



UDENRIGSMINISTERIET

Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en ramme for udstedelse, kontrol og godkendelse af interoperable certifikater for vaccination, test og restitution med henblik på at fremme den frie bevægelighed under COVID-19-pandemien (digitalt grønt certifikat) (EØS-relevant tekst)

KOM(2021) 130 endelig
Nyt notat

Enhed:
JTEU
Sagsbehandler:
Sofie Bach Andersen
Dato:
29.03.2021
Sagsnummer:
2021-7060
Bilag:
-

1. Resumé

Kommissionen har den 17. marts 2021 fremlagt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en ramme for udstedelse, kontrol og godkendelse af interoperable certifikater for vaccination, test og restitution med henblik på at fremme den frie bevægelighed under COVID-19-pandemien (digitalt grønt certifikat).

Forslaget har til formål at fremme den frie bevægelighed mellem EU-medlemslandene ved at etablere en fælles ramme for udstedelse, kontrol og godkendelse af certifikater for vaccination, test og restitution. Med forslaget sikres gensidig anerkendelse af medlemslandenes certifikater med henblik på at lette den frie bevægelighed i lyset af rejserestriktioner under COVID-19-pandemien. Kommissionens ambition er, at det digitale grønne certifikat er klar til sommer. Det kræver hurtig behandling i Rådet og Europa-Parlamentet.

Regeringen er positivt indstillet over for forslaget, og ønsker, at det vedtages hurtigt, så udrulningen kan effektueres inden sommerferien. Det er dog centralt for regeringen, at nødvendige sundhedsmæssige beslutninger, berunder rejserestriktioner, fortsat fastsættes af medlemslandene.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2021) 130 endelig af 17. marts 2021 fremsendt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en ramme for udstedelse, kontrol og godkendelse af interoperable certifikater for vaccination, test og restitution med henblik på at fremme den frie bevægelighed under COVID-19-pandemien (digitalt grønt certifikat) (EØS-relevant tekst). Forslaget er oversendt til Rådet den 18. marts 2021 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 21, stk. 2 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Kommissionens ambition er, at det digitale grønne certifikat er klar til sommer. Det kræver hurtig behandling i Rådet og Europa-Parlamentet.

3. Formål og indhold

Forslaget har til formål at fremme den frie bevægelighed ved at sikre, at medlemslandenes systemer for certifikater for vaccination, test og restitution efter COVID-19-smitte kan arbejde sammen (såkaldt interoperabilitet). Med restitution forstås, at en borger er kommet sig over en COVID-19-infektion.

Med forslaget søges etableret en fælles ramme for udstedelse, kontrol og godkendelse af certifikater for vaccination, test og restitution. Kommissionen lægger op til, at medlemslandene forpligtes til gratis at udstede certifikater digitalt eller på papir i et format, der sikrer, at certifikatet kan kontrolleres og godkendes på tværs af medlemslandene.

Forslaget indeholder en solnedgangsklausul, der betyder, at forordningen suspenderes, når generaldirektøren for Verdenssundhedsorganisationen (WHO) har erklæret, at den folkesundhedsmæssige krisesituation relateret til COVID-19 er ophørt. Forslaget indeholder endvidere mulighed for, at forordningens bestemmelser igen kan finde anvendelse efter en suspension, såfremt generaldirektøren for WHO erklærer en folkesundhedsmæssig krisesituation relateret til COVID-19, en variant heraf eller lignende smitsomme sygdomme med epidemisk potentiale.

Anvendelsesområde

Det fremgår af forslaget, at forordningen vil finde anvendelse på alle EU-borgere og deres familier. Indarbejdes forordningen i EØS-rammen, vil certifikater udstedt i overensstemmelse med forordningen i EØS-landene (Island, Liechtenstein og Norge) til EØS-borgere og deres familier ligeledes være omfattet af forordningen. Med forslaget muliggøres det, at certifikater udstedt i Schweiz til personer, der er omfattet af retten til fri bevægelighed, ligeledes skal godkendes i medlemslandene, hvis der er sikkerhed for, at Schweiz vil godkende medlemslandenes certifikater.

Parallelt med forslaget har Kommissionen foreslået en forordning, der skal sikre, at bestemmelserne i forslaget om et digitalt grønt certifikat også finder anvendelse på tredjelandstatsborgere, der lovligt bor eller opholder sig i EU. Der henvises til grund- og nærhedsnotat herom.

Certifikater for vaccination, test og restitution

Kommissionen foreslår, at medlemslandene forpligtes til at acceptere certifikater for de vacciner, der har markedsføringstilladelse i EU i henhold til forordning (EF) nr. 726/2004 (EMA-godkendte vacciner), dog alene i det omfang medlemslandene godkender dokumentation for vaccination som grundlag for indrejse. Tilsvarende gælder for test og restitutionscertifikater jf. nedenfor.

Der åbnes i forslaget for, at medlemslandene ligeledes kan acceptere vaccinationscertifikater for øvrige vacciner, hvor en medlemsstats kompetente myndighed i henhold til direktiv 2001/83/EF har udstedt markedsføringstilladelse, hvis distribution er midlertidigt godkendt i henhold til artikel 5, stk. 2, i direktiv 2001/83/EF, eller en COVID-19-vaccine, der er godkendt af WHO til anvendelse i nødsituationer. Det kan f.eks. være Sputnik V. Der er ingen forpligtelse til accept af certifikater for vacciner, der ikke er EMA-godkendt.

Er en EU-borger eller et familiemedlem til en EU-borger vaccineret i et tredjeland, med en af de typer COVID-19-vacciner, der er nævnt ovenfor, skal medlemslande, såfremt der foreligger tilstrækkelig information herom, ligeledes udstede certifikater til disse borgere.

Kommissionen foreslår, at testcertifikater skal udstedes både for såkaldte NAAT-tests, herunder PCR-tests, og hurtige antigen tests, der er opført på den fælles EU-liste over hurtige COVID-19-antigen test, der blev oprettet ved Rådets henstilling af 22. januar 2021 (2021/C 24/01).

Kommissionen foreslår, at medlemslandene skal udstede restitutioncertifikater, der bekræfter, at en borger er kommet sig over en COVID-19-infektion efter en positiv test. Af forslaget fremgår, at sådanne certifikater tidligst kan udstedes den 11. dag efter den første positive test og kan være gyldig i op til 180 dage. Medlemslandene definerer selv, hvor lang gyldighed et restitutioncertifikat har i tilfælde af, at f.eks. karantænekrav efter rejser fraviges ved et restitutioncertifikat.

Såfremt et medlemsland kræver dokumentation for test som led i restriktioner for den frie bevægelighed, skal medlemslandet ligeledes godkende testcertifikater fra andre medlemslande, der er udstedt i overensstemmelse med forordningen. Tilsvarende gælder hvis et medlemsland godkender dokumentation for vaccination eller restitution efter COVID-19-smitte for at fravige restriktioner for den frie bevægelighed. Forslaget indeholder således ikke en forpligtelse til at hæve rejserestriktioner for personer, der har et Digitalt Grønt Certifikat. Forslaget berører desuden ikke andre former for anvendelse f.eks. adgang til koncerter eller lignende.

Tekniske aspekter, herunder delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter

I forslaget fremhæver Kommissionen, at medlemslandene skal udstede certifikater til borgere enten automatisk eller på anmodning fra borgerne, samt at udstedelse skal ske i et sikkert og interoperabelt format.

I samarbejde med Kommissionen skal medlemslandene i henhold til forslaget oprette og vedligeholde en ”tillidsramme”, der fastlægger reglerne og den nødvendige digitale infrastruktur til at sikre sikker udstedelse og kontrol af certifikaterne. Det fremgår desuden, at der bør sikres sammenhæng med globale initiativer, navnlig ved at WHO inddrages og at tillidsrammen så vidt muligt skal muliggøre interoperabilitet med lignende systemer, der er oprettet på internationalt plan.

Kommissionen tildeles i forslaget kompetence til, at vedtage delegerede retsakter om de datafelter med personoplysninger, som certifikaterne skal indeholde, delegerede retsakter om det antal dage efter en positiv test, hvorefter der kan udstedes restitutioncertifikater.

