

Vergaderjaar 2019–2020

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

25 295

Infectieziektenbestrijding

Nr. 2857

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2020

Om de verspreiding van COVID-19 in te perken en de volksgezondheid te beschermen hebben de Europese lidstaten een verscheidenheid aan nationale maatregelen genomen, met het uiteindelijke doel om het virus onder controle te krijgen. Deze maatregelen hebben grote gevolgen voor het vrij verkeer van goederen, personen en diensten. Om er voor te zorgen dat het vrij verkeer van goederen, personen en diensten zo veel mogelijk ongehinderd doorgang kan blijven vinden, en tegelijkertijd de verdere verspreiding van het virus te voorkomen, heeft de Europese Commissie vier verschillende mededelingen gepubliceerd om de nationale maatregelen met elkaar ter zake te coördineren. Deze mededelingen hebben de vorm van richtsnoeren c.q. leidraden en hebben geen juridisch bindend karakter. Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatsecretaris van Justitie en Veiligheid wil ik uw Kamer informeren over deze maatregelen en de beoordeling ervan door het kabinet. De mededelingen worden in volgorde van publicatie behandeld.

Groene corridors voor goederenvervoer

Om knelpunten op de interne markt weg te nemen heeft de Commissie op 23 maart jl. een mededeling met richtsnoeren uitgebracht over de zogeheten groene corridors: grensovergangen die het ongehinderde vervoer van goederen moeten garanderen, om zo het goederenvervoer tijdens de COVID-19 crisis in stand te houden.¹

Om dit te bereiken stellen de richtsnoeren o.a. dat grenspassage maximaal 15 minuten mag duren en dat alle goederen vrij de grens

¹ 2020/C 96 I/01, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020XC0324\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020XC0324(01))

kunnen passeren. Alle grensovergangen op het TEN-T netwerk² en desgewenst aangewezen grensovergangen dienen ingericht te zijn als groene corridors. Ook dienen administratieve procedures voor transportpersoneel zo minimaal mogelijk te zijn en moeten lidstaten het vrij verkeer van personen werkzaam in het goederenvervoer (alle modaliteiten) waarborgen om de goederenstromen binnen de EU goed te laten verlopen.

Zoveel mogelijk behoud van de continuïteit van de goederenstroom en daarmee samenhangend dienstenverkeer is volgens het kabinet van belang. Dit geldt voor alle goederen en draagt daardoor niet alleen bij aan de voorzieningszekerheid van bijvoorbeeld voedingsmiddelen, geneesmiddelen en medische hulpmiddelen en daarmee samenhangend dienstenverkeer (zoals installateurs en monteurs), maar zorgt ook voor instandhouding van de aanvoer en uitvoer van materialen voor de bouw en de maakindustrie. Het kabinet verwelkomt daarom de mededeling. Momenteel heeft Nederland geen beperkende maatregelen aan de grenzen die zorgen voor een grenspassage van goederenvervoer van meer dan 15 minuten. Ook staat Nederland in uitvoerig contact met de buurlanden België en Duitsland over eventuele knelpunten mochten die ontstaan. Tenslotte roept het kabinet in EU-kader alle lidstaten op de richtsnoeren volledig en uniform te implementeren, om ook knelpunten in het goederenvervoer en daarmee samenhangend dienstenverkeer elders in Europa zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast verwelkomt het kabinet de inzet van de Commissie om de uitvoering van de richtsnoeren door de lidstaten te monitoren en daarover te rapporteren, o.a. via het ingestelde netwerk van nationale contactpunten.

Nederlandse bedrijven die vragen hebben over goederenvervoer en de veiligheid van chauffeurs, worden geïnformeerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

Luchtvervoer

De Commissie heeft op 27 maart jl. een mededeling uitgebracht over luchtvervoer³. Via deze richtsnoeren worden alle lidstaten opgeroepen om hun nationale vergunningenbeleid ten aanzien van markttoegang voor luchtvracht voor de duur van het COVID-19 virus te liberaliseren om alle essentiële vrachtstromen via de EU doorgang te laten vinden. Daarnaast worden de lidstaten opgeroepen ook de afhandeling van vracht op luchthavens zo min mogelijk te belemmeren door bijv. beperkingen op het gebied van personeel (zoals gezondheidschecks en beperkingen voor transportpersoneel).

