



Bryssel den 15 mars 2022
(OR. en)

7246/22

Interinstitutionella ärenden:
2021/0071 (COD)
2021/0068 (COD)

COVID-19 66
JAI 350
POLGEN 38
FRONT 123
FREMP 61
IPCR 39
VISA 50
MI 196
SAN 158

TRANS 147
COCON 24
COMIX 136
SCHENGEN 29
AVIATION 45
PHARM 45
RELEX 358
TOUR 25
CODEC 298

FÖLJENOT

från: Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av
Martine DEPREZ, direktör

inkom den: 15 mars 2022

till: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska
unionens råd

Komm. dok. nr: COM(2022) 123 final

Ärende: RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET
OCH RÅDET enligt artikel 16.2 i Europaparlamentets och rådets
förordning (EU) 2021/953 om en ram för utfärdande, kontroll och
godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och
tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för att underlätta fri
rörlighet under covid-19-pandemin

För delegationerna bifogas dokument – COM(2022) 123 final.

Bilaga: COM(2022) 123 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 15.3.2022
COM(2022) 123 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

enligt artikel 16.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin

1. INLEDNING

Den 14 juni 2021 antog Europaparlamentet och rådet förordning (EU) 2021/953 om införande av EU:s digitala covidintyg (förordningen om EU:s digitala covidintyg)¹. I förordningen, som bygger på ett förslag från kommissionen², fastställs en gemensam ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 för att underlätta fri rörlighet för EU-medborgare och deras familjemedlemmar under covid-19-pandemin. Förordningen åtföljs av förordning (EU) 2021/954³, som utvidgar ramen för EU:s digitala covidintyg till att omfatta tredjelandsmedborgare som lagligen vistas eller är bosatta på en medlemsstats territorium och som har rätt att resa till andra medlemsstater i enlighet med EU-lagstiftningen.

EU:s digitala covidintyg är ett enkelt och säkert sätt att visa en persons status i fråga om vaccination mot, testning för eller tillfrisknande från covid-19 vid resor. Intyget är kostnadsfritt och kan användas i både digitalt format och pappersformat⁴. EU:s digitala covidintyg har varit en viktig del av EU:s svar på covid-19-pandemin och har snabbt blivit standard i och utanför Europa. Sedan förordningen började tillämpas har mer än 1,7 miljarder digitala EU-covidintyg utfärdats⁵.

Förordningen om EU:s digitala covidintyg har en viktig internationell dimension. Genom förordningen ges kommissionen befogenhet att ansluta system för covid-19-intyg i tredjeländer när den har fastställt att deras intyg uppfyller de relevanta kraven så att de kan betraktas som likvärdiga med EU:s digitala covidintyg i syfte att underlätta för innehavarna att utöva sin rätt till fri rörlighet⁶. Systemet med EU:s digitala covidintyg har utvecklats till en global standard, och utöver de 27 medlemsstaterna har hittills 35 tredjeländer och territorier på fem kontinenter anslutit sig till systemet. Framgången med EU:s digitala covidintyg har bidragit till att säkra internationella resor kan återupptas.

I enlighet med förordningen om EU:s digitala covidintyg lade kommissionen fram en rapport för Europaparlamentet och rådet i oktober 2021⁷. Rapporten gav en översikt över hur

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 av den 14 juni 2021 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin (EUT L 211, 15.6.2021, s. 1).

² Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om covid-19-vaccination, testning och tillfrisknande för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin (digitalt grönt intyg) (COM(2021) 130 final).

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/954 av den 14 juni 2021 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för tredjelandsmedborgare som lagligen vistas eller är bosatta på medlemsstaternas territorier under covid-19-pandemin (EUT L 211, 15.6.2021, s. 24).

⁴ En mall för intyget i pappersformat finns på https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/ehealth/docs/covid-certificate_paper_guidelines_en.pdf.

⁵ Brytdatum var 28.2.2022. En detaljerad fördelning per medlemsstat finns i bilaga I.

⁶ Enligt artikel 8.2 i förordning (EU) 2021/953.

⁷ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet enligt artikel 16.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg

förordningen genomförts sedan den antogs den 14 juni 2021. Den innehöll information om det tekniska genomförandet av förordningen, anslutningen av tredjeländer till systemet, luftfartssektorns användning av intyg och medlemsstaternas användning av intyg för andra ändamål än resor. Rapporten innehöll också en analys av möjligheten att utfärda intyg om tillfrisknande på grundval av resultat från antigen tester och antikroppstester samt av giltighetstiden för intyg om tillfrisknande och vaccinationsintyg. Den gav en översikt över den information som medlemsstaterna fått om genomförandet av förordningen, inklusive meddelanden om ytterligare inskränkningar i den fria rörligheten för innehavare av EU:s digitala covidintyg. Slutligen angavs i rapporten att kommissionen skulle lägga fram ett förslag om att förlänga förordningens tillämpningsperiod, med beaktande av utvecklingen av den epidemiologiska situationen när det gäller covid-19-pandemin.

Enligt förordningen om EU:s digitala covidintyg ska kommissionen lägga fram en ny rapport till Europaparlamentet och rådet senast den 31 mars 2022. Denna andra rapport ska särskilt innehålla en bedömning av förordningens inverkan på underlättandet av fri rörlighet, däribland resor och turism, och på godtagandet av olika typer av vaccin, på de grundläggande rättigheterna och icke-diskriminering samt på skyddet av personuppgifter under covid-19-pandemin.

Utöver de ämnen som uttryckligen nämns i förordningen innehåller denna rapport också uppdaterad information om antalet utfärdade digitala EU-covidintyg, den senaste tekniska utvecklingen av systemet med EU:s digitala covidintyg och anslutningen av ytterligare tredjeländer till systemet. Som en uppföljning av den första rapporten innehåller den också information om utfärdandet av intyg om tillfrisknande på grundval av antigen tester och antikroppstester, utfärdandet av testintyg på grundval av laboriebaserade antigen tester samt om godtagandeperioden för intyg om tillfrisknande och vaccinationsintyg. Slutligen förklaras i rapporten varför kommissionen den 3 februari 2022 antog ett förslag till förlängning av förordningen om EU:s digitala covidintyg till den 30 juni 2023⁸.

2. TILLÄMPNING AV FÖRORDNINGEN OM EU:S DIGITALA COVIDINTYG OCH DESS INVERKAN PÅ GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER OCH ICKE-DISKRIMINERING

2.1. Underlättande av fri rörlighet och icke-diskriminering

2.1.1. Covid-19-pandemin och den fria rörligheten inom EU

Rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom EU-medlemsstaternas territorium är en av de rättigheter som EU-medborgarna värdesätter högst. I en Eurobarometerundersökning från

om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin (COM(2021) 649 final).

⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2021/953 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin (COM(2022) 50 final).

2020⁹ angav fler än åtta av tio deltagare (84 %) att de ansåg att EU-medborgarnas fria rörlighet inom EU innebär övergripande fördelar för deras länders ekonomi. Den grundläggande rätten till fri rörlighet är inskriven i artikel 21.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och i artikel 45 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium är inte absolut. Dess utövande kan vara föremål för inskränkningar, så länge dessa tillämpas i enlighet med de allmänna principerna i EU-lagstiftningen, särskilt principerna om icke-diskriminering¹⁰ och proportionalitet¹¹. En EU-medborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig kan till exempel inskränkas av hänsyn till den allmänna säkerheten¹².

Under covid-19-pandemin vidtog medlemsstaterna åtgärder som inskränkte utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom EU för att skydda folkhälsan. Dessa åtgärder syftade till att begränsa spridningen av SARS-CoV-2 och att skydda hälso- och sjukvårdssystemen mot överbelastning.

Skyddet av folkhälsan kan vara ett legitimt skäl för att inskränka den fria rörligheten. Sådana restriktioner som grundar sig på folkhälsa måste dock respektera EU-rättsliga principer som proportionalitet och icke-diskriminering. De åtgärder som vidtas bör inte gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att skydda folkhälsan. Kommissionen fortsatte att lyfta fram denna punkt, som också anges i artikel 11.1 i förordningen om EU:s digitala covidintyg, i de olika förslag som antogs om fri rörlighet under covid-19-pandemin¹³.

De inskränkningar som medlemsstaterna införde som svar på utbrottet av covid-19 tog sig olika uttryck. Under pandemins tidiga skede gick medlemsstaterna så långt att de förbjöd inresa till eller utresa från sitt territorium, bland annat genom att återinföra inre gränskontroller inom Schengenområdet. Andra åtgärder var att resenärer skulle bli testade för SARS-CoV-2-infektion eller genomgå självisolering/karantän. Vissa medlemsstater krävde

9

https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/214273/Eurobarometer%20Report%20Summary%20_%20EU%20Citizenship%20&%20Democracy%20-%20July%202020.pdf

¹⁰ Artikel 21 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

¹¹ Artikel 52.2 i stadgan och dom av den 17 september 2002, Baumbast och R, C-413/99, EU:C:2002:493.

¹² Artikel 27 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 30.4.2004, s. 77).

¹³ Se kommissionens förslag av den 4 september 2020 till rådets rekommendation om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin (COM(2020) 499 final), kommissionens förslag av den 17 mars 2021 till Europaparlamentets och rådets förordning om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination, testning och tillfrisknande för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin (digitalt grönt intyg) (COM(2021) 130 final), kommissionens förslag av den 25 november 2021 till rådets rekommendation om en samordnad strategi för att underlätta säker fri rörlighet under covid-19-pandemin och om ersättande av rekommendation (EU) 2020/1475 (COM(2021) 749 final) och kommissionens förslag av den 3 februari 2022 till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2021/953 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin (COM(2022) 50 final).

också att resenärerna skulle lämna in formulär för passagerarlokalisering eller uppfylla andra registreringskrav före eller vid inresan till deras territorium.

Så länge som vissa reserestriktioner är nödvändiga ur folkhälsosynpunkt och överensstämmer med principerna om icke-diskriminering och proportionalitet strider de inte mot rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom EU:s territorium.

