



ODPOVĚDI EVROPSKÉ KOMISE

NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

Nástroje usnadňující cestování v rámci EU během
pandemie COVID-19

Relevantní iniciativy s odlišnými dopady – od úspěchu až po
omezené využití

Obsah

I. ODPOVĚDI KOMISE VE STRUČNOSTI.....	2
II. ODPOVĚDI KOMISE NA HLAVNÍ PŘIPOMÍNKY EÚD	3
1. Vývoj brány pro trasování kontaktů.....	3
2. Využití nástrojů pro vyhledávání cestujících EU a brány pro trasování kontaktů	3
3. Vývoj mechanismu pro zrušení digitálního certifikátu EU COVID	4
4. Bezpečnostní kontroly a podvodné certifikáty.....	5
5. Digitální certifikát EU COVID jako mezinárodní standard a nástroj usnadňující cestování.....	5
III. ODPOVĚDI KOMISE NA DOPORUČENÍ EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA.....	6
1. Doporučení 1 – Zabývat se příčinami nízkého využívání digitálních formulářů EU pro trasování cestujících.....	6
2. Doporučení 2 – Zjednodušit komunikaci o incidentech souvisejících s digitálními certifikáty EU	6
3. Doporučení 3 – Připravit relevantní nástroje EU pro budoucí krize.....	7

Tento dokument představuje odpovědi Evropské komise na připomínky zvláštní zprávy Evropského účetního dvora v souladu s článkem 259 [finančního nařízení](#) a bude zveřejněn společně se zvláštní zprávou.

I. ODPOVĚDI KOMISE VE STRUČNOSTI

S cílem usnadnit volný pohyb v EU a chránit veřejné zdraví během pandemie COVID-19 vyvinula Komise v úzké spolupráci s členskými státy řadu digitálních nástrojů. Tyto nástroje zahrnovaly digitální certifikát EU COVID¹, bránu, která propojila vnitrostátní aplikace pro trasování kontaktů v celé EU, a úsilí o podporu harmonizovaného přístupu k formulářům pro lokalizaci cestujících (PLF).

Digitální certifikát EU COVID představuje společný rámec pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, testu nebo zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19. Digitální certifikáty EU COVID jsou uznávány ve všech členských státech, což občanům EU usnadňuje cestování během pandemie. Komise při přípravě digitálního certifikátu EU COVID úzce spolupracovala s odborníky z členských států zastoupenými v síti pro elektronické zdravotnictví a Výboru pro zdravotní bezpečnost² a věnovala zvláštní pozornost zajištění toho, aby odrážel základní hodnoty a zásady EU, jako je např. zákaz diskriminace, ochrana osobních údajů, soukromí, bezpečnost a otevřenost.

Digitální certifikát EU COVID je klíčovým prvkem evropské reakce na pandemii COVID-19. Do září 2022 bylo jen v EU/EHP vydáno více než 2 miliardy certifikátů. Jeho úspěch rovněž posloužil k urychlení digitalizace zdravotnictví ve všech členských státech. Komise a členské státy zvažují, jak by technická infrastruktura, na níž je digitální certifikát EU COVID založen, mohla být v budoucnu potenciálně využita pro další případy použití. Digitální certifikát EU COVID vyvolal značný zájem i v zemích mimo EU. Do října 2022 se k systému připojilo 49 třetích zemí a území na pěti kontinentech³ poté, co byly jejich systémy uznány za rovnocenné s rámcem digitálního certifikátu EU COVID⁴.

Rámec digitálního certifikátu EU COVID se inspiroval prací na vývoji brány pro trasování kontaktů. Práce na nových řešeních pro digitální trasování kontaktů započaly již v dubnu 2020 a vyvrcholily společnou sadou nástrojů EU pro členské státy v oblasti mobilních aplikací na podporu trasování kontaktů v rámci boje proti onemocnění COVID-19⁵. V září 2020 Komise spustila bránu pro trasování kontaktů a v říjnu 2020 začaly první země k této bráně připojovat své vnitrostátní aplikace pro trasování kontaktů, což uživatelům umožnilo cestovat do zahraničí pomocí jejich vnitrostátní aplikace pro trasování kontaktů, a podpořilo se tak přeshraniční trasování kontaktů.

Brána pro trasování kontaktů dosáhla svého vrcholu v březnu 2022, kdy bylo za jediný den nahráno přibližně 700 000 klíčů.

