

Vergaderjaar 2022–2023

25 295

Infectieziektenbestrijding

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1970

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2022

Op 14 oktober jl. heeft de Europese Commissie het voorstel gepresenteerd voor een Raadsaanbeveling betreffende een gecoördineerde aanpak van reizen naar de Unie tijdens de COVID-19-pandemie ter vervanging van Raadsaanbeveling 2020/912. In het voorstel pleit de Commissie voor een opheffing van alle met COVID-19 verband houdende beperkingen voor reizigers naar de Europese Unie (EU). Daarnaast wijst de Commissie in het voorstel op het belang om weerbaar te blijven, en stelt voor een instrumentarium te behouden mocht de epidemiologische situatie onverhoopt verslechteren.

Het Tsjechisch voorzitterschap wil de discussie over dit voorstel zo spoedig mogelijk voltooien, voor het aflopen van hun voorzitterschap. Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, over de voorgestelde Raadsaanbeveling ter vervanging van 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 voorstel voor een Raadsaanbeveling tot wijziging van Aanbeveling 2022/107 (die ziet op de gecoördineerde aanpak van vrij verkeer binnen Europa) is tegelijkertijd gepubliceerd. Voor dit voorstel wordt een BNC-fiche opgesteld. De besluitvorming hierover wordt pas in een later stadium verwacht.

Inhoud voorstel

Het doel van Raadsaanbeveling 2020/912 is het coördineren van COVID-19-maatregelen voor reizen naar de EU. De Raadsaanbeveling beschrijft de voorwaarden voor het toepassen van gemeenschappelijke Europese reisrestricties en specificeert mogelijkheden voor lidstaten om aanvullende maatregelen te treffen.

De Commissie stelt voor om, gezien de wereldwijde COVID-19-vaccinatieprogramma's en de ontwikkelingen ten aanzien van de wereldwijde epidemiologische situatie, reisbeperkingen die zijn vastgelegd in de bestaande Raadsaanbeveling op te heffen.

Wel wijst de Commissie in het voorstel op het belang van een gecoördineerde en proportionele aanpak mocht de epidemiologische situatie verslechteren. Het blijft mogelijk voor lidstaten om, indien de epidemiologische situatie in een lidstaat óf in een derde land ernstig verslechtert, in samenwerking met de Commissie maatregelen te nemen. Om te bepalen of een situatie ernstig verslechtert, zullen de lidstaten de druk op hun nationale gezondheidszorgstelsel als gevolg van COVID-19 in acht moeten blijven nemen. Hierbij zal men letten op het aantal ziekenhuisopnames en IC-opnames. Om de situatie beheersbaar te maken, kunnen de lidstaten maatregelen nemen die betrekking hebben op het vereisen van een geldig vaccinatie-, herstel- en/of negatief test-bewijs vóór vertrek. Ook hebben de lidstaten de mogelijkheid om additionele maatregelen op te leggen aan de reiziger bij aankomst. Tot slot kunnen de lidstaten in het geval van een gedetecteerde zorgwekkende virusvariant (in een derde land) in uitzonderlijke gevallen op gecoördineerde wijze gebruik maken van de noodrem-procedure. Hierbij bestaat voor lidstaten de mogelijkheid om in Europees verband tijdelijke restricties op te leggen voor alle reizigers afkomstig uit derde land of regio waar sprake is van een zorgwekkende variant, of indien een ernstige verslechtering van de epidemiologische situatie in het buitenland de circulatie van een zorgwekkende variant aldaar suggereert.

Te nemen maatregelen door lidstaten vóór vertrek

Wanneer de situatie in een lidstaat of derde land ernstig verslechtert, zouden lidstaten één of meerdere van de volgende eisen kunnen opleggen aan reizigers voor vertrek:

- De reiziger moet uiterlijk 14 dagen voor binnenkomst in de EU de laatste aanbevolen dosis van een primaire vaccinatie van een van de COVID-19-vaccinaties hebben ontvangen die in de EU, overeenkomstig met Verordening nr. 726/2004, zijn toegestaan. Of, de reiziger moet een COVID-19-vaccinatie hebben ontvangen die het WHO *Emergency Use Listing* proces heeft doorlopen. Indien een reiziger 18 jaar of ouder is, mogen er niet meer dan 270 dagen zijn verstreken sinds de toediening van de in het vaccinatiebewijs vermelde dosis ter voltooiing van de primaire vaccinatierreeks óf moet er na die periode van 270 dagen een extra dosis zijn toegediend na voltooiing van de primaire vaccinatierreeks;
- De reiziger moet zijn hersteld van COVID-19 binnen de laatste 180 dagen voor vertrek naar de lidstaten;
- De reiziger moet negatief zijn getest met een *Nucleic Acid Amplification Test* (NAAT) binnen de laatste 72 uur vóór vertrek.

Indien sprake is van een of meerdere van deze bovengenoemde reisrestricties zal de reiziger moeten beschikken over het op deze restricties betrekking hebbende coronabewijs. Kinderen tussen de 12 en de 18 jaar mogen, tenzij zij reeds beschikken over een vaccinatiebewijs of herstelbewijs, reizen met een negatief NAAT-testbewijs (afgenomen 72 uur voor vertrek). Kinderen onder de 12 jaar die reizen met een volwassene, waarvan de volwassene beschikt over een vaccinatie- en/of herstelbewijs, mogen reizen zonder reisrestricties.

Indien een of meerdere lidstaten reisrestricties ten aanzien van het reizen in de EU herintroduceren, zoals beschreven in de Raadsaanbeveling 2022/107, moeten de lidstaten voorts in nauwe samenwerking met de Commissie en het Europees Centrum voor Infectieziektebestrijding (ECDC)

bespreken of soortgelijke beperkingen ook moeten worden ingevoerd voor reizen uit derde landen naar de Europese lidstaten.

Te nemen maatregelen door lidstaten bij aankomst

Lidstaten hebben de mogelijkheid, mits dit in lijn is met EU- en nationale wetgeving, additionele testverplichting(en), thuisisolatie of een quarantainetijd in te stellen bij aankomst. Echter;

- Reizigers met een essentiële functie of behoefte zoals bedoeld in de bijlage¹ mogen niet worden onderworpen aan maatregelen bij aankomst;
- Voor vervoerspersoneel, zeevarenden en grensarbeiders mogen de lidstaten bij aankomst in een van de lidstaten niet meer eisen dan een negatieve antigeentest;
- Scheepsbemanningen moeten worden vrijgesteld van elke test indien hun verblijf in een derde land minder dan 12 uur duurde.

Indien een lidstaat additionele maatregelen besluit te nemen voor reizigers bij aankomst, is het de plicht van de lidstaat om deze informatie gemakkelijk beschikbaar te stellen voor alle reizigers.

Vaccinatie-, herstel- en testbewijzen

Naast de legitieme certificaten zoals bedoeld in Verordening (EU) nr. 2021/953 stelt de aanbeveling dat lidstaten ook vaccinatie-, herstel- en testbewijzen aanvaarden die onder een krachtens artikel 3, tiende lid, of artikel 8, tweede lid, van die verordening vastgestelde uitvoeringshandeling vallen. Wanneer een dergelijke uitvoeringshandeling niet is vastgesteld, kunnen lidstaten, in overeenstemming met de nationale wetgeving, een door een derde land afgegeven vaccinatie-, herstel- of testbewijs aanvaarden.

Noodremprocedure

De Commissie stelt voor dat wanneer een zorgwekkende virusvariant in een derde land of regio is ontdekt, de lidstaten dringende maatregelen moeten kunnen nemen (de noodremprocedure) om de verspreiding van de variant naar de EU te beperken. Deze procedure biedt de lidstaten de mogelijkheid om een gezamenlijke en tijdelijk beperking van alle reizen van dat derde land of regio naar de EU te bewerkstelligen. Voor derdelanders, die 14 dagen voor vertrek in dat derde land of regio zijn verbleven, wordt het in dat geval beperkt mogelijk om naar EU-grondgebied af te reizen. De Commissie geeft ook aan dat dit zou moeten gelden voor situaties waarin de epidemiologische situatie snel en ernstig verslechtert op een wijze die het ontstaan van een nieuwe zorgwekkende virusvariant suggereert. Deze reisbeperking wordt volgens de aanbeveling na 10 dagen opgeheven, tenzij de lidstaten anders besluiten (de reisbeperking kan maximaal worden verlengd met nog 10 dagen). Ten slotte stelt de Commissie voor dat het ECDC een overzicht over de situatie inzake virusvarianten in derde landen opstelt en deze regelmatig updatet.

Uitzonderingsgevallen tijdelijke reisrestricties

Reizigers met een essentiële functie of behoefte zoals beschreven in de bijlage² hoeven niet te beschikken over een geldig vaccinatie-, herstel- of negatief testbewijs.

¹ Commission Guidance of 28 October (COM(2022)686 final, 28.10.2020).

² Commission Guidance of 28 October (COM(2022)686 final, 28.10.2020).

Verder dienen de volgende personen de mogelijkheid te hebben om terug te keren naar de EU, waarbij deze personen wel gevraagd kunnen worden naar een geldig vaccinatie-, herstel- of negatief testbewijs:

- Burgers van de EU en derdelanders die wegens overeenkomsten tussen de EU en de derde landen, rechten inzake vrij verkeer genieten alsmede hun familieleden;
- Derdelanders die langdurig ingezetenen zijn op grond van Richtlijn 2003/109/EC en personen die hun verblijfsrecht ontleen aan andere instrumenten van het Europees recht of nationaal recht of houder zijn van een nationaal visum voor langdurig ingezetenen en hun familieleden. Burgers woonachtig in Andorra, Monaco, San Marino en Vaticaanstad behoren tot deze groep.

Wanneer deze personen niet in bezit zijn van een geldig digitaal EU COVID-certificaat dan mag de ontvangende lidstaat additionele testverplichting(en), thuisisolatie of een quarantainetijd eisen bij aankomst. Dit geldt ook voor de personen die vallen onder de uitzonderingsgevallen.

Appreciatie

De grondhouding van het kabinet over het voorstel is positief. Het kabinet heeft het inreisverbod per 17 september jl. opgeheven en is voorstander van het opheffen van alle inreisbeperkingen in de EU. Het kabinet verwelkomt derhalve de door de Commissie voorgestelde aanpak. De epidemiologische situatie in de EU/EER en het beschermen van de volksgezondheid blijft leidend.

Het kabinet is groot voorstander van Europese coördinatie van het reisbeleid in het kader van de coronapandemie. Zo heeft het kabinet er in eerdere herzieningen van Raadsaanbeveling 2020/912 voor gepleit dat sprake moet zijn van afstemming van de maatregelen die lidstaten wel óf niet nemen. Daarnaast is het van belang om weerbaar te blijven mochten de epidemiologische situatie verslechteren. Nederland steunt derhalve het opnemen van een noodremmechanisme. Het kabinet vindt dat de geïntegreerde regeling politieke crisis-respons (IPCR) leidend moet zijn bij de coördinatie van het noodremmechanisme, om binnen korte tijd op EU-niveau gecoördineerde maatregelen te kunnen treffen.

Het kabinet is voorstander van het idee dat de lidstaten aanvullende maatregelen kunnen treffen in het geval van een ernstige verslechterde situatie of wanneer zich een zorgwekkende virusvariant voordoet. Het noodremmechanisme biedt lidstaten de mogelijkheid om adequaat op te kunnen treden. Wel is het kabinet van oordeel dat restricties proportioneel moeten zijn bij de toepassing van het noodremmechanisme. Het voorstel van de Commissie om aan reizigers enkel een vaccinatie-en/of herstelbewijs te vragen voldoet hier niet aan. Wanneer lidstaten enkel een vaccinatie- en/of een herstelbewijs accepteren bij het inreizen, is reizen naar het Europees grondgebied enkel mogelijk voor personen die gevaccineerd en/of hersteld zijn, terwijl ongevaccineerden en/of niet-herstelden niet kunnen reizen. Dit acht het kabinet niet proportioneel. Het kabinet ziet het voorstel graag gewijzigd worden op dit punt, zodat lidstaten enkel een testverplichting voor vertrek kunnen opleggen met daarnaast eventuele uitzonderingen voor gevaccineerden en/of herstelden. In geval van een zorgwekkende virusvariant is onvoldoende bekend in hoeverre bestaande vaccins en opgebouwde immuniteit als gevolg van een reeds doorgemaakte infectie bescherming bieden. Een testverplichting sluit beter aan bij een scenario waarbij zich een zorgwekkende variant voordoet.

Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om in het geval van een zorgwekkende variant slechts een beperkte bijlage te hanteren met personen die uitgezonderd zijn van maatregelen. Wel zal het kabinet zich inspannen om ook reizigers die essentieel zijn voor het functioneren van de vitale infrastructuur toe te voegen aan deze lijst met uitzonderingen evenals geaccrediteerde journalisten.

Tevens is Nederland er voorstander van om de antigeentest van maximaal 24 uur bij vertrek als alternatief voor de NAAT-test als mogelijkheid te bieden. Een antigeentest is immers sneller en goedkoper, en daarmee laagdrempeliger voor de reiziger. Daarnaast zou het kabinet ook graag een wijziging zien van de geldigheidsduur die de Commissie aan testbewijzen uitgegeven op basis van negatieve NAAT-testen heeft gekoppeld. Het kabinet stelt voor om deze wat NAAT-testen betreft te wijzigen van 72 uur naar maximaal 48 uur voor vertrek.

Verder verzoekt het kabinet de Commissie om te kijken naar de termijn van 10 dagen zoals benoemd onder de *noodremprocedure*. Het kabinet ziet deze periode graag verlengd, gelet op de uitvoerbaarheid en de anders zeer korte periode waarin onder meer de eigenschappen en het effect van de nieuwe variant moeten worden geanalyseerd.

Het voorstel betreft de verdere afschaling van beperkende maatregelen. 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. Het kabinet onderstreept daarbij het belang van een gecoördineerde Europese aanpak om vrij en veilig verkeer te faciliteren.

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

Zoals ook bij Raadsaanbeveling 2021/912 baseert de Commissie het voorstel op artikelen 77, tweede lid, 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 EU 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. Wel plaatst het kabinet zoals hierboven bij de appreciatie al aangegeven een kanttekening bij de mogelijkheid voor lidstaten om enkel een herstel- en/of vaccinbewijs te verlangen, omdat een testverplichting met eventuele uitzonderingen voor gevaccineerden en/of herstelden geschikter is.

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,
D. Yeşilgöz-Zegerius