

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »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)«

(COM(2021) 130 final — 2021/0068 (COD))

(2021/C 286/25)

Ordfører: **George VERNICOS**

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 21.4.2021
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for B beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab
Vedttaget på plenarforsamlingen	27.4.2021
Plenarforsamling nr.	560
Resultat af afstemningen	
(for/imod/hverken for eller imod)	251/0/4

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Covid-19-pandemien har tilført vores økonomier, samfund og liv et ekstraordinært chok, og turistbranchen er påvirket i et hidtil uset omfang. Den aktuelle krise har vist, hvor vigtig turisme er for Europa, ikke kun fra et økonomisk synspunkt, men også med hensyn til at leve sammen og danne et skæbnefællesskab.

1.2. EØSU insisterer på, at det »digitale grønne certifikat« minimerer kompleksiteten for rejsende og gør det lettere at udøve retten til fri bevægelighed under covid-19-pandemien.

1.3. EØSU mener, at det er nødvendigt at præcisere, at besiddelse af et »digitalt grønt certifikat« ikke er en forudsætning for udøvelse af retten til fri bevægelighed, og at forslaget til forordning ikke fastlægger en forpligtelse eller ret til at blive vaccineret. Udvalget anbefaler dog, at især socialt marginaliserede og dårligt stillede grupper får adgang til relevante oplysninger, og at indvirkningen af det grønne certifikat på disse grupper vurderes omhyggeligt og overvåges.

1.4. EØSU understreger, at besiddelse af det grønne certifikat ikke bør fritage rejsende fra at overholde andre risikoreducerende foranstaltninger, men bør betragtes som en overgangsstrategi for lande, der kræver en permanent mekanisme til løbende revurdering efter indførelsen.

1.5. EØSU påpeger, at alle europæiske lande bør arbejde sammen om at opnå ensartede rammebetingelser (dvs. indhold, format, principper og tekniske standarder for certifikatet) snarest muligt, da vi ikke har råd til endnu en sommer uden turisme.

1.6. EØSU påpeger, at rejseprotokoller skal være klare og gældende for international rejseaktivitet med fly, ad landevej og til søs.

1.7. EØSU understreger, at det er vigtigt, at alle medlemsstater har interoperable systemer med lige strenge databeskyttelsesregler, da personoplysningerne omfatter følsomme medicinske oplysninger. Det digitale grønne certifikat må ikke forudsætte oprettelse og vedligeholdelse af en central database på EU-niveau. EØSU anbefaler også, at det digitale grønne certifikat udformes på en sådan måde, at oplysningerne om, hvilken kategori der er opfyldt for at rejse, kun er synlige for den rejsende.

1.8. EØSU ønsker endvidere at gøre opmærksom på, at det digitale grønne certifikat også vil gøre det nemmere at foretage forretningsrejser. Dette må ikke føre til forskelsbehandling på arbejdspladsen eller til misbrug gennem ansættelse af vaccinerede personer fra tredjelande i job med dårligere arbejdsvilkår.

1.9. EØSU opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at sikre, at certifikatet og opdateringer af det forbliver gratis.

1.10. EØSU fremhæver, at der er behov for at fremskynde vaccinationerne ved at øge vaccineproduktionen og sikre mere gennemsigtighed og forudsigelighed for at garantere et passende antal vacciner i hele EU gennem en koordineret og ensartet tilgang. Samtidig bør landene investere mere i oplysningskampagner om fordelene ved at blive vaccineret for at bekæmpe misinformation.

1.11. EØSU mener, at det digitale grønne certifikat også bør kunne indhentes ved hjælp af selvtest og blodprøver for covid-19-antistoffer.

1.12. EØSU er enig i, at de europæiske regeringer bør sikre, at alle borgere har adgang til at blive testet nemt og gratis, så man undgår ulige begrænsninger af retten til fri bevægelighed for dem, der ikke er blevet vaccineret.

1.13. EØSU mener, at alle EU-medlemsstater er nødt til at anerkende certifikatet for at bane vejen for etableringen af fuldstændig fri bevægelighed i EU under covid19-pandemien.

2. Baggrund

2.1. Rådet vedtog den 13. oktober 2020 Rådets henstilling (EU) 2020/1475⁽¹⁾ for at sikre en velkoordineret, forudsigelig og gennemsigtig tilgang til indførelsen af restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien.

I praksis blev denne henstilling dog næsten ikke håndhævet, eftersom de enkelte medlemsstater i stedet indførte egne restriktioner.

2.2. Endnu vigtigere efterlyste medlemmerne af Det Europæiske Råd i erklæringen, der blev vedtaget efter de uformelle videokonferencer den 25.-26. februar 2021, at der arbejdes videre på en fælles tilgang til vaccinationscertifikater. Kommissionen har arbejdet sammen med medlemsstaterne i e-sundhedsnetværket, som er et frivilligt netværk af nationale myndigheder med ansvar for e-sundhed, om at sikre interoperabiliteten mellem disse certifikater. Den 12. marts 2021 nåede e-sundhedsnetværket også til enighed om fælles standardiserede datasæt for covid-19-vaccinations-, test- og restitutioncertifikater og om et udkast til en tillidsramme.

2.3. På grundlag af det tekniske arbejde, der er pågået indtil videre, fremlagde Kommissionen den 17. marts 2021 et forslag til en forordning om et digitalt grønt certifikat (2021/0068 (COD)), som er en ramme for udstedelse, kontrol og godkendelse af interoperable sundhedscertifikater for vaccination, test og restitution med henblik på at fremme den frie bevægelighed i EU, og et ledsagende forslag om tredjelandstatsborgere, som lovligt opholder sig eller har bopæl i EU (2021/0071 (COD)).

Det planlagte europæiske certifikat vil med respekt for de grundlæggende rettigheder, herunder om privatlivets fred og ikkeforskelsbehandling, tilvejebringe:

— bevis for, at en person er blevet vaccineret mod covid-19, og/eller

— resultaterne af en nylig test for sars-CoV-2-infektion og/eller

— oplysninger om, at en person er kommet sig over en infektion med sars-CoV-2.

⁽¹⁾ EUT L 337 af 14.10.2020, s. 3.

2.4. Det vil være til rådighed for EU-borgere og deres familiemedlemmer, tredjelandstatsborgere, som har bopæl i EU, og besøgende, som har ret til at rejse til andre medlemsstater. Det vil være gyldigt i alle EU-medlemsstater og i Island, Liechtenstein og Norge gennem inkorporering i EØS-aftalen. Schweiz kan beslutte også at indføre certifikatet.

2.5. De nationale myndigheder i EU's medlemsstater (hospitaller, testcentre og sundhedsmyndigheder) vil være ansvarlige for udstedelsen. Certifikatet skal indeholde indehaverens navn, fødselsdato, udstedelsesdato, oplysninger om status for vaccine, test eller restitution og en unik identifikator. Der vil blive genereret en QR-kode til at bekræfte certifikatets ægthed, garantere datasikkerheden og beskytte mod forfalskning.

2.6. Forslaget forpligter ikke medlemsstaterne til at fravige restriktionerne for den frie bevægelighed (for så vidt de er nødvendige for at beskytte folkesundheden) for rejsende med det grønne certifikat, men det giver dem pålidelige, godkendte og harmoniserede dokumenter, når de gør det. Det er derfor klart, at der fortsat vil være en skønsmargen, selv om den foreslåede ramme anbefaler, at restriktionerne begrænses til, hvad der er absolut nødvendigt, og bygger på en formodning om, at restriktionerne vil blive ophævet for indehaverne af certifikater, idet medlemsstaterne pålægges at informere andre medlemsstater og Kommissionen, hvis de fortsætter med at pålægge restriktioner.

2.7. Det foreslåede system gør det muligt at foretage opdateringer baseret på ny videnskabelig dokumentation for vaccinerne effektivitet med hensyn til at standse spredningen af sars-CoV-2 og varigheden af den beskyttende immunitet efter en tidligere infektion. I øjeblikket fastsætter rammen den maksimale gyldighedsperiode for certifikatet for restitution efter en tidligere covid-19-infektion til 180 dage. I henhold til forslaget vil det digitale grønne certifikat blive suspenderet, når Verdenssundhedsorganisationen (WHO) erklærer den internationale covid-19-sundhedskrise for at være ovre, men det kan genaktiveres ved fremtidige pandemier.

3. Generelle bemærkninger om den aktuelle krise i turistbranchen

3.1. Turistbranchen, der er en meget dynamisk og integreret sektor, udgør en af de økonomiske drivkræfter i Europa og tegner sig for 50 %^(?) af den globale turisme. I lande på alle udviklingsniveauer er mange millioner job og virksomheder afhængige af et stærk og blomstrende turisterhverv. Turistbranchen bidrager direkte og indirekte med næsten 10 % til EU's BNP.

3.2. Covid-19-pandemien har tilført vores økonomier, samfund og liv et ekstraordinært chok. For at begrænse spredningen af virus på tværs af nationale grænser har landene anvendt en kombination af foranstaltninger, hvoraf nogle har haft en negativ indvirkning på rejser til og i medlemsstaterne.

Turismen er påvirket i et hidtil uset omfang med 2020 som det værste år nogensinde for turistbranchen. Europa oplevede en nedgang i ankomster på 69 % i 2020 og en nedgang på 85 % i januar 2021⁽³⁾.

3.3. Situationen er særligt vanskelig i de EU-lande, som er store turistmål, dvs. Italien, Grækenland, Portugal, Malta, Cypern, Spanien og Frankrig. EU's turistbranche, der beskæftiger omkring 13 mio. mennesker⁽⁴⁾, skønnes at miste omkring 1 mia. EUR i indtægter om måneden som følge af covid-19-udbruddet.

3.4. Mere end en tredjedel af den merværdi, der genereres af turisme i den indenlandske økonomi, kommer fra indirekte indvirkninger, hvilket viser bredden og dybden i forbindelserne mellem turisme og andre sektorer⁽⁵⁾. Som følge heraf har reduktionen af turiststrømmene alvorlige konsekvenser for økonomien i bred forstand⁽⁶⁾.

^(?) Det største antal ankomster i perioden 2014-2018 er registreret i Europa, som for alle år tegner sig for mere end 50 % af de udadgående rejser på verdensplan. Rejser til europæiske destinationer i perioden 2014-2018 steg med 24,3 %.

⁽³⁾ UNWT, marts 2021.

⁽⁴⁾ Eurostat.

⁽⁵⁾ Betydningen af indirekte tab som følge af tværsektorielle forbindelser i turistbranchen understreges også af De Forenede Nationers Konference for Handel og Udvikling (UNCTAD), og tabene i BNP skønnes at være ca. to eller tre gange højere end det umiddelbare tab af indtægter fra internationale turister. UNCTAD-rapporten anslår, at de direkte og indirekte tab for turismen på verdensplan som følge af covid-19 kan udgøre ca. 4 % af verdens BNP, men med forskellige indvirkninger i landene afhængigt af deres eksponering for rejser og turisme.

⁽⁶⁾ OECD Economic Outlook-database, december 2020, og World Travel & Tourism Council-database.

3.5. Det er også vigtigt at understrege turistbranchens sociale indvirkning. Turisme bidrager til udviklingen af landdistrikterne, idet der skabes yderligere indtægtskilder og dermed grundlag for en afbalanceret territorial udvikling af vores samfund. Turisme har også være en drivkraft i beskyttelsen af natur- og kulturarven, herunder bevarelsen heraf til kommende generationer.

3.6. Fremadrettet skønner Verdensturistorganisationen, at der er mulighed for et opsving i den internationale rejseaktivitet i anden halvdel af året. Dette bygger på en række faktorer, herunder især en omfattende ophævelse af rejserestriktionerne, vaccinationsprogrammernes succes og indførelsen af harmoniserede protokoller som f.eks. det digitale grønne certifikat, som Kommissionen planlægger.

4. Særlige bemærkninger til forslaget til forordning om det digitale grønne certifikat

4.1. EØSU bakker op om, at Kommissionen har taget initiativ til at arbejde sammen med medlemsstaterne i e-sundhedsnetværket med henblik på at sikre interoperabiliteten af vaccinationscertifikaterne og dermed etablere en almindeligt brugbar løsning, fjerne kompleksitet, begrænse datasættene til vaccinationscertifikater til et absolut minimum for at beskytte indehaverens følsomme oplysninger og udvikle en unik identifikator. Uden foranstaltninger på EU-niveau vil det sandsynligvis føre til, at medlemsstaterne indfører forskellige, ikkekoordinerede og komplicerede systemer.

4.2. EØSU påpeger, at indførelsen af det »grønne certifikat« er en udmærket fælles standard, der kan lette administrativt bureaukrati, men at det ikke kan betragtes som den vigtigste drivkraft for den fri bevægelighed. Den fri bevægelighed vil fortsat være underlagt nationale restriktioner, som slet og ret fastlægges af den enkelte medlemsstats formåen og sundhedssystemers kapacitet. Som følge heraf vil foranstaltninger (f.eks. karantæne eller selvisolation, yderligere eller gentagen test før og/eller efter ankomst), der gælder for personer, der rejser på tværs af grænserne, fortsat kunne anvendes af medlemsstaterne efter eget skøn, selv om den foreslåede ramme indeholder visse anbefalinger om, at landene bør begrænse sig til de absolut nødvendige restriktioner.

4.3. EØSU understreger, at besiddelse af det grønne certifikat ikke bør fritage rejsende fra at overholde andre risikobegrænsende foranstaltninger, men bør betragtes som en overgangsstrategi, som landene kan anvende, når den epidemiologiske situation kan berettige en lempelse af rejserestriktionerne, men der stadig kræves forholdsregler for at gøre det mere sikkert at rejse. Der er usikkerhed med hensyn til vaccineres effektivitet i forhold til at mindske smittespredning og over for visse mutationer samt omfanget og varigheden af antistofmedieret immunitet over for ny sars-CoV-2-infektion. Der er desuden fortsat ubesvarede spørgsmål om gyldigheden af test. EØSU anbefaler derfor kraftigt ledsageforanstaltninger til beskyttelse af rejsendes og arbejdstageres sundhed, især på lukkede og overfyldt steder.

4.4. EØSU påpeger, at der er behov for effektive og hurtige foranstaltninger som f.eks. en stærkere koordinering af rejseprotokoller mellem landene, så turismen kan genoptages på sikker vis, da vi ikke har råd til endnu en sommer uden turisme. Pandemien er et globalt problem, som kun en global tilgang og tillid kan løse — løsninger i de enkelte lande vil ikke fungere.

4.5. EØSU understreger, at det grønne certifikat skal være fuldt interoperabelt, sikkert og kontrollerbart for at være effektivt. Derfor bør alle europæiske lande arbejde sammen for hurtigst muligt at fastlægge ensartede rammebetingelser (dvs. indhold, format, principper og tekniske standarder for certifikatet). Dette omfatter fælles standarder for, hvor længe (og hvilke) test og vacciner er gyldige, og hvor længe folk regnes for at være »restituerede«.

EØSU påpeger, at rejseprotokoller skal være klare og gældende for international rejseaktivitet med fly, ad landevej og til søs. Det skal bemærkes, at anvendelsen af det grønne certifikat er et fælles ansvar for grænsemyndighederne og transportvirksomhederne.

4.6. Som EØSU forstår det, er det grønne certifikat udformet til at være så enkelt som mulig. Det gennemføres som en pakke og bygger på tillid mellem de involverede lande, og der kræves en permanent mekanisme til en løbende revurdering efter dets indførelse.

4.7. EØSU bakker op om, at følgende principper skal understøtte systemet: a) det grønne certifikat bør sigte mod at mindske indvirkningen af risikoen til et niveau, som de nationale myndigheder anser for at være acceptabelt, og som er i overensstemmelse med WHO, b) restriktioner for internationale rejser bør stå i et rimeligt forhold til den epidemiologiske situation i oprindelses- og bestemmelseslandet, c) karantæne kan fortsat være et instrument, som myndighederne tager i brug, når det er hensigtsmæssigt, d) lande, der deltager i systemet, accepterer test, der er godkendt af de nationale myndigheder i andre deltagende lande, e) procedurerens kompleksitet og omfanget af oplysninger, der indsamles og overføres på tværs af landegrænser, bør minimeres, f) systemet bør være interoperabelt og baseret på en fælles nomenklatur og et fælles format for overførsel af oplysninger, g) systemet bør overholde principperne om indbygget databeskyttelse, hvor indhold, indsamlingsmetode, formål med indsamlingen og varigheden af opbevaringen af nogle eller alle indsamlede oplysninger bliver gjort klart for den registrerede fra starten.

4.8. Vaccinationskampagner og vaccine- og certificeringsregler hører fortsat under de nationale myndigheders enekompetence og ansvar. Der er ingen medlemsstater, der har valgt at gøre vaccination obligatorisk (undtagen i særlige tilfælde som f.eks. for plejepersonale i Italien), og det forekommer meget usandsynligt, at de vil gøre det i de kommende måneder.

Universel og lige adgang til en sikker og effektiv covid-19-vaccine er dog afgørende for at redde liv, beskytte det offentlige sundhedssystem og gøre det muligt at genoprette økonomierne. EØSU fremhæver, at der er behov for at fremskynde vaccinationerne ved at øge vaccineproduktionen og sikre mere gennemsigtighed og forudsigelighed for at garantere et passende antal vacciner i hele EU gennem en koordineret og ensartet tilgang. Dette er også en vigtig forudsætning for, at det digitale grønne certifikat kommer til at fungere, og for ligebehandling af borgerne.

4.9. De europæiske regeringer bør bruge midlerne til genopretningen efter pandemien til vaccinationsprogrammer rettet mod dele af befolkningen, der ellers vil være mere vanskelige at nå, f.eks. i landdistrikter eller mindre velhavende områder langt fra hospitaler og klinikker. Forskelsbehandling af etniske minoriteter bør desuden undgås.

EU bør også investere yderligere i oplysningskampagner om fordelene ved vaccinen. Det vil bidrage til at bekæmpe misinformation, der gør folk utilbøjelige til at lade sig vaccinere.

4.10. EØSU er enig i, at de europæiske regeringer bør sørge for, at alle borgere har nem og gratis adgang til test (og hurtigt modtager testsvar) for at undgå ulige begrænsninger af den frie bevægelighed for dem, der ikke er blevet vaccineret, især set i lyset af den mulige kløft mellem landdistrikter og byområder.

4.11. EØSU mener, at det er nødvendigt at præcisere, at besiddelse af et »digitale grønt certifikat« ikke er en forudsætning for udøvelse af retten til fri bevægelighed, og at forslaget til forordning ikke fastlægger en forpligtelse eller ret til at blive vaccineret. EØSU påpeger, at alle former for immunitetscertificering rejser etiske spørgsmål vedrørende respekt, individuelle rettigheder og interesser, ansvar for folkesundheden og social retfærdighed. Især i forhold til socialt marginaliserede og dårligt stillede gruppe skal disse virkninger vurderes omhyggeligt og overvåges.

4.12. EØSU påpeger, at det digitale grønne certifikat understøtter den stærkt tiltrængte genopretning af rejse- og turistbranchen. Det er også et meget vigtigt certifikat for forretningsrejser og alle andre sociale forsamlings, hvilket vil give økonomien samt kulturelle og andre sociale begivenheder en saltvandsindsprøjtning og i det hele taget have en positiv indvirkning på sundheden (mentalt og fysisk). Kommissionen og medlemsstaterne bør sikre, at certifikatet og opdateringer af det forbliver gratis, som anført i artikel 3, stk. 3. Certifikatet bør udstyres med en QR-kode, der kan bidrage til at garantere sikkerheden og ægtheden, og det bør affattes på det eller de officielle sprog i den udstedende medlemsstat samt på engelsk. Certifikatet skal anerkendes i alle EU-medlemsstater for at bane vejen for indførelsen af fuldstændig fri bevægelighed i EU under covid-19-pandemien.

4.13. EØSU ønsker at gøre opmærksom på, at det digitale grønne certifikat ikke kun vil blive brugt til turisme. Det vil også gøre forretningsrejser i Europa lettere, men kan være til ulempe for den enkelte arbejdstager. EØSU anbefaler, at medlemsstaterne træffer forholdsregler for at sikre, at dette ikke fører til forskelsbehandling på arbejdspladsen og ikke påvirker beskæftigelsesegnetheden. EØSU advarer desuden om, at forordningen kan blive misbrugt til gøre indrejse lettere for vaccinerede personer fra tredjelande og ansætte dem i job med dårligere arbejdsvilkår.

4.14. EØSU tilføjer, at Kommissionen og medlemsstaterne bør etablere en digital infrastruktur for tillidsrammen, der muliggør en pålidelig og sikker udstedelse og kontrol af certifikaterne, og bistå medlemsstaterne med den tekniske gennemførelse for så vidt muligt at sikre interoperabilitet med internationalt etablerede teknologiske systemer.

4.15. EØSU understreger, at der bør sikres et meget højt databeskyttelsesniveau, og at princippet om dataminimering bør opretholdes, da personoplysningerne omfatter følsomme medicinske oplysninger.

Navnlig bør rammen for det »digitale grønne certifikat« ikke forudsætte, at der oprettes og vedligeholdes en database på EU-niveau. I stedet bør der være mulighed for decentral kontrol af digitalt underskrevne interoperable certifikater. Myndighederne må også sikre, at personoplysninger opbevares sikkert og ikke deles eller misbruges til andre formål. Derudover må de respektive oplysninger kun behandles i forbindelse med det digitale grønne certifikat, og de kompetente myndigheder skal sikre, at oplysningerne slettes efterfølgende. Hvis der kræves et digitalt grønt certifikat til rejser mellem lande, er det helt afgørende, at alle medlemsstater har interoperable systemer med lige strenge databeskyttelsesregler, som foreskriver, at de registeransvarlige har pligt til at rådføre sig med deres nationale databeskyttelsesmyndigheder inden behandling af oplysninger. EØSU anbefaler, at der inddrages databeskyttelseksperter på europæisk og nationalt niveau for at sikre en korrekt gennemførelse.

4.16. EØSU advarer endvidere om, at det digitale grønne certifikat afslører følsomme medicinske personoplysninger om den rejsendes status med hensyn til vaccination, antistoffer og test. EØSU anbefaler derfor, at det digitale grønne certifikat udformes således, at disse oplysninger kun er synlige for den rejsende, og at tredjepersoner kun ser, at den pågældende opfylder en betingelse.

4.17. EØSU mener, at det digitale grønne certifikat også bør kunne indhentes ved hjælp af selvtest og blodprøver for covid-19-antistoffer. Praksis har vist, at blodprøver for covid-19-antistoffer er lige så velegnet som covid-19-restitutionscertifikatet.

4.18. Ifølge EØSU må det klarlægges, hvad der vil ske med de vacciner, som EMA i øjeblikket foretager en rullende gennemgang af. Dette er et særligt vigtigt spørgsmål for de EU-lande, der har brugt disse vacciner.

Bruxelles, den 27. april 2021.

Christa SCHWENG

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
