



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 18.10.2021
COM(2021) 649 final

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 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 fastställs en gemensam ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 i syfte att underlätta fri rörlighet för EU-medborgare och deras familjemedlemmar under covid-19-pandemin. Förordningen åtföljs av förordning (EU) nr2021/954², som utvidgar EU:s ram för 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 covid-19-status. Intyget är kostnadsfritt och kan användas i både digitalt format och pappersformat³. EU:s digitala covidintyg har varit en viktig del av EU:s svar på covid-19-pandemin. Det snabba antagandet och införandet gjorde det möjligt för EU-medborgarna att röra sig fritt och säkert och den europeiska resebranschen kunde öppna upp i tid till sommaren 2021. Hittills har över 591 miljoner digitala covidintyg utfärdats.

EU:s digitala covidintyg ses allt mer som ett internationellt riktmärke och en global standard, och många tredjeländer utvecklar lösningar som är kompatibla med EU-systemet. Systemet kräver inget utbyte av personuppgifter och det finns ingen EU-databas som lagrar de uppgifter som ingår i intygen. För närvarande är 43 länder och territorier anslutna.

Enligt förordningen om EU:s digitala covidintyg ska kommissionen lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet senast den 31 oktober 2021⁴. Denna rapport ger en översikt över förordningen om hur EU:s digitala covidintyg har använts i praktiken sedan den antogs den 14 juni 2021. Under rapporteringsperioden samlade kommissionen in uppgifter om det tekniska genomförandet av förordningen, inbegripet anslutningen av tredjeländer till systemet, utvecklingen vad gäller utfärdandet av intyg om tillfrisknande och vaccination, lufttransportsektorns användning av intyg, och medlemsstaternas användning av intyg för andra ändamål än resande.

Förutom de ämnen som krävs enligt förordningen omfattar denna rapport också information om annan utveckling när det gäller EU:s digitala covidintyg. Detta inbegriper tredjeländers

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 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).

³ En mall för intyget i pappersformat finns på:
https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/ehealth/docs/covid-certificate_paper_guidelines_en.pdf

⁴ Artikel 16.1 i förordningen om EU:s digitala covidintyg

anslutning till den digitala miljön för EU:s digitala covidintyg, riktlinjer om giltighetstiden för intyg om tillfrisknande, utvecklingen vad gäller utfärdande av vaccinationsintyg och medlemsstaternas användning av EU:s digitala covidintyg för inhemska ändamål.

2. UTVECKLINGEN SEDAN ANTAGANDET AV EU:S DIGITALA COVIDINTYG

2.1. Tekniskt genomförande

2.1.1. Antal utfärdade digitala EU-covidintyg

Fram till den 13 oktober 2021 hade medlemsstaterna utfärdat över 591 miljoner digitala EU-covidintyg, varav 437 miljoner vaccinationsintyg⁵, 144 miljoner testintyg och 10 intyg om tillfrisknande. En detaljerad fördelning per medlemsstat finns i bilaga I.

2.1.2. 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-hälsa⁶. 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-hälsa⁷. Detta har underlättat driftskompatibiliteten med system som utvecklats av tredjeländer (se avsnitt 2.2 nedan).

Generellt sett är systemet mångsidigt, robust och utformat för att ta hänsyn till skillnaderna mellan medlemsstaternas system. Tillitsramverket för EU:s digitala covidintyg bygger på en infrastruktur för kryptering med öppen nyckel som säkerställer de utfärdade intygens äkthet och integritet med hjälp av QR-koder som undertecknats digitalt. Godkända utfärdare av intyg (t.ex. sjukhus och laboratorier) konverterar de uppgifter som krävs enligt förordningen om EU:s digitala covidintyg till en QR-kod. Utfärdarna signerar sedan QR-koden digitalt med hjälp av en asymmetrisk krypteringsalgoritm och sin egen privata nyckel. Utfärdarnas motsvarande öppna nycklar, som används för att verifiera de digitalt signerade QR-kodernas äkthet, integritet och giltighet, utbyts via nätslussen för EU:s digitala covidintyg (nätslussen)⁸, som drivs och underhålls av kommissionen⁹. Information krypterad med öppen nyckel (som inte innehåller personuppgifter) överförs sedan mellan medlemsstaternas nationella digitala infrastrukturer ("back-end-system") via nätslussen och distribueras från de nationella back-end-systemen till verifieringsprogramvaran i mobila enheter.

⁵ Om en medlemsstat endast kunde tillhandahålla en totalsiffra för alla tre typerna av intyg, ingår alla tre i antalet utfärdade vaccinationsintyg, eftersom dessa utgör det stora flertalet utfärdade intyg.

⁶ 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.

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

⁸ För närmare upplysningar, se bilaga IV till kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1073 av den 28 juni 2021 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 230, 30.6.2021, s. 32).

⁹ Skäl 51 i förordningen om EU:s digitala covidintyg.

Medlemsstaterna ansvarar för att utveckla sina nationella back-end-system och använda sina respektive nationella lösningar, men kommissionen har tagit fram referensprogramvara för utfärdande, kontroll och lagring av intyg, som är offentligt tillgängliga som lösningar med öppen källkod¹⁰. För många medlemsstater och EES-länder låg därför referensprogramvaran till grund för utvecklingen av deras nationella lösningar. Referensprogramvaran har också varit användbar för tredjeländer som utvecklar nationella lösningar samt för deras anslutning till EU:s nätsluss.

Arbetet med att förbättra EU:s system för digitala covidintyg pågår inom nätverket för e-hälsa. Det är till exempel nu möjligt för medlemsstaterna att via EU:s nätsluss utbyta information om sina nationella regler om godtagande av intyg. Detta möjliggör automatisk kontroll av dessa regler via kontrollapplikationerna, utöver kontrollen av att intygens QR-koder är äkta. Dessutom möjliggör detta snabbare och tillförlitligare kontroller av intygen mot nationella regler, eftersom en manuell kontroll av efterlevnaden av nationella regler inte längre är nödvändig. Hittills har 13 länder som är anslutna till nätslussen laddat upp sina regler och 20 länder har laddat ner reglerna till sina nationella kontrollsystem. Kommissionen uppmanar alla medlemsstater att dela med sig av sina regler, eftersom detta skulle bidra till förbättrade reseupplevelser och mindre osäkerhet för passagerare.

På liknande sätt samordnar medlemsstaterna och kommissionen också insatserna vad gäller återkallande av intyg. Enligt förordningen om EU:s digitala covidintyg bör medlemsstaterna, av medicinska skäl och folkhälsoskäl och i fall där intyg har utfärdats eller erhållits på bedrägligt sätt, kunna upprätta och utbyta förteckningar över återkallande med andra medlemsstater. Detta kan göras i begränsad utsträckning, för att i synnerhet återkalla intyg som har utfärdats felaktigt som ett resultat av bedrägeri eller till följd av att en leverans av ett har visat sig vara defekt¹¹. Det bilaterala utbytet av förteckningar över återkallade intyg som innehåller de återkallade intygens unika identifierare för intyg kan stödjas av tillitsramverket för EU:s digitala covidintyg¹². Experter inom nätverket för e-hälsa undersöker hur detta skulle kunna uppnås tekniskt samtidigt som den nuvarande karaktären på den databehandling som utförs av EU:s nätsluss bevaras. Medlemsstaternas stöd till detta arbete är viktigt för att snabbt kunna ta fram en lösning.

2.2. Beslut om likvärdighet och internationell interoperabilitet

2.2.1. Ram för beslut om likvärdighet med EU:s digitala covidintyg

Med hänsyn till dess relevans för avtalet om **Europeiska ekonomiska samarbetsområdet** har förordningen om EU:s digitala covidintyg införlivats i det avtalet och gäller därmed även för Island, Liechtenstein och Norge¹³. För andra länder, där vissa interoperabilitetskrav är

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

¹¹ Skäl 19 i förordningen om EU:s digitala covidintyg.

¹² Artikel 4.2 i förordningen om EU:s digitala covidintyg.

¹³ Gemensamma EES-kommitténs beslut nr 187/2021 av den 30 juni 2021 om ändring av bilaga V (Fri rörlighet för arbetstagare) och bilaga VIII (Etableringsrätt) till EES-avtalet (EUT L 124, 8.5.2008, s. 20).

uppfyllda, kan kommissionen enligt förordningen om EU:s digitala covidintyg utfärda ett beslut om att intyg från ett tredjeland ska anses vara likvärdiga med EU:s digitala covidintyg (**likvärdighetsbeslut**). Detta leder till att det berörda tredjelandet ansluts till EU:s nätsluss.

Ett tredjeland som är intresserat av att ansluta sig till EU-systemet uppmanas först att bedöma det uppfyller de tekniska specifikationerna i EU:s system för digitala covidintyg. Om tredjelandet efter denna självbedömning anser att det är tekniskt redo kan det skicka en officiell begäran till kommissionen. Därefter utvärderar kommissionen ansökan, för att säkerställa att alla tekniska krav är uppfyllda. Under denna process genomgår alla tredjeländer samma tekniska gransknings- och testförfaranden som de som tillämpades på medlemsstaterna när de anslöt sig till systemet

För att hjälpa tredjeländer som vill ansöka om ett likvärdighetsbeslut för sina system för covid-19-intyg förmedlas allmän och teknisk information om EU:s system för digitala covidintyg via Europeiska utrikestjänsten och EU:s delegationer. Dessutom finns alla tekniska krav allmänt tillgängliga på webbplatsen för nätverket för e-hälsa.

Sett till att syftet med förordningen om EU:s digitala covidintyg är att underlätta EU-medborgarnas fria rörlighet inom EU, innebär beslut om likvärdighet att EU-medborgare och deras familjemedlemmar, om de har ett intyg som utfärdats av ett tredjeland, kan använda det när de utövar sin rätt till fri rörlighet. Av samma skäl kräver förordningen i sig 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 bitt alla berörda tredjeländer att godta EU:s digitala covidintyg och hittills har alla bekräftat att de gör så.

Även om EU:s digitala covidintyg är avsett att underlätta den fria rörligheten inom EU, underlättar intresset från tredjeländer att ansluta sig till EU:s system för digitala covidintyg också indirekt för tredjelandetsmedborgare att resa in i EU. På grund av covid-19-pandemin har det funnits restriktioner för icke nödvändiga resor till EU sedan mitten av mars 2020, ett system som har samordnats genom en rådsrekommendation¹⁴. Denna rekommendation ändrades den 20 maj 2021 för att göra det möjligt för fullt vaccinerade tredjelandetsmedborgare att resa in i EU¹⁵. I rekommendationen anges att medlemsstaterna kan godta vaccinationsintyg från tredjeland i enlighet med nationell lagstiftning, med beaktande av behovet av att kunna kontrollera intygets äkthet, giltighet och integritet, men detta förfarande underlättas när ett beslut om likvärdighet för ett tredjeland har antagits.

Den 13 oktober 2021 hade det förekommit preliminära kontakter med 60 berörda tredjeländer eller tredjeter territorier, varav 40 formellt hade lämnat in resultaten av självutvärderingen av

¹⁴ Rådets rekommendation (EU) 2020/912 av den 30 juni 2020 om de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU och ett eventuellt avskaffande av dessa restriktioner (EUT L 208 I, 1.7.2020, s. 1).

¹⁵ Rådets rekommendation (EU) 2021/816 av den 20 maj 2021 om ändring av rekommendation (EU) 2020/912 om de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU och ett eventuellt avskaffande av dessa restriktioner (EUT L 182, 21.5.2021, s. 1).

deras beredskap att ansluta sig till EU-systemet. Med EU:s digitala covidintyg har EU satt en global trend och utövat globalt tekniskt ledarskap mitt under den globala pandemin, samtidigt som man garanterar dataskydd och datasäkerhet, upprätthåller det grundläggande värdet att sätta människan i centrum under den digitala övergången och förblir öppet för världen.

Förordningen innehåller två separata rättsliga grunder för detta ändamål: Artikel 3.10 och artikel 8.2, beroende på EU:s förbindelser med det berörda tredjelandet på området fri rörlighet.