COVID-19 zorgt voor een terugval van het aantal operaties van alle luchtvaartmaatschappijen van, naar en via Nederland in alle vervoerssegmenten, zowel vrachtvervoer als passagiersvervoer. Daarbij spelen het groeiend aantal inreisbeperkingen en vliegverboden van verschillende landen binnen en buiten de EU waaronder Nederland een grote rol in deze terugval. Tegelijkertijd is er sprake van een toename van de vraag van luchtvaartmaatschappijen naar verschillende soorten ad hoc operaties voor passagevluchten (met name repatriëringsvluchten) en vrachtvluchten.

Zoveel mogelijk behoud van de continuïteit van de goederenstroom – zowel invoer als uitvoer – is ook in het kader van luchtvervoer voor het kabinet van belang voor de voorzieningszekerheid van bijvoorbeeld voedingsmiddelen, geneesmiddelen, medische hulpmiddelen, en

² TEN-T is Trans-Europees Transport Netwerk; een Europees netwerk van wegen-, spoorlijnen-, vliegroutes- en watertransport infrastructuur.

³ 2020/C 100 I/01, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020XC0327\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020XC0327(03))

plantaardig uitgangsmateriaal.⁴ Het kabinet waardeert de inzet van de Commissie m.b.t. het COVID-19 virus. Momenteel inventariseert het kabinet de effecten van het COVID-19 virus op het totale volume van luchtverkeer en het type vluchten dat via Nederland opereert om te kunnen bepalen in hoeverre een mogelijke herijking van het huidige routevergunningenbeleid noodzakelijk is.

Tijdelijke beperking voor niet-essentiële reizen, doorreisregelingen en visumbeleid

De leden van de Europese Raad hebben op 17 maart jl. overeenstemming bereikt om tijdelijk een reisbeperking op te leggen voor niet-essentiële reizen van derdelanders richting de EU.⁵ Deze reisbeperkingen zijn in Nederland ingegaan op donderdag 19 maart 2020 om 18.00 uur en zijn inmiddels in bijna alle EU-lidstaten en de geassocieerde Schengenlanden van kracht. Op aandringen van de leden van de Europese Raad heeft de Commissie aanvullende richtsnoeren gepubliceerd op 30 maart jl. om meer richting te geven rond de implementatie van de regels rond de tijdelijke inreisbeperking voor niet-essentiële reizen, het faciliteren van doorreisregelingen voor de repatriëring van EU-burgers en hun familie die zijn gestrand in derde landen, en hoe om te gaan met visumoverschrijding als gevolg van reisbeperkingen.⁶

Het kabinet acht het van belang dat de reizen van personen in de uitgezonderde categorieën van de reisbeperkingen ook daadwerkelijk soepel verlopen en dat de uitvoeringspraktijk in de verschillende lidstaten zoveel mogelijk op elkaar aansluit. Ook hecht het kabinet groot belang aan consulaire coördinatie om te bewerkstelligen dat derde landen hun luchtruim openen voor repatriëring van EU-burgers. Om die redenen verwelkomt het kabinet deze mededeling. Nederland zal zich inspannen om de mededeling te implementeren – onder andere op de posten – binnen hetgeen wat mogelijk is.

Met de mededeling stelt de Commissie eveneens diverse maatregelen voor op het terrein van de afgifte en verlenging van Schengenvisa tegen de achtergrond van de gedeeltelijke opschorting van visumverlening van visumvertegenwoordigingsafspraken door de Schengen-lidstaten. De Commissie roept op om ten minste dienstverlening op visumgebied te blijven leveren, ten behoeve van:

- EU-burgers die vanuit het buitenland terug willen keren naar huis;
- personen werkzaam op het gebied van gezondheidszorg, grensverkeer, transport en diplomatie die naar Schengen willen of moeten reizen;
- personen die moeten doorreizen via de luchthavens in de EU om terug te keren naar huis; en
- personen die om dringende redenen in de familiesfeer naar het Schengegebied moeten reizen.