Det är i detta sammanhang som förordningen om EU:s digitala covidintyg antogs. Det bör betonas att förordningen, genom vilken interoperabla intyg för vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 fastställs, inte kräver att medlemsstaterna ska införa inskränkningar av rätten till fri rörlighet¹⁴. Om en medlemsstat beslutar att inte kräva bevis på vaccination, test eller tillfrisknande i samband med utövandet av den fria rörligheten, är den inte skyldig att göra det enligt förordningen om EU:s digitala covidintyg. Följaktligen kan förordningen inte inverka negativt på den fria rörligheten inom EU.

Tvärtom anser kommissionen att systemet med EU:s digitala covidintyg har haft – och fortsätter att ha – en positiv inverkan på den fria rörligheten vid en tidpunkt då medlemsstaterna inskränker dess utövande av folkhälsoskäl. Detta sker genom säkerställande av medborgarnas rätt att få interoperabla och ömsesidigt godkända intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 som de kan använda när de utövar sin rätt till fri rörlighet. Om medlemsstaterna beviljar undantag från vissa inskränkningar i den fria rörligheten för personer som kan styrka vaccination, testning eller tillfrisknande, säkerställer förordningarna om EU:s digitala covidintyg att medborgarna på ett icke-diskriminerande sätt kan dra nytta av dessa undantag på grundval av intyg som utfärdats i enlighet med förordningen.

Utan förordningen om EU:s digitala covidintyg skulle det inte finnas någon av dessa rättigheter – dvs. att få ett intyg och att på grundval av detta intyg undantas från inskränkningar på samma sätt som medborgare i en medlemsstat. Dessutom skulle det inte finnas någon gemensam standard som säkerställer gränsöverskridande interoperabilitet för covid-19-intyg. I en undersökning som kommissionen genomförde i början av februari 2022 angav två tredjedelar av de svarande medlemsstaterna att de skulle ha övervägt att införa ett nationellt covid-19-intyg om EU:s digitala covidintyg inte hade antagits. Även om medborgarna kunde ha fått intyg av vårdgivare finns det ingen garanti för att de skulle godtas – eller, i brist på en registreringsstandard, att de skulle förstås – i andra medlemsstater. Dessutom skulle många olika typer av intyg oundvikligen öka risken för bedrägeri och förfalskning.

¹⁴ Se även skäl 14 i förordningen om EU:s digitala covidintyg: ”Denna förordning är avsedd att underlätta tillämpningen av principerna om proportionalitet och icke-diskriminering när det gäller inskränkningar i den fria rörligheten under covid-19-pandemin, samtidigt som den strävar efter en hög skyddsnivå för folkhälsan. Den bör inte tolkas som att den underlättar eller uppmuntrar antagande av inskränkningar i den fria rörligheten eller inskränkningar i andra grundläggande rättigheter för att motverka covid-19-pandemin, eftersom sådana har en skadlig effekt på unionsmedborgare och unionsföretag [...]”

I enlighet med proportionalitetsprincipen bör alla inskränkningar i den fria rörligheten för personer inom EU som införts med anledning av covid-19-pandemin, inklusive medlemsstaternas eventuella krav på att uppvisa digitala EU-covidintyg, avskaffas så snart den epidemiologiska situationen tillåter det. Tillämpningsperioden för förordningen om EU:s digitala covidintyg är därför tidsbegränsad, vilket innebär att den bör upphöra att gälla när pandemin är över och intygen inte längre behövs för att underlätta resor.

På senare tid har EU hanterat en våg av covid-19-fall som orsakats av omikronvirusvarianten av särskild betydelse¹⁵. Efter en topp i antalet omikronfall förväntas en stor andel av befolkningen, åtminstone under en viss period, åtnjuta skydd mot covid-19 antingen till följd av vaccination eller tidigare infektion, eller båda. En förnyad ökning av antalet infektioner under andra halvåret 2022, bland annat på grund av uppkomsten av nya SARS-CoV-2-varianter av särskild betydelse, är dock en reell risk så länge som viruset fortsätter att ha stor spridning och det råder stora skillnader i vaccinationstäckning i världen. Såsom Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC) också påpekat råder det fortfarande stor osäkerhet i detta skede av covid-19-pandemin¹⁶. Slutligen har Världshälsoorganisationen ännu inte förklarat att det internationella hot mot människors hälsa som orsakats av SARS-CoV-2 är över.

Medlemsstaterna kan därför finna det nödvändigt att bibehålla eller återinföra ett krav på att EU-medborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet ska uppvisa bevis på vaccination mot, test för eller tillfrisknande från covid-19 under en viss period efter den 30 juni 2022, det datum då förordningen om EU:s digitala covidintyg ska upphöra att gälla. I den tidigare nämnda undersökningen angav i stort sett alla medlemsstater som svarade ett eventuellt behov av bevis på vaccination, test eller tillfrisknande i samband med resor under andra halvåret 2022 och första halvåret 2023.

Den 3 februari 2022 föreslog kommissionen därför att tillämpningen av förordningen om EU:s digitala covidintyg skulle förlängas med 12 månader, så att EU-medborgarna inte kommer att berövas möjligheten att använda sina digitala covidintyg som ett effektivt, säkert och integritetsbevarande sätt att bevisa sin status för vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19, även om vissa inskränkningar i den fria rörligheten som grundar sig på folkhälsan fortfarande skulle finnas kvar efter den 30 juni 2022¹⁷. Detta skulle säkerställas genom kommissionens förslag.

Såsom betonas i förslaget bör förlängningen av förordningen inte uppfattas som ett krav på att medlemsstaterna, särskilt inte de som avskaffar nationella folkhälsoåtgärder, ska behålla eller införa inskränkningar i den fria rörligheten. Det är fullt möjligt för medlemsstaterna att avskaffa alla sådana åtgärder medan förordningen är i kraft, eftersom alla inskränkningar, inklusive skyldigheten att lägga fram bevis för någon av de tre medicinska händelser som

¹⁵ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/country-overviews>.

¹⁶ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/RRA-19th%20update-27-jan-2022.pdf>.

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/regulation_amending_regulation_eu_2021_-_953.pdf.

omfattas av EU:s digitala covidintyg, endast bör finnas kvar så länge som de är nödvändiga och proportionerliga.

Förlängningen av förordningen om EU:s digitala covidintyg med 12 månader syftar således till att säkerställa att EU:s digitala covidintyg förblir tillgängligt om det skulle behövas efter juni 2022.

Om förordningen inte förlängs skulle kommissionen däremot vara tvungen att upphöra med tillitsramverket för EU:s digitala covidintyg i slutet av juni 2022. Om ett förnyat behov av intyget skulle uppstå vid en senare tidpunkt, till följd av att medlemsstaterna återinför inskränkningar under andra halvåret 2022 eller första halvåret 2023, skulle det vara ytterst svårt – för att inte säga omöjligt – att återinföra systemet med kort varsel, både juridiskt och tekniskt sett. EU-medborgarna skulle berövas möjligheten att använda EU:s digitala covidintyg som ett vedertaget sätt att bevisa sin covid-19-status, och skulle eventuellt sakna gränsöverskridande interoperabilitet för covid-19-intyg.

2.1.2. Samordning av inskränkningar i den fria rörligheten i samband med covid-19-pandemin

Medlemsstaterna får införa inskränkningar i den fria rörligheten av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa, förutsatt att de följer de regler och begränsningar som fastställs i EU-lagstiftningen. Sådana inskränkningar antas normalt på individnivå – till exempel utvisning av en EU-medborgare som inte längre uppfyller villkoren för uppehållstillstånd – och kräver inte samordning mellan flera eller alla medlemsstater. Pandemin har dock visat att utan samordning kan ensidiga inskränkningar i den fria rörligheten som i stort sett alla medlemsstater har antagit leda till osäkerhet för EU-medborgarna, även om åtgärderna, om de bedöms var för sig, är förenliga med EU-lagstiftningen.

För att säkerställa samordning i hela EU har kommissionen sedan början av pandemin haft ett nära samarbete med medlemsstaterna för att främja samarbete och informationsutbyte i denna fråga¹⁸. Kommissionen anser att en väl samordnad, förutsägbar och öppen strategi för antagandet av reserestriktioner för att förhindra spridningen av viruset och skydda medborgarnas hälsa är nödvändig för att upprätthålla den fria rörligheten inom EU under säkra förhållanden.

Rådet antog den 13 oktober 2020, på grundval av ett förslag från kommissionen, rekommendation (EU) 2020/1475 om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin¹⁹. I rådets rekommendation fastställs en

¹⁸ Dessutom ser kommissionen för närvarande över 2009 års riktlinjer om fri rörlighet för att förbättra rättssäkerheten för EU-medborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet och för att säkerställa en mer effektiv och enhetlig tillämpning av lagstiftningen om fri rörlighet i hela EU, vilket förklaras i rapporten om EU-medborgarskapet 2020 (https://ec.europa.eu/info/files/eu-citizenship-report-2020-empowering-citizens-and-protecting-their-rights_en).

¹⁹ Rådets rekommendation (EU) 2020/1475 av den 13 oktober 2020 om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin (EUT L 337, 14.10.2020, s. 3).

gemensam strategi med avseende på följande huvudpunkter: tillämpning av gemensamma kriterier vid beslut om huruvida inskränkningar i den fria rörligheten ska införas, kartläggning av risken för spridning av covid-19, offentliggjord av ECDC, som baseras på en överenskommen färgkod, samt en samordnad strategi för eventuella åtgärder som kan tillämpas på personer som rör sig mellan olika områden. Med anledning av pandemins utveckling har rådets rekommendation om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten uppdaterats flera gånger sedan oktober 2020²⁰.

Europaparlamentets och rådets antagande av förordningen om EU:s digitala covidintyg den 14 juni 2021 var ytterligare ett viktigt framsteg i detta avseende. Förordningen ska bland annat bidra till att på ett samordnat sätt underlätta det gradvisa avskaffandet av de inskränkningar i den fria rörligheten som i enlighet med EU-lagstiftningen har införts av medlemsstaterna för att begränsa spridningen av SARS-CoV-2. För att på bästa sätt utnyttja ramen för EU:s digitala covidintyg anpassade rådet samma dag den samordnade strategi som anges i rekommendation (EU) 2020/1475²¹. Rådet noterade att intyg som utfärdats i enlighet med förordningen om EU:s digitala covidintyg bör vara det främsta verktyget som ska användas vid resor inom EU²². Dessutom fastställdes i rådets rekommendation en samsyn om under vilka förhållanden vaccinerade personer bör undantas från reserestriktioner, samt standardiserade giltighetsperioder för tester för SARS-CoV-2-infektion.

Förordningen om EU:s digitala covidintyg, tillsammans med den samordnade strategi som fastställs i rådets rekommendation, gjorde det möjligt för EU-medborgare att utöva sin rätt till fri rörlighet relativt enkelt under sommaren 2021. Sedan dess har vaccintäckningen ökat betydligt i hela EU och införandet av EU:s digitala covidintyg har gått snabbt framåt. Samtidigt ledde vågor av covid-19-infektioner som orsakades av delta- och omikronvirusvarianterna av särskild betydelse under vintern 2021/2022 till att medlemsstaterna antog ytterligare folkhälsoåtgärder, varav en del gällde resor mellan medlemsstaterna, i syfte att skydda människors hälsa och skydda hälso- och sjukvårdssystemen mot överbelastning.

Den 25 januari 2022 antog rådet rekommendation (EU) 2022/107²³ om en samordnad strategi för att underlätta säker fri rörlighet under covid-19-pandemin och om ersättande av rekommendation (EU) 2020/1475, och gick från en regionbaserad strategi till en personbaserad strategi. I rekommendationen fastställs att en person som har ett giltigt digitalt EU-covidintyg i princip inte bör omfattas av ytterligare inskränkningar, såsom tester eller

²⁰ Rådets rekommendation (EU) 2021/119 av den 1 februari 2021 om ändring av rekommendation (EU) 2020/1475 om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin (EUT L 36I, 2.2.2021, s. 1) och Rådets rekommendation (EU) 2021/961 av den 14 juni 2021 om ändring av rekommendation (EU) 2020/1475 om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin (EUT L 213I, 16.6.2021, s. 1).

²¹ Rådets rekommendation (EU) 2021/961 av den 14 juni 2021 om ändring av rekommendation (EU) 2020/1475 om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin (EUT L 213I, 16.6.2021, s. 1).

²² Skäl 9 i rådets rekommendation (EU) 2021/961.

²³ Rådets rekommendation (EU) 2022/107 av den 25 januari 2022 om en samordnad strategi för att underlätta säker fri rörlighet under covid-19-pandemin och om ersättande av rekommendation (EU) 2020/1475 (EUT L 18, 27.1.2022, s. 110).

karantän, oavsett varifrån personen reser i EU. Personer som inte har ett giltigt digitalt EU-covidintyg skulle kunna bli skyldiga att testa sig före eller senast 24 timmar efter ankomsten. Resenärer med en nödvändig funktion eller ett nödvändigt behov, gränspendlare och barn under 12 år bör inte behöva ha ett giltigt digitalt EU-covidintyg.

Denna personbaserade strategi stärker ytterligare den fria rörligheten för alla resenärer på ett icke-diskriminerande sätt, eftersom resenärer kan röra sig fritt på grundval av ett intyg om vaccinering, test eller tillfrisknande. Sedan antagandet av rådets rekommendation (EU) 2022/107 har medlemsstaterna i allt större utsträckning anpassat sina resekrav till denna personbaserade strategi. Per den 4 mars 2022 har 21 medlemsstater antingen inte under några omständigheter infört några ytterligare reserestriktioner för innehavare av ett digitalt EU-covidintyg, eller så har de inte några reserestriktioner alls.

Varken rådets rekommendation (EU) 2022/107 eller, som nämnts ovan, förordningen om EU:s digitala covidintyg ålägger medlemsstaterna att kräva att resenärer ska ha ett digitalt EU-covidintyg. Tvärtom har kommissionen uppmuntrat medlemsstaterna, särskilt de som avskaffar nationella folkhälsoåtgärder, att avskaffa sådana åtgärder²⁴. Fem medlemsstater²⁵ har redan avskaffat kravet på ett digitalt EU-covidintyg för att få resa in på sina respektive territorier.

EU:s digitala covidintyg och rådets rekommendation 2022/107 (liksom dess föregångare, rådets rekommendation 2020/1475) har därför varit viktiga verktyg för att underlätta den fria rörligheten inom EU under covid-19-pandemin. De har strävat efter att säkerställa en väl samordnad strategi för antagandet av inskränkningar i den fria rörligheten och kommer även i fortsättningen att vara viktiga för att dessa inskränkningar ska kunna avskaffas när den epidemiologiska situationen förbättras.

2.1.3. Säkerställande av en icke-diskriminerande strategi

Ramen för EU:s digitala covidintyg säkerställer icke-diskriminering genom att inbegripa interoperabla intyg om vaccination, testning och tillfrisknande. Alla medlemsstater är skyldiga att utfärda de tre olika typerna av intyg och i rådets rekommendation (EU) 2022/107 fastställs en samordnad strategi för godtagande av dem. Det innebär att så många personer som möjligt kan dra nytta av EU:s digitala covidintyg när de utövar sin rätt till fri rörlighet. Såsom betonas i skäl 36 kan förordningen om ett digitalt covidintyg inte tolkas som en skyldighet att bli vaccinerad, och det är inte ett ”vaccinationspass”.

Samtidigt kan vaccination, testning eller tillfrisknande inte anses vara likvärdiga ur folkhälsosynpunkt, eftersom ovaccinerade och delvis vaccinerade personer fortfarande löper mycket större risk att drabbas av allvarliga följder²⁶. Detta återspeglas också i de olika reglerna för intygens giltighet.

²⁴ Se även COM(2022) 50 final.

²⁵ DK, IE, LT, SI och SE.

²⁶ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/RRA-19-update-27-jan-2022.pdf>.

Enligt förordningen om EU:s digitala covidintyg är medlemsstaterna inte skyldiga att godta alla tre typer av intyg. Detta är fortfarande ett politiskt beslut av medlemsstaterna på folkhälsoområdet, och vissa medlemsstater har beslutat att inte godta vissa intyg, särskilt intyg om tillfrisknande.

Om en medlemsstat godtar bevis på antingen vaccination, test eller tillfrisknande från en SARS-CoV-2-infektion för att frångå inskränkningar i den fria rörligheten, måste den på samma villkor godta EU:s digitala covidintyg som utfärdats för samma medicinska händelse. Ett digitalt EU-covidintyg har samma värde oavsett i vilken medlemsstat vaccinet administrerades eller vilket test som utfördes. Slutligen kan reserestriktioner inte baseras på den berörda personens nationalitet, vilket betonas i punkt 5 i rådets rekommendation (EU) 2022/107.

2.1.4. Information som mottagits i enlighet med artikel 11 i förordningen om EU:s digitala covidintyg

Kommissionen fortsätter att övervaka medlemsstaternas genomförande av förordningen om EU:s digitala covidintyg och rådets rekommendation om en samordnad strategi för att underlätta säker fri rörlighet under covid-19-pandemin. Information från medlemsstaterna om EU:s digitala covidintyg samlas in med hjälp av översiktstabeller som medlemsstaterna överlämnar till kommissionen och rådet. Informationen görs också tillgänglig på plattformen Re-open EU, som är ett interaktivt verktyg som finns tillgängligt online och som en mobilapplikation²⁷.

I förordningen om EU:s digitala covidintyg föreskrivs att ytterligare inskränkningar för innehavare av digitala EU-covidintyg endast är möjliga om de är nödvändiga och proportionerliga för att skydda folkhälsan med anledning av covid-19-pandemin. Medlemsstaterna är skyldiga att informera kommissionen och andra medlemsstater 48 timmar i förväg när de beslutar att införa ytterligare inskränkningar²⁸.

Mellan den 13 oktober 2021 och den 4 mars 2022 lämnade följande medlemsstater information i enlighet med denna bestämmelse: Bulgarien, Cypern, Danmark, Finland, Grekland, Irland, Italien, Lettland, Portugal, Sverige och Österrike. Denna ökning av antalet anmälningar jämfört med föregående rapport kan förklaras av de nödgärder som vidtagits med anledning av omikronvarianten. De ytterligare krav som anmälades av dessa medlemsstater omfattade t.ex. tester före avresa eller tester efter ankomst, även för vaccinerade och/eller tillfrisknade resenärer. I mycket få fall tillämpades karantänkraven.

I det tidiga stadiet av omikronvariantens uppkomst ansåg kommissionen att ytterligare krav på testning före avresa i enlighet med försiktighetsprincipen var ett lämpligt sätt för medlemsstaterna att överväga som en del av en nödgärd för att fördröja spridningen av den

²⁷ <https://reopen.europa.eu/sv>.

²⁸ Artikel 11 i förordningen om EU:s digitala covidintyg.

nya varianten²⁹. Med tanke på den omfattande spridningen av omikron inom EU har kommissionen uppmanat medlemsstaterna att avskaffa alla krav på testning vid resor inom EU som ställs på vaccinerade och tillfrisknade personer med anledning av omikrons uppkomst. Per den 4 mars 2022 har ingen medlemsstat bibehållit ytterligare inskränkningar som införts särskilt med anledning av omikronvarianten.

Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka att alla medlemsstaternas folkhälsoåtgärder som för närvarande fortfarande är i kraft och som påverkar medborgarnas rätt till fri rörlighet är förenliga med EU-lagstiftningen, särskilt med principerna om icke-diskriminering och proportionalitet.

