn die Mitgliedstaaten Reisebeschränkungen für notwendig erachteten, und gleichzeitig eine koordinierte Aufhebung dieser Beschränkungen ab dem Zeitpunkt ermöglicht, zu dem dies möglich war. Die Anforderungen in Bezug auf den Besitz digitaler COVID-Zertifikate der EU für Reisen innerhalb der EU wurden mit der Verbesserung der epidemiologischen Lage gelockert. Während im März 2022 nach der Annahme des vorangegangenen Berichts 17 Mitgliedstaaten nach wie vor verlangten, dass Reisende im Besitz eines digitalen COVID-Zertifikats der EU sind, war diese Zahl im Mai 2022 auf sieben Mitgliedstaaten und im August 2022<sup>18</sup> schließlich auf null Mitgliedstaaten gesunken (siehe Abbildung). Folglich hatten bis August 2022 alle Mitgliedstaaten alle Reisebeschränkungen innerhalb der EU aufgehoben. Dies zeigt, dass die Mitgliedstaaten selbst bei den im Sommer 2022 beobachteten Infektionsspitzen – wie während der durch die Omikron-BA.4- und BA.5-Subvarianten ausgelösten Sommerwelle im Jahr 2022 – keine Notwendigkeit sahen, Reisebeschränkungen wieder einzuführen.

---

<sup>17</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement> (nur auf Englisch verfügbar).

<sup>18</sup> Die Daten basieren auf der kontinuierlichen Erhebung von Informationen über Reisebeschränkungen durch die Kommission und wurden von den Mitgliedstaaten in einer im November 2022 im IPCR-Netz durchgeführten Erhebung bestätigt. Alle Mitgliedstaaten außer Bulgarien und Dänemark antworteten auf die Umfrage.





### 2.1.2. Nach Artikel 11 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU erhaltene Informationen

In der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU ist festgelegt, dass zusätzliche Beschränkungen für Inhaber eines digitalen COVID-Zertifikats der EU nur möglich sind, wenn diese notwendig und verhältnismäßig sind, um die öffentliche Gesundheit als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie zu schützen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten 48 Stunden vor der Einführung der neuen Beschränkungen zu unterrichten.<sup>19</sup> In den beiden vorangegangenen Berichten fasste die Kommission die gemäß dieser Bestimmung eingegangenen Meldungen zusammen. Seit dem letzten Bericht vom März 2022 sind keine derartigen Meldungen eingegangen.

Die Kommission hat die Umsetzung der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU und der Empfehlung des Rates für eine koordinierte Vorgehensweise zur Erleichterung der sicheren Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie durch die Mitgliedstaaten weiter überwacht. Die Informationen der Mitgliedstaaten über das digitale COVID-Zertifikat der EU wurden anhand von Übersichtstabellen erfasst, die die Mitgliedstaaten der Kommission und dem Rat übermittelt haben. Zwar hat die Kommission diese Informationserhebung seit Aufhebung der letzten Reisebeschränkungen innerhalb der EU im August 2022 ausgesetzt, doch kann sie sie erforderlichenfalls wieder aufnehmen.

<sup>19</sup> Artikel 11 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU.

### **2.1.3. Folgedokument zu den vorangegangenen Berichten: Auswirkungen auf Reisen und Tourismus, Anerkennung verschiedener Impfstoffarten, Grundrechte und Nichtdiskriminierung sowie Schutz personenbezogener Daten**

#### ***2.1.3.1. Grundrechte und Nichtdiskriminierung***

Im Bericht vom März 2022 wurde dargelegt, wie die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU durch die Aufnahme interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von Impfungen, Tests und der Genesung eine nichtdiskriminierende Vorgehensweise sicherstellt. Zwar bleibt es eine politische Entscheidung (im Bereich der öffentlichen Gesundheit) der Mitgliedstaaten, welche Zertifikatarten sie anerkennen, doch wird mit der Verordnung sichergestellt, dass digitale COVID-Zertifikate der EU, die für dasselbe medizinische Ereignis ausgestellt wurden, zum Zweck des Verzichts auf Beschränkungen der Freizügigkeit unter denselben Bedingungen akzeptiert werden. Diese Bewertung hat weiter Bestand.

#### ***2.1.3.2. Die Akzeptanz verschiedener Arten von COVID-19-Impfstoffen***

##### **2.1.3.2.1 COVID-19-Impfstoffe, die klinischen Studien unterzogen werden**

Wie in Abschnitt 2.4.2 weiter unten ausführlicher erläutert, haben das Europäische Parlament und der Rat bei der Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU auch eine Änderung vorgenommen, wonach die Mitgliedstaaten Personen, die an laufenden klinischen Studien für COVID-19-Impfstoffe teilnehmen, ein digitales COVID-Zertifikat der EU ausstellen können und solche Zertifikate von anderen Mitgliedstaaten anerkannt werden können, um Beschränkungen der Freizügigkeit aufzuheben.<sup>20</sup> Darüber hinaus wurde der Gesundheitssicherheitsausschuss (HSC)<sup>21</sup> durch die Verordnung mit der Herausgabe von Leitlinien beauftragt, um bei der Anerkennung dieser Zertifikate für Kohärenz in der gesamten EU zu sorgen.

Die Kommission hat eine HSC-Fachgruppe zu digitalen COVID-Impfzertifikaten der EU eingerichtet, die Teilnehmern klinischer Studien im Zusammenhang mit COVID-19 ausgestellt wurden, um Leitlinien für einen einheitlichen Ansatz auszuarbeiten. Die daraus resultierenden „Leitlinien für die gegenseitige Anerkennung digitaler COVID-Zertifikate der EU, die Teilnehmern an klinischen Studien ausgestellt wurden“ (Guidance on the mutual acceptance of EU Digital COVID Certificates issued to participants of clinical trials) wurden am 5. Oktober 2022 vom HSC angenommen<sup>22</sup>. In den Leitlinien ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten Zertifikate für alle laufenden klinischen Studien unterschiedslos gegenseitig anerkennen sollten.

---

<sup>20</sup> Artikel 5 Absatz 5 Unterabsatz 4 und 5 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU.

<sup>21</sup> Weitere Einzelheiten sind Anhang II zu entnehmen.

<sup>22</sup> [https://health.ec.europa.eu/publications/guidance-mutual-acceptance-eu-digital-covid-certificates-issued-participants-clinical-trials-covid\\_en](https://health.ec.europa.eu/publications/guidance-mutual-acceptance-eu-digital-covid-certificates-issued-participants-clinical-trials-covid_en)

Diese Herangehensweise sollte auf alle öffentlich zugänglichen klinischen Studien in der EU/dem EWR zu COVID-19-Impfstoffen anwendbar sein, die in der Datenbank über klinische Prüfungen der Europäischen Union (EudraCT) oder im Informationssystem für klinische Prüfungen (CTIS) aufgeführt sind, die beide von der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA) betrieben werden. Ebenso sollte eine begrenzte Auswahl wichtiger internationaler Studien in Betracht gezogen werden, diese sind aktuell jedoch noch nicht eingeschlossen.

#### **2.1.3.2.2 COVID-19-Impfstoffe, für die eine Notfallzulassung der WHO vorliegt**

Wie in der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU vorgeschrieben, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei der Aufhebung der Beschränkungen der Freizügigkeit Impfcertifikate für Impfstoffe anzuerkennen, für deren Inverkehrbringen die EU eine Genehmigung erteilt hat.<sup>23</sup> Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten auch beschließen, Beschränkungen für Reisende aufzuheben, die einen Impfstoff erhalten haben, der das Verfahren der Notfallzulassung der WHO<sup>24</sup> durchlaufen hat oder dessen Inverkehrbringen auf nationaler Ebene in einem anderen Mitgliedstaat<sup>25</sup> genehmigt wurde; sie sind jedoch nicht dazu verpflichtet<sup>26</sup>.

Wie im vorangegangenen Bericht dargelegt, haben die Mitgliedstaaten zunehmend Impfstoffe anerkannt, die das Verfahren der Notfallzulassung der WHO durchlaufen haben. In der Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und die mögliche Aufhebung dieser Beschränkung<sup>27</sup> ist bereits vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die vorübergehende Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU auch für Personen aufheben sollten, die mit einem in der WHO-Liste aufgeführten Impfstoff geimpft wurden (obwohl diese Reisenden möglicherweise noch zusätzlichen Anforderungen unterliegen).

In ihrem Vorschlag für eine neue Empfehlung des Rates zu Reisen in die EU (die die derzeitige Empfehlung 2020/912 des Rates ersetzt)<sup>28</sup>, hat die Kommission angeregt, alle COVID-19-bedingten Beschränkungen für Personen, die in die Union reisen, aufzuheben, gegebenenfalls

---

<sup>23</sup> Artikel 5 Absatz 5 Unterabsatz 1 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU. Die Liste ist hier abrufbar: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans\\_de](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans_de).

<sup>24</sup> <https://extranet.who.int/pqweb/key-resources/documents/status-covid-19-vaccines-within-who-eulpq-evaluation-process>

<sup>25</sup> Gestützt auf die Bestimmungen der Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel (ABl. L 311 vom 28.11.2001, S. 67).

<sup>26</sup> Artikel 5 Absatz 5 Unterabsatz 2 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU.

<sup>27</sup> ABl. L 208 I vom 1.7.2020, S. 1.

