

Vergaderjaar 2021–2022

36 068

Voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2021/953 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 februari 2022

Op 3 februari 2022 heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad gepubliceerd (2022/0031). De voorgestelde verordening is ter verlenging en aanpassing van verordening 2021/953. Daarin is een kader vastgelegd voor de afgifte, de verificatie en de aanvaarding van interoperabele vaccinatie-, test- en herstelcertificaten ter bevordering van het vrije verkeer van personen tijdens de COVID-19-pandemie (Digitaal Covid Certificaat, oftewel DCC) (hierna DCC-verordening). Doel van de verordening is het faciliteren van het vrij verkeer.

De Commissie heeft tevens een voorstel voor een verordening gepresenteerd waarmee de verordening wordt gewijzigd waarin is geregeld dat derdelanders die rechtmatig in de Unie verblijven tevens gebruik kunnen maken van het DCC (2022/0030). In dit voorstel worden de regels van het voorstel (2022/0031) van overeenkomstige toepassing verklaard op derdelanders die rechtmatig in een lidstaat verblijven en overeenkomstig Unierecht gerechtigd zijn te reizen naar andere lidstaten.

Met deze brief doe ik u, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, de appreciatie van het kabinet op beide voorstellen voor de verordening toekomen. Deze brief vervangt de BNC-fiches gezien de snelheid van het Europese onderhandelingsproces. Het Franse voorzitterschap zet zich ervoor in zo snel mogelijk tot een politiek akkoord te komen. Het kabinet geeft zich rekenschap van de motie van het lid Omtzigt c.s. (25 295, nr. 1782) om een parlementair voorbehoud te plaatsen op de verordening die voorstelt om het digitaal coronacertificaat met een jaar te verlengen. Dat brengt met zich mee dat het kabinet geen onomkeerbare stappen zal zetten zonder dat het parlement daarin gekend is.

Inhoud verordening

De huidige DCC-verordening betreft een (technisch) kader voor de afgifte, verificatie en acceptatie van interoperabele certificaten inzake COVID-19-vaccinatie, -testen en -herstel. Doel is om het vrij verkeer van personen te faciliteren. De verordening voorziet daarbij in de juridische grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens die benodigd zijn voor de afgifte van de certificaten en het verwerken van informatie om de authenticiteit en geldigheid van de certificaten te verifiëren.

Gezien de huidige epidemiologische situatie in de Europese Unie, kan volgens de Commissie niet worden uitgesloten dat lidstaten ook na 30 juni 2022, de datum waarop Verordening (EU) nr. 2021/953 verstrijkt, genoodzaakt zijn van burgers te vragen in het bezit te zijn van een vaccinatie-, test- of herstelcertificaat tijdens het uitoefenen van hun recht op het vrij verkeer. Hierdoor stelt de Commissie voor om de DCC-verordening te verlengen met een periode van 12 maanden, tot 30 juni 2023. De Commissie schrijft dat de verlenging van de verordening niet mag worden opgevat als een verplichting voor de lidstaten om beperkingen op het vrij verkeer te handhaven of op te leggen.

Naast het verlengen van de verordening stelt de Commissie enkele wijzigingen voor. Het afgeven van testcertificaten op basis van hoogkwalitatieve antigeentests die in een laboratorium worden geëvalueerd wordt mogelijk gemaakt. Hiermee beoogt de Commissie het aantal soorten gevalideerde diagnostische tests te verruimen op een moment dat er veel vraag is naar COVID-19-tests. De voorgestelde verordening bevat tevens een voorstel om ervoor te zorgen dat vaccinatiecertificaten het correcte totale aantal doses bevatten dat betrokkene heeft ontvangen, ongeacht de lidstaat waar deze zijn gezet, en niet alleen van de lidstaat die het certificaat afgeeft. Dit komt tegemoet aan praktische bezwaren van burgers die in verschillende lidstaten vaccindoses toegediend hebben gekregen en daardoor een onjuist aantal doses op hun certificaat vermeld zien. Er wordt tevens voorgesteld certificaten af te geven aan personen die deelnemen aan klinische proeven voor COVID-19-vaccins. Tot slot stelt de Commissie voor dat zij met gebruik van een gedelegeerde handeling de DCC-verordening kan aanpassen om de afgifte van herstelcertificaten op basis van een positieve antigeentest, antilichaamtest, met inbegrip van een serologische test op antilichamen tegen SARS-CoV-2, of een andere wetenschappelijk gevalideerde methode mogelijk te maken.

De wijziging in de verordening derdelanders die rechtmatig in de Unie verblijven (2022/0030) betreft enkel de verlenging van 12 maanden.