2.1.5. Övrig information om genomförandet av förordningen om EU:s digitala covidintyg

Enligt förordningen om EU:s digitala covidintyg ska vaccinationsintyg utfärdas av den medlemsstat där vaccinet har administrerats. Om medborgarna vaccineras i två olika medlemsstater bör den första medlemsstaten utfärda ett digitalt EU-covidintyg som anger den första dosen, och den andra medlemsstaten bör, mot uppvisande av bevis för att den första dosen administrerades i en annan medlemsstat, utfärda ett digitalt EU-covidintyg som anger den andra dosen (i intyget anges ”2/2” som det antal doser som administrerats). Samma regler gäller för påfyllnadsdoser: Den medlemsstat där påfyllnadsdosen administreras bör, mot bevis för att primärvaccinationsserien administrerades i en annan medlemsstat, utfärda ett digitalt EU-covidintyg som anger den sista dosen (i intyget anges ”3/3” eller ”2/1” beroende på typ av vaccin). Dessa bestämmelser förtydligas också i kommissionens förslag om att förlänga tillämpningen av förordningen om EU:s digitala covidintyg (se avsnitt 2.9).

I enlighet med artikel 5.2 b i förordningen om EU:s digitala covidintyg ska vaccinationsintyg som utfärdas av en medlemsstat efter administrering av en dos av ett covid-19-vaccin ange ”det antal doser som administrerats till innehavaren”, dvs. inte bara antalet doser som administrerats i den medlemsstat som utfärdar intyget. Eftersom ett intyg ska utfärdas efter varje dos bör den berörda medborgaren vanligtvis ha ett digitalt EU-covidintyg, vilket utgör ett tillförlitligt bevis på att tidigare doser har administrerats.

Utfärdandet av korrekta vaccinationsintyg enligt formatet för EU:s digitala covidintyg bör inte omfattas av ytterligare administrativa krav som inte föreskrivs i förordningen om EU:s digitala covidintyg. I synnerhet kräver förordningen om EU:s digitala covidintyg inte att den berörda personen ska vara registrerad i hälso- och sjukvårdssystemet i den medlemsstat som administrerar vaccinet, eller att han eller hon ska uppge batchnumret för tidigare doser innan ett digitalt covidintyg utfärdas.

I vissa fall har medborgarna dock påpekat att de har haft svårt att få korrekta digitala EU-covidintyg, särskilt vaccinationsintyg. Exempelvis har medborgare uppgett att de haft

²⁹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén *Tillsammans mot gamla och nya covid-19-utmaningar* (COM(2021) 764 final).

problem med att få ett digitalt covidintyg från den medlemsstat där de vaccinerades eftersom de inte hade något nationellt registreringsnummer eller socialförsäkringsnummer. Andra problem uppstod när medborgare fick vaccindoser mot covid-19 i olika medlemsstater. Vanligtvis uppgav medborgarna att när de fick sin andra dos eller påfyllnadsdos i en medlemsstat, utelämnades tidigare doser som administrerats i en annan medlemsstat i det digitala EU-covidintyg som de fick efteråt. I dessa fall återspeglade det antal doser som angavs i det senaste intyget inte det korrekta antalet doser som administrerats till den berörda personen.

Såsom framhölls i den första rapporten till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av förordningen om EU:s digitala covidintyg fortsatte kommissionen sina regelbundna kontakter med medlemsstaterna för att bidra till att lösa dessa problem på teknisk nivå så snabbt som möjligt. Många problem har redan lösts på detta sätt. För att få en överblick över eventuella kvarstående problem genomförde kommissionen i slutet av 2021 en undersökning bland medlemsstaterna om detta ämne och bad medlemsstaternas myndigheter att ta itu med de problem som identifierades. Kommissionen analyserar för närvarande medlemsstaternas svar och kommer att följa upp dem vid behov för att lösa eventuella kvarstående problem.

En del av dessa problem är knutna till den avsiktligt decentraliserade karaktär för ramen för EU:s digitala covidintyg, som varken upprättar en databas på EU-nivå för vaccination mot, testning för eller tillfrisknande från covid-19 eller kopplar samman sådana databaser som finns på medlemsstatsnivå. Därför finns det inget automatiskt utbyte av uppgifter som skulle göra det möjligt för medlemsstaterna att enkelt utfärda intyg med hänsyn till information som finns lagrad i en annan medlemsstat, t.ex. information om en tidigare administrerad vaccindos mot covid-19. Medlemsstaterna är därför beroende av att medborgarna kan styrka att de har fått tidigare doser i andra medlemsstater, särskilt i form av digitala EU-covidintyg.

För att ge medborgarna ytterligare information har kommissionen offentliggjort svaren på de vanligaste frågorna om EU:s digitala covidintyg, vaccinationer och reserestriktioner³⁰, som uppdaterades den 11 mars 2022.

2.2. Skydd av personuppgifter

Förordningen om EU:s digitala covidintyg och dess genomförande är helt förenliga med EU:s dataskyddsregler, vilket till exempel innebär att mängden insamlade uppgifter begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå syftet. I förordningen föreskrivs särskilt att personuppgifter som erhållits under kontrollprocessen inte får lagras. EU:s digitala covidintyg lagras och kontrolleras offline, vilket innebär att den utfärdande medlemsstaten inte informeras om att ett intyg har kontrollerats. Kommissionen ser också till att principen om uppgiftsminimering följs i samband med genomförandeakter och delegerade akter som antas i enlighet med bestämmelserna i förordningen.

³⁰ Finns på https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/movement-and-residence/eu-digital-covid-certificate-vaccinations-and-travel-restrictions_en.

Säkerheten för EU:s digitala covidintyg i sig har visat sig vara stabil. Det är medlemsstaternas ansvar att se till att uppgiftsskyddet, inklusive informationssäkerheten, följs i utfärdandesystemen. Även om det har rapporterats om intyg som utfärdats på olaglig väg finns det ingen anledning att tro att de krypteringsnycklar som används för att signera och autentisera EU:s digitala covidintyg har äventyrats (se även avsnitt 2.6.2).

Om medlemsstaterna beslutar att använda EU:s digitala covidintyg för inhemska ändamål måste detta föreskrivas i nationell lagstiftning, som måste uppfylla kraven på dataskydd (se även avsnitt 2.5)³¹. De nationella myndigheterna ska se till att dessa nationella bestämmelser följs.

2.3. Resor och turism

Covid-19-pandemin har haft allvarliga konsekvenser för flera sektorer, särskilt för transport och turism. I denna prövande situation har EU:s digitala covidintyg och ansträngningarna för att skapa en samordnad strategi för resor på EU-nivå välkomnats av rese- och turistorganisationer som en viktig utveckling för att göra det möjligt för medborgarna att resa och uppmuntra dem att resa genom att skapa den nödvändiga förutsägbarheten. De positiva effekterna av systemet med EU:s digitala covidintyg sträcker sig dessutom utanför EU.

Sedan utbrottet av covid-19-pandemin har transportsektorn varit en av de sektorer som drabbats hårdast. Efter de olika infektionsvågorna och de olika åtgärder som vidtagits för att begränsa dem har flera aspekter identifierats som drivande för pandemins inverkan på denna sektor. På kort sikt påverkas effekterna av nedstängningsåtgärder, andra inskränkningar samt frivilliga insatser från personer som försöker undvika att bli smittade. Dessutom kan förändringar i transportverksamheten bero på flera faktorer: utvecklingen av pandemin, inklusive vaccinationstäckning, beteendeförändringar (acceptans av vaccinering, behov/önskan att resa, val av färdstätt) samt den ekonomiska återhämtningen inom transporttjänstesektorn.

En analys av antalet kommersiella flygningar³² visar att den lägsta nivån registrerades under månaderna maj och juni 2020, vilket motsvarar perioden med nedstängningar och strikta reserestriktioner i de flesta medlemsstater. Med undantag för de tre första månaderna var antalet flygningar på EU-nivå högre 2021 än 2020 under alla månader och följde samma säsongsmönster som under de föregående åren: På EU-nivå nåddes de högsta siffrorna i juli och augusti, med en topp i augusti, följt av en gradvis minskning under de följande månaderna. En analys av tillgängliga uppgifter om antalet flygpassagerare³³ tycks bekräfta detta mönster, där det högsta antalet flygpassagerare uppnåddes i juli och augusti 2021, vilket

³¹ Skäl 48 i förordningen om EU:s digitala covidintyg.

³² Eurostat, *Commercial flights by reporting country – monthly data* (inte översatt till svenska), 10.2.2022, finns på https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=avia_tf_cm&lang=en.

³³ Eurostat, *Air passenger transport by reporting country* (inte översatt till svenska), 14.2.2022, finns på https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=avia_paoc&lang=en.

sammanfaller med införandet av EU:s digitala covidintyg. Nivån för 2019 nåddes dock inte i något av de länder som har tillgängliga uppgifter³⁴.

Rese- och turistorganisationer har välkomnat EU:s digitala covidintyg som ett viktigt bidrag till att återupprätta EU:s ekosystem för turism under sommarsäsongen 2021 och därefter. European Tourism Manifesto Alliance, en grupp bestående av 70 offentliga och privata rese- och turistorganisationer, konstaterade att ”genomförandet av EU:s digitala covidintyg har varit en enorm framgång”³⁵.

EU:s digitala covidintyg är visserligen avsett att underlätta den fria rörligheten inom EU, men det har också i allt högre grad bidragit till att återupprätta internationella resor till EU och andra länder. I detta sammanhang antog rådet den 22 februari 2022 en ändring av rekommendation 2020/912 om de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU och ett eventuellt avskaffande av dessa restriktioner³⁶. Enligt ändringen ska medlemsstaterna avskaffa de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU för personer som vaccinerats med ett EU- eller WHO-godkänt vaccin och för personer som har tillfrisknat från covid-19 innan de reser till EU (se även avsnitt 2.4 nedan). EU:s digitala covidintyg och covid-19-intyg som utfärdats av tredjeländer som anses likvärdiga i enlighet med det förfarande som fastställs i förordningen om EU:s digitala covidintyg bör användas som det främsta sättet att bevisa testning och vaccinering, och som det enda sättet att bevisa tillfrisknande, förutsatt att de kan kontrolleras på ett säkert sätt. Slutligen kan EU:s digitala covidintyg, även om de inte omfattas av förordningen om EU:s digitala covidintyg, underlätta EU-medborgares resor till tredjeländer, särskilt de länder som är anslutna till EU-systemet genom ett ”beslut om likvärdighet” (se avsnitt 2.7.1).

