

25 295 Infectieziektenbestrijding

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de
lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1288 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2021

De Commissie heeft op 31 mei jl. een voorstel gepresenteerd voor herziening van Raadsaanbeveling 2020/1475 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie. Dit naar aanleiding van de ontwikkelingen in het kader van het Digitaal Corona Certificaat (DCC)¹, het politiek akkoord op de DCC verordeningen, de stijgende vaccinatiegraad wereldwijd, de toenemende kennis over de effecten van vaccinatie en de herziening van Raadsaanbeveling 2020/912 over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen van ingezetenen uit derde landen naar de EU.² Het huidige voorstel betreft de wijziging van Raadsaanbeveling 2020/1475 om de geleidelijke opheffing van de beperkingen op het vrije verkeer te coördineren. Het Portugese voorzitterschap heeft aangegeven, mede in opdracht van de Europese Raad, de discussie over dit voorstel medio juni 2021 te willen afronden. Met deze brief wil 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, informeren over het Commissievoorstel en de beoordeling ervan door het kabinet. Omwille van een tijdige informatievoorziening en gelet op de snelheid van het Brusselse besluitvormingsproces vervangt deze brief het BNC-fiche over dit voorstel. Daarnaast informeert deze brief u over het besluit van het kabinet om het inreisverbod voor reizigers met een bestendig verblijf in Japan op te heffen per 9 juni 2021.

Voorstel Herziening Raadsaanbeveling betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie

Inhoud voorstel

Het doel van het voorstel is het coördineren van het geleidelijk opheffen van COVID-19-maatregelen om het vrij verkeer van personen, een fundamenteel recht van Unieburgers, zo min mogelijk te belemmeren en zo herstel van de economie te

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. In de laatste triloog behandeling is gekomen tot een naamswijziging van de verordening, namelijk een wijziging van Digitaal Groen Certificaat naar Digitaal Covid Certificaat. Dit om een duidelijker verband aan te tonen tussen de EU-verordening en de Covid-19-pandemie.

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

bevorderen. Nu er een politiek akkoord is over de EU-verordeningen betreffende het Digitaal Corona Certificaat, waarover ik uw Kamer informeerde middels 2021/20527, acht de Commissie het van belang dat de lidstaten het DCC zo spoedig mogelijk uitrollen om zo het vrij verkeer van personen verder te bevorderen. In dat verband stelt de Commissie de volgende wijzigingen voor:

Drempelwaarden inschaling landen

De Commissie stelt een aanpassing voor van de criteria voor het bepalen van de kleurzones oranje en rood. De Raadsaanbeveling benoemt momenteel vier gemeenschappelijke criteria voor het bepalen van de kleurzones: 1) incidentie (aantal nieuwe COVID-19 gevallen) per 100.000 personen over een periode van 14 dagen, 2) het percentage positieve testen, 3) het testpercentage per 100.000 personen, en 4) de aanwezigheid van varianten van zorg en de mate van sequentieonderzoek.

De maatregelen en criteria voor de kleurzones groen en donkerrood blijven bij de voorgestelde herziening ongewijzigd ten opzichte van de huidige Raadsaanbeveling. Lidstaten zouden geen maatregelen moeten treffen voor reizigers uit groene gebieden, dit zijn gebieden met een incidentie onder de 25 per 100.000 over een periode van 14 dagen. Voor de oranje gebieden stelt de Commissie voor de drempelwaarden voor de incidentie aan te passen van minder dan 50 per 100.000 naar minder dan 75 per 100.000 over een periode van 14 dagen. Voor de rode gebieden wordt de drempelwaarde aangepast van 50 tot 150 per 100.000 naar 75 tot 150 per 100.000 over een periode van 14 dagen.

Het is aan de lidstaten om in deze situaties zelf passende maatregelen te treffen. De Commissie stelt daarbij de mogelijkheid voor reizigers uit oranje gebieden een negatief testresultaat, een herstelcertificaat of een vaccinatiecertificaat uitgegeven binnen de kaders van het DCC te vragen. Wanneer zij deze niet kunnen overleggen kan een test na aankomst verplicht worden gesteld. Voor reizigers uit rode gebieden is het bovendien mogelijk te eisen dat zij in quarantaine gaan, tenzij de reiziger in bezit is van een vaccinatie- of herstelcertificaat. Voor donkerrode gebieden wordt voorgesteld een testbewijs en een quarantaine eis in te stellen. Dit geldt ook voor bezitters van een vaccinatie- of een herstelcertificaat. De Commissie stelt voor reizen naar donkerrode gebieden te ontraden.

Vaccinatie en herstel certificaat

Het voorstel is dat reizigers met een vaccinatiecertificaat vrijgesteld worden van testen en quarantaine 14 dagen nadat ze volledig gevaccineerd zijn. Reizigers met een herstel-certificaat worden vrijgesteld van testen en quarantaine wanneer er minder dan 180 dagen verstreken zijn na een positieve Nucleic Acid Amplification Test (NAAT) behalve voor reizigers uit donkerrode gebieden. Volledig gevaccineerd betekent volgens het voorstel dat een reiziger is gevaccineerd met 2 van 2 dosis, 1 van 1 dosis of 1 dosis na herstel.

De lidstaten wordt de mogelijkheid geboden een noodremprocedure ten aanzien van reizigers uit een bepaald gebied in te roepen wanneer een epidemiologische situatie aldaar sterk verslechtert (donkerrood) of een snelle toename van zorgelijke varianten wordt waargenomen.

Test certificaat

Voor testen wordt voorgesteld zowel een NAAT als een Rapid Antigen test (RAT) te accepteren. Er wordt een geldigheidsduur voorgesteld van maximaal 72 uur voor een NAAT test en maximaal 48 uur voor een RAT test. Het moment van aankomst in een lidstaat dient binnen de geldigheidsduur van de betreffende test te liggen.

Kinderen en minderjarigen

De Commissie stelt verder voor om kinderen onder de 6 jaar vrijstelling te verlenen van een verplichte test, en minderjarigen die met hun ouders meereizen vrij te stellen van quarantaine wanneer de ouders eveneens zijn vrijgesteld (bijvoorbeeld omdat de ouders zijn gevaccineerd).

Passenger Locator Forms (PLF)

Tot slot stelt de Commissie een aantal aanpassingen voor met betrekking tot de formulieren voor het lokaliseren van passagiers (PLF). De Commissie stelt voor dat lidstaten zouden moeten overwegen om personen die hun grondgebied binnenkomen door middel van collectieve vervoersbewijzen met vooraf toegewezen zitplaats of cabine te verplichten een PLF in te dienen. Daarbij stelt de Commissie voor dat lidstaten zouden moeten aansluiten bij het PLF Exchange Platform.

Appreciatie

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van het voorstel is positief. Het kabinet onderschrijft de doelstelling van het voorstel en verwelkomt meer afstemming en samenwerking over hoe er moet worden omgegaan met het reizen binnen de EU en hoe daarbij het DCC gebruikt zou moeten worden om het grensverkeer van Unie-burgers in de EU te bevorderen. De inzet van het kabinet bij het herzien van Raadsaanbeveling 2020/1475 is een balans tussen wetenschappelijk verantwoord en praktisch uitvoerbaar beleid. Gezien de verbeterende epidemiologische situatie in de EU en de groeiende vaccinatiegraad alsmede de wetenschappelijke adviezen over het effect van vaccinatie op transmissie van het virus meent het kabinet dat er ruimte is om strenge inreisvoorwaarden langzaam en in Europees verband gezamenlijk af te schalen.

Het kabinet acht het hierbij van belang dat personen die woonachtig zijn binnen de EU niet strenger worden behandeld dan personen die woonachtig zijn buiten de EU en die naar de Unie willen reizen. Het kabinet vindt verder van belang dat de voorwaarden uit de EU-Verordening betreffende DCC, de herziene Raadsaanbeveling 2020/912 en het herziene voorstel voor Raadsaanbeveling 2020/1475 zo goed mogelijk op elkaar aansluiten. Hiernaast is het van belang dat de Nederlandse en buitenlandse reizigers het beleid begrijpen. Het kabinet zal daarom inzetten op een goed uitlegbaar beleid waarbij de kern is dat er geen maatregelen worden getroffen tegen inreizigers uit landen die vallen binnen de groene en oranje kleurzone en een DCC enkel zal worden gevraagd van reizigers uit landen die vallen binnen de rode en donkerrode kleurzone, waarbij extra maatregelen kunnen worden genomen voor reizigers uit donkerrode gebieden.

Drempelwaarden inschaling landen

Het kabinet is van mening dat de voorgestelde incidentiedrempel voor de ECDC kleurzones te beperkend is. Het kabinet zal zich ervoor inzetten deze incidentiedrempels te verhogen zodat deze aansluiten bij de incidentiedrempels in Raadsaanbeveling 2020/912 ten behoeve van een gecoördineerde aanpak voor de geleidelijke opheffing van de beperking van niet-essentiële reizen naar de EU. Het kabinet acht dit ook vanuit het perspectief van de volksgezondheid een adequate benadering. Verhoging van deze incidentiedrempels is volgens het kabinet proportioneel omdat het voorstel lidstaten de ruimte biedt zelf passende nationale maatregelen te nemen en een noodremprocedure in te stellen, waarbij lidstaten, in lijn met de wens van het kabinet, nu onder andere ook de vaccinatiegraad en de prevalentie van zorgelijke varianten mee kunnen nemen. Het kabinet zal ook de discussie in Europa aangaan met betrekking tot alternatieve criteria en hoe deze criteria kunnen worden opgesteld waar ook rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld de vaccinatiegraad en de ziekenhuisopname. Het kabinet acht het van belang dat er op EU-niveau meer coördinatie is op de nationale maatregelen waarbij de mogelijkheid voor lidstaten wordt opengehouden voor additionele maatregelen zoals een dubbele testverplichting voor variant-landen.

Vaccinatie en herstel certificaat

Het kabinet kan zich vinden in de voorwaarden die de Commissie stelt voor het verstrekken van een herstel- en vaccinatiecertificaat. De door de Commissie voorgestelde wijze van wanneer iemand moet worden gezien als volledig gevaccineerd sluit aan bij het Nederlands beleid. Wel vraagt het kabinet zich af in hoeverre het noodzakelijk is 14 dagen te wachten na volledige vaccinatie voordat een vaccinatiecertificaat vrijstelt van quarantaine- en testen. Het kabinet is voornemens een vaccinatiebewijs zo snel mogelijk na de laatste aanbevolen dosis uit te geven, wanneer de gegevens van de ontvanger zijn geregistreerd. Om die reden is het kabinet van mening dat dit vaccinatiecertificaat ook direct na de laatste aanbevolen prik geaccepteerd zou moeten worden. Het kabinet zal zich hiervoor inzetten.

Test certificaat

Op de punten van eisen aan testen kan het kabinet zich vinden in de voorgestelde testen en tijdsduur tussen testen. In lijn met het Commissievoorstel wil het kabinet inzetten op de acceptatie van een NAAT-test van maximaal 72 uur oud bij aankomst óf een RAT van maximaal 48 uur oud bij aankomst. Beide testen worden ook in Nederland gebruikt bij vermoedens van besmetting. Het kabinet zal zich in de onderhandelingen inzetten om de vereisten voor een testbewijs zoveel mogelijk te harmoniseren, met als doel om zowel NAAT (PCR) als RAT testen geaccepteerd te krijgen bij het reizen binnen Europa.

Kinderen en minderjarigen

In Nederland zijn kinderen onder de 13 jaar vrijgesteld van de testverplichting of quarantaine. Het Commissievoorstel zet in op een vrijstelling van de testverplichting van kinderen onder de 6 jaar. De inzet van het kabinet is om de leeftijdsgrens van 13 jaar te hanteren. Dit is conform het OMT advies van 23 mei jl.

Passenger Locator Form (PLF)

Voor wat betreft de PLF handhaaft het kabinet zijn eerdere positie dat lidstaten zelf moeten kunnen bepalen of zij een PLF inzetten en of zij willen aansluiten op het PLF Exchange Platform. Nederland maakt op dit moment geen gebruik van een PLF ten behoeve van grensoverschrijdend bron- en contactopsporing. Daarnaast bestaat in Nederland op dit moment niet de juiste juridische grondslag om voor dit doel gegevens van reizigers op te vragen. Om deze reden is de inzet van het kabinet dat het gebruik van een PLF aan de lidstaten zelf zou moeten zijn.

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

De Commissie baseert het voorstel op artikelen 21 lid 2, 168 lid 6 en 292 van het VWEU. Artikel 292 VWEU bepaalt dat de Raad aanbevelingen kan vaststellen op basis van een voorstel van de Commissie op de gebieden waarvoor de EU bevoegd is. Op grond van artikel 21, lid 2 VWEU kunnen het EP en de Raad, indien optreden op Unieniveau noodzakelijk blijkt, bepalingen vaststellen om de rechten van Unieburgers om op het gebied van de lidstaten te reizen en te verblijven te vergemakkelijken. Op grond van artikel 168, lid 6 VWEU, kan de Raad, op voorstel van de Commissie, aanbevelingen aannemen met het oog op onder andere het bestrijden van ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de volksgezondheid. De EU heeft een gedeelde bevoegdheid op het gebied van de interne markt (artikel 4, lid 2, onder a, VWEU) en een ondersteunende bevoegdheid op het gebied van de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid (artikel 6, sub a, VWEU). Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslagen.

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

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel is eveneens positief. Het kabinet acht het voorstel voor de herziening van de Raadsaanbeveling met het hiervoor omschreven coördinatiemechanisme proportioneel om lidstaten en regio's in staat te stellen om de belemmeringen van het vrije verkeer te verminderen voor zover de epidemiologische situatie dat toe laat. De voorgestelde afspraken gaan niet verder dan noodzakelijk om dit doel te bereiken. Daarbij houden, zoals eerdergenoemd, lidstaten de mogelijkheid om (gemotiveerd) van de Raadsaanbeveling af te wijken.

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.

Zoals toegezegd door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op 3 juni j.l. in het Coronadebat, informeer ik uw Kamer hierbij over de laatste stand van zaken in de onderhandelingen. Momenteel wordt het voorstel in Raadsverband besproken. Naar aanleiding van deze gesprekken is het Voorzitterschap op 7 juni j.l. met een aangepast voorstel gekomen. Het krachtenveld is zeer divers. De onderhandelingen worden op basis van dit voorstel op 8 juni voortgezet. De Nederlandse inzet blijft in lijn met de inhoud van deze kabinetsappreciatie.

Opheffen EU-inreisverbod ten aanzien van Japan

De EU-lidstaten hebben op 2 juni 2021 besloten om het EU-inreisverbod voor niet essentiële reizen van ingezetenen van Japan op te heffen. Een land kan uitgezonderd worden van de inreisbeperkingen indien in de voorafgaande 14 dagen de besmettingsgraad onder 75 per 100.000 inwoners ligt en wanneer sprake is van een stabiele of dalende trend in die periode ten opzichte van de voorgaande 14 dagen. Daarnaast wordt de aard van het virus in acht genomen, met name de aanwezigheid van zorgelijke varianten, als ook het aantal uitgevoerde tests. Het percentage positieve tests, de algemene respons van het land op COVID-19 en de beschikbare informatie en de betrouwbaarheid daarvan. Het aantal besmettingen in Japan ligt onder de door de EU vastgestelde drempelwaarde. Ook is de trend ten aanzien van het aantal nieuwe besmettingen gedaald. De implementatie van dit besluit is aan de lidstaten. Nu de epidemiologische situatie in Nederland verbetert ziet het kabinet ruimte om maatregelen op verantwoorde wijze te versoepelen. De epidemiologische situatie in Japan wordt voldoende geacht om inreizen vanuit Japan weer toe te staan. In dat verband heeft het kabinet besloten dat het inreisverbod naar Nederland voor reizigers met bestendig verblijf in Japan per 9 juni 2021 (00.00 uur) wordt opgeheven. Hiermee zal ook de testverplichting voor reizigers uit Japan komen te vervallen.

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