Kabinetsappreciatie

Verlenging verordening Digitaal COVID Certificaat

Het kabinet kan zich vinden in het voorstel om de DCC-verordening te verlengen nu de huidige looptijd eindigt op 30 juni 2022. Het virus blijft een zekere mate van onzekerheid met zich meebrengen. Hoewel de ernst van ziekte door de omikronvariant in de meeste gevallen meevalt, is het niet te voorspellen hoe de epidemiologische situatie zich zal ontwikkelen. Bijvoorbeeld ten aanzien van nieuwe varianten van zorg en de verdere ontwikkeling van immuniteit en vaccins. De epidemiologische situatie vereist daarmee dat de middelen die het verspreiden van het virus tegengaan, beschikbaar blijven. Hierbij onderstreept het kabinet het principe dat de middelen die de verordening ter beschikking stelt enkel dienen te worden ingezet indien zij noodzakelijk en proportioneel zijn tot de risico's die hun inzet ondervangt. Deze noodzakelijkheids- en proportioneelheidsafweging dient telkens kritisch en zorgvuldig plaats te vinden. In

de onderhandelingen zal het kabinet dan ook aangeven dat de verordening duidelijkheid dient te bieden over hoe wordt voorkomen dat onnodig gebruik wordt gemaakt van een DCC. In de praktijk worden aanbevelingen over het gebruik van een DCC vastgelegd in Raadsaanbevelingen. Het is goed daarbij in ogenschouw te nemen dat de situatie per lidstaat kan verschillen en dat het voor reizende Nederlanders nuttig kan zijn over een DCC te blijven beschikken, ook als de nationale situatie daar niet meer om vraagt. Daarnaast maakt het DCC veel meer mogelijk dan reizen binnen de EU. Inmiddels zijn er dertig derde landen aangesloten op het DCC-systeem. Landen waar de epidemiologische situatie niet altijd overeenkomt met de situatie nationaal of in de EU waardoor gebruik van het DCC daar nog wenselijk kan zijn. Het kabinet ziet daarom aanleiding om in internationale context het DCC voorlopig te handhaven, ook als nationale maatregelen kunnen worden afgeschaald.

Het kabinet kan zich tevens grotendeels vinden in de hierboven genoemde inhoudelijke wijzigingen. Het uitgeven van certificaten, op basis van hoogkwalitatieve antigeentesten die in een laboratorium worden geëvalueerd, biedt voldoende zekerheid dat de testen op een goede manier zijn uitgelezen. De voorgestelde wijziging dat vaccinatiocertificaten het totale aantal gezette prikken bevatten, ook als deze in verschillende lidstaten zijn gezet, is voor het kabinet een belangrijke wijziging. Hiermee kunnen Nederlanders die hun basisserie hebben ontvangen in een andere lidstaat, maar hun booster in Nederland hebben gekregen, op een makkelijkere manier de juiste certificaten ontvangen. Het kabinet is tevens voorstander van het afgeven van certificaten aan personen die deelnemen aan klinische proeven. Het is immers van belang dat mensen een bijdrage kunnen en willen leveren aan de klinische studies. Momenteel bieden we op nationaal niveau al de mogelijkheid voor de onderzoeker om een Coronatoegangsbewijs uit te geven aan deelnemers die voldoende beschermd zijn. De uitgifte van een DCC is volgens de Europese Verordening momenteel nog niet mogelijk. Dit zou wel wenselijk zijn. Het kabinet kan zich tevens vinden in het creëren van een mogelijkheid om een gedelegeerde handeling vast te stellen ten aanzien van het afgeven van herstelcertificaten op basis van een positieve antigeentest, als deze volgens geldende EU-normen gevalideerd zijn.

Ten aanzien van het creëren van een mogelijkheid om een gedelegeerde handeling vast te stellen ten aanzien van het uitgeven van herstelcertificaten op basis van een antilichaamtest, met inbegrip van een serologische test op antilichamen tegen SARS-CoV-2, is het kabinet van mening dat het aannemen van een gedelegeerde handeling hierover pas kan nadat wetenschappelijk is vastgesteld dat er een correlatie is tussen de mate van bescherming en de uitslag van een serologische test. Het RIVM meent dat er op dit moment onvoldoende kennis is van deze correlatie. Het kabinet deelt deze opvatting. Mochten er in de toekomst nieuwe wetenschappelijke inzichten hierover komen, dan zal het kabinet hier wederom advies over vragen.

Naast de door de Commissie voorgestelde wijzigingen hecht het kabinet eraan enkele andere punten te adresseren. Deze komen voort uit de ervaringen die met de huidige verordening zijn opgedaan. Zo acht het kabinet het onder meer van belang dat in de voorgestelde verordening een expliciete grondslag wordt gecreëerd op basis waarvan de lidstaten bevoegd zijn om DCCs uit te geven aan personen die elders in de EU zijn gevaccineerd, maar die daar geen DCC hebben ontvangen. In dat licht zou het kabinet artikel 3 van de verordening aangepast willen zien. Daarnaast vergt revocation (intrekking) van DCC's, bijvoorbeeld in het geval van fraude, aanvullende juridische grondslagen dan wel een uitwerking van de bestaande grondslagen, bijvoorbeeld door de bevoegdheid tot intrekking te koppelen aan de bevoegdheid voor afgifte van het DCC.