Som ett resultat av detta har internationella organisationer som arbetar med turismfrågor uttryckt sitt stöd för EU:s digitala covidintyg och/eller konstaterat att det har blivit en internationell standard för att underlätta resor under covid-19-pandemin. Bland dessa organisationer finns Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling³⁷, Världsturistorganisationen³⁸ och G20-gruppen³⁹.

EU:s digitala covidintyg underlättar inte bara EU-medborgarnas resor, utan ger dem också en tillförlitlig och godkänd handling som de kan använda om den mottagande medlemsstaten använder covid-19-intyg för inhemska ändamål, t.ex. för tillträde till restauranger, barer eller hotell (för mer information om den inhemska användningen av EU:s digitala covidintyg, se avsnitt 2.5).

³⁴ Uppgifter saknas för BE, EL, RO och SI.

³⁵ <https://tourismmanifesto.eu/position-on-the-european-commissions-proposals-for-council-recommendations-on-intra-eu-and-international-travel/>.

³⁶ Rådets rekommendation (EU) 2022/290 av den 22 februari 2022 om ändring av rådets rekommendation (EU) 2020/912 om de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU och ett eventuellt avskaffande av dessa restriktioner (EUT L 43, 24.2.2022, s. 79).

³⁷ <https://www.oecd-forum.org/posts/the-oecd-safe-international-mobility-initiative>.

³⁸ <https://www.unwto.org/news/vaccines-and-digital-solutions-to-ease-travel-restrictions>.

³⁹ <https://www.oecd.org/cfe/g20-rome-guidelines-for-the-future-of-tourism-d11080db-en.htm>.

2.4. Godtagande av olika typer av covid-19-vaccin och -test

Enligt förordningen om EU:s digitala covidintyg är medlemsstaterna skyldiga att godta vaccinationsintyg för vaccin som har fått EU:s godkännande för försäljning när det gäller att frångå inskränkningar i den fria rörligheten⁴⁰. Dessutom kan medlemsstaterna också besluta⁴¹, men är inte skyldiga, att frångå inskränkningar för resenärer som har fått ett vaccin som har genomgått Världshälsoorganisationens (WHO) godkännandeförfarande för användning i nödsituationer⁴² eller som har godkänts på nationell nivå i en annan medlemsstat⁴³.

Medlemsstaterna har i allt högre grad godtagit vaccin som genomgått WHO:s godkännandeförfarande för användning i nödsituationer, och kommissionen har samrått med medlemsstaterna i hälsosäkerhetskommittén, som inrättats genom artikel 17 i beslut nr 1082/2013/EU⁴⁴, för att samla in information om de covid-19-vaccin som inte är godkända på EU-nivå och som de godtar i syfte att frångå reserelaterade åtgärder, t.ex. ytterligare testning eller karantän. Som nämnts ovan föreskrivs i den senaste ändringen av rådets rekommendation 2020/912 om de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU och ett eventuellt avskaffande av dessa restriktioner att medlemsstaterna bör avskaffa de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU även för personer som vaccinerats med ett WHO-godkänt vaccin. Sådana resenärer kan dock omfattas av ytterligare krav, t.ex. tester, karantän eller administrering av ett EU-godkänt vaccin.

När det gäller tester för SARS-CoV-2-infektion godtar ungefär två tredjedelar av medlemsstaterna i samband med resor intyg som utfärdats på grundval av antigenester av hög kvalitet. De medlemsstater som inte godtar antigenester anger framför allt en högre andel falska negativa resultat som skäl för att inte godta sådana intyg. Enligt förordningen om EU:s digitala covidintyg är de inte skyldiga att göra det, förutsatt att det sker på ett icke-diskriminerande sätt.

2.5. Användning av EU:s digitala covidintyg för inhemska ändamål

Förordningen om EU:s digitala covidintyg omfattar användningen av intyg för resor inom EU under covid-19-pandemin. Den varken föreskriver eller förbjuder användningen av covid-19-intyg för inhemska ändamål, t.ex. för att reglera tillträdet till evenemang, restauranger, idrottsanläggningar, kollektivtrafik eller arbetsplatser.

⁴⁰ Artikel 5.5 första stycket i förordningen om EU:s digitala covidintyg.

⁴¹ Artikel 5.5 andra stycket i förordningen om EU:s digitala covidintyg.

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

⁴³ På grundval av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/83/EG av den 6 november 2001 om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel (EGT L 311, 28.11.2001, s. 67).

⁴⁴ Europaparlamentets och rådets beslut nr 1082/2013/EU av den 22 oktober 2013 om allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa och om upphävande av beslut nr 2119/98/EG (EUT L 293, 5.11.2013, s. 1).

Om medlemsstaterna beslutar att använda EU:s digitala covidintyg för andra ändamål måste detta föreskrivas i nationell lagstiftning, som måste vara förenlig i synnerhet med kraven på dataskydd⁴⁵. Om en medlemsstat inrättar ett system med covid-19-intyg för inhemska ändamål bör den samtidigt säkerställa att EU:s digitala covidintyg också kan användas⁴⁶. Detta säkerställer att resenärer från andra medlemsstater kan använda sina intyg under sin vistelse.

Sedan den senaste rapporten om tillämpningen av förordningen om EU:s digitala covidintyg har användningen av covid-19-intyg för inhemska ändamål förändrats. Med anledning av det ökande antalet fall under hösten 2021 krävde vissa medlemsstater att covid-19-intyg skulle användas för ytterligare ändamål, till exempel i samband med kollektivtrafik inom landet eller för att få tillträde till arbetsplatsen. I början av 2022 började dock vissa medlemsstater att begränsa eller slutade helt att kräva covid-19-intyg för inhemska ändamål. I den undersökning som utfördes av hälsosäkerhetskommittén uppgav fem länder⁴⁷ att den inhemska användningen av EU:s digitala covidintyg redan hade upphävts, och fem länder uppgav att diskussioner pågick om att upphäva användningen⁴⁸.

Eftersom den inhemska användningen av covid-19-intyg inte omfattas av förordningen om EU:s digitala covidintyg kan medlemsstaterna också fastställa sina egna regler och villkor för godtagande. Kommissionen fortsätter att uppmuntra medlemsstaterna att anpassa sina regler för inhemsk användning till de regler för godtagande som gäller för resor, men skillnaderna kvarstår. Medan till exempel åtta medlemsstater i undersökningen angav att vaccinationsintyg som visar att primärvaccinationsserien är avslutad godtas för inhemsk användning i 270 dagar, i linje med de regler som är tillämpliga i samband med resor, angav de andra medlemsstaterna andra godtagandeperioder. Tolv medlemsstater uppgav att intyg som visar en påfyllnadsdos godtas för inhemsk användning under en obestämd tidsperiod, vilket är fallet i resesammanhang.

Forskare har försökt att bedöma effekterna av kraven på covid-19-intyg. Enligt en preprintartikel av forskare från Simon Fraser University i British Columbia har man beräknat en betydande ökning av antalet vaccinationer och varaktiga kumulativa vinster efter beskedet om ett krav på inhemska covid-19-intyg, jämfört med utvecklingen före beskedet⁴⁹. I en artikel publicerad i The Lancet konstateras att införandet av covid-19-intyg ledde till en ökning av antalet vaccinationer 20 dagar före genomförandet, med en varaktig effekt upp till 40 dagar efteråt⁵⁰. I ett arbetsdokument som publicerats av forskare vid tankesmedjan Bruegel beräknas att beskedet om covidintyg under sommaren 2021 ledde till en ökad vaccintäckning i Frankrike med 13 procentenheter av den totala befolkningen fram till slutet

⁴⁵ Skäl 48 i förordningen om EU:s digitala covidintyg.

⁴⁶ Skäl 49 i förordningen om EU:s digitala covidintyg.

⁴⁷ CZ, ES, FI, LI och NO.

⁴⁸ EE, HR, LV, AT och SK.

⁴⁹ <https://doi.org/10.1101/2021.10.21.21265355>.

⁵⁰ [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(21\)00273-5](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(21)00273-5).

av året, i Tyskland med 6,2 procentenheter och i Italien med 9,7 procentenheter⁵¹. Författarna beräknar dessutom att detta förhindrade ytterligare 3 979 dödsfall i Frankrike, 1 133 i Tyskland och 1 331 i Italien, samt förhindrade förluster av bruttonationalprodukten på 6,0 miljarder euro i Frankrike, 1,4 miljarder euro i Tyskland och 2,1 miljarder euro i Italien. Författarna hävdar att tillämpningen av covidintygen avsevärt minskade trycket på intensivvårdsavdelningarna och i Frankrike förhindrade att beläggningsnivåerna överskreds där tidigare nedstängningar hade införts.

2.6. Tekniskt genomförande

2.6.1. Antal utfärdade digitala EU-covidintyg

Fram till den 1 mars 2022 hade medlemsstaterna utfärdat över 1,72 miljarder digitala EU-covidintyg, varav 1,15 miljarder vaccinationsintyg, 511 miljoner testintyg och 55 miljoner intyg om tillfrisknande⁵². En detaljerad fördelning per medlemsstat finns i bilaga I.

2.6.2. EU:s nätsluss och arbete på teknisk nivå

De tekniska specifikationerna, standarderna och riktlinjerna för gemensamt utfärdande och kontroll och godkännande av EU:s digitala covidintyg har utarbetats gemensamt av kommissionen och medlemsstaterna inom ramen för nätverket för e-hälsa⁵³. Alla specifikationer som tagits fram av nätverket för e-hälsa bygger på öppna standarder och läggs ut med öppen källa på webbplatsen för nätverket för e-hälsa⁵⁴ och GitHub⁵⁵. Detta har underlättat driftskompatibiliteten med system som utvecklats av tredjeländer (se avsnitt 2.7.1 nedan).

Sedan oktober 2021 har arbetet på teknisk nivå för att förbättra systemet med EU:s digitala covidintyg inneburit att man har förfinat registreringen av påfyllnadsdoser (se avsnitt 2.8.1 nedan) och framför allt utvecklat ett system för att utbyta förteckningar över återkallade digitala EU-covidintyg.

