



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 for så vidt angår tredjelandsborgere, der lovligt bor eller opholder sig på medlemsstaternes område, under covid-19-pandemien (digitalt grønt certifikat)

KOM(2021) 140 endelig
Nyt notat

Forslaget er omfattet af retsforbeholdet.

1. Resumé

Kommissionen har den 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 for så vidt angår tredjelandsborgere, der lovligt bor eller opholder sig på medlemsstaternes område, under covid-19-pandemien (digitalt grønt certifikat).

Forslaget er fremsat parallelt med forslaget 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). Formålet er at sikre, at tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold eller bopæl i EU omfattes af en denne forordning, og dermed kan få udstedt vaccinations-, test- eller restitutionscertifikater med henblik på at lette den frie bevægelighed i lyset af rejserestriktioner under covid-19-pandemien.

Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold, men udgør en udbygning af Schengen-reglerne. Danmark skal derfor inden seks måneder efter en evt. vedtagelse beslutte, om Danmark vil gennemføre retsakten i dansk ret og dermed være bundet på mellemstatsligt grundlag. Regeringen er positivt indstillet over for forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2021) 140 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 til tredjelandsborgere med lovligt ophold eller bopæl i medlemslandene under covid-19-pandemien (digitalt grønt certifikat). Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 77, stk. 2, litra b) vedrørende grænsekontrol ved de ydre grænser. Da forslaget således er fremsat med hjemmel i TEUF, tredje del, afsnit V, er forslaget omfattet af retsforbeholdet, hvorfor Danmark i hen-

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

hold til protokol nr. 22 til Lissabontraktaten om Danmarks stilling ikke deltager i vedtagelsen af forslaget, ligesom forslaget ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark. Da forordningen imidlertid udbygger Schengen-reglerne, skal Danmark i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder efter Rådets vedtagelse træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret.

3. Formål og indhold

Forslaget har til formål at sikre, at tredjelandstatsborgere med lovligt ophold eller bopæl i EU omfattes af 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), som foreslået af Kommissionen ved KOM(2021) 130 endelig af 17. marts 2021. Med restitution forstås, at en borger er kommet sig over en COVID-19-infektion.

Således har forslaget til formål at sikre den fri bevægelighed for tredjelandstatsborgere, der ikke er omfattet af forslaget om digitalt grønt certifikat, men har lovligt ophold eller bopæl i et medlemsland og har ret til at rejse til andre medlemslande i henhold til EU-retten. Forslaget indeholder alene én operativ artikel, og den videre gennemgang af indholdet er således en gengivelse af grund- og nærhedsnotatet for KOM(2021) 130 endelig.

Om forslaget om et digitalt grønt certifikat (KOM(2021) 130 endelig)

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 tredjelandsstatsborgere, 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 tests, der blev oprettet ved Rådets henstilling af 22. januar 2021 (2021/C 24/01).

Kommissionen foreslår, at medlemslandene skal udstede restitutionscertifikater, 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 restitutionscertifikat har i tilfælde af, at f.eks. karantænekrav efter rejser fraviges ved et restitutionscertifikat.

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. Databehandlingen 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 om indførelse af et digitalt grønt certifikat 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 de fælleseuropæiske rammer, ligesom der skal sikres interoperabilitet.

Hertil medfører forslaget om indførelse af et digitalt grønt certifikat statsfinansielle konsekvenser via Danmarks bidrag til EU-budgettet. Kommissionen lægger op til, at der samlet afsættes 402,75 mio. kr. 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) 130 endelig (hovedforslaget). 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 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, herunder tredjelandstatsborgere med lovligt ophold eller bopæl i EU omfattes. 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 om, at tredjelandstatsborgere med lovligt ophold eller bopæl i EU omfattes.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg, idet Folketingets Europaudvalg dog blev orienteret om forslaget til et digitalt grønt certifikat under ”siden sidst” den 19. marts 2021.