



ODGOVORI EVROPSKE KOMISIJE

NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

Orodja, ki omogočajo lažje potovanje po EU med
pandemijo COVID-19

Ustrezne pobude z različnimi učinki – od uspešnih orodij do
omejene uporabe

Vsebina

I. ODGOVORI KOMISIJE NA KRATKO	2
II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA	3
1. Razvoj prehoda za sledenje stikom	3
2. Uporaba orodij obrazca za lokalizacijo potnika in prehoda za sledenje stikom EU.....	4
3. Razvoj mehanizma preklica za digitalno COVID potrdilo EU	4
4. Varnostne kontrole in lažna potrdila.....	5
5. Digitalno COVID potrdilo EU kot mednarodni standard in orodje za lažje potovanje	6
III. ODGOVORI KOMISIJE NA PRIPOROČILA EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA	6
1. Priporočilo 1 – Obravnavati razloge za majhno uporabo digitalnih obrazcev EU za lokalizacijo potnikov.....	6
2. Priporočilo 2 – Racionalizirati komunikacijo o incidentih, povezanih z digitalnim potrdilom EU	6
3. Priporočilo 3 – Pripraviti ustrezna orodja EU za prihodnje krize.....	7

V tem dokumentu so predstavljeni odgovori Evropske komisije na opažanja iz posebnega poročila Evropskega računskega sodišča v skladu s členom 259 [finančne uredbe](#), ki se objavijo skupaj s posebnim poročilom.

I. ODGOVORI KOMISIJE NA KRATKO

Komisija je za olajšanje prostega gibanja v EU in zaščito javnega zdravja med pandemijo COVID-19 v tesnem sodelovanju z državami članicami razvila različna digitalna orodja. Ta orodja so vključevala digitalno COVID potrdilo EU¹, prehod, ki je povezal nacionalne aplikacije za sledenje stikom po vsej EU, in prizadevanja za spodbujanje usklajenega pristopa k obrazcem za lokalizacijo potnika.

Digitalno COVID potrdilo EU je skupen okvir za izdajanje, preverjanje in sprejemanje interoperabilnih potrdil o cepljenju proti COVID-19, negativnem testu ali preboleli bolezni. Digitalna COVID potrdila EU so priznana v vseh državah članicah, kar je državljanom EU med pandemijo olajšalo potovanje. Komisija je posebno pozornost namenila zagotavljanju, da se v digitalnem COVID potrdilu EU, ki je bil razvit v tesnem sodelovanju s strokovnjaki držav članic, zastopanimi v mreži e-zdravje in Odboru za zdravstveno varnost², odražajo temeljne vrednote in načela EU, kot so nediskriminacija, varstvo osebnih podatkov, zasebnost, varnost in odprtost.

Digitalno COVID potrdilo EU je ključni element pri odzivanju Evrope na pandemijo COVID-19. Do septembra 2022 sta bili samo v državah EU/EGP izdani več kot dve milijardi potrdil. Uspeh potrdil je tudi pospešil digitalizacijo zdravstvenega varstva v državah članicah. Komisija in države članice razmišljajo, kako bi bilo mogoče tehnično infrastrukturo, na kateri temelji digitalno COVID potrdilo EU, v prihodnosti uporabiti še za druge primere uporabe. Digitalno COVID potrdilo EU je pritegnilo tudi precejšnje zanimanje držav zunaj EU. Do oktobra 2022 se je sistemu pridružilo 49 tretjih držav in ozemelj na petih celinah³, potem ko je bilo potrjeno, da se njihovi sistemi štejejo za enakovredne okviru digitalnega COVID potrdila EU⁴.

Za okvir digitalnega COVID potrdila EU se je navdih črpal iz dela, opravljenega za razvoj prehoda za sledenje stikom. Delo na področju novih rešitev za digitalno sledenje stikom se je začelo že aprila 2020, vrhunec pa je bil dosežen s skupnim unijskim naborom orodij za države članice v zvezi z mobilnimi aplikacijami za podporo sledenju stikom v boju proti COVID-19⁵. Komisija je septembra 2020 uvedla prehod za sledenje stikom, prve države pa so začele svoje nacionalne aplikacije za sledenje stikom s tem prehodom povezovati oktobra 2020, kar je uporabnikom nacionalne aplikacije za sledenje stikom omogočilo potovanje v tujino, s tem pa se je podprlo čezmejno sledenje stikom.

¹ Uredba (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2021 o okviru za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19 (digitalno COVID potrdilo EU) za olajšanje prostega gibanja med pandemijo COVID-19. Na voljo tukaj: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953>.

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

³ Celoten seznam je na voljo na spletnem naslovu: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_sl#recognition-by-the-eu-of-covid-certificates-issued-by-third-non-eu-countries.

⁴ Kot je določeno v členu (8)2 Uredbe (EU) 2021/953. Švica je s sistemom povezana na podlagi sklepa, sprejetega na podlagi člena 3(10) Uredbe (EU) 2021/953. Islandija, Lihtenštajn in Norveška so povezani neposredno zaradi vključitve Uredbe (EU) 2021/953 v Sporazum EGP.

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

Prehod za sledenje stikom je vrhunec dosegel marca 2022, ko je bilo v enem samem dnevu naloženih približno 700 000 ključev.

Sledenje stikom z obrazci za lokalizacijo potnika je bilo poleg uspešne uvedbe digitalnega COVID potrdila EU osrednji element v boju proti SARS-CoV-2. Komisija je usklajen pristop k obrazcem za lokalizacijo potnika spodbujala na dva načina. Podpirala je delo v okviru ukrepa EU Healthy Gateways za razvoj skupne predloge in aplikacije za obrazce za lokalizacijo potnika – digitalnega obrazca za lokalizacijo potnika⁶ –, da bi olajšali uporabo podobnih digitalnih obrazcev za lokalizacijo potnika po vsej EU⁷. Hkrati s tem je razvila platformo za izmenjavo obrazcev za lokalizacijo potnika, da bi omogočila hitro in samodejno izmenjavo podatkov o potnikih med sodelujočimi državami članicami. Države članice so se tako lahko od 1. junija 2021 povezale s to platformo in si izmenjevale podatke o potnikih pri vseh načinih prevoza, za katere so zbirale obrazce za lokalizacijo potnika.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

1. Razvoj prehoda za sledenje stikom

Komisija je za prehod za sledenje stikom izvedla podrobno posvetovanje z državami članicami⁸. Na podlagi tega je mreža e-zdravje sprejela skupni unijski nabor orodij za države članice v zvezi z mobilnimi aplikacijami za podporo sledenju stikom v boju EU proti COVID-19⁹, smernice za interoperabilnost¹⁰, specifikacije za aplikacije za sledenje stikom¹¹ in prehod za sledenje stikom¹².

Vendar so se nacionalne strategije za boj proti pandemiji COVID-19 med državami članicami razlikovale in za uvedbo aplikacij za sledenje stikom se niso odločile vse države članice. Uvedbo aplikacij za sledenje stikom, ki so bile interoperabilne čezmejno, je podprla večina držav članic, saj se je s prehodom za sledenje stikom na koncu povežalo 19 od 22 držav. Države, ki so izbrale tehnologije, nezdržljive s prehodom za sledenje stikom, so uporabljale skupni unijski nabor orodij in bile tesno vpete v sodelovanje z EU na tem področju.

⁶ Digitalni obrazec Evropske unije za lokalizacijo potnika.

⁷ Dostopen tukaj: <https://app.euplf.eu/#/>.

⁸ Odstavka 28 in 29, slika 3, posebno poročilo Evropskega računskega sodišča 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. Uporaba orodij obrazca za lokalizacijo potnika in prehoda za sledenje stikom EU

Uspeh aplikacij za sledenje stikom in posledično prehoda za sledenje stikom je bil večinoma odvisen od njihovega sprejetja s strani širše javnosti. Čeprav obseg prenosov v državah članicah ni bil enoten, so bile aplikacije za sledenje stikom prostovoljno prenesene v več kot 74 milijonov primerih (do oktobra 2021), s čimer je bilo v vsaj 14 državah preseženo število, enakovredno 15 % njihovega prebivalstva. Zaradi visokih standardov varstva podatkov in varnosti aplikacij za sledenje stikom je spremljanje dejanske uporabe s strani uporabnikov zelo omejeno. Vendar predhodne ugotovitve neodvisne študije o pridobljenih spoznanjih, dobrih praksah in epidemiološkem vplivu skupnega evropskega pristopa k digitalnemu sledenju stikom kažejo, da je skupno število prenosov v državah EU/EGP do julija 2022 znašalo skoraj 170 milijonov. Uporaba aplikacij je bila močno odvisna tudi od promocijskih kampanj, ki so jih države članice vodile poleg drugih nefarmacevtskih ukrepov (npr. ohranjanja razdalje, nošenja mask, higijene rok itd.), k upoštevanju katerih so bili državljani pozvani, da bi se upočasnilo širjenje COVID-19.

