



EUROPA-KOMMISSIONENS SVAR

PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING

Værktøjer, der gør det lettere at rejse inden for EU
under covid-19-pandemien

Relevante initiativer med alt fra stor til begrænset virkning

Indholdsfortegnelse

I. SAMMENFATNING AF KOMMISSIONENS SVAR.....	2
II. KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRETTENS VÆSENTLIGSTE BEMÆRKNINGER.....	3
1. Udvikling af portalen for kontaktopsporing	3
2. Brugen af EU's kontaktopsporingsformularværktøjer og portalen for kontaktopsporing.....	4
3. Udvikling af en tilbagekaldelsesmekanisme for EU's digitale covidcertifikat	4
4. Sikkerhedskontrol og falske certifikater.....	5
5. EU's digitale covidcertifikat som en international standard og rejseformidler	6
III. KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRETTENS ANBEFALINGER.....	6
1. Anbefaling 1 — Håndtér årsagerne til den lave udbredelse af EU's digitale kontaktopsporingsformularer	6
2. Anbefaling 2 — Strømlin kommunikation om hændelser knyttet til EU's digitale certifikat.....	6
3. Anbefaling 3 — Forbered relevante EU-værktøjer til fremtidige kriser	7

Dette dokument indeholder Europa-Kommissionens svar på bemærkninger i Revisionsrettens særberetning, jf. artikel 259 i [finansforordningen](#), og offentliggøres sammen med den pågældende særberetning.

I. SAMMENFATNING AF KOMMISSIONENS SVAR

For at lette den frie bevægelighed i EU og beskytte folkesundheden under covid-19-pandemien udviklede Kommissionen i tæt samarbejde med medlemsstaterne en række digitale værktøjer. Disse værktøjer omfattede EU's digitale covidcertifikat¹, en portal, der forbandt nationale kontaktopsporingsapplikationer i hele EU, og bestræbelser på at fremme en harmoniseret tilgang til kontaktopsporingsformularer.

EU's digitale covidcertifikat er en fælles ramme for udstedelse, kontrol og godkendelse af interoperable covid-19-vaccinations-, test- eller restitutionscertifikater. EU's digitale covidcertifikater accepteres i alle medlemsstater, hvilket gør det lettere for EU-borgere at rejse under pandemien. EU's digitale covidcertifikat er udviklet i tæt samarbejde med eksperter fra medlemsstaterne, der er repræsenteret i e-sundhedsnetværket og Udvalget for Sundhedssikkerhed², og under dets udvikling lagde Kommissionen særlig vægt på at sikre, at det afspejler EU's grundlæggende værdier og principper såsom ikkeforskelsbehandling, beskyttelse af personoplysninger, privatlivets fred, sikkerhed og åbenhed.

EU's digitale covidcertifikat har været et afgørende element i Europas reaktion på covid-19-pandemien. I september 2022 var der alene udstedt mere end 2 mia. certifikater i EU/EØS. Certifikatets succes har også bidraget til at fremskynde digitaliseringen af sundhedsplejen i alle medlemsstaterne. Kommissionen og medlemsstaterne overvejer, hvordan den tekniske infrastruktur, der ligger til grund for EU's digitale covidcertifikat, potentielt kan anvendes til andre formål i fremtiden. EU's digitale covidcertifikat tiltrak også betydelig interesse fra lande uden for EU. Pr. oktober 2022 har 49 tredjelande og territorier på fem kontinenter tilsluttet sig systemet³, efter at deres systemer var blevet anset for at svare til rammen for EU's digitale covidcertifikat⁴.