I förordningen om EU:s digitala covidintyg föreskrivs att dess tillsamsverk kan stödja utbytet av förteckningar över återkallade intyg som innehåller de återkallade intygens unika identifierare för intyg⁵⁶. Återkallande av intyg kan bidra till att skydda folkhälsan när intyg som har utfärdats felaktigt som ett resultat av bedrägeri eller till följd av en leverans av ett covid-19-vaccinparti som har visat sig vara defekt⁵⁷.

⁵¹ <https://www.bruegel.org/2022/01/the-effect-of-covid-certificates-on-vaccine-uptake-public-health-and-the-economy/>.

⁵² Om en medlemsstat endast kunde tillhandahålla en totalsiffra för alla tre typerna av intyg, ingår alla tre i antalet utfärdade vaccinationsintyg, eftersom de utgör den stora majoriteten av de utfärdade intygen.

⁵³ Nätverket för e-hälsa är ett frivilligt nätverk som sammanlänkar nationella myndigheter med ansvar för e-hälsa, som medlemsstaterna har utsett på grundval av artikel 14 i direktiv 2011/24/EU.

⁵⁴ https://ec.europa.eu/health/ehealth/covid-19_sv.

⁵⁵ <https://github.com/eu-digital-green-certificates>.

⁵⁶ Artikel 4.2 i förordningen om EU:s digitala covidintyg.

⁵⁷ Skäl 19 i förordningen om EU:s digitala covidintyg.

Sedan EU:s digitala covidintyg infördes har det rapporterats om ett fåtal digitala EU-covidintyg som utfärdats på olaglig väg. Som kommissionen har kunnat konstatera tillsammans med medlemsstaterna har dessa begränsade fall vanligtvis berott på att enskilda anställda hos godkända utfärdare av intyg har utfärdat giltiga intyg på ett olagligt eller oriktigt sätt. Det är fortfarande viktigt att de nationella myndigheterna fortsätter att följa upp dessa fall.

I detta sammanhang har flera medlemsstater redan infört lösningar för återkallande på nationell nivå, dvs. när det gäller de intyg som de själva utfärdar. Kommissionen har tillsammans med experter från medlemsstaterna arbetat med att utveckla ett system som möjliggör ett snabbt och säkert utbyte av förteckningar över återkallade intyg mellan medlemsstaterna via nätslussen för EU:s digitala covidintyg, som är den centrala delen av tillitsramverket. Detta har gjorts eftersom systemet med EU:s digitala covidintyg visserligen omedelbart kan avslöja förfalskade intyg, men äkta intyg som utfärdats olagligt på grundval av falsk dokumentation, obehörig åtkomst eller i bedrägligt syfte kan inte upptäckas i andra medlemsstater, såvida inte de förteckningar över återkallade intyg som upprättas på nationell nivå utbyts mellan medlemsstaterna. Den framtagna lösningen kan troligen börja användas under de närmaste veckorna.

2.7. Internationella aspekter av systemet med EU:s digitala covidintyg

2.7.1. Sammanlänkning av Europa och tredjeländer

I förordningen om EU:s digitala covidintyg anges att kommissionen kan utfärda ett beslut som fastställer att ett tredjelands intyg ska anses vara likvärdiga med EU:s digitala covidintyg (beslut om likvärdighet) i syfte att underlätta för innehavarna att utöva sin rätt till fri rörlighet. Detta leder till att det berörda tredjelandet ansluts till EU:s nätsluss. Närmare information om detta förfarande finns i den första rapporten från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av EU:s digitala covidintyg.

Såsom förklaras i den första rapporten hade kommissionen redan antagit beslut om likvärdighet för covid-19-intyg som utfärdats av Albanien, Andorra, Färöarna, Israel, Marocko, Monaco, Nordmakedonien, Panama, San Marino, Turkiet, Ukraina och Vatikanstaten. Schweiz är dessutom anslutet till systemet med EU:s digitala covidintyg på grundval av ett beslut om likvärdighet som antagits i enlighet med artikel 3.10 i förordningen om EU:s digitala covidintyg, mot bakgrund av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer⁵⁸. Utöver de tredjeländer och territorier som är anslutna på grundval av ett beslut om likvärdighet är Island, Liechtenstein och Norge anslutna på grundval av införlivandet av förordningen i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

⁵⁸ EGT L 114, 30.4.2002, s. 6.

Sedan dess, och fram till slutet av februari 2022, har kommissionen antagit ytterligare beslut om likvärdighet avseende Armenien⁵⁹, Benin⁶⁰, Kap Verde⁶¹, El Salvador⁶², Georgien⁶³, Jordanien⁶⁴, Libanon⁶⁵, Moldavien⁶⁶, Montenegro⁶⁷, Nya Zeeland⁶⁸, Serbien⁶⁹, Singapore⁷⁰, Taiwan⁷¹, Thailand⁷², Tunisien⁷³, Togo⁷⁴, Förenade Arabemiraten⁷⁵, Förenade kungariket⁷⁶ och Uruguay⁷⁷.

⁵⁹ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1894 av den 28 oktober 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Republiken Armenien är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 384, 29.10.2021, s. 109).

⁶⁰ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2022/206 av den 15 februari 2022 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Republiken Benin är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 34, 16.2.2022, s. 46).

⁶¹ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/2189 av den 9 december 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Republiken Kap Verde är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 443I, 10.12.2021, s. 7).

⁶² Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/2113 av den 30 november 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Republiken El Salvador är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 429, 1.12.2021, s. 152).

⁶³ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1995 av den 15 november 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Georgien är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 405, 16.11.2021, s. 26).

⁶⁴ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2022/207 av den 15 februari 2022 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Hashemitiska konungariket Jordanien är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 34, 16.2.2022, s. 49).

⁶⁵ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/2187 av den 9 december 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Republiken Libanon är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 443I, 10.12.2021, s. 1).

⁶⁶ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1994 av den 15 november 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Republiken Moldavien är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 405, 16.11.2021, s. 23).

⁶⁷ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/2297 av den 21 december 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Montenegro är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 458, 22.12.2021, s. 524).

⁶⁸ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1993 av den 15 november 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Nya Zeeland är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 405, 16.11.2021, s. 20).

⁶⁹ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1996 av den 15 november 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Republiken Serbien är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 405, 16.11.2021, s. 29).

⁷⁰ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/2057 av den 24 november 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Republiken Singapore är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 420, 25.11.2021, s. 129).

⁷¹ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/2300 av den 21 december 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Taiwan är likvärdiga

Som ett resultat av detta har 35 länder och territorier utanför EU anslutit sig till systemet med EU:s digitala covidintyg utöver de 27 medlemsstaterna. Därmed uppgår det totala antalet länder som är anslutna till systemet med EU:s digitala covidintyg till 62. I 22 av de 32 besluten om likvärdighet erkänns alla tre typer av intyg som fastställs i förordningen om EU:s digitala covidintyg.

Dessutom fortsätter fler tredjeländer att ansöka om ett beslut om likvärdighet. Fram till den 16 februari 2022 hade det förekommit preliminära kontakter med 35 berörda tredjeländer eller tredjeterritorier, varav 25 formellt hade lämnat in resultaten av självutvärderingen av deras beredskap att ansluta sig till EU-systemet.

Förordningen som sådan kräver inte uttryckligen att tredjeländer som ansöker om ett beslut om likvärdighet ömsesidigt godtar EU:s digitala covidintyg för resor till dessa länder. Innan kommissionen har antagit ett beslut om likvärdighet har den dock systematiskt bett alla berörda tredjeländer att godta EU:s digitala covidintyg.

Kommissionen kommer att fortsätta sina insatser för att stödja tredjeländer som är intresserade av att utveckla interoperabla system för covid-19-intyg. Detta kan innebära utbyte med tredjeländer av tekniska specifikationer och referenslösningar med öppen källkod som kan stödja omvandlingen av tredjeländers intyg till ett format som är interoperabelt med det digitala EU-covidintyget. Vissa tredjeländer har använt omvandlingsmetoder för att stödja sina ansökningar om beslut om likvärdighet.

Utöver systemet med beslut om likvärdighet föreskrivs i förordningen om EU:s digitala covidintyg också att medlemsstaterna får utfärda ett digitalt covidintyg till personer som

med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 458, 22.12.2021, s. 533).

⁷² Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/2299 av den 21 december 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Thailand är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 458, 22.12.2021, s. 530).

⁷³ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/2296 av den 21 december 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Republiken Tunisien är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 458, 22.12.2021, s. 521).

⁷⁴ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/2056 av den 24 november 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Republiken Togo är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 420, 25.11.2021, s. 126).

⁷⁵ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/2188 av den 9 december 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Förenade Arabemiraten är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 443I, 10.12.2021, s. 4).

⁷⁶ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1895 av den 28 oktober 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 384, 29.10.2021, s. 112).

⁷⁷ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/2298 av den 21 december 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Republiken Uruguay är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 458, 22.12.2021, s. 527).

vaccinerats i ett tredjeland med ett vaccin som används i EU, om de har fått all nödvändig information, inklusive tillförlitliga bevis på vaccinationen⁷⁸. Ett antal medlemsstater⁷⁹ har utvecklat onlineplattformar för att hjälpa resenärer från tredjeländer som inte omfattas av ett beslut om likvärdighet att begära att deras covid-19-intyg omvandlas till ett digitalt EU-covidintyg.

2.7.2. Interoperabilitet med system som utvecklats på internationell nivå

I enlighet med artikel 4.3 i förordningen bör tillsamsverket för EU:s digitala covidintyg säkerställa interoperabilitet med tekniska system som inrättats på internationell nivå.

Kommissionen fortsätter att samarbeta med internationella institutioner för att ge vägledning om de principer som ligger till grund för ett säkert och tillförlitligt system för digitala covidintyg, och har bland annat bidragit till WHO:s specifikationer och riktlinjer för digital dokumentation av covid-19-intyg. Kommissionen har fört en fortlöpande dialog med Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao) för att identifiera möjliga alternativ för interoperabilitet mellan EU:s digitala covidintyg och Icaos VDS-NC-intyg.

2.8. Utveckling av EU:s digitala covidintyg

2.8.1. Giltighetsperiod för vaccinationsintyg

När förordningen om EU:s digitala covidintyg antogs fanns det inte tillräckliga uppgifter om hur länge skyddet varar efter det att primärvaccinationsserien mot covid-19 avslutats. Därför fastställdes ingen giltighetstid för vaccinationsintyg.

I den senaste rapporten till Europaparlamentet och rådet konstaterade kommissionen att den vid denna tidpunkt inte övervägde en ändring av förordningen om EU:s digitala covidintyg för att specificera vaccinationsintygens giltighet vid den tidpunkten. Kommissionen framhöll dock att den skulle fortsätta att följa de vetenskapliga bevisen i denna fråga mycket noga.

Den 4 oktober 2021 fastställde Europeiska läkemedelsmyndighetens kommitté för humanläkemedel att påfyllnadsdoser för Comirnaty kan övervägas minst sex månader efter den andra dosen för personer över 18 år. Den 25 oktober 2021 fastställde kommittén att en påfyllnadsdos av Spikevax kan övervägas minst sex månader efter den andra dosen för personer över 18 år. Den 15 december 2021 slog kommittén fast att en påfyllnadsdos av COVID-19 Vaccine Janssen kan övervägas minst två månader efter den första dosen till personer över 18 år och att COVID-19 Vaccine Janssen även kan ges efter två doser av Comirnaty eller Spikevax.

Den 24 november 2021 publicerade ECDC en snabbriskbedömning⁸⁰ av det rådande epidemiologiska läget när det gäller SARS-CoV-2, prognoser för jul- och nyårshelgerna samt

⁷⁸ Artikel 8.1 i förordningen om EU:s digitala covidintyg.

⁷⁹ Till exempel BE, FR och LV.

⁸⁰ <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/rapid-risk-assessment-sars-cov-2-november-2021>.

strategier för insatserna i EU och konstaterade att nya rön visar att påfyllnadsdoser på kort sikt ger ett betydligt ökat skydd mot smitta och allvarlig sjukdom i alla åldersgrupper. ECDC ansåg att medlemsstaterna utan dröjsmål borde överväga att ge påfyllnadsdoser till personer över 40 år, med fokus på de allra mest sårbara grupperna och äldre, samt att de även kunde överväga att ge påfyllnadsdoser till alla över 18 år minst sex månader efter avslutad primärvaccinationsserie för att öka skyddet mot smitta till följd av avtagande immunitet, eftersom detta kan minska virusets spridning i befolkningen och förhindra ytterligare sjukhusinläggningar och dödsfall.

I samband med denna vetenskapliga utveckling har fler och fler medlemsstater infört regler om hur länge vaccinationsintyg som anger avslutad primärvaccinationsserie bör godtas. Dessa ensidiga åtgärder kunde orsaka betydande störningar för EU-medborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet.

Som svar på detta antog kommissionen den 21 december 2021 en delegerad förordning⁸¹ om fastställande av en bindande godtagandeperiod på 270 dagar för vaccinationsintyg som täcker primärvaccinationsserien för resor inom EU⁸². Sådana intyg får därför inte godtas om det har gått mer än 270 dagar sedan den senaste dosen. Denna giltighetsperiod tar hänsyn till ECDC:s vägledning, enligt vilken påfyllnadsdoser rekommenderas senast sex månader efter det att den första vaccinationscykeln har avslutats, såsom förklaras ovan. Det föreskrivs också en tidsfrist på ytterligare tre månader efter dessa sex månader för att säkerställa att medborgarna kan få tillgång till påfyllnadsdoser.

Intyg som utfärdats för påfyllnadsdoser har ingen maximal godtagandeperiod och förblir därför för närvarande giltiga utan något utgångsdatum när det gäller resor inom EU, även om detta skulle kunna omprövas i ett senare skede om vetenskapliga bevis skulle visa att det finns ett behov av att införa en godtagandeperiod även för sådana intyg.

Reglerna om hur länge vaccinationsintygen ska godtas gäller i samband med resor. Såsom förklaras ovan uppmuntras medlemsstaterna att anpassa olika regler för användning av intygen sim införs på nationell nivå till dessa nya regler för att ge resenärer säkerhet och minska störningar.

Dessutom har kommissionen antagit en genomförandeakt⁸³ som förtydligar reglerna för registrering av vaccinationsintyg. Detta blev nödvändigt för att säkerställa att vaccinationsintyg som visar att primärserien är avslutad alltid kan särskiljas från

⁸¹ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/2288 av den 21 december 2021 om ändring av bilagan till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 vad gäller godtagandeperioden för vaccinationsintyg om avslutad primärvaccinationsserie som är utfärdade enligt formatet för EU:s digitala covidintyg (EUT L 458, 22.12.2021, s. 459).

⁸² Kommissionen hade redan inkluderat ett förslag om en standardperiod för godtagande på nio månader i sitt förslag av den 25 november 2021 till rådets rekommendation om en samordnad strategi för att underlätta säker fri rörlighet under covid-19-pandemin och om ersättande av rekommendation (EU) 2020/1475.

⁸³ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/2301 av den 21 december 2021 om ändring av genomförandebeslut (EU) 2021/1073 om fastställande av tekniska specifikationer och regler för genomförandet av och tillitsramverket för EU:s digitala covidintyg som infördes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 458, 22.12.2021, s. 536).

vaccinationsintyg som utfärdas efter en påfyllnadsdos, oavsett hur många doser som administrerats i primärserien.

2.8.2. Laboriebaserade antigenester

Från och med juli 2021 har den tekniska arbetsgruppen för diagnostiska covid-19-tester inom hälsosäkerhetskommittén granskat förslag från EU-länder och tillverkare av laboriebaserade covid-19-antigenester. Dessa förslag bedöms enligt samma kriterier som antigenesterna, som godkändes den 21 september 2021. Om den tekniska arbetsgruppen anser att förslagen är framgångsrika och om hälsosäkerhetskommittén också instämmer, tas de laboriebaserade antigenester som uppfyller kriterierna upp i en separat förteckning (bilaga III till dokumentet om EU:s gemensamma förteckning).

Av de skäl som anges i kommissionens förslag om att förlänga förordningen om EU:s digitala covidintyg föreslog kommissionen att sådana högkvalitativa laboriebaserade antigenester ska ingå bland de typer av tester för vilka ett digitalt EU-covidintyg kan utfärdas⁸⁴. Syftet med detta är att bredda utbudet av diagnostiska tester under perioder när det är hög efterfrågan på covid-19-tester.

2.8.3. Utfärdande av intyg om tillfrisknande på grundval av testresultat av antigenester

När förordningen om EU:s digitala covidintyg antogs kunde intyg om tillfrisknande endast utfärdas efter ett positivt resultat av ett molekylärt nukleinsyraamplifieringstest (NAAT). Enligt förordningen fick inte intyg om tillfrisknande utfärdas på grundval av andra tester, t.ex. antigenester.

I maj 2021 inrättade hälsosäkerhetskommittén en teknisk arbetsgrupp för diagnostiska covid-19-tester⁸⁵. Den tekniska arbetsgruppens uppdrag består i att granska de förslag som läggs fram av medlemsstaterna och tillverkarna om upptagande av antigenester för covid-19 i EU:s gemensamma förteckning över antigenester som godkänts av hälsosäkerhetskommittén⁸⁶.

Den 11 januari 2022 diskuterade den tekniska arbetsgruppen användningen av antigenester för intyg om tillfrisknande, med beaktande av den förvärrade epidemiologiska situationen, med rekordmånga covid-19-fall på grund av omikronvirusvarianten av särskild betydelse, samt bristen på NAAT-kapacitet i olika medlemsstater till följd av en stark efterfrågan på testning. Under dessa omständigheter enades den tekniska arbetsgruppen om att de antigenester som ingår i EU:s gemensamma förteckning skulle kunna användas för att utfärda intyg om tillfrisknande. Den tekniska arbetsgruppen betonade att endast resultaten av antigenester som utförs av sjukvårdspersonal eller annan utbildad personal bör användas för att utfärda sådana intyg.

⁸⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/regulation_amending_regulation_eu_2021_-_953.pdf.

⁸⁵ https://ec.europa.eu/health/health-security-and-infectious-diseases/crisis-management/covid-19-diagnostic-tests_sv.

⁸⁶ https://ec.europa.eu/health/system/files/2022-01/covid-19_rat_common-list_en.pdf.

ECDC anser att lämpligt validerade antigenester som uppfyller höga specificitetskriterier över 98 % kan användas för att intyga att en person har tillfrisknat från en tidigare covid-19-infektion⁸⁷. Ju högre specificitet, desto högre testgiltighet när en persons tillfrisknande ska intygas.

Med avseende på ovanstående, och på grundval av ytterligare samråd med hälsosäkerhetskommittén antog kommissionen den 22 februari 2022 en delegerad förordning om ändring av förordningen om EU:s digitala covidintyg i syfte att föreskriva att intyg om tillfrisknande också kan utfärdas efter ett positivt resultat av ett antigenest som förtecknas i EU:s gemensamma förteckning och som utförs av hälso- och sjukvårdspersonal eller kvalificerad testpersonal, av den medlemsstat där testet utfördes⁸⁸.

2.8.4. Eventuellt utfärdande av intyg om tillfrisknande på grundval av resultat av antikroppstester

I sin första rapport till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av förordningen om EU:s digitala covidintyg tog kommissionen också upp möjligheten att utfärda intyg om tillfrisknande på grundval av resultaten av antikroppstester. Kommissionen slog fast att den med stöd av vetenskaplig vägledning inte övervägde att ändra förordningen om EU:s digitala covidintyg för att möjliggöra utfärdande av intyg om tillfrisknande på grundval av antikroppstester.

