

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

25 295

Infectieziektenbestrijding

Nr. 3246

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 december 2021

Op 25 november jl. heeft de Europese Commissie een voorstel gepresenteerd voor Raadsaanbeveling 2021/0397¹ ter herziening van Raadsaanbeveling 2020/912 voor het coördineren van COVID-19-maatregelen voor reizen naar de EU. Het Sloveens voorzitterschap heeft aangegeven de discussie over de voorstellen in de eerste helft van december te willen afronden. Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, over de voorgestelde herziening van de Raadsaanbeveling 2020/912 en de beoordeling ervan door het kabinet. Omwille van een tijdige informatievoorziening en gelet op de snelheid van het Brusselse besluitvormingsproces vervangt deze brief een BNC-fiche over dit voorstel.

Inhoud voorstel

Het doel van Raadsaanbeveling 2020/912 is het coördineren van COVID-19-maatregelen voor reizen van buiten de EU naar de EU. De Raadsaanbeveling beschrijft voorwaarden voor het toepassen van een gemeenschappelijk EU-inreisverbod en specificeert mogelijkheden voor lidstaten om aanvullende maatregelen te treffen, zoals het vragen van een negatieve PCR-test voor reizigers. In de bijlagen wordt voorzien in uitzonderingscategorieën voor bepaalde individuen (Annex II) en in een veilige landenlijst Annex I).

In de herziening van juni jl. is de uitzondering op het EU- inreisverbod gecreëerd dat alle gevaccineerde ingezetenen van landen die op dat moment niet op de veilige landenlijst staan naar de EU mogen reizen. Het betreft personen die volledig gevaccineerd zijn met een vaccin dat is goedgekeurd door het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA) of het WHO *emergency use listing process* hebben voltooid. In het voorstel van 25 november jl. stelt de Commissie voor om, gezien de wereldwijde

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2021_749_1_en_act_part1_v3.pdf.

Covid-19- vaccinatieprogramma's en de ontwikkelingen ten aanzien van de wereldwijde epidemiologische situatie, toe te werken naar een verdere verlichting van bepaalde reisbeperkingen die zijn vastgelegd in de bestaande Raadsaanbeveling. Hierbij zet de Commissie in op zowel het verruimen van de criteria om veilige landen te definiëren, als op het verlenen van toegang aan personen die gevaccineerd zijn met de vaccins die niet door EMA zijn goedgekeurd maar die wel het WHO emergency use listing process hebben voltooid. De Commissie stelt voor dat vaccinatiecertificaten worden aanvaard vanaf 14 dagen na volledige vaccinatie met een twee-doses vaccin, ook wanneer twee doses van verschillende COVID-19-vaccins zijn toegediend of met een één-dosis vaccin, op voorwaarde dat er minder dan 9 maanden zijn verstreken na de laatste vaccinatie. Voor de boostervaccinatie wordt (nog) geen geldigheidsduur vastgesteld. Daarnaast voorziet het voorstel in de mogelijkheid om ook personen afkomstig uit landen waarvoor een equivalentie besluit is afgegeven toegang te verlenen op grond van een herstelbewijs met een geldigheidsduur van 180 dagen na een eerste positieve NAAT test. De Commissie stelt voor dat lidstaten aan personen met een herstelbewijs en aan personen met een niet erkend EMA-Vaccin een NAAT-testcertificaat met een geldigheidsduur van 72 uur voor aankomst gaan vragen. Deze testcertificaten kunnen ook gevraagd worden aan kinderen in de leeftijdscategorie 6 tot 18 jaar.

In het voorstel wordt aangegeven dat de lidstaten de vaccinatiebewijzen accepteren die de DCC-equivalentie procedure hebben doorlopen. Deze procedure is opgenomen in de Europese verordening voor het DCC en maakt het mogelijk dat test-, herstel-, en vaccinatiebewijzen uit derde landen als equivalent van het DCC kunnen worden erkend, mits zij aan de technische vereisten op het gebied van betrouwbaarheid en interoperabiliteit voldoen. Als die procedure nog niet is doorlopen kan ook op basis van nationaal recht een vaccinatie- of testbewijs worden geaccepteerd.

