

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

**Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven
van de lidstaten van de Europese Unie**

25 295

Infectieziektenbestrijding

Nr. 3310

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN
SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2022

Met deze brief reageer ik op de verzoeken die uw Kamer mij per brief van 4 maart jl. heeft gedaan alsmede de inhoudelijke vragen die hierin zijn gesteld met betrekking tot het voorstel van de Europese Commissie tot verlenging van de EU-verordening Digitaal Covid Certificaat (DCC).

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.J. Kuipers

1.

Kan de Minister een nadere appreciatie geven van de proportionaliteit en subsidiariteit van het EU-voorstel?

Het kabinet heeft haar appreciatie van de proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde EU-verordening reeds opgenomen in de kabinets-appreciatie van 25 februari jl.¹

Het kabinet heeft een positief oordeel over de subsidiariteit van de verordeningen. Vanwege het grensoverschrijdende karakter van de pandemie is het van toegevoegde waarde dat op EU-niveau maatregelen worden genomen, zoals voorgesteld in de verordening, ten aanzien van interoperabele systemen die onder andere reizen binnen de Unie zouden kunnen vergemakkelijken, mochten wetenschappelijke bevindingen hiertoe leiden. Die Commissie stelt hierbij dat afwezigheid van actie op EU-niveau ertoe zou kunnen leiden dat lidstaten verschillende systemen vaststellen, waarmee burgers die gebruik maken van hun recht op vrij verkeer hinder zouden kunnen ondervinden. Het kabinet ondersteunt dit omdat dit ook zo is gebleken in de pandemie. Een wijziging van bestaande EU-regelgeving kan bovendien slechts op EU-niveau plaatsvinden. Het kabinet is altijd bereid additionele specifieke vragen van uw Kamer over de subsidiariteit van de verordening te beantwoorden.

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit is positief. De huidige pandemie gaat gepaard met veel onzekerheid en onvoorspelbaarheid. Het kabinet is daarom van mening dat het verstandig is om de verordening met een jaar te verlengen. Echter, wanneer epidemiologisch verantwoord, is het van belang dat er geen onnodige beperkingen worden opgelegd op het vrij verkeer van personen. Zo is dat intussen – mede op verzoek van Nederland – ook opgenomen in de overwegingen bij de te verlengen verordening. Ook is intussen op aandringen van de lidstaten in de Raadspositie over de verordening opgenomen dat de Commissie in februari 2023 met een rapportage moet komen en dat op basis daarvan een nieuw weegmoment volgt over eventuele tussentijdse intrekking van de verordening danwel verlenging, al naar gelang de epidemiologische situatie op dat moment. Over het gebruik van de certificaten schrijven de verordeningen niets voor; dit is geregeld in het kader van Raadsaanbevelingen. Ook in de hernieuwde Raadsaanbeveling EU 2022/0107 is het uitgangspunt opgenomen dat beperkingen zouden moeten worden opgeheven zodra de epidemiologische situatie, onder meer in de ziekenhuizen, het toelaat en zouden de lidstaten erop moeten toezien dat alle vereisten die worden opgelegd aan burgers en ondernemingen concreet bijdragen aan de volksgezondheidsinspanningen om de pandemie te bestrijden en geen onevenredige en onnodige administratieve lasten met zich meebrengen. Doordat afspraken over het gebruik van de certificaten zijn gemaakt in het kader van Raadsaanbevelingen, behouden lidstaten de vrijheid om hun eigen regels in te stellen hierover, in lijn met de epidemiologische situatie en rekening houdend met niet-bindende Raadsaanbevelingen. Nederland zal zelf oog blijven houden voor het noodzakelijk grensverkeer, zeker met buurlanden. De onderhavige voorstellen gaan daarmee niet verder dan noodzakelijk.

Het DCC maakt het reizen binnen de Europese Unie – waar de volksgezondheidssituatie dat toestaat – gemakkelijker. Inmiddels zijn er ook 35 derde landen aangesloten op het DCC middels een Europees equivalentiebesluit. Hierdoor is het voor Europese landen mogelijk de authenticiteit van deze bewijzen goed te kunnen valideren wanneer reizigers uit deze landen naar de EU reizen, maar worden ook de bewijzen afgegeven in EU

¹ Kamerstukken 22 112 en 25 295, nr. 3309.

geaccepteerd door deze landen. COVID-19 heeft de endemische fase nog niet bereikt. Het virus is grillig gebleken en er kunnen nog steeds nieuwe varianten komen, waardoor lidstaten zich genoodzaakt kunnen voelen inreisbeperkingen te hanteren of opnieuw in te stellen. In die gevallen blijft het wenselijk dat eventuele certificaten interoperabel zijn zodat Unieburgers zo min mogelijk hinder ondervinden bij het reizen binnen de EU.