Če bi se po koncu pandemije pokazala potreba po ponovni uporabi prehoda za sledenje stikom, bi se lahko znova uporabil enak pravni instrument, kot je bil uporabljen za njegovo prvotno uvedbo¹³. Komisija je v okviru svežnja o evropski zdravstveni uniji¹⁴ razširila pooblastila Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni (ECDC), tako da vključujejo orodja za samodejno sledenje stikom¹⁵, kar bo ECDC po potrebi omogočilo razvoj in uvedbo novih orodij za čezmejno digitalno sledenje stikom.

Pomembno je poudariti, da države članice niso bile pravno zavezane k zbiranju obrazcev za lokalizacijo potnika. Uporaba takih orodij ostaja prostovoljna. Poleg tega se je vsem državam članicam, ki so izrazile interes za pridružitve platformi za izmenjavo obrazcev za lokalizacijo potnika, to omogočilo.

3. Razvoj mehanizma preklica za digitalno COVID potrdilo EU

Za podporo varovanju javnega zdravja je morda potreben preklic digitalnih COVID potrdil EU¹⁶, če so bila napačno izdana, če so bila izdana na podlagi goljufije ali če so bila izdana po preklicu serije cepiva proti COVID-19, za katero je bilo ugotovljeno, da ima napako. Uredba o digitalnem COVID potrdilu EU že določa, da lahko njen okvir zaupanja podpira dvostransko izmenjavo seznamov preklicanih potrdil, ki so sezname, ki vsebujejo edinstvene oznake preklicanih potrdil¹⁷. Države članice so zato lahko hitro preklicale lažno izdana potrdila z uporabo funkcije sistema „Business Rules“, tj. sklopa pravil, vgrajenih v programsko opremo za preverjanje.

V uredbi o digitalnem COVID potrdilu EU je bila edinstvena oznaka jasno vključena v nabor podatkov za potrdila, ki ga je treba uporabljati za potrebe preklica. Komisija in države članice so se odločile preučiti možnost dodatnega olajšanja čezmejne samodejne izmenjave seznamov preklicanih potrdil

¹³ Izvedbeni akt člena 14 (e-zdravje) direktive o čezmejnem zdravstvenem varstvu (2011/24/EU).

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

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

¹⁶ Glej odstavke 44–46, posebno poročilo Evropskega računskega sodišča XX/22.

¹⁷ Člen 4(2) uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU.

prek osrednjega prehoda za digitalno COVID potrdilo EU. To je zagotovilo prožno rešitev, ki je državam članicam omogočila, da so izbrale tehnološki pristop, ki bolj ustreza njihovim potrebam.

Podrobnosti tega postopka preklica so določene v Izvedbenem sklepu Komisije 2022/483 z dne 22. marca 2022¹⁸. Obstajata dva dela tehničnih specifikacij mehanizma za preklic: eden se nanaša na prehod za digitalno COVID potrdilo EU, njegova uporaba pa je zavezujoča. Drugi del se nanaša na način, kako države članice distribuirajo sezname preklicanih potrdil iz svoje nacionalne infrastrukture v aplikacije za preverjanje, in ni zavezujoč. V zvezi s tem lahko države članice prosto izbirajo med različnimi možnostmi, pri čemer se pri vseh upoštevajo vprašanja zasebnosti.

4. Varnostne kontrole in lažna potrdila

Kar zadeva varnost sistema digitalnega COVID potrdila EU¹⁹, je Komisija kot upravljavka prehoda za digitalno COVID potrdilo EU odgovorna za zagotavljanje najsodobnejše varnosti, da bi sistem zaščitila pred tveganji, ranljivostmi in zlonamernimi akterji. Za vse sodelujoče države se uporablja postopek „vstopanja“. Komisija natančno preveri skladnost sodelujočih držav z varnostnimi zahtevami glede vstopanja v prehod za digitalno COVID potrdilo EU, preden z njim poveže zadevno državo. S takim testiranjem se preveri, ali so vzpostavljeni vsi varnostni ukrepi, potrebni za varno povezovanje.

Za varnostne kontrole na ravni izdaje digitalnega COVID potrdila EU in s tem povezane povezave z infrastrukturo nacionalnega zaledja (nacionalnim sistemom, povezanim z osrednjim prehodom za digitalno COVID potrdilo EU) je odgovorna država članica ali tretja država. Sodelujoče države morajo pri vzpostavljanju in upravljanju svojih nacionalnih sistemov in storitev upoštevati ustrezno zakonodajo o kibernetiki varnosti in varstvu podatkov, pri čemer so za izvrševanje te zakonodaje pristojni posebni nacionalni organi. Komisija od vseh držav članic in tretjih držav sistematično zahteva, da predložijo samooceno kot dodatno zagotovilo, da država izrecno upošteva posebna tveganja. Ob morebitnem neupoštevanju katere od zahtev se prepreči vstopanje v okvir za digitalno COVID potrdilo EU.