Criteria veilige landenlijst

De Commissie stelt verder voor om de criteria te verruimen die bepalen welke landen in aanmerking komen voor de veilige landenlijst, zodat meer landen voor de veilige landenlijst van Annex I in aanmerking zouden kunnen komen. Het voorstel is om de drempel voor de incidentie (aantal nieuwe Covid-19 gevallen) te versoepelen van 75/100.000 naar 100/100.000 over een periode van 14 dagen. Concreet betekent dit dat landen aan de volgende criteria moeten voldoen om op de veilige landenlijst geplaatst te kunnen worden:

- De incidentie per 100.000 personen bedraagt minder dan 100.
- In de afgelopen 7 dagen moeten meer dan 600 (in plaats van 300) tests per 100.000 personen zijn uitgevoerd.
- De aard van de epidemiologische situatie in een land, in het bijzonder of zorgelijke virusvarianties zijn gedetecteerd.
- De algemene respons van het land op COVID-19.

Verder is naast de criteria voor de veilige landenlijst bij het instellen van het EU-inreisverbod voor de EU/Schengen in Annex II een lijst van uitzonderingscategorieën voor reizigers opgesteld die uitgezonderd zijn van het EU-inreisverbod. Om de gevolgen van de inreisbeperkingen tot het noodzakelijke minimum te beperken, voorziet het EU-inreisverbod in uitzonderingen voor specifieke categorieën van reizigers met een essentiële functie of behoefte. De vrijstelling voor deze uitzonderingscategorieën blijft behouden.

Persoonsgebonden benadering

De Commissie stelt voor om vanaf 1 maart 2022 een persoonsgebonden systematiek te volgen en de inreisregels op basis van de veilige landen lijst af te schaffen. In dat verband wordt voorgesteld dat het alleen personen die hersteld of volledig gevaccineerd zijn (waarbij de laatste vaccinatie minder dan 9 maanden geleden is gezet) en reizigers met een essentiële functie of behoefte naar de EU kunnen reizen. Dit betreft nog niet een concreet uitgewerkt voorstel.

De herziening moet ingaan op 10 januari 2022.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet verwelkomt het herziene voorstel voor de Raadsaanbeveling 2020/912. Het kabinet acht een gecoördineerd proces voor de aanpassing van de veilige landenlijst essentieel om een waterbedeffect en onduidelijkheid voor reizigers te voorkomen. Het kabinet is in het algemeen voorstander van een eenvoudiger en flexibeler proces voor aanpassing van de lijst van veilige landen. Het kabinet had graag gezien dat er voor deze herziening van de Raadsaanbeveling een andere systematiek was gekozen, waarbij Annex I van de Raadsaanbeveling juist de lijst van landen met een (mogelijke) zorgwekkende virusvariant (VoC) en/of een zeer hoge besmettingsgraad zou worden. Het kabinet meent dat met deze systematiek een eenvoudiger en flexibeler proces voor aanpassing van de lijst kon worden ingericht. De Commissie heeft echter de huidige systematiek voor het aanpassen van de veilige landenlijst gehandhaafd.

Het kabinet steunt het voorstel dat er een uitzondering wordt gemaakt op het EU-inreisverbod voor personen uit niet veilige landen die gevaccineerd zijn met de vaccins die niet door EMA zijn goedgekeurd maar die wel het WHO *emergency use listing process* hebben voltooid. Dit is in lijn met het huidige Nederlandse beleid. Het kabinet is ook positief over het voorstel dat personen met een herstelbewijs met een geldigheidsduur van 180 dagen uitgezonderd kunnen worden van het EU-inreisverbod. Hierbij is het wel van belang dat gebruik wordt gemaakt van een DCC-equivalent herstelbewijs. Het kabinet is echter geen voorstander om alleen aan deze twee categorieën een extra NAAT-verplichting te stellen. Het zal in de praktijk lastig zijn om deze maatregel uit te voeren. Het kabinet zal zich inzetten om deze extra eis te schrappen, tenzij een nieuwe variant van zorg aanleiding geeft voor aanscherping van maatregelen voor reizigers uit derde landen.

Net als bij het voorstel ter vervanging van de Raadsaanbeveling 2020/1475 hecht het kabinet aan heldere afspraken in Europees verband om reizen te faciliteren waar de gezondheidssituatie dat toe laat. Deze afspraken vragen om consensus en wetenschappelijke onderbouwing. Het kabinet kan instemmen met de voorgestelde geldigheidsduur van 9 maanden voor vaccinatiecificaten.

