



Bruxelas, 18.10.2021
COM(2021) 649 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

apresentado em conformidade com o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE), a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19

1. INTRODUÇÃO

Em 14 de junho de 2021, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram o Regulamento (UE) 2021/953 que estabelece o Certificado Digital COVID da UE (a seguir, designado por «Regulamento»)¹. O Regulamento estabelece um para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19, a fim de facilitar a livre circulação dos cidadãos da UE e seus familiares durante a pandemia de COVID-19. O Regulamento é acompanhado pelo Regulamento (UE) 2021/954², que alarga o quadro do Certificado Digital COVID da UE aos nacionais de países terceiros que permaneçam ou residam legalmente no território de um Estado-Membro e que estejam autorizados a viajar para outros Estados-Membros em conformidade com o direito da UE.

O Certificado Digital COVID da UE é uma forma simples e segura de demonstrar o estatuto de uma pessoa relativamente à COVID-19. É gratuito e pode ser utilizado em formato digital e em papel³. O Certificado Digital COVID da UE tem sido um elemento crucial da resposta da Europa à pandemia de COVID-19. A sua rápida adoção e implementação permitiu aos cidadãos europeus circular livremente e em segurança e ao setor das viagens europeu reiniciar a sua atividade a tempo do verão de 2021. Atualmente, foram já emitidos mais de 591 milhões de Certificados Digitais COVID da UE.

O Certificado Digital COVID da UE é cada vez mais visto como um padrão internacional e uma referência mundial, estando muitos países terceiros a desenvolver soluções interoperáveis com o sistema da UE. O sistema não exige o intercâmbio de quaisquer dados pessoais e não existe uma base de dados da UE que armazene os dados contidos nos certificados. Atualmente, há 43 países e territórios interligados.

O Regulamento exige que a Comissão apresente um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho até 31 de outubro de 2021⁴. O presente relatório descreve a situação geral do Regulamento, em aplicação desde a sua adoção em 14 de junho de 2021. No período abrangido pelo relatório, a Comissão recolheu dados sobre a implementação técnica do Regulamento, incluindo: a ligação dos países terceiros ao sistema; os desenvolvimentos relativos à emissão dos certificados de recuperação e vacinação; a utilização dos certificados pelo setor dos transportes aéreos; e a utilização dos certificados pelos Estados-Membros para fins não relacionados com viagens.

¹ Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE), a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19 (JO L 211, 15.6.2021, p. 1).

² Regulamento (UE) 2021/954 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE) no que respeita a nacionais de países terceiros que permaneçam ou residam no território dos Estados-Membros durante a pandemia de COVID-19 (JO L 211 de 15.6.2021, p. 24).

³ Um modelo para o formato em papel está disponível em: https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/ehealth/docs/covid-certificate_paper_guidelines_en.pdf

⁴ Artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento.

Além dos tópicos exigidos pelo Regulamento, o presente relatório contém igualmente informações sobre outros desenvolvimentos relacionados com o Certificado Digital COVID da UE. Tal inclui a ligação dos países terceiros ao sistema do Certificado Digital COVID da UE, as orientações recebidas sobre o período de validade dos certificados de recuperação, os desenvolvimentos relativos à emissão dos certificados de vacinação e a utilização pelos Estados-Membros do Certificado Digital COVID da UE para fins internos.

2. EVOLUÇÃO DESDE A ADOÇÃO DO CERTIFICADO DIGITAL COVID DA UE

2.1. Implementação técnica

2.1.1. Número de Certificados Digitais COVID da UE emitidos

Em 13 de outubro de 2021, os Estados-Membros emitiram mais de 591 milhões de Certificados Digitais COVID da UE, dos quais 437 milhões de certificados de vacinação, 144 milhões de certificados de teste e 10 milhões de certificados de recuperação⁵. O anexo I contém uma discriminação pormenorizada por Estado-Membro.

2.1.2. EU Gateway e trabalho técnico

As especificações técnicas, normas e orientações tendo em vista uma emissão, uma verificação e uma aceitação comuns do Certificado Digital COVID da UE foram elaboradas conjuntamente pela Comissão e pelos Estados-Membros, no âmbito da eHealth Network⁶. Todas as especificações desenvolvidas pela eHealth Network baseiam-se em normas abertas e estão publicadas em fonte aberta no respetivo sítio Web⁷. Tal facilitou a interoperabilidade com os sistemas desenvolvidos pelos países terceiros (ver secção 2.2 infra).

De um modo geral, o sistema é versátil, sólido e capaz de integrar a heterogeneidade dos sistemas dos Estados-Membros. O regime de confiança do sistema de Certificados Digitais COVID da UE baseia-se numa infraestrutura pública essencial que assegura a autenticidade e a integridade dos certificados emitidos através de códigos de resposta rápida (códigos QR), assinados digitalmente. Os emitentes de certificados autorizados (por exemplo, hospitais ou laboratórios) convertem os dados exigidos pelo Regulamento num código QR e assinam depois digitalmente esse código, utilizando um algoritmo criptográfico assimétrico e a sua própria chave privada. As chaves públicas correspondentes dos emitentes, utilizadas para verificar a autenticidade, a integridade e a validade dos códigos QR assinados digitalmente, são trocadas através do Portal do Certificado Digital COVID da UE («EU Gateway»)⁸, gerido

⁵ Nos casos em que os Estados-Membros apenas puderam fornecer um valor total para os três tipos de certificados, esse valor foi incluído no número de certificados de vacinação emitidos, dado que estes constituem a grande maioria de certificados emitidos.

⁶ A eHealth Network é uma rede voluntária que liga as autoridades nacionais responsáveis pela saúde eletrónica designadas pelos Estados-Membros, criada com base no artigo 14.º da Diretiva 2011/24/UE.

⁷ https://ec.europa.eu/health/ehealth/covid-19_en

⁸ Para mais informações, ver o anexo IV da Decisão de Execução (UE) 2021/1073 da Comissão, de 28 de junho de 2021, que estabelece as especificações técnicas e regras para a execução do regime de confiança

e mantido pela Comissão⁹. As informações das chaves públicas (que não contêm dados pessoais) são depois transferidas entre infraestruturas digitais nacionais dos Estados-Membros (*back-ends*) através do EU Gateway e distribuídas a partir dos *back-ends* nacionais para o *software* de verificação dos dispositivos móveis.

Embora os Estados-Membros sejam responsáveis por desenvolver os seus *back-ends* nacionais e por implementar as respetivas soluções nacionais, a Comissão definiu implementações de referência para as aplicações de emissão, verificação e armazenamento dos certificados, que estão disponíveis publicamente em fonte aberta¹⁰. Para muitos Estados-Membros e países do EEE, as implementações de referência serviram portanto de base para o desenvolvimento das suas soluções nacionais. As implementações de referência também foram úteis para os países terceiros desenvolverem as suas soluções nacionais, e para se ligarem ao EU Gateway.

Estão em curso outros trabalhos para melhorar o sistema de Certificados Digitais COVID da UE na eHealth Network. Por exemplo, os Estados-Membros podem agora trocar, através do EU Gateway as regras nacionais em matéria de aceitação dos certificados. Tal permite controlar automaticamente essas regras através das aplicações de verificação, além da verificação da autenticidade dos códigos QR dos certificados. Além disso, é possível controlar de forma mais rápida e fiável os certificados de acordo com as regras nacionais, uma vez que já não é necessário um controlo manual do cumprimento das regras nacionais. Até à data, 13 países ligados ao EU Gateway carregaram as suas regras e 20 países descarregaram essas regras para as aplicações de verificação nacionais. A Comissão convida todos os Estados-Membros a partilharem as suas regras, tendo em conta que tal melhoraria a experiência de viagem e reduziria a incerteza para os passageiros.

No mesmo sentido, os Estados-Membros e a Comissão estão também a coordenar esforços em matéria de revogação dos certificados. De acordo com o Regulamento, por razões médicas e de saúde pública e em caso de emissão ou obtenção fraudulenta dos certificados os Estados-Membros devem poder elaborar e trocar com os outros Estados-Membros listas de revogação dos certificados. Tal aplica-se em casos limitados, em especial para revogar certificados que tenham sido emitidos erradamente, em caso de fraude ou na sequência da suspensão de um lote de vacinas COVID-19 que seja considerado defeituoso¹¹. O regime de confiança dos Certificados Digitais COVID da UE pode contribuir para a troca bilateral das listas de revogação dos certificados, contendo os identificadores únicos dos certificados revogados¹². Os peritos da eHealth Network estão a estudar a forma de alcançar tecnicamente este objetivo, preservando simultaneamente a natureza atual do tratamento de dados pelo EU

do Certificado Digital COVID da UE estabelecido pelo Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 230 de 30.6.2021, p. 32).

⁹ Considerando 51 do Regulamento.

¹⁰ <https://github.com/eu-digital-green-certificates>

¹¹ Considerando 19 do Regulamento.

¹² Artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento.

Gateway. É importante que os Estados-Membros apoiem este trabalho para desenvolver rapidamente uma solução.

2.2. Decisões de equivalência e interoperabilidade internacional

2.2.1. Quadro das decisões de equivalência do Certificado Digital COVID da UE

Dada a sua relevância para o Acordo sobre o **Espaço Económico Europeu**, o Regulamento foi incorporado nesse acordo e, como tal, é igualmente aplicável à Islândia, ao Listenstaine e à Noruega¹³. Para os outros países, em que são cumpridos determinados requisitos de interoperabilidade, o Regulamento estabelece que a Comissão pode adotar uma decisão para determinar a equivalência dos certificados de um país terceiro com os Certificados Digitais COVID da UE («**decisões de equivalência**»). Tal resulta na ligação desse país terceiro ao EU Gateway.

Qualquer país terceiro interessado em aderir ao sistema da UE é, em primeiro lugar, convidado a avaliar a sua conformidade com as especificações técnicas do sistema de Certificados Digitais COVID da UE. Se, após essa autoavaliação, o país terceiro considerar que está tecnicamente pronto, pode enviar um pedido oficial à Comissão. De seguida, a Comissão avalia o pedido, a fim de garantir o cumprimento de todos os requisitos técnicos. Durante este processo, todos os países terceiros são submetidos aos mesmos procedimentos técnicos de exame e ensaio que os aplicados aos Estados-Membros quando se ligaram ao sistema.

Para ajudar os países terceiros interessados em obter uma decisão de equivalência para o seu sistema de certificados COVID-19, as informações gerais e técnicas sobre o sistema de Certificados Digitais COVID da UE são partilhadas através do Serviço Europeu para a Ação Externa e das delegações da UE. Além disso, todos os requisitos técnicos podem ser acedidos publicamente no sítio Web da eHealth Network.

Uma vez que o objetivo do Regulamento é facilitar a livre circulação dos cidadãos da UE dentro da UE, as decisões de equivalência da Comissão visam permitir que os cidadãos da UE e seus familiares, quando sejam titulares de um certificado emitido por um país terceiro, possam utilizar esse certificado ao exercerem o direito de livre circulação. Pela mesma razão, o Regulamento, enquanto tal, não exige explicitamente que os países terceiros que desejam obter uma decisão de equivalência aceitem reciprocamente o Certificado Digital COVID da UE para viajar para os respetivos países. Contudo, antes de adotar qualquer decisão de equivalência, a Comissão solicitou a todos os países terceiros em causa que aceitassem o Certificado Digital COVID da UE e, até à data, todos confirmaram a sua aceitação.

Embora o Certificado Digital COVID da UE se destine a facilitar a livre circulação dentro da UE, o interesse dos países terceiros em ligarem-se ao sistema também facilita, indiretamente,

¹³ Decisão do Comité Misto do EEE n.º 187/2021 de 30 de junho de 2021, que altera o anexo V (Livre circulação de trabalhadores) e o anexo VIII (Direito de estabelecimento) do Acordo EEE.

a entrada de nacionais de países terceiros na UE. Devido à pandemia de COVID-19, está em vigor, desde meados de março de 2020, uma restrição às viagens não essenciais para a UE que tem sido coordenada com base numa recomendação do Conselho¹⁴. A referida recomendação foi alterada em 20 de maio de 2021, para permitir a entrada na UE de nacionais de países terceiros com a vacinação completa¹⁵. Embora a Recomendação estabeleça que os Estados-Membros podem aceitar os certificados de vacinação de um país terceiro em conformidade com a legislação nacional, desde que salvaguardada a necessidade de poderem verificar a autenticidade, a validade e a integridade dos certificados, o processo é facilitado quando é adotada uma decisão de equivalência para esse país.

Até 13 de outubro de 2021, foram estabelecidos contactos preliminares com 60 países terceiros ou territórios de países terceiros interessados, tendo 40 dos quais apresentado formalmente os resultados da autoavaliação relativa à sua preparação para aderirem ao sistema da UE. Com o Certificado Digital COVID da UE, a UE definiu uma tendência mundial e mostrou a sua liderança tecnológica a nível mundial no contexto da pandemia, conseguindo simultaneamente garantir a proteção e segurança dos dados, preservar o valor da centralidade do ser humano durante a transição digital e manter-se aberta ao mundo.

Para o efeito, o Regulamento contém duas bases jurídicas distintas: O artigo 3.º, n.º 10, e o artigo 8.º, n.º 2, em função da relação da UE com o país terceiro em causa no domínio da livre circulação.