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/953 ze dne 14. června 2021 o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19 (digitální certifikát EU COVID) za účelem usnadnění volného pohybu během pandemie COVID-19. K dispozici na adrese: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953>

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

³ Kompletní seznam je k dispozici zde: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_cs#uznvn-certifikat-covid-19-vydanch-tetmi-zemmi-ze-strany-eu

⁴ Jak stanoví čl. 8 odst. 2 nařízení (EU) 2021/953. Švýcarsko je k systému připojeno na základě rozhodnutí přijatého podle čl. 3 odst. 10 nařízení (EU) 2021/953. Island, Lichtenštejnsko a Norsko jsou připojeny přímo v důsledku začlenění nařízení (EU) 2021/953 do Dohody o EHP.

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

Kromě úspěšného zavedení digitálního certifikátu EU COVID bylo trasování kontaktů prostřednictvím PLF ústředním prvkem v boji proti viru SARS-CoV-2. Komise podporovala harmonizovaný přístup k PLF dvěma způsoby. Podpořila práci v rámci akce „EU Healthy Gateways“ s cílem vyvinout společnou šablonu a aplikaci PLF – EU dPLF⁶ – pro usnadnění používání obdobného digitálního PLF v celé EU⁷. Zároveň vyvinula platformu pro výměnu PLF, aby umožnila rychlou a automatickou výměnu údajů o cestujících mezi zúčastněnými členskými státy. Od 1. června 2021 se tak členské státy mohly k této platformě připojit a vyměňovat si údaje o cestujících ze všech druhů dopravy, pro které shromažďovaly PLF.

II. ODPOVĚDI KOMISE NA HLAVNÍ PŘIPOMÍNKY EÚD

1. Vývoj brány pro trasování kontaktů

V souvislosti s bránou pro trasování kontaktů vedla Komise podrobné konzultace s členskými státy⁸. Jejich výsledkem bylo, že síť pro elektronické zdravotnictví přijala společnou sadu nástrojů EU pro členské státy v oblasti mobilních aplikací na podporu trasování kontaktů v rámci boje EU proti onemocnění COVID-19⁹, pokyny pro interoperabilitu¹⁰, specifikace pro aplikace pro trasování kontaktů¹¹ a bránu pro trasování kontaktů¹².

Národní strategie boje proti pandemii COVID-19 se však v jednotlivých členských státech lišily a ne všechny státy se rozhodly zavést aplikace pro trasování kontaktů. Většina členských států zavedení přeshraničně interoperabilních aplikací pro trasování kontaktů podpořila, přičemž k bráně pro trasování kontaktů se nakonec připojilo 19 zemí z 22. Ty státy, které se rozhodly pro technologie, které nebyly kompatibilní s bránou pro trasování kontaktů, spoléhaly na společnou sadu nástrojů EU a byly úzce zapojeny do spolupráce EU v této oblasti.

2. Využití nástrojů pro vyhledávání cestujících EU a brány pro trasování kontaktů

Úspěch aplikací pro trasování kontaktů a v důsledku toho i brány pro trasování kontaktů do značné míry závisel na jejich přijetí ze strany široké veřejnosti. Přestože objem stahování nebyl v jednotlivých členských státech stejný, aplikace pro trasování kontaktů byly dobrovolně staženy více než 74 milionkrát (k říjnu 2021), což nejméně ve 14 zemích znamenalo více než 15 % celé populace.

⁶ Digitální formulář Evropské unie pro trasování cestujících.

⁷ K dispozici zde: <https://app.euplf.eu/>

⁸ Body 28–29, obrázek 3, zvláštní zpráva EÚD 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

Vzhledem k vysokým standardům ochrany dat a zabezpečení aplikací pro trasování kontaktů je sledování skutečného používání ze strany uživatelů velmi omezené. Předběžná zjištění nezávislé studie o získaných zkušenostech, osvědčených postupech a epidemiologickém dopadu společného evropského přístupu k digitálnímu trasování kontaktů však naznačují, že celkový počet stažení do července 2022 činil v zemích EU/EHP téměř 170 milionů. Využívání aplikací rovněž do značné míry záviselo na propagačních kampaních vedených členskými státy vedle jiných než farmaceutických opatření (např. dodržování odstupů, nošení roušek, hygiena rukou apod.), o jejichž dodržování byli občané požádáni ve snaze zpomalit šíření onemocnění COVID-19.

Pokud by po skončení pandemie vznikla potřeba opětovně použít bránu pro trasování kontaktů, bylo by možné opětovně využít stejný právní nástroj, který byl uplatněn při jejím původním zavedení¹³. V souvislosti s balíčkem Evropské zdravotní unie¹⁴ rozšířila Komise mandát Evropského střediska pro prevenci a kontrolu nemocí (ECDC) o nástroje pro automatické trasování kontaktů¹⁵, což ECDC umožní podle potřeby vyvíjet a zavádět nové nástroje pro přeshraniční digitální trasování kontaktů.

Je důležité zdůraznit, že členské státy neměly žádnou právní povinnost shromažďovat PLF. Používání těchto nástrojů zůstává dobrovolné. Navíc všechny členské státy, které projeví zájem o připojení se k platformě pro výměnu PLF, tak mohly učinit.

3. Vývoj mechanismu pro zrušení digitálního certifikátu EU COVID

V zájmu ochrany veřejného zdraví může vzniknout potřeba zrušit digitální certifikáty EU COVID¹⁶, pokud byly vydány chybně, v důsledku podvodu nebo po pozastavení vadné šarže očkovací látky proti onemocnění COVID-19. Nařízení o digitálním certifikátu EU COVID již stanoví, že jeho rámec pro důvěryhodnost může podporovat dvoustrannou výměnu seznamů zrušených certifikátů, což jsou seznamy, které obsahují jedinečné identifikátory zrušených certifikátů¹⁷. Členské státy tak mohly rychle zneplatnit podvodně vydané certifikáty pomocí systémové funkce Business Rules, tj. souboru pravidel zabudovaného do ověřovacího softwaru.

Nařízení o digitálním certifikátu EU COVID jasně určilo jedinečný identifikátor jako součást souboru údajů certifikátů, který se má používat pro účely zrušení. Komise a členské státy se rozhodly prozkoumat možnost dalšího usnadnění automatické přeshraniční výměny seznamů zrušených certifikátů prostřednictvím centrální brány pro digitální certifikát EU COVID. Poskytlo se tím flexibilní řešení dávající členským státům možnost zvolit si technologický přístup, který lépe vyhovuje jejich potřebám.

Způsob, jakým celý proces zrušení probíhá, je stanoven v prováděcím rozhodnutí Komise 2022/483 ze dne 22. března 2022¹⁸. Technické specifikace mechanismu zrušení mají dvě části: Jedna část se

¹³ Prováděcí akt článku 14 (sít pro elektronické zdravotnictví) směrnice o přeshraniční zdravotní péči (2011/24/EU).

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

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

¹⁶ Viz body 44 až 46, zvláštní zpráva EÚD XX/22.

¹⁷ Ustanovení čl. 4 odst. 2 nařízení o digitálním certifikátu EU COVID.

¹⁸ Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2022/483 ze dne 21. března 2022, kterým se mění prováděcí rozhodnutí (EU) 2021/1073, kterým se stanoví technické specifikace a pravidla k provedení rámce pro důvěryhodnost

týká brány pro digitální certifikát COVID EU a její uplatňování je závazné. Druhá část se týká způsobu, jakým členské státy distribuují seznamy zrušených certifikátů ze své vnitrostátní infrastruktury do aplikací ověřovatelů, a není závazná. Pokud jde o druhou část, členské státy si mohou vybrat z celé řady možností, z nichž všechny zohledňují ochranu soukromí.

4. Bezpečnostní kontroly a podvodné certifikáty

Pokud jde o bezpečnost systému digitálních certifikátů EU COVID¹⁹, je Komise jakožto provozovatel brány pro digitální certifikát EU COVID odpovědná za zajištění nejmodernějšího zabezpečení na ochranu systému před riziky, zranitelnými místy a útočníky. Na všechny zúčastněné země se vztahuje přístupový proces (tzv. onboarding). Komise před připojením příslušné země pečlivě ověřuje, zda zúčastněné země splňují bezpečnostní požadavky pro přistoupení k bráně pro digitální certifikát EU COVID. Toto testování se provádí s cílem ověřit, zda jsou zavedena veškerá bezpečnostní opatření potřebná k bezpečnému připojení.

Odpovědnost za bezpečnostní kontroly na úrovni vydávání digitálního certifikátu EU COVID a souvisejícího napojení na vnitrostátní backendovou infrastrukturu (vnitrostátní systém napojený na centrální bránu pro digitální certifikát EU COVID) nese členský stát nebo třetí země. Zúčastněné země musí při vytváření a provozování svých vnitrostátních systémů a služeb dodržovat příslušnou legislativu v oblasti kybernetické bezpečnosti a ochrany údajů, jejíž prosazování je v rukou konkrétních vnitrostátních orgánů. Komise systematicky vyžaduje, aby všechny členské státy a třetí země předkládaly sebehodnocení, a poskytly tak dodatečné ujištění, že daná země řádně zohlednila konkrétní rizika. Případné nesplnění kteréhokoliv z těchto požadavků brání přistoupení k rámci pro digitální certifikát EU COVID.