<sup>28</sup> Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung des Rates für eine koordinierte Vorgehensweise während der COVID-19-Pandemie bei Reisen in die Union und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates, COM(2022) 680 final.

jedoch von der WHO zugelassene Impfstoffe anzuerkennen. Um die Ausübung der Freizügigkeit von EU-Bürgern, denen ein in der WHO-Liste aufgeführter Impfstoff verabreicht wurde, weiter zu erleichtern und für Kohärenz zwischen Reisen in die EU und innerhalb der EU zu sorgen, schlug die Kommission in ihrer jüngsten Aktualisierung der koordinierten Vorgehensweise für Reisen innerhalb der EU<sup>29</sup> (siehe den vorstehenden Abschnitt 2.1.1) vor, dass Mitgliedstaaten, in denen wieder Beschränkungen für Reisen innerhalb der EU eingeführt würden, auch empfohlen werden sollte, digitale COVID-Zertifikate der EU, die nach der Verabreichung solcher Impfstoffe ausgestellt wurden, anzuerkennen. Diese Vorschläge der Kommission wurden am 13. Dezember 2022 vom Rat angenommen.<sup>30</sup>

#### ***2.1.3.3. Auswirkungen auf Reisen und Tourismus***

Im Bericht vom März 2022 wurde dargelegt, wie das digitale COVID-Zertifikat der EU positiv zur Wiederherstellung des internationalen Reiseverkehrs in die EU und darüber hinaus beigetragen hat, und es waren auch Daten zum kommerziellen Luftverkehr enthalten.<sup>31</sup> Seit diesem Zeitpunkt belegen die Daten, dass die Zahl der Flüge 2022 in allen Monaten außer Januar und Februar höher war als im Jahr 2021. Bis Oktober 2022 stieg das Luftverkehrsaufkommen wieder auf -15 % des Niveaus von 2019. Der jüngsten Prognose von Eurocontrol zufolge dürfte es 2024 früher oder später vollständig wieder zum Stand von 2019 zurückkehren.<sup>32</sup>

#### ***2.1.3.4. Schutz personenbezogener Daten***

Der Bericht vom März 2022 enthielt eine Bewertung der Vereinbarkeit der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU mit den EU-Datenschutzvorschriften.<sup>33</sup> Die Kommission hat ferner sichergestellt, dass alle gemäß den Bestimmungen der Verordnung erlassenen Durchführungsrechtsakte und delegierten Rechtsakte dem Grundsatz der Datenminimierung Rechnung tragen. Diese Bewertung hat weiter Bestand.

In Bezug auf die an das System angeschlossenen Drittländer (siehe Abschnitt 2.5.1) ist zu betonen, dass die teilnehmenden Länder bei der Einrichtung und dem Betrieb ihrer nationalen Systeme und Dienste die einschlägigen Cybersicherheits- und Datenschutzvorschriften – deren Durchsetzung in den Händen bestimmter nationaler Behörden liegt – einhalten müssen. Die

---

<sup>29</sup> Vorschlag der Kommission 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 COM(2022) 681 final.

<sup>30</sup> Empfehlung des Rates vom 13. Dezember 2022 zur Änderung der Empfehlung (EU) 2022/107 für eine koordinierte Vorgehensweise zur Erleichterung der sicheren Ausübung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie (noch nicht veröffentlicht).

<sup>31</sup> Eurostat, Kommerzieller Luftverkehr nach Berichtsland – monatliche Daten, 10.2.2022, verfügbar unter [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=avia\\_tf\\_cm&lang=de](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=avia_tf_cm&lang=de).

<sup>32</sup> <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2022-10/eurocontrol-seven-year-forecast-2022-2028-october-2022.pdf>

<sup>33</sup> Siehe Abschnitt 2.2 des Berichts vom März 2022.

Kommission fordert alle Mitgliedstaaten und Drittländer systematisch auf, eine Selbstbewertung vorzulegen, um zusätzliche Gewähr dafür zu bieten, dass das Land besondere Risiken, auch in Bezug auf den Datenschutz, berücksichtigt hat. In allen teilnehmenden Ländern wird ein rigoroses Aufnahmeverfahren angewandt, und jede Nichteinhaltung dieser Anforderungen verhindert eine Anbindung an den Rahmen für das digitale COVID-Zertifikat der EU.

#### **2.1.4. Weitere Informationen über die Umsetzung der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU**

Seit dem Bericht vom März 2022 hat das Gericht mehrere Beschlüsse zur Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU erlassen.

Abenante u. a./Parlament und Rat<sup>34</sup> betraf eine Nichtigkeitsklage gegen die Verordnung. Die Antragsteller machten geltend, dass die Verordnung die Ausübung der Freizügigkeit an die Verpflichtung knüpfe, sich invasiven Gesundheitsbehandlungen zu unterziehen, d. h. Impfungen und COVID-19-Tests. Ferner machten sie geltend, dass nicht geimpfte EU-Bürger durch die Verordnung diskriminiert würden.

Das Gericht wies die Klage als unzulässig ab, da mit der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU lediglich ein gemeinsamer Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von Impfungen, Tests und der Genesung geschaffen, aber nicht die Verpflichtung eingeführt werde, sich gegen COVID-19 impfen zu lassen oder sich einem Test zu unterziehen bzw. ein solches Zertifikat zu besitzen, um das Recht auf Freizügigkeit auszuüben.<sup>35</sup> Eine solche Verpflichtung als Voraussetzung für die Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ergibt sich allein aus dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten.<sup>36</sup>

Das Gericht stellte ferner fest, dass die Verordnung eine Differenzierung zwischen Zertifikaten zur Bescheinigung von Impfungen, Tests und der Genesung je nach den von den einzelnen Mitgliedstaaten getroffenen Entscheidungen erlaube. Mit der Verordnung werde die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten eingeführt, die betreffenden Zertifikate anzuerkennen, wenn sie bestimmte Reisebeschränkungen für Personen, die über den Nachweis einer Impfung, eines Tests oder einer Genesung verfügen, aufheben.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Beschluss des Gerichts vom 29. April 2022, Abenante u. a./Parlament und Rat, T-527/21, EU:T:2022:278.

<sup>35</sup> Beschluss des Gerichts vom 29. April 2022, Abenante u. a./Parlament und Rat, T-527/21, EU:T:2022:278, Rn. 21.

<sup>36</sup> Beschluss des Gerichts vom 29. April 2022, Abenante u. a./Parlament und Rat, T-527/21, EU:T:2022:278, Rn. 22.

<sup>37</sup> Beschluss des Gerichts vom 29. April 2022, Abenante u. a./Parlament und Rat, T-527/21, EU:T:2022:278, Rn. 25–26.

Das Gericht betonte ferner, dass es den Mitgliedstaaten im Falle der Nichtigerklärung der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU weiterhin freistehe, Reisen aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu beschränken und diese von der Vorlage des Nachweises einer Impfung, eines Tests oder einer Genesung abhängig zu machen. Gleichzeitig wären die Mitgliedstaaten in diesem Fall nicht mehr verpflichtet, von anderen Mitgliedstaaten ausgestellte Zertifikate anzuerkennen. Die Nichtigerklärung hätte daher zur Folge, dass Reisenden die Möglichkeit genommen würde, ein von ihrem Herkunftsmitgliedstaat ausgestelltes Zertifikat zur Bescheinigung von Impfungen, Tests oder der Genesung vorzulegen, um den Verpflichtungen eines anderen Mitgliedstaats nachzukommen.<sup>38</sup>

Darüber hinaus wies das Gericht zwei Rechtssachen<sup>39</sup> zurück, in denen die Delegierte Verordnung (EU) 2021/2288 der Kommission vom 21. Dezember 2021 angefochten wurde, mit der ein verbindlicher Anerkennungszeitraum von 270 Tagen für Impfbzertifikate, die die erste Impfsrie abdecken, für Zwecke der Reisen innerhalb der EU festgelegt wurde. In beiden Fällen machten die Antragsteller geltend, dass die Delegierte Verordnung über die Ermächtigung der Kommission hinausgehe und ihr Recht auf Freizügigkeit unverhältnismäßig beeinträchtige. Das Gericht entschied, dass beide Klagen unzulässig seien, und betonte erneut, dass mit der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU, einschließlich der durch die Delegierte Verordnung geänderten Fassung, nicht die Verpflichtung eingeführt werde, für die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit ein digitales COVID-Zertifikat der EU vorzulegen. Gleiches gelte für die Folgen, die die Mitgliedstaaten aus der Ungültigkeit solcher Zertifikate nach Ablauf des Anerkennungszeitraums von 270 Tagen ableiten.<sup>40</sup> Zudem enthalte die Delegierte Verordnung keine – auch nicht indirekte – Verpflichtung, nach Ablauf des Anerkennungszeitraums der ersten Impfsrie eine Auffrischungsdosis zu erhalten.<sup>41</sup>

Schließlich hat sich die Kommission, wie im Bericht vom März 2022 erläutert, kontinuierlich darum bemüht, den Bürgern genaue und benutzerfreundliche Informationen über das digitale COVID-Zertifikat der EU und Reisebeschränkungen zur Verfügung zu stellen, indem sie beispielsweise die Plattform „Re-open EU“<sup>42</sup> eingerichtet und Antworten auf die zu diesen Themen am häufigsten gestellten Fragen veröffentlicht hat. Die Plattform „Re-open EU“ wurde im Hinblick auf die Nutzbarkeit kontinuierlich verbessert und hat seit ihrer Online-Stellung im Juni 2020 rund 44,7 Millionen Zugriffe verzeichnet, was durchschnittlich 51 500 Zugriffen pro Tag entspricht. Darüber hinaus hat die Kommission Beiträge für die Europe-Direct-

---

<sup>38</sup> Beschluss des Gerichts vom 29. April 2022, Abenante u. a./Parlament und Rat, T-527/21, EU:T:2022:278, Rn. 33.

<sup>39</sup> Beschluss vom 7. Oktober 2022 OG u. a./Kommission, T-101/22, nicht veröffentlicht, und Beschluss vom 7. Oktober 2022, ON/Europäische Kommission, T-103/22, nicht veröffentlicht.

<sup>40</sup> Beschluss vom 7. Oktober 2022, OG u. a./Kommission, T-101/22, nicht veröffentlicht, Rn. 11.

<sup>41</sup> Beschluss vom 7. Oktober 2022 OG u. a./Kommission, T-101/22, nicht veröffentlicht, Rn. 13–14.

<sup>42</sup> <https://reopen.europa.eu/>

Kontaktzentren<sup>43</sup> bereitgestellt, die im Jahr 2021 insgesamt 55 725 Fragen im Zusammenhang mit der Coronavirus-Pandemie beantworteten (darunter viele Fragen zu den Reisevorschriften).<sup>44</sup>

## **2.2. Verwendung des digitalen COVID-Zertifikats der EU durch die Mitgliedstaaten für inländische Zwecke**

Die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU regelt die Verwendung der Zertifikate für Reisen innerhalb der EU während der COVID-19-Pandemie. Wie in den vorangegangenen Berichten erläutert, ist die Nutzung digitaler COVID-Zertifikate der EU für inländische Verwendungszwecke gemäß EU-Recht weder vorgeschrieben noch verboten. Dies bedeutet, dass der Einsatz des digitalen COVID-Zertifikats der EU im Inland Sache der Mitgliedstaaten bleibt. Es obliegt den Mitgliedstaaten, die gesundheitspolitischen Maßnahmen festzulegen, die sie für den Zugang zum Arbeitsplatz, zu kulturellen Veranstaltungen und zu Restaurants usw. für angemessen erachten. Die Mitgliedstaaten können das digitale COVID-Zertifikat der EU durchaus für solche inländischen Zwecke verwenden, sind dabei jedoch verpflichtet, diesbezüglich eine Rechtsgrundlage im nationalen Recht vorzusehen, die unter anderem den Datenschutzanforderungen entsprechen muss.

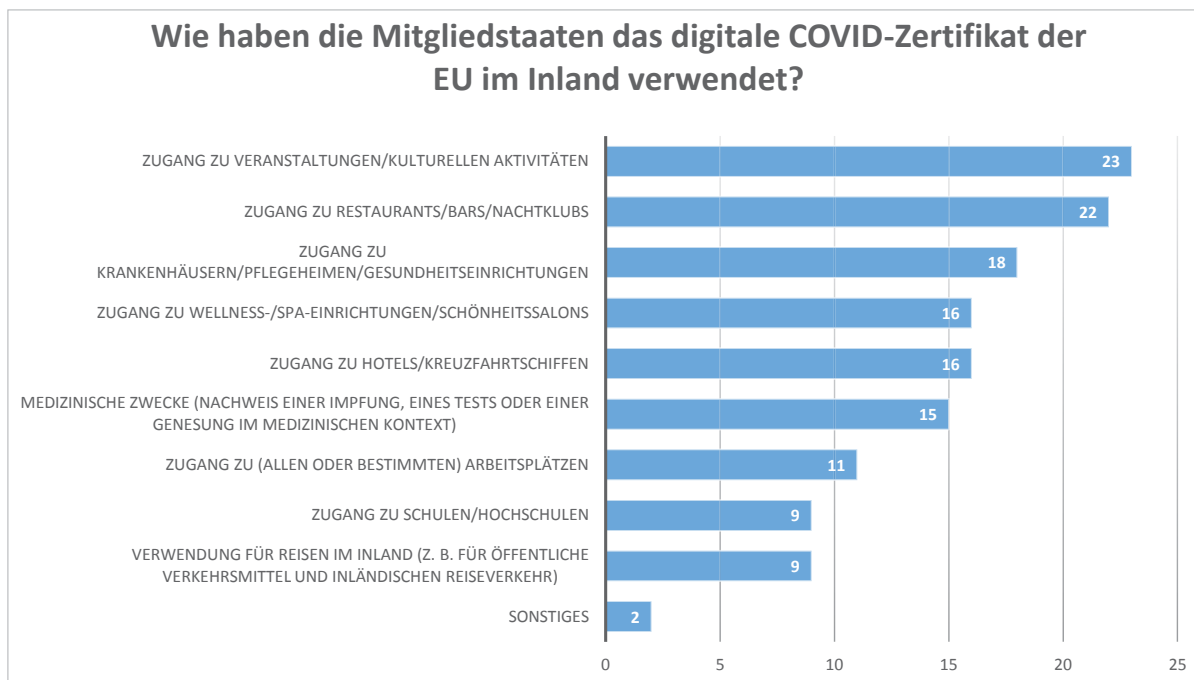
In einer Umfrage vom November 2022 gaben alle teilnehmenden Mitgliedstaaten<sup>45</sup> an, das digitale COVID-Zertifikat der EU für derartige Zwecke eingesetzt zu haben. Die Mitgliedstaaten verwendeten das Zertifikat am häufigsten für den Zugang zu Veranstaltungen, kulturellen Aktivitäten oder Restaurants. Viele Mitgliedstaaten nutzten das Zertifikat auch für den Zugang zu Gesundheits- und Wellnesseinrichtungen oder Hotels. Darüber hinaus wurde es häufig als Nachweis einer Impfung, eines Tests oder einer Genesung im medizinischen Kontext verwendet. Weniger üblich war die Nutzung des Zertifikats für den Zugang zum Arbeitsplatz oder zu Schulen/Hochschulen oder für öffentliche Verkehrsmittel.

---

<sup>43</sup> [https://european-union.europa.eu/contact-eu/write-us/answering-your-questions\\_de](https://european-union.europa.eu/contact-eu/write-us/answering-your-questions_de)

<sup>44</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/edcc\\_annual\\_activity\\_report\\_2021.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/edcc_annual_activity_report_2021.pdf)

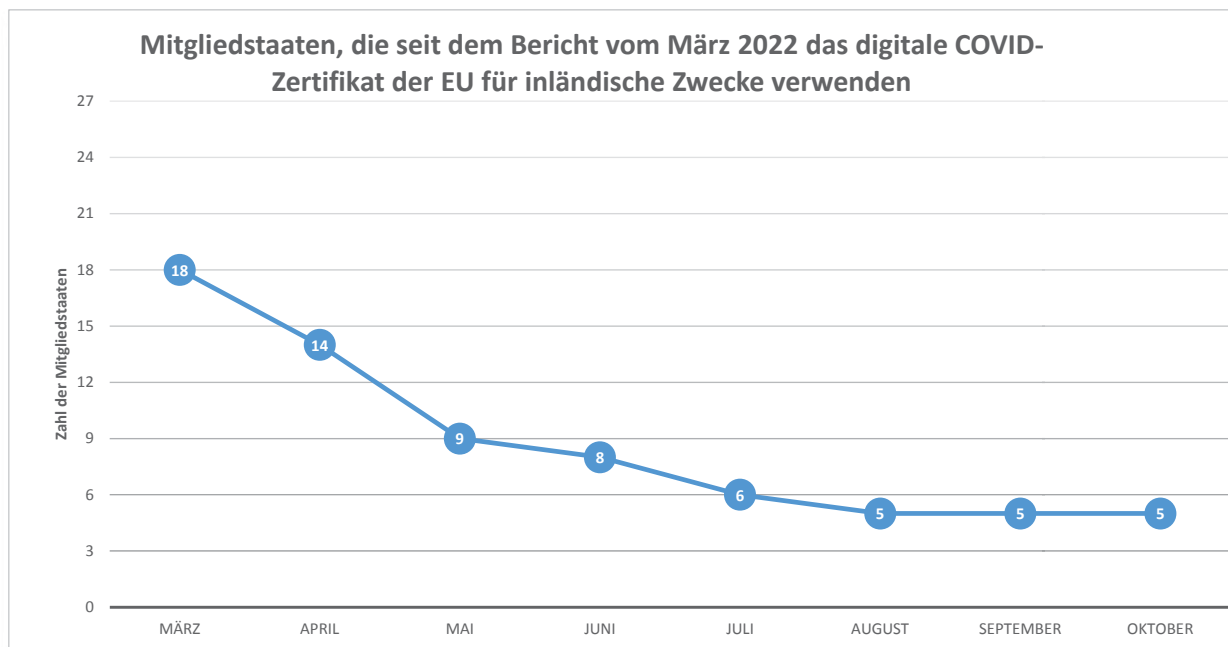
<sup>45</sup> Daten auf der Grundlage einer Erhebung, die im November 2022 im IPCR-Netz durchgeführt wurde. Alle Mitgliedstaaten außer Bulgarien und Dänemark antworteten auf die Umfrage.



Vergleichbar mit der Nutzung für Reisen innerhalb der EU ging die Verwendung digitaler COVID-Zertifikate der EU für inländische Verwendungszwecke im Zuge der Verbesserung der epidemiologischen Lage zurück. Im März 2022 – nach der Annahme des Berichts vom März 2022 – gaben 18 Mitgliedstaaten noch immer an, das digitale COVID-Zertifikat der EU für inländische Zwecke zu nutzen. Diese Zahl war im Mai 2022 auf neun und im August 2022 schließlich auf fünf Mitgliedstaaten gesunken (siehe Abbildung).<sup>46</sup> Die verbleibenden fünf Mitgliedstaaten nutzen das digitale COVID-Zertifikat der EU in begrenzten Fällen, d. h. für den Zugang zu Gesundheitseinrichtungen und Pflegeheimen.