Ook wenst het kabinet meer duidelijkheid over hoe wordt gezorgd dat gegevens niet worden bewaard conform het verbod inzake de opslag van persoonsgegevens in artikel 10, lid 3, aangezien het verbod uiteenlopend wordt uitgelegd in lidstaten. Sommigen accepteren het uploaden van DCCs met persoonsgegevens, waarbij onduidelijkheid kan ontstaan of de gegevens worden bewaard. Anderen (zoals Nederland) niet. Een geharmoniseerde uitleg en toepassing of een verduidelijk van deze bepaling is gewenst en zou de implementatie van de verordening vergemakkelijken, vooral op het gebied van wat wel en niet is toegestaan bij DCC-validatie in online check-in processen van personenvervoerders. Ook bij de herziening van de verordening zijn uitvoerbaarheid voor vervoerders en grensautoriteiten, en begrijpelijkheid voor de Europese burger prioriteiten voor het kabinet.

Met betrekking tot de reeds aangenomen gedelegeerde handeling waarin een geldigheidsduur is afgesproken voor vaccinatiecificaten, acht het kabinet het wenselijk dat de formulering voor de grondslag verduidelijkt wordt in de verordening zodat deze ondubbelzinnig is.

Verlenging verordening Digitaal COVID Certificaat voor derdelanders die rechtmatig in de Unie verblijven

Het kabinet is positief over het voorstel om de verordening, waarin is neergelegd dat derdelanders die rechtmatig in de Unie verblijven tevens gebruik kunnen maken van het Digitaal Covid Certificaat, tevens te verlengen. Het kabinet acht dit wenselijk om te verzekeren dat de afspraken over het DCC ook van toepassing zijn op het grensoverschrijdende verkeer van inwoners van derde landen die in de EU verblijven. Voor het kabinet is het wel van belang dat voor inwoners van derde landen die legaal in EU verblijven de gebruikelijke vereisten blijven gelden. Zij kunnen alleen rondreizen indien zij naast een verblijfsvergunning, ook over voldoende middelen bezitten, een duidelijk reisdoel hebben en slechts om duidelijke redenen tijdelijk in een ander Schengenland verblijven.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Verordening 2022/0031 is gebaseerd op artikel 21, eerste en tweede lid VWEU. Op grond van artikel 21, lid 1, heeft iedere burger van de Unie het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld. Artikel 21, tweede lid, geeft de Uniewetgever de bevoegdheid om op treden wanneer dit noodzakelijk blijkt om de doelstelling onder artikel 1 te verwezenlijken en de Verdragen niet in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien. Op basis van artikel 6 onder a VWEU mag de Unie het optreden van de lidstaten ondersteunen, coördineren en aanvullen voor wat betreft de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid. Het voorstel voor derdelanders is gebaseerd op artikel 77 lid 2, onder c, VWEU. Deze bepaling maakt het mogelijk de voorwaarden waaronder onderdanen van derde landen gedurende een korte periode vrij in de Unie kunnen reizen in een verordening vast te leggen.

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 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 en het kabinet zal de Commissie vragen dit ook op te nemen in de verordening. Over het gebruik van de certificaten schrijven de verordeningen niets voor; dit is geregeld in het kader van Raadsaanbevelingen. Hierdoor 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 ook blijven houden voor het noodzakelijk grensverkeer met buurlanden. De onderhavige voorstellen gaan daarmee niet verder dan noodzakelijk.

Financiële gevolgen

De Commissie is voornemens om budget te blijven reserveren uit het instrument voor noodhulp via het Digital Europe Programme. De financiering is in lijn met het meerjarig financieel kader 2021–2027. De verlenging van de verordening brengt met zich mee dat de infrastructuur die nodig is om het DCC te kunnen uitgeven in stand moet worden gehouden. Deze infrastructuur is in de kern dezelfde als die nodig is voor het kunnen uitgeven van een nationaal CTB. Daarbinnen kan geen toedeling worden gemaakt aan de kosten voor het DCC. Daarenboven kent de mate van inzet van het DCC in de toekomst een zekere onvoorspelbaarheid. De uitgaven voor het in stand houden en aanpassen van het Coronacheckstelsel worden op de VWS-begroting ingepast. Via de 1e supplettoire begrotingswet VWS wordt u hierover nader geïnformeerd.

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

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius