

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

25 295

Infectieziektenbestrijding

Nr. 3109

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 mei 2021

Naar aanleiding van de ontwikkelingen in het kader van het Digitaal Groen Certificaat («Digital Green Certificate»)¹, de stijgende vaccinatiegraad wereldwijd en de toenemende kennis over de effecten van vaccinatie op de mogelijkheid van verspreiding van COVID-19 heeft de Europese Commissie op 3 mei jl. het voorstel gepresenteerd voor herziening van Raadsaanbeveling 2020/912 over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen van ingezetenen uit derde landen naar de EU².

Het Portugese voorzitterschap wil de discussie over dit voorstel zo spoedig mogelijk voltooien, voor het zomerseizoen. Met deze brief informeer ik, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, uw Kamer 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.

Het voorzitterschap streeft naar vaststelling van de Raadsaanbeveling eind mei en in samenhang met de Europese conceptverordening over het Digitaal Groen Certificaat (DGC) en de aanpassing van Raadsaanbeveling 2020/1475 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer. Behandeling van die laatste is nog niet geagendeerd noch is daar een voorstel van de Commissie voor herziening van verschenen. De verordening over het DGC bevindt zich in de trilooffase.

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1181. Op 17 maart jl. presenteerde de Europese Commissie een concept verordening over het Digitaal Groen Certificaat (DGC), ter bevordering van het vrij verkeer in de EU. Hiermee wordt de technische basis gelegd voor een gemeenschappelijk test-, herstel- en vaccinatiebewijs.

² https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/03052021_proposal_council_recommendation_com-2021-232_en.pdf

Inhoud voorstel

Het doel van Raadsaanbeveling 2020/912 is het beter coördineren van COVID-19-maatregelen voor reizen naar de EU. De Raadsaanbeveling beschrijft de 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 en in een veilige landenlijst.

De Commissie stelt voor om, gezien de wereldwijde Covid-19-vaccinatieprogramma's en de ontwikkelingen ten aanzien van de wereldwijde epidemiologische situatie, toe te werken naar het verlichten 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 de laatst aanbevolen dosis van een door de EU tot de markt toegelaten vaccin hebben ontvangen. Dit betreft dus alle gevaccineerde ingezetenen van landen die op dat moment niet op de veilige landenlijst staan. Daarnaast stelt de Commissie dat lidstaten ook toegang zouden kunnen verlenen aan personen die gevaccineerd zijn met de vaccins die het *WHO emergency use listing process* hebben voltooid. Daarnaast voorziet het voorstel in een noodremprocedure mocht de epidemiologische situatie in een derde land dat vereisen.

Criteria veilige landenlijst

De Commissie stelt 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 bijlage I in aanmerking zouden kunnen komen. Het voorstel is om de drempel voor de incidentie (aantal nieuwe Covid-19 gevallen) te verlagen van 25/100.000 naar 75/100.000 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 75.
- Het percentage positieve testen bedraagt minder dan 4 procent.
- In de afgelopen 7 dagen moeten meer dan 300 tests per 100.000 personen zijn uitgevoerd.
- De aard van het virus dat aanwezig is een land, in het bijzonder of zorgelijke virusvarianten zijn gedetecteerd.
- De algemene respons van het land op COVID-19.

Noodremprocedure

Gezien de huidige verspreiding van, en gezien mogelijk nieuwe, zorgwekkende varianten waartegen vaccins en natuurlijk opgebouwde afweer mogelijk minder effectief zijn, stelt de Commissie een noodremprocedure voor. Deze procedure moet lidstaten de mogelijkheid geven om op snelle, gecoördineerde wijze te reageren op de opkomst van een zorgelijke variant of een snel verslechterende situatie in een derde land. Deze procedure biedt de mogelijkheid voor het nemen van aanvullende maatregelen, zoals toegangsbeperkingen, om de reisbewegingen vanuit die landen tot een minimum te beperken. Zo zou bij gebruik van de noodremprocedure slechts een zeer beperkt aantal van de uitzonderingscategorieën een lidstaat mogen inreizen, en zouden voor deze reizigers aanvullende maatregelen als het overhandigen van een negatief testresultaat en zelfisolatie of een quarantaineverplichting kunnen moeten gelden, zelfs wanneer deze personen reeds zijn gevaccineerd.

Erkenning certificaten

Gezien de ontwikkeling van het Digitaal Groen Certificaat zet het herziene voorstel in op de erkenning van certificaten uit derde landen die vergelijkbaar zijn met het Digitaal Groen Certificaat, zodat ingezetenen van een derde land met een erkend certificaat van dat land de EU kunnen inreizen.

Rol ECDC

Ten slotte stelt de Commissie voor dat het Europees Centrum voor Infectieziektebestrijding (ECDC) een overzicht over de situatie inzake virusvarianten in derde landen opstelt en deze regelmatig updatet.

Appreciatie

De grondhouding van het kabinet over het voorstel is positief. Gezien de ontwikkelingen ten aanzien van het Digitaal Groen Certificaat, de stijgende vaccinatiegraad in de EU en wereldwijd, de duur van het huidige EU-inreisverbod, de maatschappelijke en economische impact van deze maatregel en in de aanloop naar het zomerseizoen, is het wenselijk om de huidige beperkingen tegen het licht te houden. Daarnaast staat het kabinet overwegend positief over het gebruik van de aangepaste criteria. De epidemiologische situatie in de landen en het beschermen van de volksgezondheid blijven leidend. Tegelijkertijd constateert het kabinet dat op bepaalde punten nog teveel onduidelijkheid bestaat om een definitief oordeel over de aanbeveling te kunnen geven.

Het kabinet heeft op 2 maart jl. de Gezondheidsraad gevraagd te adviseren over wat de verwachting is over het effect van vaccinatie op de transmissie van SARS-CoV-2 in Nederland, en hoe dit moet worden beoordeeld in de internationale context waarin verspreiding kan blijven plaatsvinden. In dit advies zal de Gezondheidsraad zoveel mogelijk resultaten uit internationale studies en ontwikkelingen meenemen. Uw Kamer is over dit onderzoek geïnformeerd in de Kamerbrief over vaccinatiebewijzen van 4 mei jl. (Kamerstuk 25 295, nr. 1176). Het OMT zal daaropvolgend adviseren over de epidemiologische randvoorwaarden ten behoeve van de inzet van vaccinatiebewijzen.

Het kabinet kan de verhoging van de incidentiedrempel steunen, aangezien de aanvullende criteria ten aanzien van bijvoorbeeld testgemiddelde en het moeten laten zien van een positieve trend blijven bestaan. Daarnaast is het kabinet van mening dat, indien er sprake is van een zorgelijke variant, restricties moeten kunnen worden gehandhaafd. ECDC stelt op basis van de beschikbare data vast of sprake is van een zorgelijke variant.

De verhoging van de incidentiedrempel moet dan wel in de herziening worden gelijkgetrokken met Raadsaanbeveling 2020/1475, opdat personen woonachtig buiten de EU niet minder streng worden behandeld dan personen die woonachtig zijn binnen de EU. Ten aanzien van de veilige landenlijst zou het kabinet ook graag zien dat de vaccinatiegraad wordt meegewogen. Het kabinet kan zich bovendien vinden in het voorstel van de Commissie om het ECDC op regelmatige basis een situatieschets inzake virusvarianten te laten verspreiden en het feit dat het ECDC verantwoordelijk is voor de cijfers, om noodzakelijke betrouwbaarheid daarvan te garanderen.

De voorgestelde wijzigingen houden in dat iedereen uit een derde land kan inreizen als hij of zij is gevaccineerd (en daartoe een geldig vaccinatiebewijs heeft), ongeacht de epidemiologische situatie in land van

herkomst. Kinderen die gezien hun leeftijd zijn uitgesloten van COVID-19-vaccinatie, moeten met hun gevaccineerde ouders kunnen meereizen op voorwaarde dat zij negatief zijn getest. In deze gevallen kunnen de lidstaten na aankomst aanvullende eisen stellen. Het kabinet wacht het advies van de Gezondheidsraad, dat op moment van schrijven nog niet beschikbaar is, af om een definitief oordeel te kunnen geven over het voorstel om gevaccineerde personen uit te zonderen van het Europees inreisverbod. Het advies wordt verwacht in de week van 24 mei 2021. Voor de uitwerking van de nationale implementatie zal ook het advies van het OMT worden meegenomen dat spoedig na het advies van de Gezondheidsraad wordt verwacht.

Zoals ook aan uw Kamer is gemeld rond de onderhandelingen over het Digitaal Groen Certificaat maakt Nederland zich in de onderhandelingen voor deze Raadsaanbeveling hard voor wederkerigheid in de erkenning van certificaten zodat Nederlanders ook naar deze derde landen kunnen reizen.

Van de zogenoemde *noodremprocedure* is nog onvoldoende duidelijk wat deze inhoudt. In de behandeling van de aanpassing van deze raadsaanbeveling hebben meerdere lidstaten, waaronder Nederland, om meer duidelijkheid van de Commissie gevraagd wat deze procedure betekent, hoe deze in werking moet worden gesteld en wat dit bijvoorbeeld betekent voor de uitzonderingscategorieën op het EU-inreisverbod. De strenge lijn die de Commissie voorstelt door slechts een zeer beperkt aantal uitzonderingscategorieën bij gebruik van de noodremprocedure toe te laten tot een lidstaat is niet in overeenstemming met de positie van het kabinet. Dit is daarom ook ingebracht in de onderhandelingen over het voorstel.

Zoals eerder aan uw Kamer toegelicht, voorziet het huidige EU-inreisverbod in uitzonderingen voor specifieke categorieën van reizigers met een essentiële functie of behoefte. Nederland zet zich in de onderhandelingen in om de lijst van uitzonderingen, dan wel de uitzonderingsgronden voor de bestaande categorieën, uit te breiden. In dat verband zal Nederland onder andere pleiten om de uitzonderingsgronden voor «zwaarwegende familieomstandigheden» en de huidige categorie van «hooggekwalificeerd personeel» uit te breiden. Daarbij dient bijzondere aandacht uit te gaan naar personeel in vitale sectoren.

Centraal in de inzet van het kabinet voor deze aanpassing blijft dat de epidemiologische situatie leidend moet zijn, en aanleiding kan zijn om restricties in te zetten als dat voor de volksgezondheid in de lidstaten noodzakelijk is. Hoewel de implementatie van de Raadsaanbeveling en het instellen van maatregelen zoals testen en quarantaine een nationale competentie blijven, onderstreept het kabinet het belang van een gecoördineerde Europese aanpak. Voorts is van belang dat het uiteindelijke voorstel uitvoerbaar en controleerbaar moet zijn voor Nederlandse grensautoriteiten, nationale instanties en uitvoerende partijen zoals de vervoerssector en duidelijkheid biedt aan de Nederlandse burger.

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 terzake 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 over 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.

Het kabinet acht het voorstel voor de herziening van de Raadsaanbeveling proportioneel om lidstaten de mogelijkheid te bieden bepaalde reisrestricties te verlichten. De wereldwijde vaccinatiegraad en de ontwikkelingen in de epidemiologische situatie laten het toe om eerder gestelde restricties voor het inreizen van de EU op gecontroleerde en gecoördineerde wijze te versoepelen. Daarbij houden lidstaten de mogelijkheid (gemotiveerd) van de Raadsaanbeveling af te wijken met de noodremprocedure.

Financiële gevolgen

Het kabinet is 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