2.2.2. Decisões de equivalência de acordo com o artigo 3.º, n.º 10

O artigo 3.º, n.º 10, do Regulamento habilita a Comissão a adotar atos de execução que estabeleçam que os certificados COVID-19 emitidos por países terceiros que tenham celebrado um acordo de livre circulação com a UE e os Estados-Membros, e que não incluam um mecanismo de incorporação de atos jurídicos da UE, são equivalentes aos Certificados Digitais COVID da UE.

Atualmente, esta disposição abrange apenas a **Suíça**, com a qual vigora o Acordo entre a União Europeia e os seus Estados-Membros e a Suíça sobre a livre circulação de pessoas¹⁶. Em 8 de julho de 2021, a Comissão adotou uma decisão de execução permitindo a ligação da

¹⁴ Recomendação (UE) 2020/912 do Conselho, de 30 de junho de 2020, relativa à restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE e ao eventual levantamento de tal restrição (JO L 208I de 1.7.2020, p. 1).

¹⁵ Recomendação (UE) 2021/816 do Conselho, de 20 de maio de 2021, que altera a Recomendação (UE) 2020/912 relativa à restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE e ao eventual levantamento de tal restrição (JO L 182 de 21.5.2021, p. 1).

¹⁶ Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro sobre a livre circulação de pessoas — Ata final — Declarações comuns — Informação sobre a entrada em vigor dos sete acordos com a Confederação Suíça nos setores da livre circulação de pessoas, dos transportes aéreos e terrestres, dos contratos públicos, da cooperação científica e tecnológica, do reconhecimento mútuo em matéria de avaliação da conformidade e no setor do comércio de produtos agrícolas (JO L 114 de 30.4.2002, p. 6).

Suíça ao sistema da UE¹⁷. Consequentemente, os certificados COVID-19 emitidos pela Suíça passaram a ser aceites nas condições referidas nos artigos 5.º, n.º 5, 6.º, n.º 5, e 7.º, n.º 8, do Regulamento.

2.2.3. Decisões de equivalência de acordo com o artigo 8.º, n.º 2

Com base no artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento, a Comissão pode adotar atos de execução que estabeleçam que os certificados COVID-19 interoperáveis emitidos por um país terceiro devem ser considerados equivalentes aos Certificados Digitais COVID da UE, para efeitos de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União por parte dos titulares. Até 13 de outubro de 2021, a Comissão adotou decisões de equivalência ao abrigo deste artigo sobre os certificados COVID-19 emitidos pelos seguintes países: Albânia¹⁸, Andorra¹⁹, Ilhas Faroé²⁰, Israel²¹, Mónaco²², Marrocos²³, Macedónia do Norte²⁴, Panamá²⁵, São Marinho²⁶, Turquia²⁷,

¹⁷ Decisão de Execução (UE) 2021/1126 da Comissão, de 8 de julho de 2021, que estabelece a equivalência dos certificados COVID-19 emitidos pela Suíça com os certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 243 de 9.7.2021, p. 49)

¹⁸ Decisão de Execução (UE) 2021/1477 da Comissão, de 14 de setembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pela República da Albânia com os certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 325 de 15.9.2021, p. 36).

¹⁹ Decisão de Execução (UE) 2021/1476 da Comissão, de 14 de setembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos por Andorra com os certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 325 de 15.9.2021, p. 33).

²⁰ Decisão de Execução (UE) 2021/1478 da Comissão, de 14 de setembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pelas Ilhas Faroé com os certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 325 de 15.9.2021, p. 39).

²¹ Decisão de Execução (UE) 2021/1482 da Comissão, de 14 de setembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pelo Estado de Israel com os certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 325 de 15.9.2021, p. 51).

²² Decisão de Execução (UE) 2021/1479 da Comissão, de 14 de setembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pelo Mónaco com os certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 325 de 15.9.2021, p. 42).

²³ Decisão de Execução (UE) 2021/1481 da Comissão, de 14 de setembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pelo Reino de Marrocos com os certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 325 de 15.9.2021, p. 48).

²⁴ Decisão de Execução (UE) 2021/1381 da Comissão, de 19 de agosto de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pela República da Macedónia do Norte com os certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 297 de 20.8.2021, p. 38).

²⁵ Decisão de Execução (UE) 2021/1480 da Comissão, de 14 de setembro de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pela República do Panamá com os certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 325 de 15.9.2021, p. 45).

²⁶ Decisão de Execução (UE) 2021/1273 da Comissão, de 30 de julho de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos por São Marinho com os certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 277 de 2.8.2021, p. 151).

Ucrânia²⁸ e o Estado da Cidade do Vaticano²⁹. Estão em preparação outras decisões de equivalência.

2.2.4. Interoperabilidade com os sistemas desenvolvidos a nível internacional

Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento, o regime de confiança do Certificado Digital COVID da UE deve assegurar a interoperabilidade com os sistemas tecnológicos estabelecidos a nível internacional.

A Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) desenvolveu recentemente a norma VDS-NC (*Visible Digital Seal for Non-Constrained Environments*)³⁰. A Comissão está atualmente a debater com a OACI formas para articular as especificações desta norma e do Certificado Digital COVID da UE. Existem vários desafios a este respeito, relacionados com as diferenças entre as duas normas, nomeadamente os *datasets*, a codificação das vacinas ou o tamanho do código ICAO VDS-NC QR, que podem dificultar a verificação se não forem utilizados leitores específicos. Simultaneamente, de acordo com as informações de que a Comissão dispõe, nenhum país terceiro implementou ainda sistemas de certificados COVID-19 baseados na norma VDS-NC da OACI³¹. Embora os debates técnicos prossigam, alcançar soluções viáveis pode exigir tempo e investimento financeiro por parte dos Estados-Membros. Além disso, com base no Regulamento, a adoção de decisões de equivalência respeita unicamente aos sistemas de certificados COVID-19 desenvolvidos por países terceiros, o que coloca dificuldades em relação às organizações internacionais.

Em 27 de julho de 2021, a OMS publicou o documento «Digital documentation of COVID-19 certificates: vaccination status: technical specifications and implementation guidance»³², sublinhando que o Certificado Digital COVID da UE cumpre as orientações da OMS e não constitui uma norma paralela ou contraditória. Em 26 de agosto de 2021, a Associação Internacional do Transporte Aéreo (IATA) instou os países a adotarem o Certificado Digital COVID da UE como uma norma mundial³³. Ao adotarem em 30 de setembro de 2021 os princípios de alto nível para uma retoma segura e sustentável das viagens internacionais, os

²⁷ Decisão de Execução (UE) 2021/1382 da Comissão, de 19 de agosto de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pela República da Turquia com os certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 297 de 20.8.2021, p. 41).

²⁸ Decisão de Execução (UE) 2021/1380 da Comissão, de 19 de agosto de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pela Ucrânia com os certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 297 de 20.8.2021, p. 35).

²⁹ Decisão de Execução (UE) 2021/1272 da Comissão, de 30 de julho de 2021, que estabelece a equivalência, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação na União, dos certificados COVID-19 emitidos pelo Estado da Cidade do Vaticano com os certificados emitidos em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 277 de 2.8.2021, p. 148).

³⁰ <https://www.icao.int/Security/FAL/TRIP/PublishingImages/Pages/Publications/Guidelines%20-%20VDS%20for%20Travel-Related%20Public%20Health%20Proofs.pdf>

³¹ Em 1 de outubro de 2021, a Austrália anunciou que começaria a emitir certificados conformes com a norma VDS-NC da OACI até ao final de outubro (<https://www.pm.gov.au/media/national-cabinet-statement-56>).

³² Número de referência OMS: WHO/2019-nCoV/Digital_certificates/vaccination/2021.1.

³³ <https://www.iata.org/en/pressroom/2021-releases/2021-08-26-01/>

membros do Grupo dos Sete (G7) reconheceram o «*desenvolvimento positivo do Certificado Digital COVID da UE, que está operacional a nível internacional*»³⁴.

2.3. Desenvolvimentos relativos à emissão de certificados de recuperação

2.3.1. Possibilidade de emissão de certificados de recuperação com base nos resultados de testes rápidos de antigénio

2.3.1.1. Orientações do Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças

A emissão de um certificado de recuperação com base num **teste rápido do antigénio**³⁵ positivo não está abrangida pelo Certificado Digital COVID da UE, apesar de constar da proposta original da Comissão, uma vez que, no momento da adoção, o ECDC considerou que a realização de testes rápidos de antigénio era suficiente para emitir certificados de teste, mas não para a emissão de certificados de recuperação. Tal deve-se ao facto de os testes rápidos de antigénio terem sido inicialmente concebidos e aprovados para testar pessoas sintomáticas já infetadas pelo SARS-CoV-2 e com uma carga viral elevada. Seria necessário melhorar o desempenho para limitar o número de falsos positivos resultantes dos testes rápidos de antigénio.

Desde então, o desempenho clínico dos testes rápidos de antigénio melhorou. Em maio de 2021, o grupo de trabalho técnico sobre os testes de diagnóstico da COVID-19 criado pelo Comité de Segurança da Saúde³⁶, responsável pela manutenção da lista comum da UE de testes rápidos de antigénio³⁷, instituiu um procedimento mais estruturado, coerente e rápido para atualizar a lista. Em 29 de junho de 2021, os peritos do grupo de trabalho técnico chegaram também a acordo sobre um certo número de novas definições e critérios, a ter em conta nos estudos de validação independentes que avaliam o desempenho clínico dos testes rápidos de antigénio para o diagnóstico da COVID-19, além dos estabelecidos na Recomendação do Conselho de 21 de janeiro de 2021³⁸.

Um dos critérios acordados foi uma maior taxa de especificidade, de 98 %. Atualmente, a lista comum da UE inclui testes rápidos de antigénio que foram avaliados através de estudos de avaliação independentes, com uma sensibilidade de ≥ 90 % (alguns até ≥ 95 %) e uma especificidade ≥ 98 %. Graças a esta melhor estimativa das características dos testes, a probabilidade de ter um teste falso positivo é agora inferior. Além disso, em julho de 2021, o grupo de trabalho técnico concordou em excluir da lista os testes rápidos de antigénio

³⁴ <https://www.gov.uk/government/publications/g7-high-level-principles-for-a-safe-and-sustainable-resumption-of-international-travel/g7-high-level-principles-for-a-safe-and-sustainable-resumption-of-international-travel>

³⁵ «Teste rápido de antigénio», um teste baseado na deteção de proteínas virais (antigénios) através de um imunodoseamento de fluxo lateral, que produz resultados em menos de 30 minutos.

³⁶ https://ec.europa.eu/health/security/crisis-management/twg_covid-19_diagnostic_tests_en

³⁷ https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/preparedness_response/docs/covid-19_rat_common-list_en.pdf

³⁸ Recomendação do Conselho, de 21 de janeiro de 2021, relativa a um quadro comum para a utilização e a validação dos testes rápidos de deteção de antigénios para a COVID-19 e o reconhecimento mútuo dos resultados dos testes na UE (JO C 24 de 22.1.2021, p. 1).

realizados através da saliva e outros tipos de amostra alternativos, bem como os testes rápidos de antígeno, aumentando mais ainda a provável coerência do desempenho dos testes incluídos na lista.

Tendo em conta os desenvolvimentos acima referidos, o ECDC apoia agora a emissão de certificados de recuperação a pessoas que tenham recebido um resultado positivo para a infeção pelo SARS-CoV-2, na sequência de um teste rápido de antígeno constante da lista comum e atualizada dos testes rápidos de antígeno da COVID-19 (para mais informações, ver anexo II).

2.3.1.2. Avaliação pela Comissão

Com base nas orientações do ECDC, a Comissão consultou os peritos dos Estados-Membros em diferentes instâncias, como o Comité de Segurança da Saúde, a eHealth Network e o grupo de trabalho técnico sobre testes de diagnóstico da COVID-19, a fim de obter mais informações científicas e técnicas sobre a possibilidade de emissão de certificados de recuperação com base nos resultados positivos dos testes rápidos de antígeno.

Na sequência dessas consultas, a Comissão conclui que, de momento, não existe apoio suficiente entre os peritos dos Estados-Membros para a emissão de certificados de recuperação apenas com base no resultado de um teste rápido de antígeno, ou seja, sem confirmação através de um teste de reação em cadeia da polimerase de transcrição reversa (RT-PCR). Vários peritos dos Estados-Membros consideram que os testes rápidos de antígeno ainda não são suficientemente fiáveis em termos de nível de especificidade, tendo vários relatórios referido questões de qualidade, em especial relacionadas com o elevado nível de falsos positivos. De acordo com os peritos, as atuais políticas de testes na maioria dos Estados-Membros exigem um teste de confirmação RT-PCR em caso de resultado positivo de um teste rápido de antígeno. Se for positivo, o resultado do teste de confirmação RT-PCR serve de base para a emissão do certificado de recuperação.

Tendo em conta o que precede, a Comissão continuará por enquanto a monitorizar esta questão e poderá considerar a eventual adoção de um ato delegado para alterar o Regulamento numa data posterior, a fim de permitir a emissão de certificados de recuperação com base nos resultados dos testes rápidos de antígeno³⁹.

2.3.2. Possibilidade de emissão de certificados de recuperação com base nos resultados de testes de anticorpos

2.3.2.1. Orientações do Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças

Em maio de 2021, o ECDC e o Centro Comum de Investigação publicaram um relatório técnico sobre a utilização dos **testes de anticorpos** para o SARS-CoV-2 no contexto dos

³⁹ Com base no artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento.

Certificados Digitais COVID da UE⁴⁰, que enumera os principais pontos a considerar no que diz respeito à sua recomendação de não prever a emissão de certificados de recuperação com base nos resultados dos testes de anticorpos. Nomeadamente:

- Um resultado positivo no teste de anticorpos não pode fornecer qualquer indicação sobre o momento de infeção nem pode excluir uma infeção já existente.
- Mesmo que os testes de anticorpos apresentem alguma prova de resposta imunitária, não se sabe se os níveis de anticorpos oferecem proteção suficiente ou qual a duração dessa proteção.
- Não se sabe ainda se os anticorpos detetados pelos testes comerciais atualmente utilizados podem evitar a infeção pelas novas variantes SARS-CoV-2 emergentes.
- Dada a variedade de testes de anticorpos, a comparação dos seus resultados é extremamente difícil devido à falta de normalização.
- Os testes de anticorpos direcionados para a proteína *spike* não são capazes de distinguir entre as pessoas anteriormente infetadas e as pessoas que receberam, pelo menos, uma dose de uma vacina.

O ECDC analisou estas conclusões (para mais informações, ver anexo II) e considera que os pontos acima referidos permanecem válidos e que não houve alterações substanciais na evidência científica. Consequentemente, o ECDC considera que os testes de anticorpos atualmente disponíveis não são adequados para avaliar o momento de infeção e o estado de imunidade de um indivíduo. Por conseguinte, os resultados positivos dos testes de anticorpos não são considerados suficientes para a emissão de certificados de recuperação.

2.3.2.2. Avaliação pela Comissão

Com base nas orientações do ECDC, a Comissão não está atualmente a ponderar a adoção de um ato delegado para alterar o Regulamento, a fim de permitir a emissão de certificados de recuperação baseada em testes de anticorpos. A Comissão pode reconsiderar a sua posição com base em novas orientações do ECDC.

2.3.3. Período de validade dos certificados de recuperação

2.3.3.1. Orientações do Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças

Em conformidade com o ponto 3, alínea h), do anexo do Regulamento, a **validade dos certificados de recuperação** está hoje limitada a 180 dias após a data do primeiro resultado positivo do teste de amplificação de ácidos nucleicos (TAAN)⁴¹. Tal deve-se ao conhecimento atualmente limitado sobre a duração da imunidade das pessoas infetadas pelo

⁴⁰ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Use-of-antibody-tests-for-SARS-COV-2-in-the-context-of-Digital-Green-Certificates.pdf>

⁴¹ Tais como a reação em cadeia da polimerase com transcrição reversa (RT-PCR), a amplificação isotérmica mediada por *loop* (LAMP) e as técnicas de amplificação mediada por transcrição (TMA), utilizadas para detetar a presença do ácido ribonucleico (ARN) do SARS-CoV-2.

SARS-CoV-2. Não foi ainda estabelecida uma correlação entre a imunidade medida e a proteção clínica contra a infeção pelo SARS-CoV-2.

A validade dos certificados de recuperação depende de novas provas científicas sobre a duração da imunidade protetora após uma infeção natural e a eficácia de uma infeção anterior na presença de variantes presentes e possivelmente futuras do SARS-CoV-2, que é um processo dinâmico em constante evolução.

Após ter examinado todas as informações disponíveis, o ECDC considera que atualmente não existem provas suficientes para justificar um aumento do período de validade dos certificados de recuperação além dos 180 dias (para mais informações, ver anexo II).

2.3.3.2. Avaliação pela Comissão

Com base nas orientações do ECDC, a Comissão não está atualmente a ponderar a adoção de um ato delegado para alterar o Regulamento, a fim de aumentar o período de validade dos certificados de recuperação além dos 180 dias após a data do primeiro resultado positivo TAAN.

2.4. Desenvolvimentos relativos à emissão de certificados de recuperação

2.4.1. Período de validade dos certificados de vacinação

2.4.1.1. Orientações do Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças

De acordo com o Regulamento, cabe aos Estados-Membros decidir por quanto tempo aceitar a validade dos certificados de vacinação e se apenas a aceitação de vacinas aprovadas pela UE é obrigatória. A aceitação de vacinas contra a COVID-19 que tenham concluído o procedimento de listagem da OMS para utilizações de emergência⁴² é opcional. A Agência Europeia de Medicamentos (EMA) avaliou recentemente a utilização de uma dose de reforço da vacina contra a COVID-19 Comirnaty (da BioNTech/Pfizer), para pessoas com idades compreendidas entre os 18 e os 55 anos, com sistemas imunitários normais⁴³. Com base em dados que mostram um aumento dos níveis de anticorpos quando uma dose de reforço é administrada aproximadamente 6 meses após a segunda dose a estas pessoas, a EMA concluiu que as doses de reforço podem ser consideradas pelo menos 6 meses após a segunda dose para pessoas com idade igual ou superior a 18 anos.

De acordo com o ECDC⁴⁴, os dados atualmente disponíveis sobre a eficácia das vacinas e a duração da proteção mostram que todas as vacinas autorizadas pela UE são atualmente altamente protetoras contra a hospitalização relacionada com a COVID-19, a doença grave e

⁴² <https://extranet.who.int/pqweb/key-resources/documents/status-covid-19-vaccines-within-who-eulpq-evaluation-process>

⁴³ <https://www.ema.europa.eu/en/news/comirnaty-spikevax-ema-recommendations-extra-doses-boosters>

⁴⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/covid-19-public-health-considerations-additional-vaccine-doses>

a morte. Embora possa ser necessário administrar doses adicionais a grupos clinicamente vulneráveis (pessoas imunossuprimidas, idosos, etc.) e vários Estados-Membros da UE já o façam, o ECDC conclui que não existe uma necessidade urgente de administrar doses de reforço de vacinas a indivíduos totalmente vacinados da população em geral.

2.4.1.2. Avaliação pela Comissão

Tendo em conta a ausência de provas científicas conclusivas sobre a diminuição da imunidade após um determinado período de tempo, a Comissão não está atualmente a considerar a possibilidade de alterar o Regulamento para especificar a validade dos certificados de vacinação. A Comissão continuará a monitorizar de perto esta questão à medida que os dados científicos evoluírem.

É igualmente importante sublinhar que, quando são administradas doses de reforço, tal não afeta a validade dos certificados emitidos no âmbito do ciclo de vacinação primária. Na sequência dos debates técnicos na eHealth Network, a Comissão está atualmente a preparar um ato de execução que altera as especificações técnicas do Certificado Digital COVID da UE⁴⁵, a fim de assegurar a existência de regras uniformes para a codificação de doses adicionais de vacina contra a COVID-19 nos certificados de vacinação emitidos ulteriormente.

2.5. Informação recebida dos Estados-Membros

2.5.1. Informação recebida com base no artigo 11.º do Regulamento

A Comissão monitoriza a aplicação do Regulamento pelos Estados-Membros. Tal é efetuado paralelamente à monitorização da aplicação da Recomendação 2020/1475 do Conselho⁴⁶, que estabelece uma abordagem coordenada para restringir a livre circulação em resposta à pandemia de COVID-19, com base num mapa de «semáforos» publicado semanalmente pelo ECDC⁴⁷. A fim de utilizar da melhor forma o sistema de Certificados Digitais COVID da UE, o Conselho, na sequência de uma proposta da Comissão, alterou a recomendação em junho de 2021⁴⁸. A recomendação apela, nomeadamente, a uma compreensão coordenada da noção de «vacinação completa» e dos prazos de validade dos testes no contexto das viagens. As informações dos Estados-Membros sobre o Certificado Digital COVID da UE são obtidas

⁴⁵ Decisão de Execução (UE) 2021/1073 da Comissão, de 28 de junho de 2021, que estabelece as especificações técnicas e regras para a execução do regime de confiança do Certificado Digital COVID da UE estabelecido pelo Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 230 de 30.6.2021, p. 32).

⁴⁶ Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho, de 13 de outubro de 2020, sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19 (JO L 337 de 14.10.2020, p. 3).

⁴⁷ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>

⁴⁸ Recomendação (UE) 2021/961 do Conselho, de 14 de junho de 2021, que altera a Recomendação (UE) 2020/1475 sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19 (JO L 213I de 16.6.2021, p. 1).

através de quadros recapitulativos apresentados pelos Estados-Membros à Comissão e ao Conselho, e estão igualmente disponíveis na plataforma Re-open EU⁴⁹.

O Regulamento prevê que, sem prejuízo da competência dos Estados-Membros para impor restrições por motivos de saúde pública, caso os Estados-Membros aceitem certificados de vacinação, certificados de teste indicando um resultado negativo ou certificados de recuperação, devem abster-se de impor restrições adicionais à livre circulação, a menos que sejam necessárias e proporcionadas para o efeito de salvaguardar a saúde pública em resposta à pandemia de COVID-19⁵⁰.

Sempre que um Estado-Membro exija que os titulares de Certificados Digitais COVID da UE sejam submetidos, após a entrada no seu território, a quarentena ou autoisolamento ou que sejam testados para detetar a infeção pelo SARS-CoV-2, ou sempre que um Estado-Membro impuser outras restrições aos titulares desses certificados, por rápido agravamento da situação epidemiológica num Estado-Membro, devido por exemplo a uma variante do SARS-CoV-2 de preocupação ou interesse, esse Estado-Membro deve informar em conformidade a Comissão e os outros Estados-Membros⁵¹. Os Estados-Membros devem fornecer as informações sob a forma de notificação formal à Comissão e ao Conselho. Até 13 de outubro de 2021, a Dinamarca, a Irlanda, Malta e a Eslováquia forneceram informações nos termos desta disposição. Os requisitos adicionais notificados por estes Estados-Membros correspondem a testes adicionais após a chegada de titulares de certificados de teste provenientes de zonas de risco mais elevado, à quarentena para titulares de certificados de teste provenientes de zonas com variantes de preocupação ou interesse, ou a requisitos de quarentena para viajantes não vacinados. As razões invocadas por estes Estados-Membros foram elevadas taxas de notificação de casos ou a deteção de variantes que suscitam preocupação ou interesse, nomeadamente a variante Delta (numa fase em que esta variante não era ainda a estirpe dominante do SARS-CoV-2 em toda a UE)⁵². A duração das medidas variou, tendo vigorado até meados de julho, o final de setembro de 2021, outubro de 2021, ou por um período indeterminado. Os Estados-Membros em causa indicaram que as restrições eram objeto de uma avaliação contínua. A Comissão continuará a acompanhar a conformidade das medidas de saúde pública dos Estados-Membros que afetam o direito dos cidadãos à livre circulação com o direito da UE, em especial com os princípios da não discriminação e da proporcionalidade.

2.5.2. Outra informação sobre a aplicação do Regulamento

O Regulamento estabelece que **os certificados de vacinação devem ser emitidos pelo Estado-Membro onde a vacina foi administrada**. Se os cidadãos forem vacinados em dois Estados-Membros diferentes, o primeiro Estado-Membro deve emitir um Certificado Digital COVID da UE indicando a primeira dose e o segundo Estado-Membro deve emitir, mediante

⁴⁹ <https://reopen.europa.eu/en>

⁵⁰ Artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento.

⁵¹ Artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento.

⁵² Ver também: <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/variants-concern>

apresentação de prova de que a primeira dose foi administrada noutro Estado-Membro, um Certificado Digital COVID da UE indicando a segunda dose (o certificado deve indicar «2/2»). No entanto, em certos casos, os cidadãos comunicaram dificuldades na obtenção de um Certificado Digital COVID da UE que indique corretamente a administração da segunda dose, mesmo apresentando prova da primeira dose.

Alguns Estados-Membros ainda não encontraram uma solução satisfatória para a emissão de **Certificados Digitais COVID da UE para certas categorias de pessoas**. Tal sucede principalmente com os certificados de vacinação. Foram sobretudo comunicados problemas com pessoas que não residem permanentemente no Estado-Membro em causa, pessoas sem seguro de saúde no Estado-Membro ou pessoas sem registo nacional ou número de segurança social no Estado-Membro⁵³. Alguns Estados-Membros também se depararam com dificuldades na criação de um sistema que permitisse a emissão (atempada) de certificados de teste aos viajantes residentes noutros Estados-Membros.

No que diz respeito ao **formato** dos Certificados Digitais COVID da UE, foram comunicadas algumas dificuldades em relação às versões em papel dos certificados de teste e a necessidade de poder receber os certificados em papel. Alguns Estados-Membros não emitem certificados de teste em papel, argumentando que quando enviam os certificados de teste por correio a sua chegada ocorre após o período de validade. Foi igualmente referido que a emissão de Certificados Digitais COVID da UE em papel pelos prestadores de cuidados de saúde nem sempre é gratuita.

A Comissão mantém contactos regulares com os Estados-Membros a nível técnico para a implementação do Certificado Digital COVID da UE. Algumas das questões acima descritas já foram resolvidas. Nomeadamente: a Bélgica confirmou que não é necessária identificação eletrónica para receber um certificado de teste; a Croácia confirmou que emite certificados de vacinação aos cidadãos da UE em mobilidade; a Alemanha confirmou que os resultados dos testes rápidos de antígeno também são emitidos em papel; a Irlanda confirmou que os prestadores de testes de COVID-19 estão a emitir certificados de teste num formato conforme com o Regulamento; e Espanha confirmou que os cidadãos da UE não residentes vacinados ou testados neste país podem receber um Certificado Digital COVID da UE.

Surgiram também problemas em alguns Estados-Membros, como assinalados pelos cidadãos, relacionados com disparidades no nome mencionado nos documentos de viagem e no Certificado Digital COVID da UE. Em 26 de julho de 2021, foi publicada uma retificação⁵⁴ da versão francesa do Regulamento, a fim de precisar que os certificados devem incluir “*nom(s) et prénom(s)*” em vez de “*nom(s) de famille et prénom(s)*”, para evitar uma possível

⁵³ Embora os dados relativos ao sistema de saúde e os números de registo nacionais (caso existam) não estejam incluídos no próprio Certificado Digital COVID da UE, esse dados são por vezes tratados ao processar a (re)emissão dos certificados em conformidade com as regras nacionais.

⁵⁴ Rectificatif au règlement (UE) 2021/953 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2021 relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 (JO L 265 de 26.7.2021, p. 49).

confusão com o nome de nascimento. A Comissão indicou aos Estados-Membros que o nome incluído no certificado deve corresponder ao nome indicado nos documentos de viagem do titular. Quando ocorram erros, os cidadãos devem ser incentivados a entrar em contacto com as autoridades nacionais que emitiram o certificado para os corrigir.

No que diz respeito à aplicação do Regulamento (UE) 2021/954, não foram comunicados problemas específicos relacionados com a emissão dos Certificados Digitais COVID da UE a nacionais de países terceiros que permaneçam ou residam legalmente no território de um Estado-Membro e que gozem do direito de viajar para outros Estados-Membros em conformidade com o direito da UE. No entanto, tal resulta provavelmente do facto de os Estados-Membros terem criado um sistema único para a emissão dos Certificados Digitais COVID da UE, aplicável tanto aos cidadãos da UE como aos nacionais de países terceiros que residem legalmente no seu território. Além disso, no que diz respeito aos visitantes de curta duração, tal pode ser explicado pela ausência de obrigação, por parte dos Estados-Membros, de emitirem um Certificado Digital COVID da UE a pessoas com prova de vacinação num país terceiro. Nos termos do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento, essa emissão é facultativa, embora vários Estados-Membros ofereçam esta possibilidade.

Para prestar informações adicionais aos cidadãos, a Comissão publicou perguntas frequentes sobre o Certificado Digital COVID da UE, as vacinas e as restrições de viagem⁵⁵.

2.5.3. Informação recebida com base no artigo 15.º do Regulamento (período de introdução gradual)

O Regulamento é aplicável desde 1 de julho de 2021. A partir desta data, qualquer Estado-Membro que não pudesse emitir os Certificados Digitais COVID da UE deveria informar desse facto a Comissão e os outros Estados-Membros⁵⁶. Se contivessem os dados constantes do anexo, os certificados COVID-19 emitidos por esse Estado-Membro num formato não conforme com o Regulamento deveriam ser aceites pelos outros Estados-Membros até 12 de agosto de 2021. A Comissão recebeu informações de oito Estados-Membros neste contexto⁵⁷, apenas envolvendo por vezes um atraso de alguns dias.

A fim de assegurar uma implementação harmoniosa do sistema, a Comissão incentivou os Estados-Membros no sentido de começarem a emitir Certificados Digitais COVID da UE ainda antes da sua entrada em vigor⁵⁸. A Comissão apoiou este processo lançando o EU Gateway em 1 de junho de 2021⁵⁹. Dado que não são trocados dados pessoais através do EU Gateway, os Estados-Membros puderam utilizar as várias funções deste portal ainda antes da

⁵⁵ Disponível em: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/movement-and-residence/eu-digital-covid-certificate-vaccinations-and-travel-restrictions_en

⁵⁶ Artigo 15.º, n.º 2, do Regulamento.

⁵⁷ Dinamarca, Finlândia, França, Irlanda, Malta, Eslováquia, Espanha e Suécia.

⁵⁸ Considerando 12 da Proposta de Recomendação do Conselho que altera a Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho, de 13 de outubro de 2020, sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19 (COM(2021) 294 final).

⁵⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2721

entrada em vigor do Regulamento. No mesmo dia, os primeiros Estados-Membros começaram a emitir certificados⁶⁰ e, no total, 21 Estados-Membros anteciparam o prazo de 1 de julho de 2021⁶¹. Tal resultou de um compromisso claro assumido pelos Estados-Membros em relação ao Certificado Digital COVID da UE e em resposta ao objetivo de abrir a Europa aos seus cidadãos a tempo da época de verão.

2.6. Setor dos transportes aéreos

O setor dos transportes aéreos foi um dos primeiros setores a utilizar em grande escala o Certificado Digital COVID da UE e representa um bom caso de estudo para compreender o funcionamento do certificado na prática. A Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação e o ECDC atualizaram as suas recomendações no protocolo de segurança sanitária na aviação no contexto da COVID-19, tendo em vista o seu alinhamento com o Certificado Digital COVID da UE, imediatamente após a adoção do Regulamento⁶².

O Regulamento deixa aos Estados-Membros a decisão sobre as modalidades de verificação dos certificados. Um inquérito da Comissão junto dos Estados-Membros sobre a verificação do Certificado Digital COVID da UE para viagens aéreas revelou, pelo menos, 15 formas diferentes de organização do processo de verificação, suscitando o risco de uma significativa duplicação de esforços, falta de clareza e atrasos para os passageiros.

Respondendo a esta questão, a Comissão publicou uma comunicação com recomendações aos Estados-Membros destinadas a simplificar a verificação⁶³. A fim de evitar controlos desnecessários do Certificado Digital COVID da UE por mais de uma entidade (operadores de companhias aéreas, operadores aeroportuários, autoridades públicas, etc.), a Comissão recomendou um processo «one-stop» de verificação antes da partida. A verificação deveria também ser efetuada o mais cedo possível e, de preferência, antes da chegada do passageiro ao aeroporto de partida, e os Estados-Membros foram incentivados a garantir a prestação de informações completas, compreensíveis e atempadas aos operadores e aos viajantes sobre os requisitos e procedimentos de verificação.

Embora o número de passageiros dos transportes aéreos continue a ser significativamente inferior aos níveis anteriores à pandemia, a associação de aeroportos Airports Council International (ACI) Europe comunicou que os dados preliminares relativos a julho de 2021 revelaram que o volume total de passageiros mais do que duplicou em relação a julho de 2020, com melhorias significativas em comparação com o segundo trimestre de 2021. A ACI

⁶⁰ Bulgária, Chéquia, Dinamarca, Alemanha, Grécia, Croácia e Polónia.

⁶¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3343

⁶³ Comunicação da Comissão, «Tirar partido dos benefícios dos Certificados Digitais COVID da UE: apoiar a livre circulação dos cidadãos e a recuperação do setor do transporte aéreo através de orientações e de recomendações dirigidas aos Estados-Membros da UE» (C(2021) 5594 final, 22 de julho de 2021).

Europe atribui esta alteração à aplicação do Certificado Digital COVID da UE e flexibilização das restrições de viagem⁶⁴.

Neste contexto, estão atualmente a ser consideradas outras funcionalidades do sistema de Certificado Digital COVID da UE, incluindo funcionalidades melhoradas das carteiras digitais e uma solução de bilhética que mostre como as companhias aéreas e outros operadores de serviços de transporte podem integrar sem descontinuidades as provas da verificação dos certificados nos procedimentos de *check-in* sem partilhar dados pessoais.

2.7. Utilização do Certificado Digital COVID da UE para fins nacionais

O Regulamento aplica-se à utilização dos certificados para viajar na UE durante a pandemia de COVID-19. Não exige nem proíbe outras utilizações dos certificados e a utilização dos certificados COVID-19 para fins nacionais, nomeadamente para o acesso a determinados eventos ou recintos, extravasa o âmbito de aplicação do Regulamento.

Sempre que os Estados-Membros decidam utilizar o Certificado Digital COVID da UE para outros fins, tal deve ser previsto na legislação nacional, que tem de cumprir, em especial, os requisitos em matéria de proteção de dados⁶⁵. Simultaneamente, sempre que um Estado-Membro estabeleça um sistema de certificados COVID-19 para fins nacionais, deve assegurar que os Certificados Digitais COVID da UE também podem ser utilizados e são plenamente aceites⁶⁶. O objetivo é garantir que os viajantes que se deslocam para outro Estado-Membro não tenham de obter um certificado nacional adicional. Desta forma, garante-se que o sistema interoperável do Certificado Digital COVID da UE é utilizado em todo o seu potencial.

Num inquérito realizado em setembro de 2021, vinte Estados-Membros⁶⁷ indicaram que utilizam o Certificado Digital COVID da UE para este efeito. Cinco Estados-Membros⁶⁸ observaram que a utilização nacional dos certificados estava a ser considerada. Os Estados-Membros utilizam o certificado para o acesso a grandes eventos (largamente o caso de utilização mais comum), restaurantes, cinemas e museus, clubes noturnos, ginásios e outras instalações desportivas, profissões de contacto próximo, como cabeleireiros, institutos de beleza e massagem, hotéis, hospitais e lares, ou universidades e escolas.

⁶⁴ https://mcusercontent.com/66a62c6d1a4692e5a3b79a788/files/6ddf5241-a7e7-b614-e826-04720e836172/21_09_17_Holiday_season_improvements_in_passenger_traffic_cannot_be_called_a_recovery_says_airport_body_as_gradual_gains_already_plateau_across_Europe.03.pdf

⁶⁵ Considerando 48 do Regulamento.

⁶⁶ Considerando 49 do Regulamento.

⁶⁷ Bélgica, Chéquia, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Irlanda, Grécia, França, Croácia, Itália, Chipre, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Áustria, Polónia, Portugal e Eslovénia. Tendo em conta os progressos alcançados na sua campanha de vacinação, a Dinamarca suprimiu entretanto a obrigação de apresentação do certificado para fins nacionais.

⁶⁸ Bulgária, Espanha, Países Baixos, Roménia e Finlândia.

3. CONCLUSÃO E PRÓXIMOS PASSOS

Quando inicialmente propostos pela Comissão em março de 2021⁶⁹, muitos manifestaram dúvidas em relação aos planos da Comissão de instituir e garantir a operacionalidade do sistema a tempo da época de verão. Contudo, o facto de o Parlamento Europeu e o Conselho só terem demorado três meses para chegar a acordo — e os Estados-Membros e a Comissão precisarem apenas de mais duas semanas para que o sistema ficasse operacional — demonstra que, em conjunto, as instituições da UE e os Estados-Membros são capazes de agir rapidamente.

O Certificado Digital COVID da UE provou ser um enorme êxito no quadro dos esforços desenvolvidos pela Europa para combater e atenuar o impacto da pandemia de COVID-19 na sociedade e economia. O certificado facilita as viagens e tem sido crucial para apoiar a indústria europeia do turismo, duramente atingida. O Certificado Digital COVID da UE é também um êxito mundial. Hoje constitui uma referência em todo o mundo e o único sistema em funcionamento a nível internacional. É utilizado por países em quatro continentes. Representa também o primeiro exemplo de um registo eletrónico interoperável, implantado em grande escala num curto período de tempo num número tão elevado de países.

Este êxito é apreciado igualmente pelos cidadãos. De acordo com um inquérito Eurobarómetro publicado em setembro de 2021, cerca de dois terços (65 %) dos respondentes concordam que o Certificado Digital COVID da UE é o meio mais seguro para viajar gratuitamente na Europa durante a pandemia de COVID-19⁷⁰.

Embora o Regulamento tenha uma aplicação limitada no tempo, o Certificado Digital COVID da UE demonstrou que é possível desenvolver um sistema seguro, que preserva a privacidade e protege os dados, de uma forma acessível. Os certificados estão disponíveis gratuitamente, em formato digital e em papel, e são legíveis tanto por máquina como pelos seres humanos. Trata-se, por conseguinte, de um caso prático importante para o desenvolvimento de uma «caixa de ferramentas» para a identidade digital da UE⁷¹.

O Regulamento é atualmente aplicável até 30 de junho de 2022⁷². Até 31 de março de 2022, a Comissão apresentará ao Parlamento Europeu e ao Conselho outro relatório sobre a aplicação do Regulamento, que poderá ser acompanhado de uma proposta legislativa destinada a prorrogar esse período de aplicação, tendo em conta a evolução da situação epidemiológica no que diz respeito à pandemia de COVID-19⁷³.

⁶⁹ COM(2021) 130 final.

⁷⁰ Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2021/soteu-flash-survey/soteu-2021-report-en.pdf>

⁷¹ Recomendação (UE) 2021/946 da Comissão, de 3 de junho de 2021, relativa a um conjunto de instrumentos comuns a nível da União para uma abordagem coordenada do quadro europeu para a identidade digital. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021H0946&qid=1478030835186>

⁷² Artigo 17.º do Regulamento.

⁷³ Artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento.

No entanto, a Comissão não exclui que venha a apresentar essa proposta numa fase anterior, a fim de garantir que, por razões de segurança jurídica, o processo legislativo necessário possa ser concluído com antecedência suficiente antes de junho de 2022. Nomeadamente, a referida prorrogação pode ser necessária se for provável que a pandemia não terminará a tempo do verão de 2022 e caso a não prorrogação do Certificado Digital COVID da UE possa resultar em restrições adicionais à livre circulação, já que os cidadãos da UE deixariam de poder utilizar uma forma eficaz, segura e que garante a sua privacidade para provar o seu estado de saúde em relação à COVID-19. Qualquer proposta da Comissão no sentido de prorrogar o Regulamento será limitada no tempo, uma vez que o objetivo da Comissão é regressar a uma livre circulação sem restrições logo que a situação epidemiológica o permita.