Såsom också noterades i den första rapporten anser ECDC att resultaten av antikroppstester inte är lämpliga för att bedöma en persons infektions- och immunitetsstatus. ECDC har inte ändrat sin ståndpunkt, vilket framgår av en ny rapport som offentliggjordes den 10 februari 2022⁸⁹. Den viktigaste slutsatsen i den första uppdateringen av rapporten är att antikroppstester inte kan användas för att utfärda eller förlänga digitala covid-19-intyg. Detta beror för det första på att ett positivt antikroppstestresultat visserligen kan tyda på en tidigare infektion eller vaccination, men att det inte kan användas för att avgöra om en person för närvarande är smittsam eller skyddad mot infektion, och inte heller för att fastställa tidpunkten för infektionen (utan ett positivt diagnostiskt test). För det andra är det för närvarande okänt vilket intervall av antikropps nivåer som korrelerar med skydd mot infektioner eller allvarliga sjukdomar. Nivån och takten i minskningen av antikroppar varierar dessutom kraftigt mellan individer och antikropps mål och beror på faktorer som ålder, genetisk status och immunstatus, virusbelastning och sjukdomens svårighetsgrad vid den tidigare SARS-CoV-2-infektionen. Det är därför inte möjligt att beräkna en standardiserad, förutsägbar takt. För det tredje finns det flera olika antikroppstester tillgängliga och det är mycket svårt att jämföra deras resultat på grund av variationen och bristen på standardisering (både globalt och inom medlemsstaterna). Slutligen finns det en risk för att de antikroppar

⁸⁷ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Options-for-the-use-of-rapid-antigen-tests-for-COVID-19-first-update.pdf>.

⁸⁸ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/256 av den 22 februari 2022 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 vad gäller utfärdande av intyg om tillfrisknande på grundval av antigenester i form av snabbtester (EUT L 42, 23.2.2022, s. 4).

⁸⁹ <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/use-antibody-tests-sars-cov-2>.

som påvisas genom de kommersiella tester som för närvarande används inte skulle förhindra infektion med nya SARS-CoV-2-varianter.

Mot bakgrund av ovanstående vidhåller kommissionen sin ståndpunkt att inte ändra förordningen om EU:s digitala covidintyg i detta avseende.

2.8.5. Giltighetsperiod för intyg om tillfrisknande

I den senaste rapporten slog kommissionen också fast att den, med stöd av vetenskaplig vägledning, inte överväger att förlänga giltighetstiden för intyg om tillfrisknande till mer än 180 dagar efter det första positiva testresultatet. Som ECDC hade noterat fanns det inte tillräckliga bevis för att stödja en förlängning av giltighetstiden.

Efter 180 dagar finns det begränsad kunskap om hur länge immuniteten hos personer som infekterats med SARS-CoV-2 varar. Bedömningen av giltigheten av intyg om tillfrisknande är en dynamisk process som är beroende av nya vetenskapliga rön, vilka påverkas av förändringar i de dominerande stammarna av SARS-CoV-2 som förekommer vid en viss tidpunkt⁹⁰.

ECDC fortsätter att regelbundet utvärdera giltighetstiden för intygen om tillfrisknande genom att följa de senaste vetenskapliga rönen. Det finns fortfarande mycket få tillförlitliga bevis för hur omfattande och varaktig immuniteten mot omikronvarianten är. ECDC anser att det för närvarande inte är motiverat att ändra den nuvarande giltighetstiden för intyget om tillfrisknande på 180 dagar.

Mot bakgrund av ovanstående överväger kommissionen för närvarande inte att ändra förordningen om EU:s digitala covidintyg för att förlänga giltighetstiden för intyg om tillfrisknande.

2.9. Förlängning av förordningen

Såsom förklaras i avsnitt 2.1.1 anser kommissionen att det finns ett behov av att förlänga systemet med EU:s digitala covidintyg med tolv månader. Det finns en reell risk för en förnyad ökning av antalet infektioner under andra halvåret 2022, bland annat på grund av uppkomsten av nya SARS-CoV-2-virusvarianter av särskild betydelse. Medlemsstaterna kan därför finna det nödvändigt att bibehålla eller återinföra ett krav på att EU-medborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet ska uppvisa bevis på vaccination mot, test för eller tillfrisknande från covid-19 under en viss period efter den 30 juni 2022. I ett sådant fall bör det undvikas att EU-medborgare berövas möjligheten att använda sina digitala EU-covidintyg som ett effektivt, säkert och integritetsbevarande sätt att bevisa sin covid-19-status. Därför föreslog kommissionen den 3 februari 2022 att förlänga förordningen om EU:s digitala covidintyg med ett år till och med den 30 juni 2023.

⁹⁰ <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/covid-19-omicron-risk-assessment-further-emergence-and-potential-impact>.

Parallellt föreslog kommissionen också att förlänga förordning (EU) 2021/954, som utvidgar reglerna i förordningen om EU:s digitala covidintyg till att omfatta tredjelandsmedborgare som inte omfattas av förordningens tillämpningsområde, men som lagligen vistas eller är bosatta på deras territorium och som har rätt att resa till andra medlemsstater i enlighet med EU-lagstiftningen⁹¹.

Dessutom innehåller kommissionens förslag ett fåtal ytterligare ändringar av förordningen:

För det första har kommissionen, som redan nämnts ovan, föreslagit att laboratoriebaserade antigen tester av hög kvalitet ska ingå bland de typer av tester för vilka ett testintyg kan utfärdas. Syftet med detta är att bredda utbudet av diagnostiska tester under perioder när det är hög efterfrågan på covid-19-tester (se även avsnitt 2.8.2).

För det andra klargörs det i förslaget att vaccinationsintygen ska innehålla det korrekta totala antalet doser som administrerats i alla medlemsstater och inte bara i den medlemsstat som utfärdat intyget. Detta är för att hantera praktiska frågor från medborgare om intyg som visar fel antal doser när de har fått vaccindoser i olika medlemsstater (se även avsnitt 2.1.5).

Slutligen föreskrivs i förslaget att intyg får utfärdas till personer som deltar i kliniska prövningar, dvs. studier som genomförs för att undersöka ett läkemedels säkerhet eller effektivitet, oavsett om deltagarna har fått covid-19-vaccinet eller, för att undvika att studierna undergrävs, den dos som administrerats till kontrollgruppen. De digitala EU-covidintyg som utfärdas till försöksdeltagare kan sedan godtas av andra medlemsstater.

Särskilt mot bakgrund av uppkomsten av nya SARS-CoV-2-virusvarianter av särskild betydelse är fortsatt utveckling och fortsatta studier av covid-19-vaccin avgörande. Därför är det viktigt att underlätta för frivilliga att delta i kliniska prövningar. Om frivilliga deltagare fräntas tillgång till EU:s digitala covidintyg kan det utgöra ett stort hinder för att delta, vilket skulle fördröja slutförandet av kliniska prövningar och ha en negativ inverkan på folkhälsan.

3. SLUTSATSER OCH NÄSTA STEG

Systemet med EU:s digitala covidintyg har haft – och fortsätter att ha – en positiv inverkan på den fria rörligheten vid en tidpunkt då medlemsstaterna fortsätter att inskränka resor av folkhälsoskäl. Systemet säkerställer att medborgarna har rätt att få interoperabla och ömsesidigt godkända intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 som de kan använda när de utövar sin rätt till fri rörlighet. I de fall medlemsstaterna beviljar undantag från vissa inskränkningar i den fria rörligheten för personer som kan styrka vaccination, testning eller tillfrisknande, säkerställer förordningarna om EU:s digitala covidintyg att medborgarna kan dra nytta av dessa undantag. Med EU:s digitala covidintyg har man undvikit ett fragmenterat system med flera nationella intyg.

⁹¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2021/954 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för tredjelandsmedborgare som lagligen vistas eller är bosatta på medlemsstaternas territorier under covid-19-pandemin (COM(2022) 55 final).

Om vissa inskränkningar i den fria rörligheten på grund av folkhälsan fortfarande gäller efter den 30 juni 2022, till exempel om det sker en förnyad ökning av antalet infektioner under andra halvåret 2022, bör det undvikas att EU-medborgare berövas möjligheten att använda sina digitala EU-covidintyg som ett effektivt, säkert och integritetsbevarande sätt att bevisa sin covid-19-status. Därför föreslog kommissionen att förlänga förordningen om EU:s digitala covidintyg med ett år till och med den 30 juni 2023.

EU:s digitala covidintyg och ansträngningarna för att skapa en samordnad strategi för resor på EU-nivå har välkomnats av rese- och turistorganisationer som ett viktigt verktyg för att göra det möjligt för medborgarna att resa och uppmuntra dem att resa genom att skapa den nödvändiga förutsägbarheten. Den positiva effekten av systemet med EU:s digitala covidintyg sträcker sig utanför EU, eftersom det har utvecklats till en global standard som bygger på EU:s värderingar om öppenhet, säkerhet och dataskydd. Denna framgång har bidragit till ett återupptagande av säkra internationella resor och till den globala återhämtningen. Kommissionen kommer att fortsätta att främja den internationella dimensionen av EU:s digitala covidintyg.

Kommissionen kommer att fortsätta att noga följa den vetenskapliga utvecklingen för att vid behov anpassa systemet med EU:s digitala covidintyg, vilket den nyligen har gjort genom att fastställa en standardperiod för godtagande för vaccinationsintyg, genom att tillåta utfärdande av intyg om tillfrisknande på grundval av antigenester och genom att utveckla ett system för att utbyta förteckningar över återkallade intyg.

Dessutom kommer kommissionen att fortsätta sitt nära samarbete med medlemsstaterna för att säkerställa en väl samordnad, förutsägbar och öppen strategi för antagandet av nödvändiga inskränkningar i den fria rörligheten under covid-19-pandemin. Medlemsstaterna uppmuntras att avskaffa alla reserestriktioner, inklusive skyldigheten att uppvisa ett digitalt EU-covidintyg, så snart den epidemiologiska situationen tillåter det.

Kommissionen är fortfarande fast besluten att återgå till obegränsad fri rörlighet så snart som möjligt. EU:s digitala covidintyg har visat EU-institutionernas och medlemsstaternas förmåga att leverera konkreta resultat till förmån för EU-medborgarna, men dess upphörande kommer att vara ett tecken på att pandemin och de därmed sammanhängande inskränkningarna är över.