Rammen for EU's digitale covidcertifikat hentede inspiration fra det arbejde, der blev udført for at udvikle portalen for kontaktopsporing. Arbejdet med nye løsninger til digital kontaktopsporing var allerede påbegyndt i april 2020 og kulminerede i den fælles EU-værktøjskasse for medlemsstaterne om mobile applikationer til støtte for kontaktopsporing i EU's kamp mod covid-19⁵. I september 2020 lancerede Kommissionen en portal til kontaktopsporing, og de første lande begyndte at forbinde deres nationale kontaktopsporingsapplikationer til denne portal i oktober 2020, hvilket gjorde det

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953 af 14. juni 2021 om en ramme for udstedelse, kontrol og accept af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutionscertifikater (EU's digitale covidcertifikat) for at lette fri bevægelighed under covid-19-pandemien. Tilgængelig her: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953>.

² https://health.ec.europa.eu/health-security-and-infectious-diseases/preparedness-and-response/health-security-committee-hsc_en.

³ Den fuldstændige liste findes på: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_en#recognition-by-the-eu-of-covid-certificates-issued-by-third-non-eu-countries.

⁴ Jf. artikel 8, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953. Schweiz er tilsluttet systemet i kraft af en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af artikel 3, stk. 10, i forordning (EU) 2021/953. Island, Liechtenstein og Norge er direkte tilsluttet som følge af indarbejdelsen af forordning (EU) 2021/953 i EØS-aftalen.

⁵ https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-04/covid-19_apps_en_0.pdf.

muligt for brugere at rejse til udlandet ved hjælp af deres nationale kontaktopsporingsapplikation og dermed støtte kontaktopsporing på tværs af grænserne.

Portalen for kontaktopsporing toppede i marts 2022, hvor ca. 700 000 nøgler blev uploadet på en enkelt dag.

Ud over den vellykkede udrulning af EU's digitale covidcertifikat var kontaktopsporing ved hjælp af kontaktopsporingsformularer et centralt element i bekæmpelsen af SARS-CoV-2. Kommissionen fremmede en harmoniseret tilgang til kontaktopsporingsformularer på to måder. Den støttede arbejdet i EU Healthy Gateways med at udvikle en fælles skabelon og applikation for kontaktopsporingsformularer — EU dPLF⁶ — for at lette anvendelsen af en lignende digital kontaktopsporingsformular i hele EU⁷. Sideløbende hermed udviklede den en platform til udveksling af kontaktopsporingsformularer for at muliggøre hurtig og automatisk udveksling af passageroplysninger mellem de deltagende medlemsstater. Siden den 1. juni 2021 har medlemsstaterne således kunnet tilslutte sig denne platform og udveksle passageroplysninger fra alle de transportformer, for hvilke de har indsamlet kontaktopsporingsformularer.

II. KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRETTENS VÆSENTLIGSTE BEMÆRKNINGER

1. Udvikling af portalen for kontaktopsporing

Med hensyn til portalen for kontaktopsporing gennemførte Kommissionen detaljerede høringer af medlemsstaterne⁸. Dette resulterede i, at e-sundhedsnetværket vedtog en fælles EU-værktøjskasse for medlemsstaterne om mobilapplikationer til støtte for kontaktopsporing i EU's bekæmpelse af covid-19⁹, interoperabilitetsretningslinjer¹⁰, specifikationer for kontaktopsporingsapplikationer¹¹ og portalen for kontaktopsporing¹².

De nationale strategier til bekæmpelse af covid-19-pandemien varierede imidlertid fra medlemsstat til medlemsstat, og ikke alle besluttede at indføre kontaktopsporingsapplikationer. De fleste medlemsstater støttede udrulningen af kontaktopsporingsapplikationer, der var interoperable på tværs af grænserne, og 19 ud af 22 lande var i sidste ende forbundet til portalen for kontaktopsporing. De, der valgte teknologier, der ikke var kompatible med portalen for kontaktopsporing, baserede sig på den fælles EU-værktøjskasse og var tæt involveret i EU-samarbejdet på dette område.

⁶ Den Europæiske Unions digitale kontaktopsporingsformular.

⁷ Den kan findes her: <https://app.euplf.eu/>.

⁸ Punkt 28-29, figur 3, Revisionsrettens særberetning nr. XX/2022.

⁹ https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-04/covid-19_apps_en_0.pdf.