2.2.2. Beslut om likvärdighet enligt artikel 3.10

Genom artikel 3.10 i förordningen ges kommissionen befogenhet att anta genomförandeakter om att covid-19-intyg som utfärdats av ett tredjeland som har ingått ett avtal om fri rörlighet med EU och medlemsstaterna (utan någon mekanism för införlivande av EU-rättsakter) är likvärdiga med EU:s digitala covidintyg.

Denna bestämmelse omfattar för närvarande endast **Schweiz**, med vilket avtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater och Schweiz om fri rörlighet för personer är i kraft¹⁶. Den 8 juli 2021 antog kommissionen ett genomförandebeslut som knyter Schweiz till EU-systemet¹⁷. Till följd av detta godtas covid-19-intyg som utfärdats av Schweiz på de villkor som avses i artikel 5.5, artikel 6.5 och artikel 7.8 i förordningen om EU:s digitala covidintyg.

2.2.3. Beslut om likvärdighet enligt artikel 8.2

På grundval av artikel 8.2 i förordningen får kommissionen anta genomförandeakter som fastställer att interoperabla covid-19-intyg som utfärdats av ett tredjeland ska anses vara likvärdiga med EU:s digitala covidintyg. Syftet är att underlätta innehavarens utövande av sin rätt till fri rörlighet inom unionen. Fram till den 3 oktober 2021 har kommissionen antagit sådana beslut om likvärdighet för covid-19-intyg som utfärdats av Albanien¹⁸, Andorra¹⁹,

¹⁶ Avtal mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan om fri rörlighet för personer - Slutakt - Gemensamma förklaringar - Information om ikraftträdandet av de sju avtalen med Schweiziska edsförbundet inom områdena fri rörlighet för personer, luft- och landtransporter, offentlig upphandling, vetenskapligt och tekniskt samarbete, ömsesidigt erkännande i samband med överensstämmelsebedömning och handel med jordbruksprodukter (EGT L 114, 30.4.2002, s. 6).

¹⁷ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1126 om fastställande av likvärdigheten av covid-19-intyg som har utfärdats av Schweiz med de intyg som har utfärdats i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 243, 9.7.2021, s. 49)

¹⁸ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1477 av den 14 september 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Republiken Albanien är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 325, 15.9.2021, s. 36)

¹⁹ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1476 av den 14 september 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Andorra är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 325, 15.9.2021, s. 33)

Färöarna²⁰, Israel²¹, Monaco²², Marocko²³, Nordmakedonien²⁴, Panama²⁵, San Marino²⁶, Turkiet²⁷, Ukraina²⁸ och Vatikanstaten²⁹. Ytterligare beslut om likvärdighet håller på att utarbetas.

2.2.4. Interoperabilitet med system som utvecklats på internationell nivå

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

Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao) har nyligen utvecklat standarden *Visible Digital Seal for non-constrained Environments* (VDS-NC)³⁰. Kommissionen för nu diskussioner med Icao för att hitta sätt att överbrygga skillnaderna i specifikationer mellan

²⁰ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1478 av den 14 september 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Färöarna är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 325, 15.9.2021, s. 39)

²¹ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1482 av den 14 september 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Staten Israel är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 325, 15.9.2021, s. 51)

²² Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1479 av den 14 september 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Monaco är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 325, 15.9.2021, s. 42)

²³ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1481 av den 14 september 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Konungariket Marocko är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 325, 15.9.2021, s. 48)

²⁴ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1381 av den 19 augusti 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Republiken Nordmakedonien är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 297, 20.8.2021, s. 38)

²⁵ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1480 av den 14 september 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Republiken Panama är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 325, 15.9.2021, s. 45)

²⁶ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1273 av den 30 juli 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av San Marino är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 277, 2.8.2021, s. 151)

²⁷ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1382 av den 19 augusti 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Republiken Turkiet är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 297, 20.8.2021, s. 41)

²⁸ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1380 av den 19 augusti 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Ukraina är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 297, 20.8.2021, s. 35)

²⁹ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1272 av den 30 juli 2021 om fastställande, i syfte att underlätta den fria rörligheten inom unionen, av att covid-19-intyg som utfärdas av Vatikanstaten är likvärdiga med de intyg som utfärdas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 (EUT L 277, 2.8.2021, s. 148)

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

standarden och EU:s digitala covidintyg. Det finns ett antal utmaningar i detta avseende som hänger samman med skillnader mellan de två standarderna, till exempel när det gäller datamängder, kodning av vaccin eller storleken på Icaos VDS-NC QR-kod som skulle kunna försvåra verifieringen om inte särskilda läsare används. Enligt den information som kommissionen har tillgång till har samtidigt inget tredjeland ännu infört och börjat använda ett covid-19-intyg som bygger på Icaos VDS-NC-standard³¹. De tekniska diskussionerna kommer att fortsätta, men genomförbara lösningar kan komma att kräva tid och finansiella investeringar från medlemsstaternas sida. Dessutom är antagandet av beslut om likvärdighet, baserat på EU:s förordning om digitala covid-19, begränsat till system för covidintyg som utvecklats av tredjeländer, vilket skapar svårigheter i förhållande till internationella organisationer.

Den 27 juli 2021 offentliggjorde WHO tekniska specifikationer och genomföranderiktlinjer om digital dokumentation för covid-19-intyg: vaccinationsstatus³² som understryker att EU:s digitala COVID-certifikat överensstämmer med deras vägledning och inte är en parallell eller motstridig norm. Den 26 augusti 2021 uppmanade Internationella lufttransportorganisationen (Iata) länder att anta EU:s digitala COVID-intyg som global standard³³. I de överordnade principerna om ett säkert och hållbart återupptagande av internationella resor som antogs den 30 september 2021 erkänner medlemmarna i G7-gruppen *den positiva utvecklingen av EU:s digitala covidintyg, som används på internationell nivå*³⁴.

2.3. Utveckling vad gäller utfärdandet av intyg om tillfrisknande

2.3.1. Eventuellt utfärdande av intyg om tillfrisknande på grundval av testresultat av antigensnabbtester

2.3.1.1. Vägledning från Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar

Utfärdandet av ett intyg om tillfrisknande baserat på ett positivt **antigensnabbtest**³⁵ omfattas inte av EU:s digitala COVID-intyg, trots att det fanns med i kommissionens ursprungliga förslag. Vid tidpunkten för antagandet ansåg nämligen ECDC att utförandet av antigensnabbtester var tillräckligt för utfärdande av testintyg men inte för utfärdande av intyg tillfrisknande. Detta beror på att antigensnabbtester ursprungligen utformades och godkändes för testning av symtomatiska personer med en pågående SARS-CoV-2-infektion och hög

³¹ Den 1 oktober 2021 meddelade Australien att man skulle börja utfärda intyg som uppfyller Icaos VDS-NC-standard senast i slutet av oktober (<https://www.pm.gov.au/media/national-cabinet-statement-56>).

³² WHO:s referensnummer: WHO/2019-nCoV/Digital_certificates/vaccination/2021.1.

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

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

³⁵ Antigentest i form av snabbtest: dvs. ett test som bygger på påvisande av virusproteiner (antigener) med hjälp av en immunanalys baserad på ett lateralt flöde som ger resultat på mindre än 30 minuter.

virusbelastning. En högre prestanda skulle behövas för att begränsa antalet falska positiva resultat från antigensnabbtester.

Sedan dess har den kliniska prestandan hos antigensnabbtester förbättrats. I maj 2021 införde den tekniska arbetsgrupp för diagnostiska covid-19-test som inrättats av hälsosäkerhetskommittén³⁶, som ansvarar för att upprätthålla EU:s gemensamma förteckning över antigensnabbtester³⁷, ett mer strukturerat, enhetligt och snabbt förfarande för uppdatering av förteckningen. Den 29 juni 2021 enades experterna i den tekniska arbetsgruppen om ytterligare definitioner och kriterier som bör övervägas för oberoende valideringsstudier för bedömning av den kliniska prestandan hos antigensnabbtester för covid-19, utöver dem som anges i rådets rekommendation av den 21 januari 2021³⁸.

Ett av de kriterier som man enades om var en ökad specificitetsgrad på 98 %. I dag innehåller EU:s gemensamma förteckning antigensnabbtester som har bedömts genom oberoende utvärderingsstudier och som visar en känslighet på ≥ 90 % (vissa till och med ≥ 95 %) och en specificitet på ≥ 98 %. Som en följd av dessa förbättrade uppskattningar av testegenskaperna är den andel som sannolikt har ett falskt positivt test nu lägre. I juli 2021 enades den tekniska arbetsgruppen dessutom om att från förteckningen utesluta antigensnabbtest baserade på saliva och andra alternativa provtyper samt självtester för covid-19, vilket ytterligare ökar den troliga överensstämmelsen mellan prestandan hos de tester som ingår i förteckningen.

Mot bakgrund av denna utveckling stöder ECDC nu utfärdandet av intyg om tillfriskande till personer som har fått ett positivt resultat för SARS-CoV-2-infektion efter ett antigensnabbtest som förtecknas i den gemensamma och uppdaterade förteckningen över antigensnabbtest för covid-19 (för mer information, se bilaga II).

2.3.1.2. Kommissionens bedömning

På grundval av vägledningen från ECDC har kommissionen samrått med medlemsstaternas experter i olika forum, bl.a. hälsosäkerhetskommittén, nätverket för e-hälsa och den tekniska arbetsgruppen för covid-19-diagnostester, för att få ytterligare vetenskapliga och tekniska synpunkter på ett eventuellt utfärdande av intyg om tillfrisknande på grundval av positiva svar på antigensnabbtester.

Efter dessa samråd drar kommissionen slutsatsen att det för närvarande inte finns tillräckligt stöd bland medlemsstaternas experter för att utfärda intyg om tillfrisknande enbart på grundval av resultatet av ett antigensnabbtest, dvs. utan ytterligare bekräftelse genom ett PCR-test med omvänd transkription (RT-PCR). Flera experter från medlemsstaterna anser att antigensnabbtester fortfarande inte är tillräckligt tillförlitliga vad gäller specificitetsnivåer, och flera rapporter nämner särskilt kvalitetsproblem och höga nivåer av falska positiva

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

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

³⁸ Rådets rekommendation av den 21 januari 2021 om en gemensam ram för användning och validering av antigen tester i form av snabbtester och ömsesidigt erkännande i EU av covid-19-testresultat (EUT C 24, 22.1.2021, s. 1).

testsvar. Enligt experter kräver den nuvarande testpolitiken i de flesta medlemsstater ett bekräftande RT-PCR-test i händelse av ett positivt resultat av antigensnabbtest. Om det är positivt kan resultatet av det bekräftande RT-PCR-testet ligga till grund för utfärdandet av ett intyg om tillfrisknande.

Mot bakgrund av ovanstående kommer kommissionen för närvarande att fortsätta att övervaka denna fråga och kan överväga möjligheten att anta en delegerad akt för att ändra förordningen om EU:s digitala covidintyg för att möjliggöra utfärdande av intyg om tillfrisknande på grundval av antigensnabbtest vid en senare tidpunkt³⁹.

2.3.2. Eventuellt utfärdande av intyg om tillfrisknande på grundval av resultat från antikroppstester

2.3.2.1. Vägledning från Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar

I maj 2021 offentliggjorde ECDC och Gemensamma forskningscentrumet en teknisk rapport om användningen av **antikroppstester** för sars-CoV-2 inom ramen för EU:s digitala COVID-intyg⁴⁰. Där förtecknas de viktigaste punkterna som bör beaktas i deras rekommendation om att inte föreskriva utfärdande av intyg om tillfrisknande baserat på antikroppstester. Dessa överväganden omfattade bland annat följande:

- Ett positivt resultat av ett antikroppstest kan inte ge någon indikation på tidpunkten för infektionen och kan inte utesluta en pågående infektion.
- Även om antikroppstester ger vissa belägg för ett immunsvaret är det inte känt om antikroppshalterna ger tillräckligt skydd eller hur länge skyddet i så fall varar.
- Det är fortfarande okänt om de antikroppar som påvisas genom kommersiella tester som för närvarande används skulle förhindra infektion med nya SARS-CoV-2-varianter.
- Mångfalden av antikroppstester gör att det, på grund av bristen på standardisering, blir extremt svårt att jämföra resultaten.
- Tester inriktade på spikeprotein kommer inte att kunna skilja mellan personer som har varit smittade och de som har fått minst en dos vaccin.

ECDC har sett över dessa slutsatser (för mer information, se bilaga II) och anser att ovannämnda argument fortfarande är giltiga och att det inte har skett några väsentliga förändringar vad avser de vetenskapliga beläggen. ECDC anser därför att de antikroppstester som för närvarande finns tillgängliga inte är lämpliga för att bedöma en persons infektions- och immunitetsstatus. Positiva resultat från antikroppstester anses därför inte vara tillräckliga för utfärdande av intyg om tillfrisknande.

³⁹ På grundval av artikel 7.6 i förordningen om EU:s digitala covidintyg.

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

2.3.2.2. Kommissionens bedömning

På grundval av vägledningen från ECDC överväger kommissionen för närvarande inte att anta en delegerad akt för att ändra förordningen om EU:s digitala covidintyg i syfte att göra det möjligt att utfärda intyg om tillfrisknande på grundval av antikroppstester. Kommissionen kan ompröva sin ståndpunkt på grundval av nya riktlinjer från ECDC.

2.3.3. Giltighetsperiod för intyg om tillfrisknande

2.3.3.1. Vägledning från Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar

I enlighet med punkt 3 h i bilagan till förordningen om EU:s digitala covidintyg **är giltigheten för intyg om tillfrisknande** begränsad till 180 dagar från och med dagen för det första positiva nukleinsyraamplifieringstestet (NAAT)⁴¹. Detta beror på den för närvarande begränsade kunskapen om hur immuniteten varar för personer som smittats med sars-CoV-2. Korrelationen mellan uppmätt immunitet och kliniskt skydd mot SARS-CoV-2-infektion har ännu inte fastställts.

Giltigheten för intyg om tillfrisknande beror på nya vetenskapliga rön om hur länge immuniteten från tidigare infektion skyddar och hur effektiv den tidigare infektionen är i närvaro av nuvarande och potentiella framtida SARS-CoV-2-varianter, vilket är en dynamisk process som regelbundet förändras.

Efter att ha granskat all tillgänglig information anser ECDC att det för närvarande inte finns tillräckliga bevis till stöd för en förlängning av giltighetsperioden för intyg om tillfrisknande med mer än 180 dagar (för mer information, se bilaga II).

2.3.3.2. Kommissionens bedömning

På grundval av vägledningen från ECDC överväger kommissionen för närvarande inte att anta en delegerad akt för att ändra förordningen om EU:s digitala covidintyg i syfte att förlänga giltigheten av intyg om tillfrisknande utöver 180 dagar från och med dagen för det första positiva nukleinsyraamplifieringstestet (NAAT)..

⁴¹ Såsom omvänd transkriptionspolymeraskedjereaktion (RT-PCR), loopmedierad isotermisk amplifiering (LAMP) och transkriptionsmedierad amplifieringsteknik (TMA), som används för att upptäcka förekomsten av sars-CoV-2-ribonukleinsyra (RNA).

2.4. Utveckling vad gäller utfärdandet av vaccinationsintyg

2.4.1. Giltighetsperiod för vaccinationsintyg

2.4.1.1. *Vägledning från Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar*

Enligt förordningen om EU:s digitala covidintyg är det upp till medlemsstaterna att besluta hur lång tid det ska ta att godta vaccinationsintygets giltighet. Endast godtagandet av EU-godkända vacciner är obligatoriskt. Det är frivilligt att godta covid-19-vaccin som har genomgått WHO:s godkännandeförfarande för användning i nödsituationer⁴². Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA) har nyligen utvärderat användningen av en boosterdos av Covid-19-vaccinet Comirnaty (av BioNTech/Pfizer) för personer mellan 18 och 55 år med normala immunsystem⁴³. På grundval av uppgifter som visar på en ökning av antikropps nivåerna när en boosterdos ges ungefär sex månader efter den andra dosen till dessa personer drog EMA slutsatsen att boosterdoserna kan komma i fråga minst sex månader efter den andra dosen för personer som är 18 år eller äldre.

Enligt ECDC⁴⁴ visar de i nuläget tillgängliga beläggen för vacciners effektivitet och skyddets varaktighet att alla EU-godkända vacciner för närvarande ger ett mycket gott skydd mot sjukhusvistelse, allvarlig sjukdom och dödsfall med koppling till covid-19. Även om det kan finnas behov av att administrera ytterligare doser till medicinskt utsatta grupper (personer med nedsatt immunförsvar, äldre personer osv.), och flera EU-medlemsstater redan gör detta, drar ECDC slutsatsen att det inte finns något akut behov av att administrera boosterdoserna av vacciner till fullt vaccinerade personer i befolkningen i allmänhet.

2.4.1.2. *Kommissionens bedömning*

Med hänsyn till att det inte finns några avgörande vetenskapliga belägg för minskad immunitet efter en viss tidsperiod överväger kommissionen för närvarande inte att ändra förordningen om EU:s digitala covidintyg för att specificera vaccinationsintygets giltighet. Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka denna fråga mycket noga i takt med att nya vetenskapliga rön framkommer.

Det är också viktigt att understryka att när boosterdoserna administreras påverkar detta inte giltigheten av de intyg som utfärdas som en del av den primära vaccinationscykeln. Efter tekniska diskussioner i nätverket för e-hälsa håller kommissionen för närvarande på att utarbeta en genomförandeakt om ändring av de tekniska specifikationerna för EU:s digitala

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

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

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

covidintyg⁴⁵ i syfte att säkerställa att det finns enhetliga regler för kodning av ytterligare doser av covid-19 i vaccinationsintyg som utfärdas senare.