Morebitne goljufive dejavnosti, povezane z digitalnim COVID potrdilom EU – kot je izdaja tehnično veljavnih potrdil s strani oseb z zakonitim dostopom do sistema, ne da bi se zgodil zdravstveni dogodek, na katerem potrdilo temelji –, so posledica kaznivega ravnanja, ki se kaznuje po nacionalnem pravu, in niso kibernetiki napadi. Razlikovati je treba med varnostnimi kontrolami na ravni infrastrukture nacionalnega zaledja in zlonamernimi naklepi tistih, ki upravljajo sisteme za izdajo potrdil na nacionalni ravni. Nacionalni zaledni sistemi niso bili ogroženi in do nacionalnega zaledja niso dostopale nepooblaščen osebe.

Z vidika kibernetike varnosti je digitalno COVID potrdilo EU varno. Tveganje, da bi pooblaščen osebe imele zakonit dostop do sistemov za izdajo in bi izdajalo tehnično veljavna, vendar lažna potrdila, obvladujejo organi sodelujočih držav v skladu s svojo nacionalno zakonodajo in postopki nadzora dostopa.

¹⁸ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2022/483 z dne 21. marca 2022 o spremembi Izvedbenega sklepa (EU) 2021/1073 o določitvi tehničnih specifikacij in pravil za izvajanje okvira zaupanja za digitalno COVID potrdilo EU, uvedeno z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta. Na voljo tukaj: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:32022D0483>.

¹⁹ Glej odstavke 51–56, posebno poročilo Evropskega računskega sodišča XX/22.

5. Digitalno COVID potrdilo EU kot mednarodni standard in orodje za lažje potovanje

Digitalno COVID potrdilo EU so države članice široko uporabljale²⁰ in je učinkovito lajšalo potovanja²¹. Bilo je tudi pravočasno sprejeto²². Digitalno COVID potrdilo EU je ključni element pri odzivanju Evrope na pandemijo COVID-19 ter je hitro postalo standard v Evropi in zunaj nje. Pozitivno je vplivalo na prosto gibanje v času, ko so države članice uresničevanje te pravice omejevale zaradi javnega zdravja.

Positiven učinek sistema za digitalno COVID potrdilo EU se kaže tudi zunaj EU, saj se je sistem razvil v svetovni standard, ki trdno temelji na vrednotah EU glede odprtosti, varnosti in varstva podatkov. To dokazuje velik interes tretjih držav, da se povežejo s sistemom za digitalno COVID potrdilo EU, ki je edini delujoč sistem za potrdilo COVID-19, ki v velikem obsegu deluje na mednarodni ravni. Ta uspeh je prispeval k ponovni vzpostavitvi varnih mednarodnih potovanj in globalnemu okrevanju.

Komisija ostaja v celoti zavezana čimprejšnji vrnitvi k neomejenemu prostemu gibanju. Do oktobra 2022 so vse države članice odpravile omejitve potovanj znotraj EU, vključno s potrebo po tem, da imajo potniki digitalno COVID potrdilo EU. Medtem ko je digitalno COVID potrdilo EU dokazalo sposobnost institucij in držav članic EU, da zagotovijo oprijemljive rezultate v korist državljanov EU, bo njegova ukinitve znak, da so pandemija in z njo povezane omejitve premagane.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PRIPOROČILA EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

1. Priporočilo 1 – Obravnavati razloge za majhno uporabo digitalnih obrazcev EU za lokalizacijo potnikov

(ciljni rok za izvedbo: december 2023)

Komisija sprejema to priporočilo ter se bo posvetovala z državami članicami prek Odbora za zdravstveno varnost in sodelovala z ECDC pri izvajanju priporočila.

2. Priporočilo 2 – Racionalizirati komunikacijo o incidentih, povezanih z digitalnim potrdilom EU

(ciljni rok za izvedbo: junij 2023)

Komisija sprejema priporočilo.

Pod okriljem mreže e-zdravje je bil novembra 2021 ustanovljen odbor za varnost. Njegov namen je analizirati vse incidente, potem ko je bila težava ustrezno obvladana, za razpravo o pridobljenih spoznanjih in njihovo razširjanje ter predložitev priporočil za varnostne izboljšave. Odbor ni prva obrambna linija, temveč mehanizem za izmenjavo informacij med pristojnimi organi, ki je namenjen izključno digitalnemu COVID potrdilu EU. Odbor iz varnostnih razlogov ne sme posredovati in razširjati informacij, dokler ni incident ustrezno obravnavan in zadostno obvladan na nacionalni ravni.

²⁰ Glej odstavka 69 in 70 ter sliko 4, posebno poročilo Evropskega računskega sodišča XX/22.

²¹ Glej odstavka 72 in 74, slika 5, posebno poročilo Evropskega računskega sodišča XX/22.

²² Glej odstavka 28 in 35, posebno poročilo Evropskega računskega sodišča XX/22.

Komisija bo analizirala, kateri dodatni ukrepi se lahko sprejmejo za okrepitev udeležbe v odboru in izboljšanje izmenjave informacij med pristojnimi organi.

Komisija meni, da je ta odbor za varnost učinkovit sestavni del splošne strukture zasnove digitalnega COVID potrdila EU, zato ga bo vključila v vse načrte za ponovno aktiviranje, ki bodo del instrumenta, predstavljenega v odgovoru na priporočilo 3 glede ponovne uporabe orodij iz tega poročila.

V tem okviru bo Komisija kot del svojih ukrepov v okviru priporočila 3 tudi analizirala, kako bi bilo morda treba odbor za varnost in njegove mehanizme za komuniciranje prilagoditi in razširiti, da bi se z njimi ustrezno in usklajeno izpolnjevale morebitne dodatne potrebe varnostnih incidentov, povezanih s prihodnjimi pandemičnimi krizami po pandemiji COVID-19.

3. Priporočilo 3 – Pripraviti ustrezna orodja EU za prihodnje krize

- a) Med orodji EU, ustvarjenimi med pandemijo COVID-19, opredeliti tista, ki so bila najbolj koristna za državljane in države članice, ter pripraviti postopke za njihovo hitro ponovno aktiviranje v primeru prihodnjih izrednih razmer (ciljni rok za izvedbo: september 2023)**

Komisija sprejema priporočilo 3(a), vendar opozarja, da bo analiza nujno odvisna od zadevnega orodja in krize.

Komisija je v svojem sporočilu o kriznem načrtu za promet²³ opozorila, da če pride do podobne krize, kot je COVID-19, bi morale Komisija in države članice uporabiti izkušnje pri razvoju skupne predloge digitalnih obrazcev EU za lokalizacijo potnika in platforme za izmenjavo podatkov o potnikih za čezmejno sledenje stikom. Orodja, v ta namen razvita na ravni EU, bi bilo treba po potrebi hitro in enostavno ponovno aktivirati.

Poleg tega je Komisija 19. septembra 2022 sprejela Predlog uredbe o vzpostavitvi instrumenta za izredne razmere na enotnem trgu²⁴. Namen tega instrumenta je vzpostaviti prožen in pregleden mehanizem za hitro odzivanje na izredne razmere in krize, ki ogrožajo delovanje enotnega trga. Cilj je zagotoviti usklajen, solidaren in skladen odziv EU na krizo ter zaščititi delovanje enotnega trga z zagotavljanjem zlasti neprekinjenega prostega gibanja ljudi, blaga in storitev. Z uredbo bi Komisija in države članice tudi dobile pravico do vzpostavitve interoperabilnih digitalnih orodij ali informacijske infrastrukture za podporo tem ciljem.

Hkrati je pomembno poudariti, da so bila nekatera analizirana orodja EU, zlasti digitalno COVID potrdilo EU, zasnovana izrecno kot odziv na pandemijo COVID-19.

Sozakonodajalca sta jih deloma izrecno omejila na ocenjeno trajanje pandemije, da bi se z njimi olajšalo uveljavljanje pravice državljanov EU in njihovih družinskih članov do prostega gibanja v tem izjemnem obdobju. To bo nujno vplivalo na to, ali bo ustrezno pripraviti postopke, ki bodo omogočili njihovo ponovno aktiviranje.

²³ COM(2022) 211 final.

²⁴ COM(2022) 459 final.

b) S sinergijami ali poenostavitvami olajšati dostop državljanov EU do orodij za lajšanje čezmejnega sledenja stikom med krizami (ciljni rok za izvedbo: september 2024)

Komisija sprejema priporočilo 3(b). Delo se bo izvedlo po posvetovanju iz priporočila 1, zanj bo potreben obstoj ustrezne pravne podlage in bo odvisno od epidemioloških razmer.

c) Skupaj z državami članicami analizirati potrebo po dodatnih orodjih za reševanje morebitnih prihodnjih kriz (ciljni rok za izvedbo: september 2023)

Komisija sprejema priporočilo 3(c). V tem okviru je ustrezen tudi Predlog uredbe o vzpostavitvi instrumenta za izredne razmere na enotnem trgu.