Het kabinet is altijd bereid additionele specifieke vragen van uw Kamer over de proportionaliteit van de verordening te beantwoorden.

2.

Kan de Minister een nadere duiding geven van de juridische onderbouwing van het EU-voorstel voor de verlenging van het digitaal covid certificaat?

De rechtsbasis voor de DCC-verordening is gelegen in artikel 21 het Verdrag van de Werking van de Europese Unie. Op grond van dit artikel kan Europese Unie wetgeving vaststellen om het vrij reizen te vergemakkelijken. De rechtsbasis voor de verlenging van de DCC-verordening is gelijk aan de rechtsbasis die is gebruikt om de verordening vast te stellen. De DCC-verordening is sinds juni 2021 van kracht en introduceerde het Digitaal Corona Certificaat, het DCC. Het DCC is feitelijk een kader, een set afspraken over waaraan een coronacertificaat (test-, herstel- of vaccinatiebewijs) waarmee van de ene naar de andere lidstaat gereisd kan worden, moet voldoen om onderling herkend en erkend te worden binnen de Unie, met voldoende borging van privacy van burgers. Zonder een dergelijk certificaat zou iedere lidstaat eigen regels kunnen vaststellen over certificaten en wordt het voor inwoners van de Europese Unie lastiger om vrij naar andere landen te reizen.

3.

Kan de Minister aangeven over welke nadere adviezen over het EU-voorstel de Minister beschikt (bijvoorbeeld van de Europese Commissie en de juridische diensten van de Raad en het Europees Parlement)? Kan de Minister deze adviezen uiterlijk dinsdag 8 maart 2022 met de Kamer delen? Kan de Minister de schriftelijke nadere uitleg van de Europese Commissie, waar Nederland in de expertgroep om heeft gevraagd ten aanzien van de bevoegdheid voor de gedelegeerde handeling en de spoedprocedure, uiterlijk 8 maart 2022 met de Kamer delen?

Het voorstel van de Commissie ter verlenging van de DCC verordening is niet vergezeld door additionele adviezen over het voorstel. De schriftelijke nadere uitleg van de Europese Commissie ten aanzien van de bevoegdheid van de Europese Commissie om een geldigheidsduur te stellen aan vaccinatiecertificaten zal ik vertrouwelijk ter inzage met uw Kamer delen². Ik heb de Commissie geen advies gevraagd over het gebruik van de spoedprocedure.

4.

Kan de Minister aangeven hoe hij er tegen aankijkt dat het EU-voorstel voor de verlenging van het digitaal covid certificaat jongeren tussen de 12 en 18 jaar dwingt een booster te nemen om in de EU te kunnen reizen terwijl dit niet in lijn is met het advies van de nationale gezondheidsraad?

² Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Na toelating door het EMA van een boostvaccin voor de groep jongeren van 12 tot en met 17 jaar, heeft het kabinet op 24 februari jl. besloten een boostvaccinatie aan te bieden aan jongeren die dat willen. Het klopt dat de Gezondheidsraad heeft aangegeven dat er geen medische aanleiding is om alle jongeren een boostvaccinatie aan te bieden. Wel zegt de Gezondheidsraad dat het bijvoorbeeld voor jongeren met een ernstige afweerstoornis en jongeren die kwetsbare familieleden willen beschermen mogelijk moet zijn om een boostvaccinatie te halen. Over andere redenen die jongeren kunnen hebben om een boostvaccin te nemen heeft de raad zich niet uitgesproken.

Met het kabinetsbesluit van 24 februari jl. kunnen jongeren, conform het advies van de Gezondheidsraad, een eigen afweging maken om al dan niet een boostvaccinatie te nemen. Het kabinet heeft daarom geen bezwaar dat de verordening ook betrekking heeft op jongeren van 12 tot en met 17 jaar. De verlenging van de verordening zoals voorgesteld door de Commissie voorziet overigens in een interoperabel kader voor Covid-certificaten. Het gebruik hiervan voor grensoverschrijdend verkeer is uiteindelijk aan de lidstaten zelf en wordt gecoördineerd in Raadsaanbeveling 2022/0107.

5.

Kan de Minister aangeven hoe er op Europees niveau wordt aangekeken tegen het gebruik van een medische QR code? Hoe verhoudt zich dat tot het voorliggende EU-voorstel?

Op Europees niveau wordt het vrij verkeer van personen beschouwd als een recht van de Europese burger. Om vrije verkeer van personen gedurende de COVID19 pandemie te faciliteren is het Digitale COVID Certificaat ontwikkeld. De QR-code beschikt over een set aan minimale data conform de vigerende AVG betreffende de COVID19 status (vaccinatie-, test- of herstelbewijs) van EU burgers. De juridische grondslag voor het gebruik van deze QR-code (DCC) in de context van reizen binnen de EU ligt in het voorliggende EU-voorstel.

6.

In de brief van 3 maart jl. geeft de Minister aan dat verschillende lidstaten van mening zijn dat een tussentijdse toets plaats zou moeten vinden om de noodzaak van de verordening te heroverwegen. Kan de Minister aangeven hoe noodzaak moet worden gedefinieerd? Kan de Minister aangeven wie bepaalt wat noodzaak is? Wordt dit centraal bepaald? Kan de Minister aangeven wat de waarde is van de adviezen van de ECDC in deze context?

De epidemiologische ontwikkeling van het Covid-19 virus zal bepalend zijn voor de noodzaak om de verordening te heroverwegen. In de concept verordening is opgenomen dat uiterlijk op 1 februari 2023 de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad verslag zal uitbrengen over de toepassing van de herziene verordening. Het verslag zal met name een beoordeling bevatten van het effect van de verordening op het faciliteren van het vrije verkeer, met inbegrip van reizen en toerisme en de aanvaarding van de verschillende soorten vaccins, grondrechten en non-discriminatie. Daarnaast kan het verslag vergezeld gaan van een legislatief voorstel om de geldigheidsduur van de verordening te bekorten of verlengen. Op basis van het verslag kan de ECDC gevraagd worden om advies uit te brengen over de epidemiologische ontwikkeling van het virus. De adviezen van de ECDC zijn niet bindend. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat er geen onnodig gebruik wordt gemaakt van het DCC voor reizen binnen de EU als de epidemiologische situatie daar niet langer om vraagt.

7.

Kan de Minister nader ingaan op de rechtvaardiging van het gebruik van de spoedprocedure (artikel 13 van verordening 2021/953)? Kan de Minister nader ingaan op de juridische onderbouwing van het gebruik van de spoedprocedure? Wat zijn dwingende redenen van urgentie? Bestaat er een limitatieve lijst van dwingende redenen van urgentie?

De DCC-verordening biedt de mogelijkheid om voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen op grond van artikelen 5, 6 en 7 van de DCC-verordening een spoedprocedure toe te passen. Op grond van deze artikelen kan de spoedprocedure worden toegepast om de Verordening aan te passen wanneer nieuw wetenschappelijk bewijs of de interoperabiliteit met internationale normen en technologische systemen zulks om dwingende redenen van urgentie vereist. Uit het Interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over Beter Wetgeven, bijlage VI, volgt dat een spoedprocedure is voorbehouden voor uitzonderlijke gevallen. Dit akkoord noemt hier een aantal voorbeelden van, maar biedt geen uitputtende lijst. Er wordt verwezen zijn naar uitzonderlijke gevallen op het gebied van veiligheid, volksgezondheid en externe betrekkingen. In dit geval ligt de rechtvaardiging van het gebruik van de spoedprocedure in de uitzonderlijke volksgezondheidsituatie die het gevolg is van de uitbraak van het COVID-19 virus. Bij de eerdere totstandkoming van de DCC-verordening en de Raadsaanbeveling, waren geen Europese afspraken gemaakt over de geldigheidsduur van vaccinatiecertificaten, omdat hierover toen nog te weinig bekend was. Eind december 2021 was er veel onrust over de toen net ontdekte omikron variant. Diverse lidstaten wierpen allerlei beperkingen op aan inreizende EU burgers. Er dreigde een woud aan verschillende regels omtrent geldigheidsduur van vaccinatiecertificaten te ontstaan. Uw Kamer vroeg hier meermaals aandacht voor en riep het kabinet op zich in te zetten voor eenduidige afspraken in EU verband.

8.

Kan de Minister een precies tijdspad geven van de behandeling van het EU-voorstel voor de verlenging van het digitaal covid certificaat in de Raad? In welke vergaderingen (op ambtelijk en politiek niveau in de Raad) is het EU-voorstel besproken en wordt het de komende tijd besproken? Wat is in deze vergaderingen (uitgesplitst per vergadering) de Nederlandse inzet geweest?

De Commissie heeft het voorstel op 3 februari j.l. gepubliceerd en op 4 februari het voorstel formeel in Coreper aan de lidstaten gepresenteerd. Nederland heeft de presentatie van de Commissie aangehoord in genoemde Coreper-vergadering. Op 14 februari j.l. is de ad-hoc Raadswerkgroep voor het eerst bijeengekomen om het voorstel te bespreken. Additionele vergaderingen van de ad-hoc Raadswerkgroep hebben plaatsgevonden op 25 februari en 4 maart j.l. Een voorlopige Raadspositie is vervolgens met ruime gekwalificeerde meerderheid op 7 maart j.l. aangenomen in Coreper. Nederland heeft hier een parlementair voorbehoud gemaakt en niet ingestemd. Zoals reeds toegezegd in de brief van 3 maart zal Nederland de verlenging van het DCC agenderen in de gezondheidsraad van 29 maart a.s. indien het Frans Voorzitterschap het voorstel niet agendeert (Kamerstuk 22 112 en 25 295, nr. 3303).

De Nederlandse inzet in alle vergaderingen was in lijn met de positie zoals uiteengezet in de kabinetsappreciatie.

9.

In de appreciatie van het EU-voorstel geeft de Minister aan het wenselijk te vinden dat de formulering voor de grondslag voor gedelegeerde handeling 2288 verduidelijkt wordt. Waar zit precies het probleem en wat moet anders in de aangepaste verordening?

Op grond van de gedelegeerde handeling wordt een dataveld van het vaccinatiecertificaat aangepast waardoor in feite een geldigheidsduur wordt verbonden aan dit certificaat als dit gebaseerd is op een vaccinatie tegen het COVID-19 virus. Op basis van de verordening heeft de Commissie de bevoegdheid om de gegevensvelden van het certificaat te wijzigen voor zover het gaat om informatie over het vaccin, het aantal toegediende doses en/of metagegevens van het certificaat. De vraag is in dit specifieke geval of door deze wijziging van het vaccinatiecertificaat niet alleen een gegeven wordt gewijzigd voor zover het gaat om informatie over het vaccin, maar mogelijk ook een aanvullende norm wordt gesteld. Deze bedenkingen zijn gedeeld met de Europese Commissie. De Commissie heeft aangegeven dat zij deze bedenkingen niet deelt en dat er voldoende ruimte is in de grondslag om de genoemde aanpassingen door te voeren. De Commissie heeft de gedelegeerde handeling vervolgens vastgesteld. Ik heb in het verslag van de EU Gezondheidsraad van 7 december 2021 aan uw Kamer gemeld dat Nederland zich kon vinden in de geldigheidsduur, maar dat wij wel bedenkingen hebben bij de juridische basis. In dat verslag heb ik aan uw Kamer gemeld dat ik voornemens ben geen bezwaar te maken wanneer de Commissie deze juridische basis bij een voorstel tot herziening van de DCC-verordening begin 2022 op orde brengt. Het kabinet heeft evenwel zich hard gemaakt om de juridische grondslag voor de geldigheidsduur te verduidelijken tijdens de huidige herziening van de DCC-verordening, zodat de lezing van de Commissie daar zonder meer uit blijkt. In de meest recente Raadswerkgroep van 4 maart kondigde de Commissie aan dat er een zaak aanhangig is gemaakt bij het Gerecht van het Europees Hof van Justitie van de EU waarbij burgers de geldigheid van de vastgestelde gedelegeerde handeling betwisten. Het is uiteindelijk aan de EU-rechter om te bepalen of de bevoegdheid in de verordening inderdaad voldoende grondslag was voor de Commissie om de gedelegeerde handeling vast te stellen.

De procedure die voor het Gerecht gevoerd wordt is een spoedprocedure waarbij om voorlopige maatregelen is gevraagd. Het voorzitterschap heeft voorgesteld om de ontwikkelingen voor het Gerecht in acht te nemen alvorens definitief te reflecteren op genoemde kwestie als onderdeel van de herziening van de DCC-verordening. Gezien het parlementair voorbehoud heeft Nederland niet ingestemd met de voorlopige raadspositie waar dit onderdeel van is. Wel heeft Nederland aangegeven te hechten aan een juiste juridische grondslag. Mijns inziens is het verstandig om de inzichten van het Gerecht mee te nemen in de onderhandelingen over de herziening van de DCC-verordening. Nederland heeft het Franse voorzitterschap op het hart gedrukt dat er nader op dit punt dient te worden gereflecteerd in de Raad en de triloog en zal hier aandacht voor blijven vragen.