<sup>46</sup> Die verbleibenden Mitgliedstaaten sind DE, ES, IT, CY und AT. ES hat spezifische territoriale Regelungen, was bedeutet, dass nur bestimmte Regionen noch immer das digitale COVID-Zertifikat der EU für inländische Zwecke verwenden.





## 2.3. Technische Umsetzung

### 2.3.1. Anzahl der ausgestellten digitalen COVID-Zertifikate der EU

Bis zum 31. Oktober 2022 stellten die Mitgliedstaaten mehr als 2,2 Milliarden digitale COVID-Zertifikate der EU aus, davon 1,4 Milliarden Impfzertifikate, 660,8 Millionen Testzertifikate und 96,4 Millionen Genesungszertifikate. Anhang I enthält eine detaillierte Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten.

### 2.3.2. EU-Gateway und Arbeiten auf technischer Ebene

#### 2.3.2.1. Entwicklungen seit dem Bericht vom März 2022

Die technischen Spezifikationen, Standards und Leitlinien für die gemeinsame Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung des digitalen COVID-Zertifikats der EU wurden von der Kommission und den Mitgliedstaaten im Rahmen des Netzwerks für elektronische Gesundheitsdienste (eHealth Network) gemeinsam ausgearbeitet.<sup>47</sup> Alle vom Netzwerk für elektronische Gesundheitsdienste entwickelten Spezifikationen beruhen auf offenen Standards und werden auf der Website des Netzwerks für elektronische Gesundheitsdienste<sup>48</sup> und auf

<sup>47</sup> Das Netzwerk für elektronische Gesundheitsdienste ist ein freiwilliges Netz, das die von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Artikel 14 der Richtlinie 2011/24/EU eingerichteten nationalen Behörden, die für elektronische Gesundheitsdienste zuständig sind, miteinander verbindet.

<sup>48</sup> [https://ec.europa.eu/health/ehealth/covid-19\\_de](https://ec.europa.eu/health/ehealth/covid-19_de)

GitHub<sup>49</sup> quelloffen veröffentlicht. Dies hat die Interoperabilität mit von Drittländern entwickelten Systemen erleichtert.

Seit März 2022 umfassen die Arbeiten auf technischer Ebene zur weiteren Verbesserung des Systems des digitalen COVID-Zertifikats der EU die Annahme eines Mechanismus für den automatischen Austausch von Listen widerrufenen digitaler COVID-Zertifikate der EU über das Gateway für das digitale COVID-Zertifikat der EU, den zentralen Teil des Vertrauensrahmens. Ebenso beinhalteten die Arbeiten eine Aktualisierung der technischen Spezifikationen, um den neuen Möglichkeiten Rechnung zu tragen, die sich aus der Ausweitung des digitalen COVID-Zertifikats der EU in Bezug auf die Ausstellung von Impfbizertifikaten für laufende klinische Studien und die Ausstellung von Genesungs- und Testzertifikaten auf der Grundlage laborbasierter Antigen tests ergeben.

### ***2.3.2.1. Mechanismus für den Austausch von Zertifikatswiderrufslisten***

Der Widerruf von Zertifikaten, die irrtümlich, in betrügerischer Absicht oder nach der Aussetzung einer COVID-19-Impfstoffcharge, die sich als fehlerhaft herausgestellt hat, ausgestellt wurden, kann zum Schutz der öffentlichen Gesundheit beitragen. In diesem Zusammenhang sah die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU bereits vor, dass ihr Vertrauensrahmen den bilateralen Austausch von Zertifikatswiderrufslisten unterstützen kann, bei denen es sich um Listen handelt, die die eindeutigen Zertifikatkennungen widerrufenen Zertifikate enthalten.<sup>50</sup> Ausgetauschte Zertifikatswiderrufslisten sollten keine anderen personenbezogenen Daten enthalten als die eindeutigen Zertifikatkennungen.

Um den grenzüberschreitenden automatischen Austausch von Zertifikatswiderrufslisten über das zentrale Gateway für das digitale COVID-Zertifikat der EU unter voller Einhaltung der Datenschutzanforderungen zu erleichtern, hat die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Spezifikationen für den Widerrufsmechanismus ausgearbeitet, die im Durchführungsbeschluss (EU) 2022/483 der Kommission<sup>51</sup> festgelegt sind. Der Widerrufsmechanismus umfasst zwei Teile. Der erste Teil betrifft das Gateway für das digitale COVID-Zertifikat der EU und ist in seiner Anwendung verbindlich. Der zweite Teil betrifft die Art und Weise, in der die Mitgliedstaaten die Widerrufslisten von ihrer nationalen Infrastruktur an ihre Prüfstellen verteilen, und ist nicht verbindlich. Bei Letzterem steht es den Mitgliedstaaten frei, zwischen einer Reihe verschiedener Optionen zu wählen, die alle Bedenken hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre berücksichtigen.

---

<sup>49</sup> <https://github.com/eu-digital-green-certificates>

<sup>50</sup> Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU.

<sup>51</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/483 der Kommission vom 21. März 2022 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2021/1073 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 98 vom 25.3.2022, S. 84).

### **2.3.2.1. Änderungen der technischen Spezifikationen infolge der Verordnung (EU) 2022/1034**

Wie in den Abschnitten 2.4.1 und 2.4.2 ausführlicher erläutert, ermöglicht die Änderung zur Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU auch die Ausstellung von Zertifikaten für COVID-19-Impfstoffe, die klinischen Studien unterzogen werden, sowie die Ausstellung von Genesungs- und Testzertifikaten auf der Grundlage laborbasierter Antigentests. Der Durchführungsbeschluss (EU) 2022/1516 der Kommission<sup>52</sup> wurde erlassen, um diesen Änderungen der technischen Spezifikationen und Vorschriften für das digitale COVID-Zertifikat der EU Rechnung zu tragen, ergänzt durch eine aktualisierte Fassung der Leitlinien für Wertesätze für digitale COVID-Zertifikate der EU (Guidelines on Value Sets for EU Digital COVID Certificates).<sup>53</sup>

### **2.3.2.2. Kodierung adaptierter COVID-19-Impfstoffe**

Im Anschluss an die Empfehlungen der EMA<sup>54</sup> erließ die Kommission am 1. September 2022 Beschlüsse über die EU-weite Zulassung der adaptierten COVID-19-Impfstoffe Comirnaty Original/Omikron BA.1<sup>55</sup> und Spikevax bivalent Original/Omikron BA.1<sup>56</sup>, bei denen es sich um adaptierte Versionen der ursprünglichen Impfstoffe Comirnaty (Pfizer/BioNTech) und Spikevax (Moderna) handelt, um zusätzlich zur ursprünglichen SARS-CoV-2-Linie die Omikron-Subvariante BA.1 zu bekämpfen. Im weiteren Verlauf dieses Monats genehmigte die Kommission auf Empfehlung der EMA auch Comirnaty Original/Omikron BA.4-5, einen adaptierten COVID-19-Impfstoff, der zusätzlich zur ursprünglichen SARS-CoV-2-Linie<sup>57</sup> auf die Omikron-Subvarianten BA.4 und BA.5 abzielt.<sup>58</sup> Mit Spikevax bivalent Original/Omikron

---

<sup>52</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/1516 der Kommission vom 8. September 2022 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2021/1073 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 235 vom 12.9.2022, S. 61).

<sup>53</sup> [https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-11/eu-dcc-value-sets\\_en.pdf](https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-11/eu-dcc-value-sets_en.pdf)

<sup>54</sup> <https://www.ema.europa.eu/en/news/first-adapted-covid-19-booster-vaccines-recommended-approval-eu>

<sup>55</sup> Durchführungsbeschluss der Kommission vom 1.9.2022 zur Änderung der mit dem Beschluss C(2020) 9598 final erteilten bedingten Zulassung für das Humanarzneimittel „Comirnaty – tozinameran, COVID-19-mRNA-Impfstoff (Nukleosid-modifiziert)“, C(2022) 6459 final (Beschluss liegt nur auf Englisch vor).

<sup>56</sup> Durchführungsbeschluss der Kommission vom 1.9.2022 zur Änderung der mit dem Beschluss C(2021) 94 final erteilten bedingten Zulassung für das Humanarzneimittel „Spikevax – elasomeran“, C(2022) 6458 final (Beschluss liegt nur auf Englisch vor).

<sup>57</sup> Durchführungsbeschluss der Kommission vom 12.9.2022 zur Änderung der mit dem Beschluss C(2020) 9598 final erteilten bedingten Zulassung für das Humanarzneimittel „Comirnaty – tozinameran, COVID-19-mRNA-Impfstoff (Nukleosid-modifiziert)“, C(2022) 6632 final (Beschluss liegt nur auf Englisch vor).

<sup>58</sup> <https://www.ema.europa.eu/en/news/adapted-vaccine-targeting-ba4-ba5-omicron-variants-original-sars-cov-2-recommended-approval>

BA.4-5 hat die Kommission am 20. Oktober 2022 einen zweiten bivalent Original/Omikron BA.4-5-Impfstoff zugelassen.<sup>59</sup>

Die Kommission konsultierte den Gesundheitssicherheitsausschuss zu der Frage, wie diese adaptierten Impfstoffe in das digitale COVID-Zertifikat der EU aufgenommen werden können. Im Gegenzug sahen die meisten Mitgliedstaaten keine dringende Notwendigkeit, im digitalen COVID-Zertifikat der EU zwischen adaptierten Impfstoffen und ihrer ursprünglichen Version zu unterscheiden, um die Freizügigkeit zu erleichtern. Gleichzeitig unterscheiden viele Mitgliedstaaten in ihren nationalen Gesundheitssystemen oder Datenbanken zwischen den verschiedenen Impfstoffarten, was jedoch für andere Zwecke erfolgt, insbesondere im Hinblick auf die Pharmakovigilanz und die öffentliche Gesundheit. Infolgedessen werden adaptierte COVID-19-Impfstoffe im digitalen COVID-Zertifikat genauso kodiert wie die entsprechende ursprüngliche Version. Aus Gründen der Vorsorge hat das Netzwerk für elektronische Gesundheitsdienste dennoch einen Vorschlag für eine andere Kodierung solcher adaptierten Impfstoffe ausgearbeitet, falls eine Entscheidung darüber getroffen werden sollte, dass eine solche Differenzierung erforderlich wäre.

In den am 19. Oktober 2022 veröffentlichten aktualisierten Leitlinien des Netzwerks für elektronische Gesundheitsdienste betreffend Wertesätze für digitale COVID-Zertifikate der EU<sup>60</sup> wird die Kodierung adaptierter COVID-19-Impfstoffe wie oben dargelegt beschrieben.

### ***2.3.2.1. Kodierung von COVID-19-Impfstoffen mit drei Primärdosen***

Auf Empfehlung der EMA<sup>61</sup> genehmigte die Kommission am 20. Oktober 2022 pädiatrische Formulierungen der COVID-19-Impfstoffe Comirnaty<sup>62</sup> und Spikevax<sup>63</sup> für Kinder ab sechs Monaten. Im Fall von Comirnaty besteht die Erstimpfung aus drei Dosen, wobei die Einzeldosen niedriger sind als bei den bereits genehmigten Altersgruppen. Zuvor handelte es sich bei den von der EU zugelassenen COVID-19-Impfstoffen um Impfstoffe mit Einzeldosis oder zwei Dosen.

---

<sup>59</sup> Durchführungsbeschluss der Kommission vom 20.10.2022 zur Änderung der mit dem Beschluss C(2022) 7163 final erteilten Zulassung für das Humanarzneimittel „Spikevax – elasomeran“ (Beschluss liegt nur auf Englisch vor). Empfehlung der EMA (C(2022) 7632 final), abrufbar unter: <https://www.ema.europa.eu/en/news/ema-recommends-approval-second-adapted-spikevax-vaccine>.

<sup>60</sup> [https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-11/eu-dcc-value-sets\\_en.pdf](https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-11/eu-dcc-value-sets_en.pdf)

<sup>61</sup> <https://www.ema.europa.eu/en/news/ema-recommends-approval-comirnaty-spikevax-covid-19-vaccines-children-6-months-age>

<sup>62</sup> Durchführungsbeschluss der Kommission vom 20.10.2022 zur Änderung der mit dem Beschluss C(2022) 7342 final erteilten Zulassung für das Humanarzneimittel „Comirnaty – tozinameran, COVID-19-mRNA-Impfstoff (Nukleosid-modifiziert)“, C(2022) 7630 final (Beschluss liegt nur auf Englisch vor).

<sup>63</sup> Durchführungsbeschluss der Kommission vom 20.10.2022 zur Änderung der mit dem Beschluss C(2022) 7163 final erteilten Zulassung für das Humanarzneimittel „Spikevax – elasomeran“, C(2022) 7632 final (Beschluss liegt nur auf Englisch vor).

In diesem Zusammenhang stellte die Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten und den Vertretern von Drittländern und Gebieten, die mit dem Gateway für das digitale COVID-Zertifikat der EU verbunden sind, klar, wie diese pädiatrische Formulierung von Comirnaty in drei Dosen im digitalen COVID-Zertifikat der EU zu kodieren ist.<sup>64</sup> Diese Klarstellung erforderte keine Änderung der technischen Spezifikationen.

## **2.4. Entwicklungen hinsichtlich der digitalen COVID-Zertifikate der EU**

### **2.4.1. Verlängerung: Einbeziehung von laborbasierten Antigentests**

Vor der Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU war darin vorgesehen, dass Testzertifikate nur auf der Grundlage von zwei Arten von Tests zum Nachweis einer SARS-CoV-2-Infektion ausgestellt werden können, nämlich molekularer Nukleinsäure-Amplifikationstests (NAAT-Tests), einschließlich Verfahren der Reverse-Transkriptase-Polymerase-Kettenreaktion (RT-PCR), und Antigen-Schnelltests, die auf dem Nachweis viraler Proteine (Antigene) unter Verwendung eines Immuntests mit Seitenstrom-Immunassay beruhen, das in weniger als 30 Minuten zu Ergebnissen führt, sofern diese Tests von Fachkräften im Gesundheitswesen oder von geschultem Testpersonal durchgeführt werden. Bei der Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung haben das Parlament und der Rat hochwertige laborbasierte Antigentests unter den Arten von Tests aufgeführt, für die ein digitales COVID-Zertifikat der EU ausgestellt werden darf, um den Anwendungsbereich der Arten von Diagnosetests zu einer Zeit auszuweiten, in der COVID-19-Tests stark nachgefragt werden.<sup>65</sup>

Tatsächlich hat die Fachgruppe zu COVID-19-Diagnosetests, deren Aufgabe es ist, Aktualisierungen der vom Gesundheitssicherheitsausschuss vereinbarten gemeinsamen EU-Liste der COVID-19-Antigen-Schnelltests vorzubereiten, seit Juli 2021 auch Vorschläge der Mitgliedstaaten und der Hersteller für laborbasierte COVID-19-Antigentests überprüft. Diese Vorschläge wurden anhand derselben Kriterien bewertet, die auch für Antigentests verwendet werden, und der Gesundheitssicherheitsausschuss hat eine Liste der laborbasierten Antigentests erstellt, die diese Kriterien erfüllen.

Infolgedessen können die Mitgliedstaaten nun Test- und Genesungszertifikate<sup>66</sup> auf der Grundlage der laborbasierten Antigentests ausstellen, die in der gemeinsamen EU-Liste der COVID-19-Antigentests aufgeführt sind.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Die Verabreichung der ersten Dosis ist mit „1/3“, die zweite Dosis mit „2/3“ und die dritte Dosis mit „3/3“ zu kodieren. Angesichts des Alters der geimpften Kinder kann festgestellt werden, dass 3/3 keine Auffrischungsimpfung, sondern den Abschluss des Primärzyklus darstellt.

<sup>65</sup> Artikel 2 Absatz 5 Buchstabe b der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU.

<sup>66</sup> Nach dem Erlass der Delegierten 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), wonach Genesungszertifikate auch nach einem positiven Ergebnis eines in der gemeinsamen EU-Liste

## 2.4.2. Verlängerung: Aufnahme von Impfzertifikaten für Teilnehmer klinischer Studien

Angesichts des Auftretens neuer besorgniserregender SARS-CoV-2-Varianten ist die fortgesetzte Entwicklung und Untersuchung von COVID-19-Impfstoffen nach wie vor von entscheidender Bedeutung, um die COVID-19-Pandemie zu bekämpfen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die Teilnahme von Freiwilligen an klinischen Studien, d. h. an Studien zur Untersuchung der Sicherheit oder Wirksamkeit eines Arzneimittels, wie etwa eines COVID-19-Impfstoffs, zu erleichtern. Die klinische Forschung spielt eine grundlegende Rolle bei der Entwicklung von Impfstoffen, und die freiwillige Teilnahme an klinischen Studien muss daher gefördert werden. Wenn freiwilligen Teilnehmern an klinischen Studien verwehrt wird, Zertifikate zu erhalten, könnte dies in hohem Maße abschreckend für die Teilnahme an solchen Studien sein und somit den Abschluss solcher Studien verzögern und dadurch im allgemeineren Sinn nachteilige Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit haben. Daher wollte die Kommission die Teilnahme an klinischen Studien erleichtern und fördern.

Durch die Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung ist vorgesehen<sup>68</sup>, dass die Mitgliedstaaten Personen, die an laufenden klinischen Studien für COVID-19-Impfstoffe teilnehmen, für die noch keine Zulassung erteilt wurde, ein digitales COVID-Zertifikat der EU ausstellen können, und zwar unabhängig davon, ob der Teilnehmer den COVID-19-Impfstoffkandidat oder die der Kontrollgruppe verabreichte Dosis erhalten hat, solange die Studie von den Ethikausschüssen der Mitgliedstaaten und den zuständigen Behörden genehmigt wurde. Solche Zertifikate können von anderen Mitgliedstaaten anerkannt werden, um Beschränkungen der Freizügigkeit aufzuheben, es sei denn, ihr Anerkennungszeitraum ist abgelaufen oder sie wurden nach Abschluss der klinischen Studie widerrufen, insbesondere wenn für den COVID-19-Impfstoff anschließend keine Genehmigung für das Inverkehrbringen erteilt wurde oder wenn die Impfzertifikate für ein der Kontrollgruppe verabreichtes Placebo im Rahmen einer Blindstudie ausgestellt wurden.

Wie in Abschnitt 2.1.3.2.1 erläutert, hat der Gesundheitssicherheitsausschuss am 5. Oktober 2022 Leitlinien für ein gegenseitiges Konzept zur Anerkennung dieser Zertifikate angenommen<sup>69</sup>; darin ist eine Liste laufender klinischer Studien enthalten, die die Mitgliedstaaten gegenseitig anerkennen und die erforderlichenfalls zu aktualisieren sind.