¹⁰ https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-05/contacttracing_mobileapps_guidelines_en_2.pdf.

¹¹ https://health.ec.europa.eu/publications/ehealth-network-guidelines-eu-member-states-and-european-commission-interoperability-specifications_en.

¹² https://health.ec.europa.eu/publications/technical-specifications-interoperability-contact-tracing-apps-ehealth-network-guidelines-eu-member_en.

2. Brugen af EU's kontaktopsporingsformularværktøjer og portalen for kontaktopsporing

Succesen med kontaktopsporingsapplikationer og som følge heraf portalen for kontaktopsporing afhæng i høj grad af, at de blev taget i brug af den brede offentlighed. Selv om mængden af downloads ikke var ensartet på tværs af medlemsstaterne, blev kontaktopsporingsapplikationer downloadet frivilligt over 74 mio. gange (pr. oktober 2021), hvilket i mindst 14 lande svarer til mere end 15 % af befolkningen. På grund af de høje standarder for databeskyttelse og sikkerhed i forbindelse med kontaktopsporingsapplikationer er overvågningen af brugernes faktiske brug meget begrænset. De foreløbige resultater af en uafhængig undersøgelse af indhøstede erfaringer, bedste praksis og epidemiologiske virkninger af den fælles europæiske tilgang til digital kontaktopsporing tyder imidlertid på, at det samlede antal downloads i juli 2022 i EU/EØS-landene var på næsten 170 mio. Udbredelsen af applikationerne afhæng også i høj grad af de reklamekampagner, der forvaltes af medlemsstaterne, ud over andre ikke-farmaceutiske foranstaltninger (f.eks. at holde afstand, bære mundbind, håndhygiejne osv.), som borgerne blev bedt om at træffe for at bremse spredningen af covid-19.

Hvis der opstår behov for at genbruge portalen for kontaktopsporing, når pandemien er ovre, kan det samme retlige instrument, der blev anvendt til portalens oprindelige udrulning, anvendes igen¹³. I forbindelse med pakken om den europæiske sundhedsunion¹⁴ udvidede Kommissionen mandatet for Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC) til også at omfatte automatiserede kontaktopsporingsværktøjer¹⁵, som vil give ECDC mulighed for efter behov at udvikle og anvende nye værktøjer til grænseoverskridende digital kontaktopsporing.

Det er vigtigt at understrege, at medlemsstaterne ikke var retligt forpligtet til at indsamle kontaktopsporingsformularer. Anvendelsen af sådanne værktøjer er fortsat frivillig. Desuden var alle de medlemsstater, der udtrykte interesse for at deltage i platformen til udveksling af kontaktopsporingsformularer, i stand til at gøre dette.

3. Udvikling af en tilbagekaldelsesmekanisme for EU's digitale covidcertifikat

For at beskytte folkesundheden kan der være behov for at tilbagekalde EU's digitale covidcertifikater¹⁶, hvis de er blevet udstedt fejlagtigt, som følge af svig eller efter suspension af et defekt covid-19-vaccineparti. Forordningen om EU's digitale covidcertifikat fastsætter allerede, at dens tillidsramme kan støtte den bilaterale udveksling af lister over tilbagekaldte certifikater, som er lister, der indeholder de unikke identifikatorer for tilbagekaldte certifikater¹⁷. Medlemsstaterne var derfor i stand til hurtigt at ugyldiggøre certifikater udstedt på svigagtig vis ved hjælp af systemets funktionalitet med forretningsregler, dvs. et sæt regler, der er indbygget i verifikationssoftwaren.

¹³ Gennemførelsesretsakt for artikel 14 (e-sundhedsnetværk) i direktivet om grænseoverskridende sundhedsydelser (2011/24/EU).

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_en.

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0726>.

¹⁶ Jf. punkt 44-46 i Revisionsrettens særberetning nr. XX/22.

¹⁷ Artikel 4, stk. 2, i forordningen om EU's digitale covidcertifikat.

Forordningen om EU's digitale covidcertifikat angav tydeligt, at den unikke identifikator er en del af det datasæt til certifikater, der anvendes til tilbagekaldelsesformål. Kommissionen og medlemsstaterne besluttede at undersøge muligheden for yderligere at lette den grænseoverskridende automatiske udveksling af lister over tilbagekaldte certifikater via den centrale portal for EU's digitale covidcertifikat. Dette gav en fleksibel løsning, der gav medlemsstaterne mulighed for at vælge den teknologiske tilgang, der passer bedst til deres behov.

De nærmere bestemmelser for denne tilbagekaldelsesproces er fastsat i Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2022/483 af 22. marts 2022¹⁸. De tekniske specifikationer for tilbagekaldelsesmekanismen består af to dele: Én del vedrører portalen for EU's digitale covidcertifikat og er bindende i forbindelse med dens anvendelse. Den anden del vedrører, hvordan medlemsstaterne videregiver listerne over tilbagekaldte certifikater fra deres nationale infrastruktur til verifikatorapplikationerne, og den er ikke bindende. For sidstnævnte kan medlemsstaterne frit vælge mellem en række muligheder, som alle tager hensyn til beskyttelsen af privatlivets fred.

4. Sikkerhedskontrol og falske certifikater

Med hensyn til sikkerheden i EU's digitale covidcertificeringssystem¹⁹ er Kommissionen som operatør af portalen for EU's digitale covidcertifikat ansvarlig for at sikre den nyeste sikkerhed for at beskytte systemet mod risici, sårbarheder og ondsindede aktører. Der anvendes en "onboarding"-proces for alle deltagende lande. Kommissionen kontrollerer nøje de deltagende landes overholdelse af sikkerhedskravene for onboarding til portalen for EU's digitale covidcertifikat, inden den tilslutter det pågældende land. En sådan kontrol udføres for at sikre, at alle sikkerhedsforanstaltninger, der er nødvendige for at tilslutte sig på sikker vis, er på plads.

Ansvaret for sikkerhedskontrollen i forbindelse med udstedelsen af EU's digitale covidcertifikat og den tilknyttede tilslutning til den nationale backend-infrastruktur (det nationale system, der er tilsluttet til den centrale portal for EU's digitale covidcertifikat) ligger hos medlemsstaten eller tredjelandet. De deltagende lande skal overholde den relevante lovgivning om cybersikkerhed og databeskyttelse — hvis håndhævelse varetages af specifikke nationale myndigheder — når de opretter og driver deres nationale systemer og tjenester. Kommissionen kræver systematisk, at alle medlemsstater og tredjelande indgiver en selvevaluering for at give yderligere sikkerhed for, at landet har taget særligt hensyn til bestemte risici. Manglende overholdelse af nogen af disse krav forhindrer onboarding til rammen for EU's digitale covidcertifikat.

Alle svigagtige aktiviteter i forbindelse med EU's digitale covidcertifikat — såsom udstedelse af teknisk gyldige certifikater fra personer med legitim adgang til systemet, uden at den underliggende medicinske hændelse har fundet sted — er et resultat af kriminell adfærd, der er strafbar i henhold til national ret, og udgør ikke cyberangreb. Det er nødvendigt at skelne mellem sikkerhedskontrol på niveauet for den nationale backend-infrastruktur og den ondsindede hensigt hos dem, der driver certifikatets udstedelsessystemer på nationalt plan. De nationale backend-systemer blev ikke kompromitteret, og uautoriserede parter fik ikke adgang til de nationale backendssystemer.

Set ud fra et cybersikkerhedssynspunkt er EU's digitale covidcertifikat sikkert. Risikoen for, at autoriseret personale har lovlig adgang til udstedelsessystemerne med henblik på at udstede teknisk

¹⁸ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/483 af 21. marts 2022 om ændring af gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1073 om fastsættelse af tekniske specifikationer og regler for gennemførelsen af tillidsrammen for EU's digitale covidcertifikat som fastsat ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953. Tilgængelig her: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022D0483>.