Het kabinet kan in het algemeen het voorstel voor de verhoging van de incidentiedrempel en het testgemiddelde steunen, aangezien de reeds bestaande aanvullende criteria ten aanzien van bijvoorbeeld het moeten laten zien van een positieve trend en restricties indien er sprake is van een zorgelijke variant blijven aangehouden. Het kabinet ziet echter graag dat de incidentiedrempel verhoogd wordt naar 200/100.000 en zal zich hier dan ook voor inzetten.

Met de voorgestelde richting van de Commissie om de veilige landenlijst per 1 maart 2022 te schrappen, vervalt ook de mogelijkheid voor personen uit derde landen die niet zijn gevaccineerd of hersteld om in te reizen.

Momenteel kunnen ongevaccineerden wel de EU inreizen. Ongevaccineerden uit landen waar het EU-inreisverbod van kracht is kunnen in principe niet de EU inreizen, tenzij zij onder de uitzonderingscategorieën vallen. Nederland stelt in beide gevallen een negatief testresultaat verplicht. Het kabinet heeft bedenkingen bij het voorstel om de uitzonderingsmogelijkheid voor ongevaccineerde reizigers uit alle derde landen te laten verdwijnen, en vraagt zich af of dit voorstel proportioneel is en op de juiste wijze bijdraagt aan de inrichting van een flexibeler proces. Ook vraagt het kabinet zich af of er, en zo ja welke, uitzonderingen op het Europese inreisverbod voor ongevaccineerden blijven bestaan, bijvoorbeeld voor personen die zich niet kunnen laten vaccineren wegens medische redenen of voor reizigers met een essentiële functie of behoefte. Het kabinet zal hierover nog een nadere verduidelijking vragen aan de Commissie en de Commissie verzoeken hier een concreet voorstel voor te doen, alvorens een definitief standpunt in te nemen.

Naar aanleiding van de verspreiding van de omikronvariant van het coronavirus is het RIVM afgelopen weekend gevraagd of additionele reismaatregelen noodzakelijk zijn in deze fase van de pandemie. Over dit RIVM advies is uw Kamer op 1 december jl. geïnformeerd.² Conform het advies van het RIVM zal Nederland tijdens de onderhandelingen pleiten voor het instellen van een testverplichting voor alle reizigers uit derde landen (dus ook voor gevaccineerden en herstelden) en een quarantaineplicht voor ongevaccineerde of niet-herstelde reizigers.³ Voor maatregelen die gelden voor reizigers die vanuit derde landen naar Nederland reizen hecht het kabinet waarde aan Europese coördinatie. Deze maatregelen nemen immers in effectiviteit toe wanneer Europese lidstaten eenzelfde beleid voeren ten aanzien van het inreisbeleid naar de Europese Unie.

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

De Commissie baseert het voorstel op artikelen 77(2) en 292 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). De aanbeveling raakt aan het beleidsterrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op dit beleidsterrein heeft de Unie een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (zie artikel 4, tweede lid, onderdeel j van het VWEU). Gelet op artikel 292 VWEU is de Raad bevoegd om een dergelijke aanbeveling vast te stellen. Aanbevelingen zijn juridisch niet bindend (artikel 288 VWEU). Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslag voor deze aanbeveling.

Het oordeel ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief. Immers, het grensoverschrijdende karakter van de gevolgen van de COVID-19-pandemie rechtvaardigen maatregelen op EU-niveau, maar de in dit voorstel onderhavige beslissingsbevoegdheid over het nemen van maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid en de uitvoering daarvan blijven bij de lidstaten.

Tot slot het kabinet acht de in dit voorstel voorgestelde wijzigingen in zijn algemeenheid proportioneel om lidstaten en de regio's in staat te stellen om verspreiding van het COVID-19-virus, meer specifiek de besmettelijke varianten, het hoofd te bieden. De voorgestelde maatregelen gaan niet verder dan noodzakelijk om dit doel te bereiken. Daarbij houden lidstaten de mogelijkheid (gemotiveerd) van de Raadsaanbeveling af te wijken.

² Kamerstuk 25 295, nr. 1563.

³ Bijlage bij Kamerstuk 25 295, nr. 1563.

Financiële gevolgen

Het aangepaste voorstel heeft volgens de Europese Commissie geen financiële gevolgen. Indien hier toch financiële gevolgen uit voortvloeien is het kabinet van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus