

Fiche 1: Wijziging Raadsaanbeveling gecoördineerde aanpak vrij verkeer gedurende Covid-19-pandemie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Wijziging van Raadsaanbeveling (EU) 2022/107 betreffende een gecoördineerde aanpak om veilig vrij verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te vergemakkelijken

b) Datum ontvangst Commissiedocument

14 oktober 2022

c) Nr. Commissiedocument

COM (2022) 681

d) EUR-Lex

[EUR-Lex - 52022DC0681 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

N.v.t.

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, met voorbereiding in Geïntegreerde regeling politieke crisis-respons (IPCR)¹

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

2. Essentie voorstel

Op 14 oktober jl. heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel gepresenteerd voor Raadsaanbeveling 2022/681 ter wijziging van Raadsaanbeveling 2022/107 betreffende een gecoördineerde aanpak om het vrije personenverkeer te faciliteren gedurende de COVID-19-pandemie. Parallel hieraan heeft de Commissie ook een voorstel ter vervanging van Raadsaanbeveling 2020/912 gepubliceerd. Voor deze Raadsaanbeveling is een kabinetsappreciatie opgesteld.

De epidemiologische situatie van vandaag is een andere dan die van november vorig jaar, toen de Commissie Raadsaanbeveling 2022/107 presenteerde. Op dit moment is de omikronvariant van het coronavirus de dominante variant binnen de Europese Unie met als gevolg dat door corona

¹ De Geïntegreerde regeling politieke crisisrespons van de Raad ondersteunt snelle en gecoördineerde politieke besluitvorming op EU-niveau bij ernstige en complexe crises, zoals de coronapandemie. Via dit mechanisme brengt het voorzitterschap van de Raad EU-instellingen, lidstaten en andere relevante actoren bijeen om de politieke respons te coördineren. Een voorbeeld hiervan is het 'noodremmechanisme', dat uit een maatregelenpakket bestaat dat lidstaten binnen korte tijd kunnen inzetten.

besmette personen relatief minder ziek worden als gevolg van een infectie door deze variant. Dit gegeven, gecombineerd met de relatief hoge immuniteit onder de Europese bevolking als gevolg van vaccinatie en doorgemaakte infectie en de minder hoge druk op de zorgketens, maakt dat de Commissie de bestaande Raadsaanbeveling niet langer vindt passen bij de epidemiologische situatie.

Tegelijkertijd wijst de Commissie op het gegeven dat de coronapandemie niet voorbij is en dat het ontstaan van een verslechterde epidemiologische situatie, bijvoorbeeld als gevolg van het ontstaan van een nieuwe zorgwekkende variant ('variant of concern' – VOC), niet uitgesloten is. Deze ontwikkelingen maken volgens de Commissie een aanpassing van de gemeenschappelijke aanpak in tijden van de coronapandemie noodzakelijk, zodat het vrij verkeer zo veel als mogelijk gefaciliteerd wordt en bij verslechtering van de epidemiologische situatie de noodzakelijke maatregelen getroffen kunnen worden in Europees verband.

In het voorstel wijst de Commissie op het belang van proportionaliteit van reisrestricties en benadrukt dat dergelijke restricties ter bestrijding van de coronapandemie enkel ingesteld dienen te worden als dat strikt noodzakelijk is ten behoeve van de publieke gezondheid. Om hier invulling aan te geven, benadrukt de Commissie dat lidstaten *in principe* geen reisrestricties dienen in te stellen ter bescherming van de volksgezondheid.

Desondanks wordt aangegeven dat de mogelijkheid om maatregelen in te stellen moet blijven bestaan. De Commissie maakt in haar voorstel onderscheid tussen twee situaties waarin het noodzakelijk kan zijn om reisrestricties in te stellen. Het kan enerzijds gaan om een 'ernstig verslechterde epidemiologische situatie' waarbij de status van en toegang tot de nationale gezondheidszorg een leidende indicator is. Het staat lidstaten in dit scenario vrij om, mits onderbouwd, aan reizigers een Digitaal Coronacertificaat (DCC-bewijs) te vragen.

Anderzijds onderscheidt de Commissie het scenario waarin een zorgwekkende variant van het coronavirus gedetecteerd is in het buitenland, of indien een ernstige verslechtering van de epidemiologische situatie in het buitenland de circulatie van een zorgwekkende variant aldaar suggereert. In dit scenario kunnen lidstaten zwaardere maatregelen instellen om de verspreiding van deze variant te vertragen, zoals een quarantaineplicht.

Indien lidstaten besluiten om maatregelen te treffen, stelt de Commissie voor om reizigers met een essentiële functie of behoefte van deze maatregelen uit te zonderen, naast reeds bestaande uitzonderingscategorieën² waaronder grenswerkers. Daarbij roept het voorstel lidstaten op de verwachte impact van deze maatregelen op de nationale gezondheidszorg en de epidemiologische situatie mee te nemen indien lidstaten maatregelen instellen.

² In het bijzonder gaat het om vervoerswerkers of vervoersdienstverleners, met inbegrip van chauffeurs en bemanningsleden van vrachtvoertuigen die goederen vervoeren voor gebruik op het grondgebied, zowel als personen die alleen doorreizen; medische professionals; patiënten die reizen om dwingende medische of familiale redenen; diplomaten, personeel van internationale organisaties, door internationale organisaties uitgenodigde personen wier fysieke aanwezigheid vereist is voor het goed functioneren van deze organisaties, militair personeel, humanitaire hulpverleners, personeel voor civiele bescherming en personen die onder artikel 2 van Uitvoeringsbesluit (EU) van de Raad vallen (2022/38213); passagiers op doorreis; en zeevarenden.

Daarnaast stelt de Commissie voor om de zogenoemde 'traffic light map'³ die het Europees Centrum voor Ziektepreventie en -Bestrijding (ECDC) vanaf oktober 2020 tot juli 2022 publiceerde en sindsdien tijdelijk heeft opgeschort, officieel te beëindigen. De huidige situatie waarin de incidentie hoog is terwijl er geen maatregelen in het kader van reizen gelden en lidstaten afwijkende teststrategieën hanteren, maakt dat de ECDC-kaart een onvolledig beeld geeft van de epidemiologische situatie in de EU.

Ook noemt de Commissie de eisen waaraan testbewijzen moeten voldoen indien lidstaten een testverplichting opleggen aan de reiziger. Deze negatieve testbewijzen worden geaccepteerd als deze gebaseerd zijn op NAAT-testen of antigeentesten, met een geldigheidsduur van respectievelijk maximaal 72 uur voor aankomst en maximaal 24 uur voor aankomst.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet heeft als doelstelling⁴ om het vrij reizen zoveel mogelijk te laten plaatsvinden zonder belemmeringen voor de reiziger. Voor binnen de EU betekent dit dat het vrije verkeer van personen gerespecteerd wordt en voor het inreizen van buiten de EU dat grenzen zoveel mogelijk open zijn en blijven. Onderdeel van deze doelstelling is het belang van Europese coördinatie. Wanneer reismaatregelen noodzakelijk zijn, dienen deze zo veel als mogelijk op Europese schaal te worden geïmplementeerd. Het kabinet streeft er bovendien naar zo goed mogelijk aan te sluiten bij de Europese aanbevelingen over reizen binnen en buiten de EU, om zo de coördinatie van de aan reizen gerelateerde maatregelen en de op- én afschaling daarvan te bevorderen. Hier blijft het kabinet zich voor inzetten op Europees niveau.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Europese Commissie en deelt de principes die de Commissie in haar voorstel heeft opgenomen om het vrij verkeer van personen binnen de Unie te waarborgen. Zo onderschrijft het kabinet dat reisrestricties als reactie op het coronavirus in de huidige epidemiologische situatie niet proportioneel zijn en is een aanpassing van de Europese aanbevelingen hierover van groot belang. Ook zet het kabinet erop in dat deze herziening leidt tot verbetering van de coördinatie op Raadsniveau van eventuele nieuwe COVID-maatregelen ten aanzien van reizen in scenario 3 uit het rapport *Coronasenario's doordacht: Handreiking voor noodzakelijke keuzes* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)⁵, waardoor een onduidelijke situatie met uiteenlopende inreiseisen zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Het kabinet deelt de visie dat het lidstaten in een ernstig verslechterde situatie met een zeer hoge druk op de nationale gezondheidszorg vrij staat om passende maatregelen, zoals het vragen van een DCC-bewijs, te treffen. Echter, het kabinet zou ook graag de mogelijkheid willen toevoegen om in zeer uitzonderlijke situaties aan reizigers enkel een testbewijs te kunnen vragen. Het gaat

³ [Maps in support of the Council Recommendation on a coordinated approach to travel measures in the EU \(europa.eu\)](#)

⁴ [Kamerbrief over langetermijnstrategie COVID-19 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

⁵ [Coronasenario's doordacht: Handreiking voor noodzakelijke keuzes | Publicatie | WRR](#), p. 4

hier specifiek om een situatie waarin bescherming door vaccinatie en opgebouwde immuniteit onvoldoende is om transmissie van het virus of ernstige ziekte als gevolg van een infectie te verminderen.

Daarnaast zou het kabinet ook graag een wijziging zien van de geldigheidsduur die de Commissie aan testbewijzen uitgegeven op basis van negatieve NAAT-testen en antigeentesten heeft gekoppeld. Het kabinet stelt voor om deze wat NAAT-testen betreft te wijzigen naar maximaal 48 uur voor *vertrek*, en wat antigeentesten betreft naar maximaal 24 uur voor *vertrek*. Zo wordt het risico op een infectie tussen het moment van de testafname en de controle op het testbewijs voorafgaand de reis aanzienlijk tegengegaan. Bovendien is een geldigheidsduur bij *vertrek* beter uitvoerbaar.

Het kabinet onderschrijft de noodzaak om zwaardere maatregelen te kunnen treffen in een scenario waarin een zorgwekkende variant van het coronavirus gedetecteerd is. Wel is het van groot belang dat lidstaten die maatregelen zo min mogelijk unilateraal en zo veel mogelijk op EU-niveau gecoördineerde wijze⁶ instellen. Dat is in het bijzonder van belang wanneer een nieuwe (potentieel) zorgwekkende variant van het coronavirus buiten de EU circuleert. Het kabinet mist op dit punt een duidelijk omschreven Europese coördinatierol en daarbij horende procedure op Europees niveau. Om die reden zet het kabinet in op een duidelijk geformuleerde rol voor de geïntegreerde regeling politieke crisis-respons (IPCR) van de Raad zodat bij activering van het 'noodremmechanisme' lidstaten binnen korte tijd op EU-niveau gecoördineerde maatregelen kunnen treffen. Bij de nationale implementatie van maatregelen zal het kabinet naast de epidemiologische ook de maatschappelijke impact ervan in overweging nemen.

Het kabinet is van mening dat een aantal categorieën reizigers met het oog op hun essentiële functie of behoefte uitgezonderd moet worden van reisbeperkende maatregelen en steunt om die reden de voorgestelde uitzonderingslijst. Daarbij hecht het kabinet eraan dat deze lijst zo kort mogelijk dient te zijn, om zo de effectiviteit van de getroffen maatregelen te kunnen waarborgen.

Het kabinet begrijpt de voorgestelde aanbeveling van de Commissie om lidstaten bij het treffen van maatregelen te vragen om een duidelijke onderbouwing. Zo wordt zoveel mogelijk voorkomen dat het vrij personenverkeer gehinderd wordt. Desondanks heeft het kabinet vragen over de vorm en inhoud van een dergelijke onderbouwing en op welke wijze de Commissie van lidstaten verwacht dat zij een dergelijk assessment maken. Het kabinet is daarom voornemens de Commissie om meer duidelijkheid te vragen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Op dit moment is ten aanzien van de positie van andere lidstaten met betrekking tot voorliggende Raadsaanbeveling nog niet geheel duidelijk dat er brede steun is voor het idee dat met een raadsaanbeveling recht moet worden gedaan aan de huidige epidemiologische situatie. Daarom zijn alle maatregelen in het kader van reizen binnen de EU afgeschaft en is het de verwachting dat

⁶ Deze coördinatie vindt primair plaats binnen de Raad van de Europese Unie, in het bijzonder via de IPCR in het geval van een crisissituatie en via Raadsaanbevelingen.

lidstaten deze enkel in uitzonderlijke scenario's instellen. Daarnaast is er onder veel lidstaten steun voor het gebruiken van het noodremmechanisme van het IPCR om maatregelen te coördineren. Ook is de positie van het Europees Parlement aangaande deze Raadsaanbeveling nog onvoldoende inzichtelijk.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 21 lid 2 en artikel 168 lid 6 in samenhang met artikel 292 VWEU. Op basis van artikel 292 VWEU kan de Raad aanbevelingen vaststellen op basis van een voorstel van de Commissie op gebieden waarvoor de EU bevoegd is. Op basis van artikel 21 lid 2 VWEU is de EU bevoegd bepalingen vast te stellen die de uitoefening van het recht op vrij reizen en verblijf binnen de EU vergemakkelijken. Op basis van artikel 168 lid 6 VWEU is de EU bevoegd aanbevelingen aan te nemen teneinde de bescherming van de menselijke gezondheid te verzekeren. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. De aanbeveling heeft betrekking op het beleidsterrein van bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid en interne markt. Op het terrein van de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid heeft de Unie de bevoegdheid om de lidstaten aan te vullen, coördineren en te ondersteunen (artikel 6 onder a VWEU). Op het terrein van de gedeelde markt heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4 lid 2 onder a VWEU)

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De aanbeveling heeft tot doel om het optreden van de lidstaten te coördineren om verstoringen van het vrije verkeer zoveel mogelijk te beperken. De doelstelling van het optreden kan beter op EU-niveau dan op nationaal niveau worden bereikt, omdat het grensoverschrijdend karakter van de coronapandemie vraagt om een gemeenschappelijke, Europese aanpak en afstemming over de te treffen maatregelen indien epidemiologisch noodzakelijk. Het instellen van unilaterale of ongecoördineerde maatregelen zal waarschijnlijk leiden tot inconsistente en versnipperde beperkingen van het vrije verkeer, met als gevolg onzekerheid voor de burgers van de Unie bij het uitoefenen van hun rechten. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De aanbeveling heeft tot doel om het optreden van de lidstaten te coördineren om verstoringen van het vrije verkeer zoveel mogelijk te beperken. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat het voorliggend voorstel bepalingen bevat om inconsistentie, fragmentatie en eventuele onzekerheden betreffende de uitoefening van Unie-rechten tegen te gaan. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de aanbeveling ziet op het treffen van een gespecificeerd aantal maatregelen in de context van de coronapandemie en de aanbeveling juridisch niet bindend is.

d) 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.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het aangepaste voorstel heeft op dit moment geen gevolgen voor het Nederlands beleid. De strekking van het voorstel strookt grotendeels met het Nederlands beleid en zal gevolgen kunnen hebben indien de epidemiologische situatie in Europa dusdanig verslechtert dat maatregelen noodzakelijk zijn. Voorliggende Raadsaanbeveling kan een positieve bijdrage leveren aan de convergentie tussen lidstaten wat betreft het reisbeleid in het kader van de coronapandemie.

Er zijn geen gevolgen voor de concurrentiekracht en geopolitieke aspecten.