¹⁹ Jf. punkt 51-56 i Revisionsrettens særberetning nr. XX/22.

gyldige, men falske certifikater, forvaltes af de deltagende landes myndigheder i overensstemmelse med deres nationale lovgivning og procedurer for adgangskontrol.

5. EU's digitale covidcertifikat som en international standard og rejseformidler

Medlemsstaterne anvendte EU's digitale covidcertifikat i vid udstrækning²⁰, og det var effektivt med hensyn til at lette rejser²¹. EU's digitale covidcertifikat blev også vedtaget rettidigt²². EU's digitale covidcertifikat har været et afgørende element i Europas reaktion på covid-19-pandemien, og den er hurtigt blevet en standard i og uden for Europa. Det har haft en positiv indvirkning på den frie bevægelighed på et tidspunkt, hvor medlemsstaterne begrænsede selvsamme af hensyn til folkesundheden.

Den positive virkning af EU's digitale covidcertifikat rækker ud over EU, da det har udviklet sig til en global standard, der er solidt baseret på EU's værdier om åbenhed, sikkerhed og databeskyttelse. Dette fremgår af tredjelandes stærke interesse i at blive tilsluttet EU's digitale covidcertifikatsystem, som er det eneste fungerende covid-19-certifikatsystem, der er operationelt på internationalt plan i stor skala. Denne succes har bidraget til genoptagelsen af sikre internationale rejser og global genopretning.

Kommissionen er fortsat fast besluttet på hurtigst muligt at vende tilbage til ubegrænset fri bevægelighed. I oktober 2022 havde alle medlemsstater ophævet rejserestriktionerne inden for EU, herunder behovet for at være i besiddelse af EU's digitale covidcertifikat. Selv om EU's digitale covidcertifikat har vist, at EU-institutionerne og medlemsstaterne er i stand til at levere håndgribelige resultater til gavn for EU-borgerne, vil dets afskaffelse være et tegn på, at pandemien og de dermed forbundne restriktioner er blevet overvundet.

III. KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRETTENS ANBEFALINGER

1. Anbefaling 1 — Håndtér årsagerne til den lave udbredelse af EU's digitale kontaktopsporingsformularer (Måldato for gennemførelsen: december 2023)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og vil høre medlemsstaterne gennem Udvalget for Sundhedssikkerhed og samarbejde med ECDC om dens gennemførelse.

2. Anbefaling 2 — Strømlin kommunikation om hændelser knyttet til EU's digitale certifikat (Måldato for gennemførelsen: juni 2023)

Kommissionen accepterer anbefalingen.

²⁰ Jf. punkt 69-70 og figur 4 i Revisionsrettens særberetning nr. XX/22.

²¹ Jf. punkt 72 og 74 og figur 5 i Revisionsrettens særberetning nr. XX/22.

²² Jf. punkt 28 og 35 i Revisionsrettens særberetning nr. XX/22.

I november 2021 blev der nedsat et sikkerhedsudvalg under e-sundhedsnetværket. Dets formål er at analysere alle hændelser, efter at et spørgsmål er blevet tilstrækkeligt inddækket, for at drøfte og formidle de indhøstede erfaringer og anbefale sikkerhedsforbedringer. Udvalget er ikke et første forsvar, men en mekanisme til udveksling af oplysninger mellem kompetente myndigheder, der udelukkende beskæftiger sig med EU's digitale covidcertifikat. Af sikkerhedshensyn kan udvalget ikke gribe ind og formidle oplysninger, før hændelsen håndteres korrekt og er tilstrækkeligt inddækket på nationalt plan.

Kommissionen vil analysere, hvilke yderligere skridt der kan tages for at styrke deltagelsen i udvalget og forbedre informationsudvekslingen mellem de kompetente myndigheder.

Kommissionen betragter dette sikkerhedsudvalg som en integreret og effektiv del af den overordnede designstruktur for EU's digitale covidcertifikat og vil derfor indarbejde dette i enhver reaktiveringsplan, der vil udgøre en del af det instrument, der er skitseret i svaret på anbefaling 3 om genanvendelse af de værktøjer, der er omfattet af denne rapport.

I den forbindelse vil Kommissionen som led i sine foranstaltninger i henhold til anbefaling 3 også analysere, hvordan Sikkerhedsudvalget og dets kommunikationsmekanismer eventuelt skal tilpasses og udvides, så de på en harmoniseret måde kan opfylde eventuelle yderligere behov for sikkerhedshændelser i forbindelse med fremtidige pandemikriser ud over covid-19-krisen.

3. Anbefaling 3 — Forbered relevante EU-værktøjer til fremtidige kriser

- a) Identificér de EU-værktøjer, der er blevet skabt under covid-19-pandemien, og som har været mest nyttige for borgerne og medlemsstaterne, og udarbejd procedurer for hurtig reaktivering af dem i tilfælde af fremtidige nødsituationer (måldato for gennemførelsen: september 2023)**

Kommissionen accepterer anbefaling 3a), men bemærker, at denne analyse nødvendigvis vil afhænge af det pågældende værktøj og den pågældende krise.

I sin meddelelse om en beredskabsplan for transport²³ bemærkede Kommissionen, at hvis der opstår en krise svarende til covid-19, bør Kommissionen og medlemsstaterne bygge videre på erfaringerne med at udvikle en fælles model for EU's digitale kontaktopsporingsformularer og en platform til udveksling af passageroplysninger med henblik på grænseoverskridende kontaktopsporing. De værktøjer, der udvikles på EU-plan til dette formål, bør reaktiveres hurtigt og nemt, hvis det er nødvendigt.

Desuden vedtog Kommissionen den 19. september 2022 et forslag til forordning om oprettelse af et nødinstrument for det indre marked²⁴. Dette instrument har til formål at indføre en fleksibel og gennemsigtig mekanisme til hurtig reaktion på nødsituationer og kriser, der truer det indre markeds funktion. Målet er at sikre koordinering, solidaritet og sammenhæng i EU's kriserespons og beskytte det indre markeds funktion, navnlig for at sikre den fortsatte frie bevægelighed for personer, varer og tjenesteydelser. Forordningen vil også give Kommissionen og medlemsstaterne ret til at oprette interoperable digitale værktøjer eller IT-infrastrukturer til støtte for disse mål.

²³ COM(2022) 211 final.

²⁴ COM(2022) 459 final.

Samtidig er det vigtigt at understrege, at nogle af de analyserede EU-værktøjer, navnlig EU's digitale covidcertifikat, specifikt blev udformet som en reaktion på covid-19-pandemien.

De blev delvist udtrykkeligt begrænset af medlovgiverne til pandemiens anslåede varighed som et middel til at lette EU-borgernes og deres familiemedlemmers ret til fri bevægelighed i denne ekstraordinære periode. Dette vil nødvendigvis have betydning for, om det er hensigtsmæssigt at udarbejde procedurer, der gør det muligt at reaktivere dem.

b) Gør det ved hjælp af synergier eller forenklinger lettere for EU-borgerne at få adgang til de EU-værktøjer, der anvendes til at lette kontaktopsporing på tværs af grænserne under kriser (måldato for gennemførelsen: september 2024)

Kommissionen accepterer anbefaling 3b). Arbejdet vil blive udført efter den høring, der henvises til i anbefaling 1, det vil kræve, at der findes et passende retsgrundlag, og det vil afhænge af den epidemiologiske situation.

c) Analysér sammen med medlemsstaterne behovet for yderligere værktøjer til håndtering af potentielle fremtidige kriser (måldato for gennemførelsen: september 2023)

Kommissionen accepterer anbefaling 3c). I denne sammenhæng er forslaget til forordning om oprettelse af et nødinstrument for det indre marked også relevant.