Kommissionen tildeles i forslaget kompetence til at vedtage gennemførelsesretsakter om de tekniske specifikationer for tillidsrammen, gennemførelsesretsakter om at certifikater udstedt i Schweiz ligeledes omfattes af forordningen, samt gennemførelsesretsakter, der muliggør, at certifikater udstedt i tredjelande til EU-borgere og deres

familier også godkendes i medlemslandene, hvis tredjelandet godkender medlemslandenes certifikater, og certifikater udstedt i de pågældende tredjelande udstedes på grundlag af et system, der er interoperabelt med tillidsrammen.

Endelig tildeles Kommissionen kompetence til at suspendere anvendelsen når WHO's generaldirektør i overensstemmelse med det internationale sundhedsregulativ har erklæret, at den folkesundhedsmæssige krisesituation som følge af COVID-19 er ophørt. Kommissionen kan desuden genaktivere anvendelsen, hvis WHO på baggrund af et udbrud af COVID-19, en variant heraf eller en lignende smitsom sygdom, der er potentielt epidemisk, igen erklærer, at der er tale om en pandemi. Begge dele via delegerede retsakter.

Databeskyttelse

I forslaget præciseres, at forordningen vil udgøre retsgrundlaget for behandling af personoplysninger, der er nødvendige for udstedelse og kontrol af certifikater. Databasebehandlingen sker i henhold til forslaget med det formål at lette udøvelsen af retten til fri bevægelighed under COVID-19-pandemien.

Det følger af forslaget, at de nationale myndigheder og evt. passagertransportoperatører, der er pålagt en kontrolfunktion iht. national lovgivning, kan behandle personoplysningerne, idet det præciseres, at disse oplysninger ikke opbevares i forbindelse med en sådan kontrol. Personoplysningerne tilgængelige i certifikaterne begrænses til, hvad der er strengt nødvendigt.

Det følger endvidere af forslaget, at personoplysninger, der behandles med henblik på udstedelse af certifikater ikke må opbevares længere end hvad der er nødvendigt for formålet og under ingen omstændigheder i længere tid, end certifikaterne kan benyttes til at indrejse i medlemslandene.

Formandskabets foreløbige kompromisforslag

Formandskabet har senest den 26. marts 2021 fremsendt et foreløbigt kompromisforslag til Kommissionens forslag. Med kompromisforslaget understreges det, at brugen af certifikater i forbindelse med rejserestriktioner forbliver medlemslandenes ansvar, og at beslutningen om at indføre eller ophæve rejserestriktioner ikke berøres af forslaget. Det foreslås endvidere understreget, at besiddelse af et vaccinationscertifikat ikke udgør en forudsætning for udøvelsen af retten til fri bevægelighed.

Samtidig lægges der op til, at Kommissionens kompetence til at udstede delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter generelt indskrænkes, idet Kommissionen dog med kompromisforslaget tillægges beføjelse til at vedtage delegerede retsakter om certifikater baseret på antistoftest, i det omfang, der er videnskabeligt belæg herfor. Det foreslås desuden, at forordningen skal udløbe efter en nærmere fastsat periode, ligesom der lægges op til, at Kommissionen seks måneder inden forordningens udløb skal udarbejde en rapport, der eventuelt kan ledsages af et lovgivningsmæssigt forslag om forlængelse af forordningens anvendelsesperiode i lyset af den epidemiologiske situation.

Endelig lægges der op til, at certifikater for antistoffer på sigt kan indgå i forordningen, når evidens herfor forelægges, og det understreges, at databeskyttelsesforordningen (GDPR) finder anvendelse.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse, men Europa-Parlamentet stemte den 25. marts 2021 for at benytte hasteprocedure og forventes at behandle sagen på samlingen den 26.-29. april 2021.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at forslagets formål om at lette den frie bevægelighed i EU ikke i tilstrækkelighed grad kan opfyldes af medlemslandene alene, idet manglende handling på EU-plan ifølge Kommissionen sandsynligvis vil føre til, at medlemsstaterne indfører forskellige systemer, hvilket kan medføre problemer med hensyn til godkendelsen af dokumenter på tværs af medlemsstater.

Regeringen er enig i vurderingen af, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

I medfør af udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 7, og stk. 3, er det muligt at afvise indrejse for udlændinge, der ikke allerede har lovligt ophold i Danmark, hvis sundhedsmæssige grunde tilsiger, at personen ikke bør have ophold her i landet. Det følger endvidere af udlændingelovens § 2, stk. 3, at loven kun finder anvendelse på udlændinge omfattet af EU-reglerne, i det omfang det er foreneligt med disse regler.

I medfør af epidemilovens § 40 kan Sundhedsministeren efter forhandling med vedkommende minister fastsætte regler om, at personer, der ankommer til landet fra eller har bopæl i nærmere angivne lande, skal fremvise dokumentation for, at de ikke har en nærmere bestemt alment farlig eller samfundskritisk sygdom, at de skal lade sig undersøge for, om de pågældende har en alment farlig eller samfundskritisk sygdom, at de skal lade sig isolere, eller at de om nødvendigt skal lade sig indlægge til observation på et sygehus. Sundhedsministeren har på denne baggrund udstedt en bekendtgørelse, der fastsætter regler for test og isolation efter rejser (Bekendtgørelse om krav om test og isolation efter indrejse i Danmark i forbindelse med håndtering af COVID-19).

7. Konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget indebærer økonomiske konsekvenser i form af afledte nationale udgifter, idet udvikling af et dansk coronapas allerede er igangsat. I det igangværende arbejde skal der tages hensyn til den fælleseuropæiske ramme, ligesom der skal sikres interoperabilitet.

Hertil medfører forslaget statsfinansielle konsekvenser via Danmarks bidrag til EU-budgettet. Kommissionen lægger op til, at der samlet afsættes ca. 400 mio. kr. (53,7 mio. euro) under EU-budgettet, hvoraf den danske finansieringsandel på ca. 2 pct. svarer til ca. 8 mio. kr. Beløbet dækker både dette forslag og KOM(2021) 140 endelig. Forslagene vurderes samlet set at medføre positive samfundsøkonomiske konsekvenser, da forslaget ventes at bidrage til øget rejseaktivitet på tværs af medlemslandene.

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark, idet beslutning om indførelse og ophævelse af sundhedsmæssige restriktioner, herunder rejserestriktioner, som følge af COVID-19 fortsat er overladt til medlemslandene.

8. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende forslaget.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det forventes, at medlemslandene vil være positive over for en fælles europæisk tilgang til COVID-19-certifikater, der kan fremme den frie bevægelighed. Mange lande ser de grønne certifikater som et helt centralt værktøj til igen at få rejseaktivitet over de indre europæiske grænser.

Samtidig ventes en række lande at lægge vægt på, at det er centralt, at de grønne certifikater ikke bliver en forudsætning for den fri bevægelighed, og at anvendelsen beror på en sundhedsfaglig vurdering. I det lys vil det også være centralt for en række medlemslande, at det fastholdes, at det er medlemslandene, der beslutter behovet for indførelse og ophævelse af rejserestriktioner. Idet forslaget ikke omfatter indenrigsbrug (f.eks. koncerter) drøftes dette ikke, idet det dog er forventningen at de fleste medlemslande vil være imod.

Det er umiddelbart forventningen, at der vil være det nødvendige flertal i Rådet.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er positivt indstillet over for Kommissionens forslag, og ser gerne at forslaget vedtages hurtigt, så udrulningen kan effektueres inden sommerferien.

Det er samtidig centralt for regeringen, at der fastholdes national kompetence til at træffe nødvendige sundhedsmæssige beslutninger, og at fastsættelse af konkrete indsatser fortsat sker i medlemslandene. Desuden er det regeringens holdning, at spørgsmålet om, hvorvidt og i hvilket omfang grønne certifikater bør anvendes i indenrigskontekst (f.eks. koncerter), ikke skal fastsættes på EU-plan. Forslaget fra Kommission og formandskabets kompromisforslag er i tråd hermed.

Regeringen har endnu ikke taget stilling til, om indehavere af vaccinationscertifikater skal kunne indrejse bl.a. idet der endnu ikke er tilstrækkeligt viden og evidens om vaccineres smitteforebyggende effekt. Allerede nu viser flere studier dog positive resultater ift. vaccineres evne til at forebygge smittespredning.

Jf. ”Rammeaftale om plan for genåbning af Danmark” af 22. marts 2021 flugter forslaget med, at regeringen arbejder efter, at der kan åbnes for rejse med coronapas samt smitteforebyggende tiltag – forudsat, at myndighederne vurderer, at data fra de pågældende lande er valide og troværdige.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg blev orienteret om sagen under ”siden sidst” den 19. marts 2021.