Jakékoliv podvodné činnosti související s digitálním certifikátem EU COVID – jako je např. vydávání technicky platných certifikátů osobami s oprávněným přístupem do systému, aniž došlo k související zdravotní události – jsou výsledkem trestného jednání, které lze trestat podle vnitrostátního práva, a nepředstavují kybernetické útoky. Je nezbytné rozlišovat mezi bezpečnostními kontrolami na úrovni vnitrostátní backendové infrastruktury a zlým úmyslem subjektů provozujících systémy vydávání certifikátů na vnitrostátní úrovni. Vnitrostátní backendové systémy nebyly ohroženy a neoprávněné osoby neměly k vnitrostátním backendům přístup.

Z hlediska kybernetické bezpečnosti je digitální certifikát EU COVID bezpečný. Riziko, že oprávnění zaměstnanci budou mít legální přístup k systémům vydávání certifikátů za účelem vydávání technicky platných, avšak podvodných certifikátů, je řízeno orgány zúčastněných zemí v souladu s jejich vnitrostátní legislativou a postupy kontroly přístupu.

5. Digitální certifikát EU COVID jako mezinárodní standard a nástroj usnadňující cestování

Členské státy digitální certifikát EU COVID ve velké míře využívaly²⁰ a ten se osvědčil jako účinný nástroj usnadňující cestování²¹. Digitální certifikát EU COVID byl také přijat včas²². Digitální certifikát

pro digitální certifikát EU COVID stanoveného nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/953. K dispozici na adrese: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32022D0483>

¹⁹ Viz body 51 až 56, zvláštní zpráva EÚD XX/22.

²⁰ Viz body 69–70 a obrázek 4, zvláštní zpráva EÚD XX/22.

²¹ Viz body 72 a 74, obrázek 5, zvláštní zpráva EÚD XX/22.

²² Viz body 28 a 35, zvláštní zpráva EÚD XX/22.

EU COVID je klíčovým prvkem evropské reakce na pandemii COVID-19 a rychle se stal standardem v Evropě i mimo ni. Měl pozitivní dopad na volný pohyb v době, kdy jej členské státy omezovaly z důvodů veřejného zdraví.

Positivní dopad systému digitálních certifikátů EU COVID přesahuje hranice EU, neboť se z něj stal globální standard pevně založený na hodnotách EU, kterými jsou otevřenost, bezpečnost a ochrana osobních údajů. Svědčí o tom velký zájem třetích zemí o připojení se k systému digitálních certifikátů EU COVID, jedinému funkčnímu systému certifikátů COVID-19, který funguje v rozsáhlém měřítku na mezinárodní úrovni. Tento úspěch přispěl k obnovení bezpečného mezinárodního cestování a ke globálnímu oživení.

Komise je i nadále plně odhodlána co nejdříve se navrátit k neomezenému volnému pohybu. Od října 2022 všechny členské státy zrušily omezení cestování v rámci EU, včetně nutnosti disponovat digitálním certifikátem EU COVID. Digitální certifikát EU COVID prokázal, že orgány EU a členské státy jsou schopny přinášet občanům EU hmatatelné výsledky, přičemž jeho ukončení bude ukazatelem toho, že pandemie a omezení s ní spojená byla překonána.

III. ODPOVĚDI KOMISE NA DOPORUČENÍ EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

1. Doporučení 1 – Zabývat se příčinami nízkého využívání digitálních formulářů EU pro trasování cestujících

(cílové datum provedení: prosinec 2023)

Komise toto doporučení přijímá a bude jej konzultovat s členskými státy prostřednictvím Výboru pro zdravotní bezpečnost a spolupracovat s ECDC na jeho provádění.

2. Doporučení 2 – Zjednodušit komunikaci o incidentech souvisejících s digitálními certifikáty EU

(cílové datum provedení: červen 2023)

Komise doporučení přijímá.

V listopadu 2021 byl pod záštitou sítě pro elektronické zdravotnictví zřízen bezpečnostní výbor. Jeho účelem je analyzovat případné incidenty poté, co byl problém dostatečně zvládnut, projednat a šířit získané zkušenosti a doporučit zlepšení v oblasti bezpečnosti. Tento výbor není první linií obrany, nýbrž mechanismem pro sdílení informací mezi příslušnými orgány, který je zaměřen výhradně na digitální certifikát EU COVID. Z bezpečnostních důvodů nemůže výbor zasahovat a šířit informace dříve, než bude incident na vnitrostátní úrovni vhodně vyřešen a dostatečně zvládnut.

Komise bude analyzovat, jaké další kroky lze přijmout k posílení účasti ve výboru, jakož i na podporu sdílení informací mezi příslušnými orgány.

Komise považuje tento bezpečnostní výbor za nedílnou a účinnou součást celkové architektury digitálního certifikátu EU COVID, a proto jej zahrne do případného plánu reaktivace, který bude součástí nástroje uvedeného v odpovědi na doporučení 3 týkající se opětovného použití nástrojů, o nichž pojednává tato zpráva.

V této souvislosti bude Komise v rámci svých opatření podle doporučení 3 také analyzovat, jak by bylo možné upravit a rozšířit bezpečnostní výbor a jeho komunikační mechanismy, aby harmonizovaným způsobem přiměřeně sloužily veškerým dalším potřebám bezpečnostních incidentů spojených s budoucími pandemickými krizemi, které přesahují krizi COVID-19.

3. Doporučení 3 – Připravit relevantní nástroje EU pro budoucí krize

a) Určit nástroje EU vytvořené během pandemie COVID-19, které byly pro občany a členské státy nejužitečnější, a vypracovat postupy pro jejich rychlou reaktivaci v případě budoucích mimořádných událostí (cílové datum provedení: září 2023)

Komise přijímá doporučení 3 písm. a), avšak upozorňuje, že tato analýza bude nutně záviset na konkrétním nástroji a krizi.

Ve svém sdělení týkajícím se plánu pro mimořádné situace v dopravě²³ Komise konstatovala, že pokud nastane podobná krize jako v případě onemocnění COVID-19, měly by Komise a členské státy vycházet ze zkušeností s vývojem společné šablony pro digitální formuláře EU pro trasování cestujících a platformy pro sdílení údajů o cestujících za účelem přeshraničního trasování kontaktů. Nástroje vyvinuté za tímto účelem na úrovni EU by měly být v případě potřeby rychle a snadno reaktivovány.

Kromě toho Komise dne 19. září 2022 přijala návrh nařízení, kterým se zřizuje nástroj pro mimořádné situace na jednotném trhu²⁴. Tento nástroj má za cíl zavést flexibilní a transparentní mechanismus pro rychlou reakci na mimořádné situace a krize, které ohrožují fungování jednotného trhu. Jeho záměrem je zajistit koordinaci, solidaritu a soudržnost reakce EU na krize a chránit fungování jednotného trhu, zejména pak zajistit pokračování volného pohybu osob, zboží a služeb. Nařízení by také opravňovalo Komisi a členské státy k vytvoření interoperabilních digitálních nástrojů nebo IT infrastruktur podporujících tyto cíle.

Zároveň je důležité zdůraznit, že některé z analyzovaných nástrojů EU, zejména pak digitální certifikát EU COVID, byly speciálně koncipovány jako odezva na pandemii COVID-19. Spolunormotvůrci je zčásti výslovně omezili na předpokládanou dobu trvání pandemie jako způsob, jak usnadnit právo na volný pohyb občanů EU a jejich rodinných příslušníků během tohoto mimořádného období. To bude mít nutně dopad na to, zda je vhodné vypracovat postupy umožňující jejich opětovnou aktivaci.

²³ COM(2022) 211 final.

²⁴ COM(2022) 459 final.

b) Prostřednictvím synergií nebo zjednodušení usnadnit občanům EU přístup k nástrojům EU používaným pro usnadnění přeshraničního trasování kontaktů během krizí (cílové datum provedení: září 2024)

Komise doporučení 3 písm. b) přijímá. Práce budou prováděny po konzultaci uvedené v rámci doporučení 1, budou vyžadovat existenci vhodného právního základu a budou záviset na epidemiologické situaci.

c) Společně s členskými státy analyzovat potřebu dalších nástrojů pro řešení případných budoucích krizí (cílové datum provedení: září 2023)

Komise doporučení 3 písm. c) přijímá. V této souvislosti je pak důležitý i návrh nařízení, kterým se zřizuje nástroj pro mimořádné situace na jednotném trhu.