---

aufgeführten Antigen-Schnelltests ausgestellt werden können, der von Fachkräften im Gesundheitswesen oder von geschultem Testpersonal des Mitgliedstaats, in dem der Test erfolgt ist, durchgeführt wurde.

<sup>67</sup> [https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-11/covid-19\\_eu-common-list-antigen-tests\\_en.pdf](https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-11/covid-19_eu-common-list-antigen-tests_en.pdf)

<sup>68</sup> Artikel 5 Absatz 5 Unterabsatz 4 und 5 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU.

<sup>69</sup> [https://health.ec.europa.eu/publications/guidance-mutual-acceptance-eu-digital-covid-certificates-issued-participants-clinical-trials-covid\\_en](https://health.ec.europa.eu/publications/guidance-mutual-acceptance-eu-digital-covid-certificates-issued-participants-clinical-trials-covid_en)

### 2.4.3. Gültigkeit von Impfbzertifikaten

Wie im Bericht vom März 2022 erläutert, nahm die Kommission im Dezember 2021 die Delegierte Verordnung (EU) 2021/2288 an, mit der ein verbindlicher Anerkennungszeitraum von 270 Tagen für Impfbzertifikate, die die erste Impfbserie abdecken, für Zwecke der Reisen innerhalb der EU festgelegt wurde.<sup>70</sup> Daher sind diese Zertifikate nicht mehr anzuerkennen, wenn mehr als 270 Tage seit der Verabreichung der letzten Impfdosis vergangen sind.

Am 29. März 2022<sup>71</sup> erließ die Kommission die Delegierte Verordnung (EU) 2022/503, mit der Minderjährige von dem 270-tägigen Anerkennungszeitraum für Zertifikate über die erste Impfbserie ausgenommen wurden. Obwohl die EMA die Verabreichung von Impfstoffen für Jugendliche ab 12 Jahren empfohlen hatte, stellte sie auch fest, dass es den Sachverständigen, die die Impfbkampagne in jedem Mitgliedstaat leiten, obliegt, über die optimale Entscheidung und den optimalen Zeitplan für ihr Land zu beraten. Bei der Konsultation durch die Kommission vertrat eine große Zahl von Mitgliedstaaten die Auffassung, dass es unabhängig davon, ob Minderjährigen auf nationaler Ebene Auffrischungsimpfungen angeboten werden, angemessen ist, diese Minderjährigen vom einheitlichen Anerkennungszeitraum auszunehmen.

Der maximale Anerkennungszeitraum von 270 Tagen gilt derzeit nicht für Impfbzertifikate, die für Auffrischungsdosen ausgestellt werden – unabhängig davon, ob sie nach Verabreichung einer ersten oder zweiten Auffrischungsimpfung ausgestellt wurden –, was bedeutet, dass sie derzeit ohne Geltungsende anerkannt werden müssen.

### 2.4.4. Sonstiges

Seit dem Bericht vom März 2022 sind keine neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse zutage getreten, die eine Änderung der Politik rechtfertigen würden, keine Genesungszertifikate auf der Grundlage von Ergebnissen von Antikörpertests auszustellen. Die in diesem Bericht dargelegten Gründe entsprechen weiterhin dem neuesten Stand. Auch hinsichtlich der Gültigkeitsdauer von Genesungszertifikaten ändert sich nichts.

---

<sup>70</sup> Die Kommission hatte bereits in ihrem Vorschlag vom 25. November 2021 für eine Empfehlung des Rates für eine koordinierte Vorgehensweise zur Ermöglichung einer sicheren Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/1475 einen Vorschlag für einen einheitlichen Anerkennungszeitraum von neun Monaten eingeschlossen.

<sup>71</sup> Delegierte Verordnung (EU) 2022/503 der Kommission vom 29. März 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Ausnahme von Minderjährigen von dem einheitlichen Anerkennungszeitraum von Impfbzertifikaten, die im Format des digitalen COVID-Zertifikats der EU ausgestellt werden (ABl. L 102 vom 30.3.2022 S. 8).

## 2.5. Internationale Aspekte des Systems des digitalen COVID-Zertifikats der EU

### 2.5.1. Verbindung zwischen Europa und Drittländern

In der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU ist festgelegt, dass die Kommission Beschlüsse erlassen kann, mit denen festgestellt wird, dass die Zertifikate eines Drittlandes als gleichwertig mit den digitalen COVID-Zertifikaten der EU zu betrachten sind („Gleichwertigkeitsbeschlüsse“), um ihren Inhabern die Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit zu erleichtern.<sup>72</sup> Dies führt dazu, dass das betreffende Drittland an das EU-Gateway angeschlossen wird. Ausführliche Informationen zu diesem Verfahren sind dem Bericht vom Oktober 2021 zu entnehmen.

Neben den 27 Mitgliedstaaten wurden **49 Nicht-EU-Länder und -Gebiete** an das System des digitalen COVID-Zertifikats der EU angeschlossen, um das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der EU zu erleichtern. Damit steigt **die Gesamtzahl** der Länder und Gebiete, die an das System des digitalen COVID-Zertifikats der EU angeschlossen sind, auf **76**, wodurch es das größte System interoperabler COVID-19-Zertifikate weltweit ist.

Seit Annahme des Berichts vom März 2022 und bis Ende November 2022 hat die Kommission zusätzliche Gleichwertigkeitsbeschlüsse hinsichtlich folgender Staaten erlassen: Bahrain<sup>73</sup>, Brasilien<sup>74</sup>, Kolumbien<sup>75</sup>, Ecuador<sup>76</sup>, Indonesien<sup>77</sup>, Republik Korea<sup>78,79</sup>, Kosovo<sup>\*80</sup>, Madagaskar<sup>81</sup>, Malaysia<sup>82</sup>, Oman<sup>83</sup>, Peru<sup>84</sup>, die Philippinen<sup>85</sup>, Seychellen<sup>86</sup> und Vietnam<sup>87</sup>.

---

<sup>72</sup> Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU.

<sup>73</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/1099 der Kommission vom 30. Juni 2022 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der vom Königreich Bahrain ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 176 vom 1.7.2022, S. 73).

<sup>74</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/1948 der Kommission vom 13. Oktober 2022 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Föderativen Republik Brasilien ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 268 vom 14.10.2022, S. 43).

<sup>75</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/533 der Kommission vom 1. April 2022 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Republik Kolumbien ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 105 vom 4.4.2022, S. 60).

<sup>76</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/1100 der Kommission vom 30. Juni 2022 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Republik Ecuador ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 176 vom 1.7.2022, S. 76).



- 
- <sup>77</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/726 der Kommission vom 10. Mai 2022 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Republik Indonesien ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 134 vom 11.5.2022, S. 34).
- <sup>78</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/1096 der Kommission vom 30. Juni 2022 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Republik Korea ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 176 vom 1.7.2022, S. 66).
- <sup>79</sup> Berichtigung C2022/5580 zum Durchführungsbeschluss (EU) 2022/1096 der Kommission vom 30. Juni 2022 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Republik Korea ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 201 vom 1.8.2022, S. 74).
- \* Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/1999 des UN-Sicherheitsrats und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.
- <sup>80</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/1098 der Kommission vom 30. Juni 2022 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der vom Kosovo ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 176 vom 1.7.2022, S. 70).
- <sup>81</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/1097 der Kommission vom 30. Juni 2022 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Republik Madagaskar ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 176 vom 1.7.2022, S. 67).
- <sup>82</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/534 der Kommission vom 1. April 2022 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von Malaysia ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 105 vom 4.4.2022, S. 63).
- <sup>83</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/1339 der Kommission vom 29. Juli 2022 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der vom Sultanat Oman ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 201 vom 1.8.2022, S. 57).
- <sup>84</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/1340 der Kommission vom 29. Juli 2022 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Republik Peru ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 201 vom 1.8.2022, S. 60).
- <sup>85</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/1338 der Kommission vom 29. Juli 2022 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Republik der Philippinen ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 201 vom 1.8.2022, S. 54).
- <sup>86</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/724 der Kommission vom 10. Mai 2022 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Republik Seychellen ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 134 vom 11.5.2022, S. 28).
- <sup>87</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/725 der Kommission vom 10. Mai 2022 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der von der Sozialistischen Republik Vietnam ausgestellten COVID-19-Zertifikate mit den nach der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten zwecks Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der Union (ABl. L 134 vom 11.5.2022, S. 31).

In der Verordnung selbst wird nicht ausdrücklich verlangt, dass Drittländer, die einen Gleichwertigkeitsbeschluss beantragen, das digitale COVID-Zertifikat der EU auf Gegenseitigkeitsbasis für Reisen in ihr Land anerkennen müssen. Vor der Annahme eines Gleichwertigkeitsbeschlusses hat die Kommission jedoch alle betroffenen Drittländer systematisch aufgefordert, das digitale COVID-Zertifikat der EU anzuerkennen und zu gewährleisten, dass sie die Datenschutzerfordernungen einhalten. Wie in Abschnitt 2.1.3.4 erläutert, gilt für alle Drittländer, die teilnehmen möchten, ein strenges Aufnahmeverfahren, um zu überprüfen, ob sie die Sicherheitsanforderungen erfüllen.

Um einen Überblick über den Stand der Umsetzung von Gleichwertigkeitsbeschlüssen zu erhalten, übermittelten die EU-Delegationen einen Fragebogen an die Drittländer und Gebiete, für deren Zertifikate Gleichwertigkeitsbeschlüsse gelten und die bereits so lange in das System eingebunden sind, dass sie entsprechende Rückmeldungen geben können. Die 27 Länder und Gebiete<sup>88</sup>, die den Fragebogen beantworteten, berichteten über sehr wenige Probleme in Bezug auf Impfung, Genesung, Testzertifikate und Datenschutz.<sup>89</sup> Die wenigen gemeldeten Probleme wurden inzwischen angegangen oder fallen nicht in den Zuständigkeitsbereich der EU.

### **2.5.2. Interoperabilität mit auf internationaler Ebene entwickelten Systemen**

Nach Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung sollte mit dem Vertrauensrahmen des digitalen COVID-Zertifikats der EU die Interoperabilität mit auf internationaler Ebene eingerichteten technologischen Systemen sichergestellt werden.

Die Kommission hat den Dialog und die Zusammenarbeit mit internationalen Institutionen und Organisationen fortgesetzt, um Möglichkeiten für die Interoperabilität zwischen den bestehenden technologischen Systemen zu sondieren. Im März 2022 leitete der indonesische Vorsitz der G20 mit Unterstützung der WHO, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Global Digital Health Partnership ein Pilotprojekt ein, um die technologische Durchführbarkeit der Harmonisierung der Standards für globale Gesundheitsprotokolle im Zusammenhang mit COVID-19 zu testen, unter anderem durch die Entwicklung einer universellen Prüfanwendung zur Validierung von COVID-19-Zertifikaten, die nach unterschiedlichen technischen Standards unter uneingeschränkter Einhaltung der nationalen Rechts- und Gesundheitsrahmen ausgestellt wurden. Die Kommission und einige Mitgliedstaaten beteiligen sich aktiv an den Diskussionen und tauschen Know-how, Erfahrungen und

---

<sup>88</sup> Albanien, Andorra, Armenien, Benin, El Salvador, Georgien, Israel, Kap Verde, Kolumbien, Libanon, Malaysia, Moldau, Monaco, Montenegro, Nordmazedonien, San Marino, Serbien, Seychellen, Singapur, Taiwan, Thailand, Togo, Tunesien, die Türkei, die Vereinigten Arabischen Emirate, das Vereinigte Königreich und Uruguay.

<sup>89</sup> Einige Länder berichteten beispielsweise über Probleme im Zusammenhang mit bestimmten Impfstoffen, die von bestimmten Mitgliedstaaten nicht anerkannt werden, was mit den Bestimmungen der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU im Einklang steht. Auch die Ausstellung von Zertifikaten auf der Grundlage klinischer Studien, die in der Verordnung (EU) 2022/1034 behandelt wird, wurde genannt.

Erkenntnisse in Bezug auf das digitale COVID-Zertifikat der EU als wichtigstes System für digitale COVID-19-Zertifikate aus, das auf globaler Ebene eingeführt wurde.

Im Zusammenhang mit den Verhandlungen über ein internationales Übereinkommen über Pandemieprävention, -vorsorge und -reaktion sowie mit Änderungen der Internationalen Gesundheitsvorschriften (2005) („IGV“) sehen die Verhandlungsrichtlinien im Anhang des Beschlusses (EU) 2022/451 des Rates vom 3. März 2022 über die Ermächtigung der Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen im Namen der Europäischen Union<sup>90</sup> über Fragen, die in die Zuständigkeit der EU fallen, vor, dass Änderungen der Internationalen Gesundheitsvorschriften darauf abzielen sollten, bestehende Bestimmungen zu präzisieren und zu stärken, unter anderem durch die Förderung des Einsatzes neuer digitaler Instrumente, die ihre Umsetzung verbessern könnten.

Am 30. September 2022 legten die EU und ihre Mitgliedstaaten eine Reihe von Änderungsvorschlägen zu den IGV vor, darunter eine vorgeschlagene Abänderung, mit der die Verwendung digitaler Impfzertifikate für internationale Reisen ermöglicht werden soll. Dieser Vorschlag wird nun zusammen mit allen Änderungsvorschlägen anderer Vertragsstaaten der Internationalen Gesundheitsvorschriften in einer Arbeitsgruppe aus Mitgliedern der Weltgesundheitsorganisation geprüft, um ein Paket gezielter Änderungen vorzuschlagen, das der Weltgesundheitsversammlung im Mai 2024 zur Prüfung und möglichen Annahme vorgelegt wird.

## **2.6. Die Zukunft des digitalen COVID-Zertifikats der EU**

In Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU ist vorgesehen, dass in diesem Bericht bewertet wird, ob die weitere Verwendung des digitalen COVID-Zertifikats der EU für die Zwecke der Verordnung unter Berücksichtigung epidemiologischer Entwicklungen und der neuesten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse angemessen ist. Darüber hinaus wird in der Verordnung betont, dass dem Bericht unbeschadet des Initiativrechts der Kommission ein Legislativvorschlag insbesondere zur Verkürzung der Geltungsdauer dieser Verordnung, die derzeit bis zum 30. Juni 2023 gilt<sup>91</sup>, beigefügt werden kann.

In Bezug auf die Geltungsdauer der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU möchte die Kommission bekräftigen, dass die Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung im Juni 2022 bis Juni 2023 angesichts der verbleibenden Unsicherheiten hinsichtlich der

---

<sup>90</sup> Beschluss (EU) 2022/451 des Rates vom 3. März 2022 über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen im Namen der Europäischen Union über eine internationale Übereinkunft über Pandemieprävention, -vorsorge und -reaktion sowie über ergänzende Änderungen der Internationalen Gesundheitsvorschriften (2005) (ABl. L 92 vom 21.3.2022, S. 1).

<sup>91</sup> Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU.

Entwicklung der COVID-19-Pandemie erforderlich war. Es galt eine Situation zu verhindern, in der – falls nach dem 30. Juni 2022 weiterhin bestimmte Beschränkungen der Freizügigkeit im Zusammenhang mit der öffentlichen Gesundheit bestehen sollten – Unionsbürgern die Möglichkeit genommen worden wäre, von einem wichtigen Instrument Gebrauch zu machen, das bis dahin die Freizügigkeit erleichtert hat.<sup>92</sup>

Wie die Kommission immer wieder betont hat, sollten jegliche Beschränkungen des freien Personenverkehrs innerhalb der EU, die zur Eindämmung von SARS-CoV-2 eingeführt wurden, aufgehoben werden, sobald es die epidemiologische Lage erlaubt. Dies gilt auch für die Anforderungen in Bezug auf die Vorlage digitaler COVID-Zertifikate der EU.

Seit dem Bericht vom März 2022 und der Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung ist die Omikron-Variante – in Form verschiedener Subvarianten – die vorherrschende Variante in der EU.<sup>93</sup> 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>94</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 oder während der Mitte Oktober 2022 grassierenden Welle – aktuell noch auf einem beherrschbaren Niveau. Am 20. Oktober 2022 stuft das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) eine neue Subvariante BQ.1, einschließlich ihrer Sublinien, als eine unter Beobachtung stehende Variante ein. Auf der Grundlage von Modellschätzungen wird davon ausgegangen, dass Anfang 2023 mehr als 80 % der SARS-CoV-2-Fälle auf BQ.1 und seine Sublinien<sup>95</sup> zurückzuführen sein werden (siehe die Beiträge des ECDC in Anhang II).

Bis August 2022 hatten die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen, die sich auf den freien Personenverkehr in der EU auswirken, tatsächlich aufgehoben, einschließlich der Vorgabe, dass Reisende im Besitz eines digitalen COVID-Zertifikats der EU sein müssen. Darüber hinaus führte kein Mitgliedstaat während der anschließenden Infektionsspitzen wieder Anforderungen ein, wonach Reisende im Besitz eines digitalen COVID-Zertifikats der EU sein müssen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in der derzeitigen Situation davon ausgegangen werden kann, dass inländische Faktoren die epidemiologische Lage stärker beeinflussen als grenzüberschreitende Reisen. Folglich 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

---

<sup>92</sup> Erwägungsgrund 12 der Verordnung (EU) 2022/1034.

<sup>93</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/variants-concern>

<sup>94</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/latest-evidence/clinical>

<sup>95</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/spread-sars-cov-2-omicron-variant-sub-lineage-bq1-eueea>

durchgeführt und von der Gesellschaft in ausreichendem Maße in die Praxis umgesetzt werden.<sup>96</sup> Darüber hinaus sind der Kommission keine Pläne der Mitgliedstaaten zur Wiedereinführung von Reisebeschränkungen bekannt. Wie auch das ECDC feststellte, deuten „die derzeitigen Varianten- und Immunitätsprofile in den EU-/EWR-Ländern darauf hin, dass die Auswirkungen/der Wert der Verwendung digitaler COVID-Zertifikate der EU unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Gesundheit derzeit gering wären“ (siehe Anhang II für die Beiträge des ECDC).

Daher ist die Kommission der Auffassung, dass die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU ihren Zweck erfüllt hat, nämlich den Inhabern die Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie zu erleichtern und zur Erleichterung der schrittweisen Aufhebung der von den Mitgliedstaaten im Einklang mit dem EU-Recht eingeführten Beschränkungen der Freizügigkeit beizutragen, um die Ausbreitung von SARS-CoV-2 in koordinierter Weise einzudämmen.

Wie auch in der Mitteilung vom 2. September 2022<sup>97</sup> festgestellt, ist die Kommission jedoch der Auffassung, dass in den kommenden Wintermonaten weiterhin Wachsamkeit erforderlich ist. Wie auch vom ECDC dargelegt, werden einige Kernaspekte für den Zeitpunkt und das Ausmaß künftiger COVID-19-Wellen von besonderer Bedeutung sein. Zunächst schwächt sich der impfinduzierte und natürlich erworbene Schutz vor Infektionen und schweren Verläufen im Laufe der Zeit ab, was sich erheblich auf die Wahrscheinlichkeit und Schwere künftiger Infektionswellen auswirkt. Zweitens wird das Auftreten immunevasiverer oder übertragbarer (Sub-)Linien von SARS-CoV-2 ein entscheidender Faktor sein, der zusammen mit Änderungen der Schwere neuer Varianten für die damit verbundene Gesundheitsbelastung ausschlaggebend sein wird. Drittens werden die zeitlichen Schwankungen von COVID-19 durch menschliches Verhalten verstärkt oder verringert. Schließlich könnte es infolge anderer Faktoren wie des Klimas zu jahreszeitlichen Mustern kommen, die zu Schwankungen der COVID-19-Belastung im Laufe des Jahres führen können. In Bezug auf die unter Beobachtung stehende Variante BQ.1 gibt es aufgrund begrenzter verfügbarer Daten keinen Hinweis darauf, dass sie mit einem schwereren Krankheitsverlauf als die verbreiteten Varianten BA.4/BA.5 in Zusammenhang steht. Dennoch betont das ECDC, dass die Mitgliedstaaten weiterhin auf Signale für ihr Auftreten und ihre Ausbreitung achten sollten.<sup>98</sup>

In diesem Zusammenhang hat die Kommission in ihrem Vorschlag vom 14. Oktober 2022 zur Aktualisierung der koordinierten Vorgehensweise während der COVID-19-Pandemie bei Reisen

---

<sup>96</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>97</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).

<sup>98</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/spread-sars-cov-2-omicron-variant-sub-lineage-bq1-eueea>

innerhalb der Union<sup>99</sup> (siehe auch Abschnitt 2.1.1) betont, dass es zum gegenwärtigen Zeitpunkt in der Regel keine pandemiebedingten Beschränkungen der Freizügigkeit geben sollte. Die Mitgliedstaaten sollten nur dann wieder Anforderungen in Bezug auf den Besitz eines gültigen digitalen COVID-Zertifikats der EU einführen, wenn sich die epidemiologische Lage erheblich verschlechtern würde. Um dies festzustellen, 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.

Folglich beabsichtigt die Kommission in erster Linie aus Gründen der epidemiologischen Wachsamkeit nicht, einen Vorschlag zur Verkürzung der Geltungsdauer der Verordnung anzunehmen. Ein solcher Vorschlag würde auch zu Rechtsunsicherheit für Mitgliedstaaten und angeschlossene Drittländer führen, die das Auslaufen der Verordnung planen und vorbereiten wollen.

Gleichzeitig beabsichtigt die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht, eine weitere Verlängerung der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU über ihr derzeitiges Geltungsende am 30. Juni 2023 hinaus vorzuschlagen. Wie auch das ECDC hervorgehoben hat, ist die akuteste Phase der COVID-19-Pandemie beendet. Daher hält es die Kommission für unwahrscheinlich, dass Beschränkungen des Grundrechts auf Freizügigkeit in Zukunft gerechtfertigt sind. Im Rahmen einer Erhebung, die im November 2022 im IPCR-Netz durchgeführt wurde, erklärte kein Mitgliedstaat, nach Juni 2023 einen Bedarf an digitalen COVID-Zertifikaten der EU für Reisen innerhalb der EU zu erwarten.<sup>100</sup> Die Kommission wird die Lage bis Ende März 2023 neu bewerten, um einen endgültigen Beschluss über ihren Standpunkt in Bezug auf die Geltungsdauer der Verordnung zu fassen.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass die Kommission am 19. September 2022 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Notfallinstruments für den Binnenmarkt angenommen hat.<sup>101</sup> Mit diesem Instrument soll ein flexibler und transparenter Mechanismus geschaffen werden, mit dem rasch auf Notfälle und Krisen reagiert werden kann, die das Funktionieren des Binnenmarkts gefährden. Ziel ist es, die Koordinierung, Solidarität und Kohärenz der Krisenreaktion der EU sicherzustellen und das Funktionieren des Binnenmarkts zu schützen und insbesondere den freien Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehr zu gewährleisten. Dem Vorschlag zufolge wären die Kommission und die Mitgliedstaaten auch berechtigt, interoperable digitale Instrumente oder IT-Infrastrukturen zur Unterstützung der Ziele der Verordnung über das Notfallinstrument für den Binnenmarkt einzurichten, die gegebenenfalls für eine bestimmte

---

<sup>99</sup> Vorschlag der Kommission 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 COM(2022) 681 final.

<sup>100</sup> 13 Mitgliedstaaten antworteten „nein“ und 12 „möglicherweise“.

<sup>101</sup> COM(2022) 459 final.

künftige Krise auch für ähnliche Zwecke wie das digitale COVID-Zertifikat der EU nützlich sein könnten. Das Gesetzgebungsverfahren zu dem Kommissionsvorschlag ist derzeit im Gange, weswegen der geplante Rahmen noch nicht verfügbar ist.

Angesichts des weltweiten Erfolgs der Technologie, die dem digitalen COVID-Zertifikat der EU zugrunde liegt, prüfen die Kommission und die Mitgliedstaaten derzeit, ob und wie eine solche technische Architektur möglicherweise für andere Anwendungsfälle als die Erleichterung der Freizügigkeit innerhalb der EU genutzt werden könnte, eventuell auch zur Erleichterung der Ausreise in und der Einreise aus Drittländer(n). Die Technologie könnte beispielsweise für die Authentifizierung von Dokumenten im Gesundheitsbereich und für die Weiterentwicklung der Nutzbarkeit und Sicherheit grenzüberschreitender digitaler Gesundheitsdienste in Betracht gezogen werden (z. B. Impfkarten für die Zwecke der Kontinuität der Versorgung, Zugang zu elektronischen Verschreibungen und deren Abgabe, Zugang zu Patientenkurzakten usw.). Solche anderen Anwendungsfälle könnten Bürger unterstützen, die Gesundheitsdienstleistungen in einem anderen als ihrem eigenen Mitgliedstaat suchen oder in Anspruch nehmen möchten. Um Synergien zu gewährleisten, könnte die mögliche Umsetzung solcher Anwendungsfälle im Rahmen der Entwicklung des europäischen Raums für Gesundheitsdaten geprüft werden.<sup>102</sup> Auch die Unterstützung von Initiativen zur Förderung der digitalen Interoperabilität von Gesundheitsbescheinigungen auf einer globaleren Ebene könnte in Betracht gezogen werden. Die Unterstützung solcher Anwendungsfälle auf EU-Ebene hängt unter anderem davon ab, ob die EU befugt ist, in dem betreffenden Bereich tätig zu werden. Darüber hinaus betont die Kommission, dass solche Anwendungsfälle nicht dazu führen dürfen, dass die Ausübung des Rechts der EU-Bürger auf Freizügigkeit eingeschränkt wird.

### **3. FAZIT**

Mit mehr als zwei Milliarden ausgestellten Zertifikaten hat das digitale COVID-Zertifikat der EU greifbare Vorteile für die EU-Bürger mit sich gebracht: Es hat die Freizügigkeit erleichtert, wenn Reisebeschränkungen noch als notwendig erachtet wurden, und gleichzeitig eine koordinierte Aufhebung dieser Beschränkungen ermöglicht, sobald dies möglich war. Darüber hinaus war das digitale COVID-Zertifikat der EU einfach zu verwenden, kostenlos und vielseitig, um sich an neue Entwicklungen anzupassen. Schließlich wurden mit dem Rahmen für das digitale COVID-Zertifikat der EU auch ein Standard in Europa und bewährte Verfahren auf globaler Ebene geschaffen, wobei 76 Länder und Gebiete an das System angeschlossen sind.

Ohne das digitale COVID-Zertifikat der EU hätten die EU-Bürger kein Recht auf Ausstellung eines interoperablen Impf-, Test- oder Genesungszertifikats gehabt und dieses nicht von anderen Mitgliedstaaten für die Zwecke der Ausübung ihres Grundrechts auf Freizügigkeit anerkennen lassen können. Es hat gezeigt, dass die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten in der Lage

---

<sup>102</sup> COM(2022) 197 final.

sind, in Rekordzeit innovative Lösungen zu entwickeln, wobei zentrale Werte der EU wie Datenschutz und offener Zugang garantiert sind.

Aus Gründen der epidemiologischen Wachsamkeit ist es nach wie vor angezeigt, das System des digitalen COVID-Zertifikats der EU im Winter 2022–23 beizubehalten. Die Kommission wird die Entwicklung der epidemiologischen Lage und insbesondere die Kernaspekte, die nach Ansicht des ECDC für den Zeitpunkt und das Ausmaß künftiger COVID-19-Wellen besonders entscheidend sein werden, weiterhin aufmerksam verfolgen. Auf dieser Grundlage wird die Kommission die Lage bis Ende März 2023 neu bewerten und entscheiden, ob sie eine weitere Verlängerung vorschlägt oder ob die Verordnung im Juni 2023 auslaufen soll.

Die Möglichkeit, bei Reisen von einem Mitgliedstaat in den anderen lediglich den eigenen Reisepass oder Personalausweis zu nutzen, ist eine der grundlegenden Errungenschaften der europäischen Integration. Einschränkungen dieses Rechts, auch wenn sie auf beispiellose Ereignisse wie eine globale Pandemie zurückzuführen sind, müssen auf das begrenzt bleiben, was unbedingt notwendig ist. Letztlich wird die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU Opfer ihres eigenen Erfolgs sein: Ihr Auslaufen wird ein Beweis dafür sein, dass ihr erklärtes Ziel, die Wiedereinrichtung der uneingeschränkten Freizügigkeit, erreicht wurde.