2.5. Information från medlemsstaterna

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

Kommissionen övervakar medlemsstaternas genomförande av förordningen om EU:s digitala covidintyg. Detta är kopplat till övervakningen av rådets rekommendation 2020/1475⁴⁶, som fastställde en samordnad strategi för att begränsa den fria rörligheten till följd av covid-19-pandemin på grundval av en trafikljuskarta som ECDC offentliggör varje vecka⁴⁷. För att på bästa sätt utnyttja EU:s system för digitala covidintyg ändrade rådet rekommendationen i juni 2021 på förslag av kommissionen⁴⁸. I rekommendationen fastställs bland annat en samordnad syn på ”fullständig vaccinering” och giltighetstider för tester i samband med resor. Information från medlemsstaterna om EU:s digitala covidintyg samlas in med hjälp av översiktstabeller som medlemsstaterna överlämnar till kommissionen och rådet. Tabellerna görs också tillgänglig på den öppna EU-plattformen⁴⁹.

Enligt förordningen om EU:s digitala covid-19-intyg ska medlemsstaterna, utan att det påverkar deras behörighet att införa restriktioner av folkhälsoskäl, om de godtar vaccinationsintyg, testintyg som visar på negativt resultat eller intyg om tillfrisknande, avstå från att införa ytterligare restriktioner för den fria rörligheten, såvida de inte är nödvändiga och proportionella för att skydda folkhälsan som svar på covid-pandemin⁵⁰.

Om en medlemsstat kräver att innehavare av EU:s digitala COVID-intyg, efter inresa till dess territorium, ska genomgå karantän eller självisolering eller testas för sars-CoV-2-infektion, eller om medlemsstaten inför andra restriktioner för innehavarna av sådana intyg, med hänvisning till att den epidemiologiska situationen i en medlemsstat förvärras snabbt, till exempel till följd av en sars-CoV-2-variant som inger oro eller väcker intresse, bör medlemsstaten informera kommissionen och övriga medlemsstater om detta⁵¹. Medlemsstaterna lämnar sådan information i form av formella underrättelser till kommissionen och rådet. Den 13 oktober 2021 hade Danmark, Irland, Malta och Slovakien

⁴⁵ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1073 av den 28 juni 2021 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 230, 30.6.2021, s. 32).

⁴⁶ 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).

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

⁴⁸ 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.

⁴⁹ <https://reopen.europa.eu/en>

⁵⁰ Artikel 11.1 i förordningen om EU:s digitala covidintyg.

⁵¹ Artikel 11.2 i förordningen om EU:s digitala covidintyg.

lämnat uppgifter i enlighet med denna bestämmelse. De ytterligare krav som anmälts av dessa medlemsstater utgörs av ytterligare tester efter ankomsten för innehavare av testintyg som kommer från områden med högre risk, karantän för innehavare av testintyg som kommer från områden som ger anledning till oro eller av intresse, eller karantänkrav för ovaccinerade resenärer. De skäl som åberopades av dessa medlemsstater var hög rapportering av fall eller upptäckt av oroande eller intressanta varianter, särskilt den så kallade Delta-varianten (i ett skede där den varianten ännu inte var den dominerande stammen av sars-CoV-2 i EU överlag)⁵². Åtgärdernas varaktighet varierade och gällde fram till mitten av juli, slutet av september 2021, oktober 2021 eller tills vidare. De berörda medlemsstaterna uppgav att restriktionerna utvärderas löpande. Kommissionen kommer att fortsätta som övervakning av att medlemsstaternas folkhälsoåtgärder som påverkar medborgarnas rätt till fri rörlighet överensstämmer med EU-lagstiftningen, särskilt principerna om icke-diskriminering och proportionalitet.

2.5.2. 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-COVID-intyg som anger den andra dosen (i intyget anges ”2/2”). I vissa fall har dock medborgarna rapporterat att det är svårt att få ett digitalt EU-COVID-intyg som korrekt anger administreringen av en andra dos, trots att de har lämnat bevis på den första dosen.

Vissa medlemsstater har inte heller hittat någon tillfredsställande lösning för att utfärda **EU:s digitala covidintyg till vissa kategorier av personer**. Detta gäller främst vaccinationsintyg. De problem som rapporterades rörde främst personer som inte är permanent bosatta i den berörda medlemsstaten, personer utan sjukförsäkring i medlemsstaten eller personer utan nationellt registrerings- eller socialförsäkringsnummer i medlemsstaten⁵³. Vissa medlemsstater stötte också på svårigheter med att inrätta ett system som skulle göra det möjligt att (i tid) utfärda testintyg till resenärer som är bosatta i andra medlemsstater.

När det gäller **formatet** för EU:s digitala COVID-intyg rapporterades vissa svårigheter i samband med pappersversioner av testintyg, och behovet av att kunna få dessa intyg i pappersformat. Vissa medlemsstater utfärdar inte testintyg i pappersformat, eftersom de menar att översändande av intygen med post skulle leda till att de kom fram först efter det att deras giltighetstid har löpt ut. Det rapporterades också att vårdgivares utfärdande av digitala covidintyg i pappersformat inte alltid var kostnadsfritt.

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

⁵³ Sjukförsäkringstillhörighet och nationella registreringsnummer (om sådana används) finns inte med i EU:s digitala covidintyg, men dessa uppgifter behandlas ibland i processen för (åter-)utfärdande av intyg, i enlighet med nationella regler.

Kommissionen har regelbunden kontakt med medlemsstaterna på teknisk nivå när det gäller deras genomförande av EU:s digitala covidintyg. Vissa av de frågor som beskrivs ovan har redan lösts. Belgien har till exempel bekräftat att det inte behövs någon elektronisk identifiering för att få ett testintyg. Kroatien bekräftade att landet utfärdar vaccinationsintyg till rörliga EU-medborgare. Tyskland bekräftade att resultaten av antigensnabbtester också utfärdas i pappersformat. Irland meddelade att leverantörer av covid-19-tester utfärdar testintyg i ett format som överensstämmer med förordningen. Spanien bekräftade att utländska EU-medborgare som vaccinerats eller testats i Spanien kan få ett digitalt EU-covidintyg.

Problem har också uppstått i vissa medlemsstater där medborgare har rapporterat skillnader mellan det namn som anges i deras resehandlingar och det namn som anges i EU:s digitala covidintyg. Den 26 juli 2021 offentliggjordes en rättelse⁵⁴ avseende den franska versionen av förordningen om EU:s digitala covidintyg för att ytterligare klargöra att intygen bör innehålla *nom (s) et prénom (s)* (namn och förnamn) i stället för *nom (s) de famille et prénom (s)* (familjenamn och förnamn), eftersom det senare skulle kunna missförstås som personens födelsenamn. Kommissionen har klargjort för medlemsstaterna att det namn som anges på intyget bör överensstämma med det namn som anges i innehavarens resehandlingar. När misstag inträffar uppmuntras medborgarna att kontakta de nationella myndigheter som har utfärdat intyget för att få dem rättade.

Vad gäller genomförandet av förordning (EU) 2021/954 rapporterades inga särskilda problem avseende utfärdandet av EU:s digitala covidintyg till tredjelandsmedborgare som lagligen vistas eller är bosatta på deras territorium och som har rätt att resa till andra medlemsstater i enlighet med EU-rätten. Detta beror dock högst sannolikt på att medlemsstaterna har inrättat ett enda system för att utfärda EU:s digitala covidintyg till både EU-medborgare och lagligen bosatta tredjelandsmedborgare. Beträffande korttidsbesökare kan detta förklaras av att medlemsstaterna inte har någon skyldighet att utfärda ett digitalt EU-covidintyg till personer som har bevis på vaccinering i ett tredjeland. Enligt artikel 8.1 i förordningen om EU:s digitala covidintyg är ett sådant utfärdande frivilligt, även om flera medlemsstater erbjuder denna möjlighet.

I syfte att förse medborgarna med ytterligare information har kommissionen offentliggjort vanliga frågor om EU:s digitala covidintyg, vaccinationer och reserestriktioner⁵⁵.

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

⁵⁵ 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

2.5.3. Information som mottagits i enlighet med artikel 15 i förordningen om EU:s digitala covidintyg (infästningsperiod)

Förordningen om EU:s digitala covidintyg gäller sedan den 1 juli 2021. Om en medlemsstat inte kunnat utfärda EU:s digitala covidintyg från och med detta datum, skulle den underrätta kommissionen och övriga medlemsstater om detta⁵⁶. När de innehöll de uppgifter som anges i bilagan måste de covid-19-intyg som utfärdats av en sådan medlemsstat i ett format som inte överensstämde med förordningen godtas av övriga medlemsstater fram till den 12 augusti 2021. Kommissionen fick sådan information, som i vissa fall endast gällde en försening på några dagar, från åtta medlemsstater⁵⁷.

För att säkerställa en smidig utbyggnad av systemet uppmanade kommissionen medlemsstaterna att börja utfärda EU:s digitala covidintyg redan innan det systemet började användas⁵⁸. Kommissionen stödde denna process genom att lansera EU:s nätsluss den 1 juni 2021⁵⁹. Eftersom inga personuppgifter utbyts via EU:s nätsluss kunde medlemsstaterna utnyttja dess funktioner redan innan förordningen började tillämpas. Samma dag började de första medlemsstaterna att utfärda intyg⁶⁰, och sammanlagt 21 medlemsstater inledde verksamheten för tidsfristen, som var den 1 juli 2021⁶¹. Detta var resultatet av ett tydligt engagemang från medlemsstaterna gentemot EU:s digitala covidintyg och dess mål att öppna upp Europa för medborgarna i tid till sommarmånaderna.

2.6. Lufttransportsektorn

Lufttransportsektorn var en av de första sektorerna att använda EU:s digitala COVID-intyg i stor skala och är ett bra testfall för att förstå hur intyget fungerar i praktiken. Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet och ECDC uppdaterade sina rekommendationer i hälsoprotokollet för flygtrafik under covid-19-pandemin i syfte att anpassa det till EU:s digitala covidintyg omedelbart efter antagandet av förordningen⁶².

Förordningen om EU:s digitala covidintyg överlåter beslutet om hur intyg ska kontrolleras till medlemsstaterna. En kommissionsundersökning bland medlemsstaterna om kontrollen av EU:s digitala covidintyg för flygresor visade att det fanns minst 15 olika sätt att organisera kontrollprocessen, vilket innebär en risk för betydande dubbelarbete och kunde leda till otydlighet och förseningar för passagerarna.

⁵⁶ Artikel 15.2 i förordningen om EU:s digitala covidintyg.

⁵⁷ Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Malta, Slovakien, Spanien och Sverige.

⁵⁸ Skäl 12 i förslaget till rådets rekommendation om ändring av 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 (COM(2021) 294 final).

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

⁶⁰ Bulgarien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Grekland, Kroatien och Polen.

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

För att komma till rätta med detta offentliggjorde kommissionen ett meddelande med rekommendationer till medlemsstaterna om att effektivisera kontrollen⁶³. För att undvika onödiga kontroller av EU:s digitala covidintyg av fler än en aktör (flygbolag, flygplatsoperatörer, offentliga myndigheter osv.) rekommenderade kommissionen en enda kontrollprocess före avresan. Kontrollen bör också utföras så tidigt som möjligt och helst innan passageraren anländer till avgångsflygplatsen, och medlemsstaterna uppmanas att se till att operatörerna och resenärerna får fullständig, begriplig och snabb information om kontrollkraven och kontrollförfarandena.

Samtidigt som antalet flygpassagerare fortfarande ligger betydligt under nivåerna före pandemin rapporterade flygplatsorganisationen Airports Council International (ACI) Europe att de preliminära uppgifterna för juli 2021 visade att de totala passagerarvolymerna mer än fördubblades jämfört med juli 2020, med betydande förbättringar jämfört med andra kvartalet 2021. ACI Europe anser att denna förändring kan tillskrivas införandet av EU:s digitala covidintyg tillsammans med lättnader i reserestriktionerna⁶⁴.

I detta sammanhang övervägs för närvarande ytterligare funktioner i EU:s system för digitala covidintyg, bland annat förbättrade funktioner för digitala plånböcker och en biljettlösning som visar hur flygbolag och andra transportoperatörer utan problem skulle kunna integrera bevis på kontroll av intyg i incheckningsförfaranden online utan att dela personuppgifter.

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

Förordningen om EU:s digitala covid-19-intyg omfattar användningen av intyg för resor inom EU under covid-19-pandemin. Förordningen varken föreskriver eller förbjuder annan användning av intyget, och användningen av covid-19-intyg för inhemska ändamål, t.ex. för tillträde till evenemang eller platser, går utöver förordningens tillämpningsområde.

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 dataskydd⁶⁵. Om en medlemsstat inrättar ett system med covid-19-intyg för inhemska ändamål bör den samtidigt säkerställa att EU:s digitala covidintyg också kan användas och godtas fullt ut⁶⁶. Målet är att se till att resenärer som reser till en annan medlemsstat inte behöver skaffa ytterligare ett nationellt intyg. På detta sätt säkerställs att det driftskompatibla systemet för EU:s digitala covidintyg används till sin fulla potential.

⁶³ Meddelande från kommissionen: Full nytta av EU:s digitala covidintyg: riktlinjer och rekommendationer till EU:s medlemsstater för att stödja medborgarnas fria rörlighet och återhämtningen inom luftfartssektorn, C(2021) 5594 final, 22 juli 2021.

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

⁶⁵ Skäl 48 i förordningen om EU:s digitala covidintyg.

⁶⁶ Skäl 49 i förordningen om EU:s digitala covidintyg.

I en undersökning som genomfördes i september 2021 uppgav tjugo medlemsstater⁶⁷ att de använder EU:s digitala covidintyg för sådana ändamål. Fem medlemsstater⁶⁸ noterade att en inhemsk användning av intygen var under övervägande. Medlemsstaterna använder intyget för tillgång till stora evenemang (det absolut vanligaste användningsexemplet), restauranger, biografer och museer, nattklubbar, fitnesscentrum och andra idrottsanläggningar samt lokaler i vilka det bedrivs verksamhet som innebär närkontakt mellan människor, såsom frisersalonger, skönhets- och massagesalonger, hotell, sjukhus och vårdhem, liksom universitet och skolor.

3. SLUTSATSER OCH NÄSTA STEG

När det kommissionen i mars 2021⁶⁹ lade fram sina planer på att systemet skulle kunna tas i bruk under sommaren uttrycktes tvivel från många håll. Med det faktum att det tog Europaparlamentet och rådet endast tre månader att nå en överenskommelse – och medlemsstaterna och kommissionen bara två veckor att få systemet i drift – visar att när EU-institutionerna och medlemsstaterna agerar tillsammans kan resultaten komma snabbt.

EU:s digitala covidintyg har visat sig vara en stor framgång i Europas insatser för att hantera och mildra covid-19-pandemins inverkan på samhällen och ekonomier. Intyget underlättar resor och har varit avgörande för att stödja Europas hårt drabbade turistnäring. EU:s digitala covidintyg har också blivit en framgång i hela världen. I dag är det den globala standarden och för närvarande det enda system som används internationellt. Den används av länder över fyra kontinenter. Den är också det första exemplet på införande av ett storskaligt driftskompatibelt elektroniskt register i ett så stort antal länder på mycket kort tid.

Denna framgång uppskattas också av medborgarna. Enligt en Eurobarometerundersökning som offentliggjordes i september 2021 höll omkring två tredjedelar (65 %) av de svarande med om att EU:s digitala covidintyg ger det säkraste sättet att resa fritt i Europa under covid-19-pandemin⁷⁰.

Även om förordningen har en tidsbegränsad tillämpning har EU:s digitala covidintyg visat att det är möjligt att utveckla ett tryggt och säkert system som tillvaratar den privata integriteten och uppfyller kraven på dataskydd, utan att göra avkall på tillgängligheten. Intygen är tillgängliga kostnadsfritt, i digitalt format och i pappersformat, och kan läsas av både

⁶⁷ Belgien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Estland, Irland, Grekland, Frankrike, Kroatien, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Malta, Österrike, Polen, Portugal och Slovenien. Mot bakgrund av hur vaccineringskampanjen fortskrider har Danmark under tiden upphävt kravet på att uppvisa intyget för inhemska ändamål.

⁶⁸ Bulgarien, Spanien, Nederländerna, Rumänien och Finland.

⁶⁹ COM(2021) 130 final.

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

människor och maskiner. Det är därför ett viktigt testfall för utvecklingen av en ”EU-verktygslåda för digital identitet” i EU⁷¹.

Förordningen om EU:s digitala covidintyg gäller för närvarande till den 30 juni 2022⁷². Senast den 31 mars 2022 kommer kommissionen att överlämna ytterligare en rapport till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av förordningen, som kan åtföljas av ett lagstiftningsförslag om att förlänga förordningens tillämpningsperiod, med beaktande av utvecklingen av den epidemiologiska situationen med avseende på covid-19-pandemin⁷³.

Kommissionen utesluter dock inte att den kommer att lägga fram ett sådant förslag redan i ett tidigare skede, för att säkerställa att det nödvändiga lagstiftningsförfarandet av rättssäkerhetsskäl kan avslutas i tillräckligt god tid före juni 2022. En sådan förlängning kan till exempel bli nödvändig om det är sannolikt att pandemin ännu inte har avtagit i tid till sommaren 2022 och ett beslut att inte förlänga EU:s digitala covidintyg sannolikt skulle leda till ytterligare begränsningar av den fria rörligheten eftersom EU-medborgare skulle berövas ett effektivt, säkert och integritetsbevarande sätt att bevisa sin covid-19-status. Alla förslag från kommissionen om att förlänga förordningen skulle vara tidsbegränsade, eftersom kommissionens mål är att återgå till fri rörlighet så snart den epidemiologiska situationen tillåter det.

⁷¹ Kommissionens rekommendation (EU) 2021/946 av den 3 juni 2021 om en unionsgemensam verktygslåda för en samordnad strategi för en europeisk ram för digital identitet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021H0946&qid=1478030835186>

⁷² Artikel 17 i förordningen om EU:s digitala covidintyg.

⁷³ Artikel 16.2 i förordningen om EU:s digitala covidintyg.