De juiste en – waar mogelijk – geharmoniseerde toepassing van het EU/Schengen-visumbeleid ligt, ook in de huidige bijzondere situatie, op de weg van de EU. Dit kan niet op andere wijze. Verder houdt het voorstel voor het openhouden van minimale dienstverlening op visumgebied rekening met zowel de beperkte mogelijkheden om visumaanvragen te

⁴ Verslag van de informele LNV-raad en een overzicht van maatregelen in de landbouw, tuinbouw en visserij in verband met de COVID-19 crisis, 31 maart 2020, Kamerstukken 21 501-32 en 35 420, nr. 1230

⁵ Geannoteerde agenda voor de Europese Raad videoconferentie inzake COVID-19, 27 maart 2020, Kamerstukken 21 501-20 en 25 295, nr. 1527

⁶ 2020/C 102 I/02, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:JOC_2020_102_I_0002

blijven behandelen in verband met de COVID-19 crisis, als ook met de belangen die met minimale visumverlening zijn gediend.

Met de brief Maatregelen consulaire dienstverlening ten aanzien van COVID-19 uitbraak⁷ is de Kamer geïnformeerd over het opschorten van de inname van visumaanvragen door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, behoudens uitzonderlijke gevallen, o.a. van humanitaire aard en/of Nederlands belang. De categorieën zoals genoemd in de mededeling van 30 maart sluiten aan bij de categorieën van de eerdere mededeling reisbeperking niet-essentiële reizen. In voorkomende gevallen zijn al aanvragen uit de genoemde categorieën van de mededeling behandeld, maar hier is tot dusver terughoudendheid bij betracht vanwege de beperkingen in de landen waar de posten in het buitenland veelal onder moeten opereren in relatie tot de extra inzet voor gestrande Nederlanders zonder reisorganisatie of luchtvaartmaatschappij als vangnet.

Daar waar de lokale omstandigheden dit toelaten, zet het kabinet zich in voor het (waar nodig verder) opschalen van de dienstverlening aan de categorieën visumaanvragers als genoemd in de mededeling van de Commissie. Het laat zich echter moeilijk voorspellen in hoeverre het COVID-19 virus zich verder verspreidt, welke maatregelen derde landen treffen en wat de consequenties daarvan zijn voor het personeel van ambassades en consulaten, als ook voor vliegverbindingen, etc. Verder is Nederland afhankelijk van de welwillendheid van andere lidstaten als het gaat om het openhouden van visumvertegenwoordigingen daar waar Nederland geen eigen vertegenwoordiging heeft. Hier is momenteel contact over met deze lidstaten.

Tot slot ziet de mededeling op het faciliteren van vreemdelingen die in de EU verblijven en niet tijdig kunnen terugkeren vanwege COVID-19, in de vorm van verlenging van het visum c.q. het verblijf. De Commissie stelt dat visa kort verblijf verlengd dienen te worden indien de vreemdeling door de gerezen omstandigheden niet kan terugkeren naar het land van herkomst. In Nederland is geregeld dat vreemdelingen hun aflopende visum telefonisch kunnen verlengen voor maximaal 90 dagen. De Commissie stelt verder dat als deze vreemdelingen na deze verlengde periode nog steeds niet kunnen terugkeren, zij in het bezit moeten worden gesteld van een verblijfsvergunning. Hierbij heeft de Commissie aangekend dat het lidstaten vrij staat op andere wijze, met minimale administratieve lasten voor autoriteiten en betrokkenen, hier invulling aan te geven, zolang de rechten van de vreemdeling voldoende zijn gewaarborgd met het oog op toekomstige aanvraag van een visum.

Vrij verkeer van werknemers (grenswerkers, gedetacheerden en seizoenarbeiders)

De leden van de Europese Raad hebben tijdens de videoconferentie van 26 maart jl. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1528) de Commissie opgeroepen om problemen rond vrij verkeer van personen als gevolg van COVID-19 te coördineren. Daarop heeft de Commissie de mededeling met richtsnoeren betreffende de uitoefening van het recht op vrij verkeer van werknemers tijdens de uitbraak van COVID-19⁸ uitgebracht. Hier wordt beschreven hoe lidstaten gedurende de COVID-19 crisis om zouden moeten gaan met werknemers die werken in een ander land dan waar zij wonen. Het betreft grensarbeiders, gedetacheerde werknemers, seizoenarbeiders en zelfstandigen. Zij kunnen momenteel problemen ondervinden bij de grenspassage door de maatregelen die lidstaten hebben getroffen ter

⁷ 27 maart 2020

⁸ 2020/C 102 I/03, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:JOC_2020_102_I_0003

bestrijding van de uitbraak van COVID-19. De Commissie acht het van belang dat deze werkenden, zeker als zij werkzaam zijn in vitale beroepen⁹ zonder belemmeringen de grenzen kunnen passeren om hun werkzaamheden uit te voeren. Daarbij mag niet gediscrimineerd worden tussen eigen burgers en inwoners uit andere lidstaten.

De Commissie acht beperkingen op het vrij verkeer ten behoeve van de publieke gezondheid gerechtvaardigd, maar deze moeten noodzakelijk, proportioneel en niet discriminerend zijn. De Commissie roept lidstaten op om een soepele grenspassage te faciliteren en geen belemmeringen op te werpen voor de genoemde groepen, wanneer zij in vitale beroepen werkzaam zijn (ook niet wanneer zij door andere lidstaten moeten reizen om de lidstaat waar zij werken te bereiken). Lidstaten mogen wel controles uitvoeren (bijvoorbeeld op gezondheid), maar daarbij moet vermeden worden dat de doorstroom van het grensverkeer onnodig wordt vertraagd.

De Commissie geeft aan dat seizoenarbeiders die werkzaam zijn in cruciale sectoren zoals de voedselvoorziening, gelijk moeten worden gesteld aan werknemers met vitale beroepen. Ook roept de Commissie lidstaten op doorgang te verlenen aan werknemers die in de ontvangende lidstaat werkzaamheden uitvoeren die in die lidstaat onder de huidige omstandigheden nog zijn toegestaan.

Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt van de Europese Commissie dat mobiele werkenden naar hun werkplek moeten kunnen reizen, zeker als zij werkzaam zijn in vitale beroepen. Snelle, volledige en eenduidige implementatie van deze richtsnoeren is gewenst. In Nederland is onder andere de land- en tuinbouw, waarin veel seizoenarbeiders werkzaam zijn, een vitale sector. Het kabinet is daarom voorstander van het voorstel van de Commissie om seizoenarbeiders onder bepaalde omstandigheden gelijk te behandelen met de andere vitale beroepen die zij benoemt in de mededeling. Ook steunt het kabinet de opvatting van de Commissie dat landen mobiele werkenden uit andere lidstaten niet anders mogen behandelen dan de eigen inwoners. Het is daarbij van belang dat de richtsnoeren in samenhang worden gezien met de andere richtsnoeren, zoals t.a.v. groene corridors en grensbeheer.

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding t.a.v. de bevoegdheid. Het betreft mededelingen op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, de interne markt en vervoer. Op deze terrein heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (zie artikel 4, lid 2 onder j, a, en g VWEU).

Het kabinet heeft een positieve grondhouding t.a.v. de subsidiariteit van drie van de vier mededelingen. Immers, het grensoverschrijdende karakter van de gevolgen van COVID-19, vragen maatregelen op EU niveau. De doelstellingen van deze mededelingen kunnen niet door de lidstaten afzonderlijk worden bereikt. De voorgestelde maatregelen t.a.v. groene corridors en vrij verkeer van werknemers (grenswerkers, gedetacheerden en seizoenarbeiders) rechtvaardigen optreden op EU niveau. Dit geldt eveneens voor de voorziene maatregelen voor tijdelijke beperkingen van niet-essentiële reizen naar de EU, repatriëring van EU-burgers en visumbeleid en de maatregelen voor werknemers. T.a.v. luchtvervoer beziet Nederland momenteel in hoeverre EU-optreden noodzakelijk is.

⁹ De Commissie heeft een lijst met vitale beroepen opgenomen in de mededeling. Nederland heeft zelf ook een lijst vastgesteld: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/veelgestelde-vragen-per-onderwerp/kinderopvang/cruciale-beroepen>.

Daarnaast heeft het kabinet een positieve grondhouding t.a.v. de proportionaliteit van de mededelingen, met uitzondering van de mededeling luchtvervoer. De mededeling t.a.v. de groene corridors biedt een geschikt middel om *in de hele EU een samenwerkingsproces te creëren waardoor alle goederen, waaronder essentiële goederen zoals voedsel en medische benodigdheden, onverwijld naar hun bestemming kunnen worden vervoerd*. Lidstaten worden verzocht de nodige operationele en organisatorische maatregelen te treffen, met dien verstande dat die uitzonderlijke maatregelen tijdelijk zullen worden toegepast voor de inperking van COVID-19.

De mededeling van de Commissie t.a.v. luchtvervoer kan naar de mening van het kabinet een geschikt middel zijn om de algemene inspanningen van de EU om de continuïteit van essentiële vervoersstromen, waaronder met name de meest gevoelige, te verzekeren. Echter, in hoeverre de maatregel daadwerkelijk proportioneel is, moet blijken uit de inventarisatie van het kabinet naar de effecten van het COVID-19 virus op het totale volume van luchtverkeer en het type vluchten dat via Nederland opereert, om te kunnen bepalen in hoeverre een mogelijke herijking van het huidige routevergunningenbeleid noodzakelijk is. Ook hiervoor geldt dat de uitzonderlijke operationele maatregelen die de lidstaten worden verzocht ten uitvoer te leggen in de tijd beperkt blijven tot de duur van de COVID-19-crisis.

De mededeling t.a.v. de uitvoering van de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU, het faciliteren van doorreisregelingen voor de repatriëring van EU-burgers, en de gevolgen voor het visumbeleid sluit aan bij de richtsnoeren voor het grensbeheer die door de staatshoofden en regeringsleiders op 17 maart jl. zijn bekrachtigd. De huidige mededeling dient ter ondersteuning van het optreden aan de buitengrens. De mededeling is ook een vervolg op de gezamenlijke verklaring van de leden van de Europese Raad van 26 maart 2020, waarin wordt gewezen op de noodzaak de inspanningen op te voeren om ervoor te zorgen dat EU-burgers die in derde landen zijn gestrand en naar huis willen gaan, daartoe in staat worden gesteld. De mededeling biedt op dit vlak advies en praktische instructies voor de uitvoering van de maatregelen die de lidstaten en de geassocieerde Schengenlanden hebben getroffen.

De mededeling van de Commissie betreffende de uitoefening op het vrij verkeer van werknemers, waarin lidstaten worden verzocht specifieke maatregelen te nemen, is een geschikt middel om een gecoördineerde aanpak op EU-niveau te waarborgen, om de situatie van de grens- en seizoenarbeiders die essentiële activiteiten moeten kunnen blijven uitvoeren, aan te pakken en tegelijkertijd de verdere verspreiding van het virus te voorkomen. Deze richtsnoeren doen ook geen afbreuk aan de maatregelen die zijn uiteengezet in de mededeling over de toepassing van de groene corridors of de mededeling t.a.v. het luchtvervoer. Gelet op bovenstaande is het kabinet van mening dat het pakket aan maatregelen geschikt is om de gevolgen van COVID-19 zoveel mogelijk te mitigeren en niet verder gaat dan noodzakelijk om de doelstellingen ervan te bereiken.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok