

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

25 295 Infectieziektenbestrijding

Nr. 3026 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 2021

Naar aanleiding van de nieuwe COVID-19-virusmutaties hebben diverse lidstaten, waaronder Nederland, aan het Portugese voorzitterschap en de Europese Commissie een oproep gedaan om tot meer coördinatie te komen van nationale maatregelen op het gebied van reizen ter bestrijding van de COVID-19-pandemie. Lidstaten zagen de noodzaak om op korte termijn diverse maatregelen te treffen om de verdere verspreiding van verschillende extra besmettelijke virusvarianten te voorkomen. Dit heeft geleid tot een grotere diversiteit aan getroffen maatregelen door lidstaten, met als gevolg een complexe situatie met veel onduidelijkheid over de vigerende maatregelen in iedere lidstaat. Dit komt de efficiëntie en effectiviteit van de maatregelen niet ten goede.

In dat kader heeft de Commissie op 25 januari jl. een tweetal voorstellen gepresenteerd voor herziening van Raadsaanbeveling 2020/912 over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking en herziening van Raadsaanbeveling 2020/1475 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie. Het Portugese voorzitterschap heeft aangegeven de discussie over deze voorstellen zo spoedig mogelijk 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, de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, informeren over deze Commissievoorstellen en de beoordeling ervan door het kabinet. Omwille van een tijdige informatievoorziening en gelet op de snelheid van het Brusselse besluitvormingsproces vervangt deze brief BNC-fiches over deze voorstellen. Daarnaast informeert deze brief u over het besluit van het kabinet om het inreisverbod voor reizigers met een bestendig verblijf in Japan weer in te stellen.

Raadsaanbeveling over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU

Inhoud voorstel

Het doel van het voorstel is het beter coördineren van COVID-19-maatregelen om de verspreiding van extra besmettelijke varianten van het COVID-19-virus tegen te gaan. De nieuwe virusvarianten vormen een reëel en serieus gevaar, omdat zij 50 tot 70% besmettelijker zijn. Dit betekent dat het virus zich gemakkelijker kan verspreiden, met als gevolg dat de druk op zorgsystemen verder wordt vergroot.

Het voorstel wil dit voorkomen. Hiertoe wordt voorgesteld de gemeenschappelijke criteria voor het instellen van inreisverboden te wijzigen. Momenteel gelden de volgende voorwaarden voor het toepassen van een gemeenschappelijk EU-inreisverbod:

- Het aantal COVID-19-gevallen per 100.000 inwoners in de voorafgaande 14 dagen is minder dan of ongeveer het EU-gemiddelde per 15 juni 2020;
- Een stabiele of dalende trend van nieuwe gevallen in de periode van 14 dagen;
- De algehele respons op COVID-19.
- De Commissie stelt voor om meer aansluiting te zoeken bij de reeds bestaande criteria van Raadsaanbeveling 2020/1475 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie. De criteria die worden gebruikt in Raadsaanbeveling 2020/1475 weerspiegelen het meest recente wetenschappelijke advies. Concreet betekent dit dat de criteria voor de toepassing van het EU-inreisverbod als volgt worden vormgegeven:
- De incidentie per 100.000 personen over een periode van 14 dagen bedraagt minder dan 25;
- Het percentage positieve testen bedraagt meer dan 4%;
- Het testpercentage per 100.000 personen bedraagt minder dan 3%;
- De aard van het virus dat aanwezig is een land, in het bijzonder of zorgelijke virusvarianten zijn gedetecteerd.

De Commissie stelt tevens voor dat lidstaten voor zowel essentiële als niet-essentiële reizen, met uitzondering van transport- en grenswerkers, een negatieve PCR-test voor of bij aankomst mogen verlangen van reizigers. Aan EU-burgers, onderdanen van derde landen die op grond van overeenkomsten tussen de Unie en haar lidstaten rechten van vrij verkeer genieten die gelijkwaardig zijn aan die van de burgers van de Unie, alsook hun respectieve familieleden, en onderdanen van derde landen die langdurig ingezetene zijn op grond van de Richtlijn langdurig ingezetenen en personen die hun verblijfsrecht aan andere EU-richtlijnen of aan het nationale recht ontleen of over een nationaal visum voor verblijf van langere duur beschikken, alsook hun respectieve gezinsleden, zouden lidstaten ook de mogelijkheid moeten bieden om een test achteraf aan inreizen aan te bieden. Om verdere verspreiding van het virus te voorkomen, stelt de Commissie voor dat lidstaten niet-essentiële reizen naar landen waarvoor het EU-inreisverbod geldt sterk afraden. In het herziene voorstel is de wederkerigheid voor inreizen, die per land apart bekeken wordt, geformuleerd als voorwaarde voor de gehele EU+.

Tot slot stelt de Commissie voor dat reizigers die de EU inreizen een Passenger Locator Form (PLF) moeten invullen. Een PLF kan de verwerking en opsporing bij een bronnenonderzoek vergemakkelijken.

Appreciatie

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van het voorstel is positief. Het kabinet onderschrijft de doelstelling van het voorstel om tot eenduidige reisrestricties te komen in de EU teneinde de verspreiding van het virus zo goed mogelijk tegen te gaan. Daarnaast is het kabinet overwegend positief tegenover het gebruik van de nieuwe criteria bij de beoordeling van het EU-inreisverbod. Het kabinet is wel van mening dat bij derde landen een conservatievere grondhouding

moet worden aangehouden ten opzichte van reizen uit het EU+-gebied. In lijn met de reeds bestaande criteria zet het kabinet, in aanvulling op de voorgestelde criteria, in op het behoud van de trend en de algemene COVID-19-respons in een derde land. Het kabinet heeft in beginsel geen bezwaar tegen wederkerigheid als voorwaarde zolang deze wederkerigheid beoordeeld wordt aan de hand van situatie in de lidstaten zelf. De volksgezondheids situatie verschilt per lidstaat en het vereiste van wederkerigheid dient per lidstaat beoordeeld te worden. In dat verband acht het kabinet het van belang dat de huidige toepassing van de wederkerigheid wordt gehandhaafd en niet wordt verruimd tot EU+.

Verder is naast de criteria voor de veilige landenlijst bij het instellen van het EU-inreisverbod voor de EU/Schengen in Annex II een lijst van uitzonderingscategorieën voor reizigers opgesteld die uitgezonderd zijn van het inreisverbod. Om de gevolgen van de inreisbeperkingen tot het noodzakelijke minimum te beperken, voorziet het EU-inreisverbod in uitzonderingen voor specifieke categorieën van reizigers met een essentiële functie of behoefte. Deze reizigers kunnen ondanks het inreisverbod toch naar Nederland reizen. De implementatie van het EU-inreisverbod is aan de lidstaten. In het wijzigingsvoorstel heeft de Commissie voorgesteld dat deze lijst op voorstel van de Commissie kan worden aangepast. Het kabinet vindt dat een wijziging van de lijst van de uitzonderingscategorieën in nauw overleg tussen de lidstaten en de Commissie tot stand moet komen. Het kabinet is van mening dat het huidige proces voldoet en geen wijziging behoeft. Verder meent het kabinet dat ook deze lijst, net als 'de veilige landenlijst', beperkt kan worden als dat voor de COVID-19-situatie in de lidstaten noodzakelijk is. Het kabinet heeft recentelijk het inreizen van bepaalde groepen uitzonderingscategorieën tijdelijk aangescherpt. Het kabinet is positief over het voorstel om voor zowel essentiële als niet-essentiële reizigers uit derde landen een negatieve PCR-test verplicht te stellen bij inreizen. In aanvulling hierop zou het kabinet graag in de Raadsaanbeveling terug willen zien dat lidstaten de mogelijkheid hebben om ook een additionele sneltestverplichting kort voor vertrek te verlangen van reizigers. Ook ziet het kabinet heil in het door de Commissie afgegeven signaal om reizen vanuit de EU naar derde landen die niet op de veilige landenlijst staan vermeld sterk af te raden. Dit signaal komt gedeeltelijk overeen met de boodschap: blijf in Nederland. Het kabinet is geen voorstander van de mogelijkheid reizigers na aankomst de mogelijkheid te bieden om een test te ondergaan. Conform onder meer het 96^e OMT-advies van 19 januari jl., hecht het kabinet eraan dat reizigers reeds voor aankomst op bestemming in Nederland gecontroleerd zijn op het bezit van een geldige negatieve testuitslag. Bovendien kent de Wet publieke gezondheid momenteel geen wettelijke grondslag voor verplicht testen bij aankomst. Ten aanzien van uitzonderingen op quarantaine, merkt het kabinet op dat zij zich in Europees verband zal inzetten op zoveel mogelijke aansluiting bij het Nederlandse beleid.

Tot slot is het kabinet gedeeltelijk positief ten opzichte van het voorstel om een PLF van reizigers te verlangen. Het kabinet is van mening dat dit behulpzaam kan zijn, maar dit behoort geen verplichting te zijn. Zoals reeds aangegeven per Kamerbrief

van 20 januari jl., is het kabinet voornemens te werken aan een verplichte registratie voor alle reizigers uit hoogrisicogebieden.¹

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

De Commissie baseert het voorstel op artikelen 77(2) 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 Unie 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 ten aanzien van 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 de in dit voorstel voorgestelde wijzigingen proportioneel om lidstaten en de regio's in staat te stellen om verspreiding van het COVID-19-virus, meer specifiek de besmettelijke varianten, het hoofd te bieden. De voorgestelde maatregelen gaan niet verder dan noodzakelijk om dit doel te bereiken. Daarbij houden lidstaten de mogelijkheid (gemotiveerd) van de Raadsaanbeveling af te wijken.

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 beter coördineren 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 bevorderen. Daarnaast beoogt het voorstel het risico van een derde virusgolf te voorkomen als gevolg van de besmettelijkere COVID-19-virusmutaties. Door het gevaar dat reizen met zich brengt dienen alle niet-essentiële reizen, in het bijzonder van en naar hoogrisicogebieden, sterk te worden afgeraden totdat de epidemiologische situatie dit weer toestaat.

Om verdere verspreiding van het virus, mogelijkserwijs als gevolg van de nieuwe virusmutaties, tegen te gaan, stelt de Commissie voor om een nieuwe kleur (donkerrood) toe te voegen aan de kaart die wekelijks door het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC) wordt opgesteld. De donkerrode kleurzone heeft als doel aan te geven waar het COVID-19-virus in grote mate voorkomt.

¹ Kamerstuk 25 295, nr. 912 (Kabinetsreactie op het 96e OMT advies (deel 2)).

De Raadsaanbeveling benoemt momenteel drie gemeenschappelijke criteria voor het bepalen van de kleurzones: 1) incidentie per 100.000 personen over een periode van 14 dagen, 2) het percentage positieve testen en 3) het testpercentage per 100.000 personen. Deze criteria blijven bij de voorgestelde herziening ongewijzigd, maar de drempelvoorwaarden voor het nemen van maatregelen wijzigen door de toevoeging van de kleurzone donkerrood. Van een rode kleurzone is sprake bij 50 tot 150 bevestigde COVID-19-gevallen per 100.000 inwoners in de afgelopen 14 dagen en meer dan 4% positieve testen, of in het geval van 150 tot 500 bevestigde COVID-19-gevallen per 100.000 inwoner. Van een donkerrode kleurzone is sprake bij meer dan 500 bevestigde COVID-10-gevallen per 100.000 inwoners.

De Commissie stelt voor dat lidstaten alle niet-essentiële reizen van en naar gebieden geclassificeerd als 'donkerrood' sterk ontmoedigen en niet-essentiële reizen van en naar gebieden geclassificeerd als 'rood' ontmoedigen. Hierbij dient zoveel mogelijk voorkomen te worden dat verstoringen optreden bij essentiële reizen zoals het transport van goederen. In het voorstel wordt aanbevolen dat de maatregelen om vrij verkeer te beperken zouden kunnen bestaan uit het voorschrijven van thuisquarantaine, een test voor COVID-19-besmettingen voorafgaand aan of na aankomst. Dit mag zowel een antigeentest als een PCR-test zijn. Een testbewijs mag zowel fysiek als digitaal worden aangeleverd. Bovendien wordt aanbevolen ingezetenen van de betreffende lidstaat het alternatief te bieden om een test voorafgaand aan aankomst te laten vervangen door een test na aankomst. Lidstaten dienen bovendien voldoende testcapaciteit ter beschikking te stellen aan reizigers.

Ten aanzien van donkerrode kleurzones stelt de Commissie voor dat reizigers uit deze gebieden zowel een test voorafgaand aan aankomst als quarantaine moeten ondergaan. Reizigers met een essentiële functie die inreizen vanuit een donkerrode kleurzone dienen in beginsel eveneens voorafgaand getest te worden en vervolgens in quarantaine te gaan, zolang dit in verhouding blijft staan tot hun essentiële functie of behoefte. Uitzondering op deze regel zijn transportmedewerkers. Van hen mag slechts verlangd worden dat zij voorafgaand aan aankomst een sneltest overleggen, mits dit leidt niet disproportionele transportverstoringen. Deze uitzonderingscategorie hoeft tevens niet in quarantaine te gaan.

Tot slot beveelt de Commissie aan om bepaalde categorieën reizigers geen quarantaine te verlangen. Het gaat om personen die in een grensregio wonen en dagelijks of regelmatig grensoverschrijdend reizen in verband met werk, zakelijk activiteiten, familie of medische redenen of mantelzorg. Testen van deze categorieën zou moeten geschieden naar proportionaliteit. In het geval dat regio's aan elkaar grenzen en in een vergelijkbare epidemiologische situatie verkeren, zouden geen testvereisten opgelegd moeten worden.

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 op het gebied van testregimes en inreisbeperkingen. Het kabinet kan zich vinden in de criteria en drempelwaarden die in het voorstel worden genoemd als basis voor risicobeoordeling. Voor wat betreft de maatregelen in het voorstel, onderschrijft het kabinet het voorstel om lidstaten de mogelijkheid te bieden om voorafgaand aan aankomst een negatief testresultaat te kunnen verlangen. Het kabinet ondersteunt ook het voorstel om alle niet-essentiële reizen naar zowel rode als donkerrode kleurzones (sterk) te ontmoedigen. In Nederland geldt momenteel de boodschap: blijf in Nederland, ongeacht de situatie in het buitenland.

Ten aanzien van de aanbevolen maatregelen, is het kabinet overwegend positief. Op dit moment vereist het kabinet van reizigers, die per trein, bus, vliegtuig of veerboot naar Nederland reizen, dat zij een negatieve PCR-test van niet ouder dan 72 uur bij aankomst kunnen overleggen. Voor reizigers per vliegtuig en veerdienst uit hoogrisicogebieden geldt een additionele sneltestverplichting. De sneltest mag maximaal vier uur voor vertrek zijn afgenomen. Het kabinet hecht eraan deze mogelijkheid ook in de raadsaanbeveling op te nemen. Het kabinet ondersteunt ook het voorstel voor het opleggen van testverplichtingen en quarantaine bij reizigers uit donkerrode kleurzones, maar acht het van belang dat lidstaten vrij zijn ook maatregelen in te stellen voor reizigers uit oranje en rode kleurzones, indien de volksgezondheidssituatie dit verlangt. Conform kabinetsbeleid worden reizigers uit hoogrisicogebieden die inreizen per vliegtuig, schip, bus en trein dringend geadviseerd tot quarantaine en moeten zij een negatieve PCR-test voorleggen. In geval van reizen per vliegtuig of schip moeten zij ook een negatieve sneltest voorleggen. Zoals uw Kamer bekend, wordt momenteel gewerkt aan het invoeren van een verplichte quarantaineperiode voor reizigers. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen over de herziening van de Raadsaanbeveling geen steun uitspreken voor de mogelijkheid om reizigers achteraf na aankomst de mogelijkheid te bieden om een test te ondergaan.

Tot slot merkt het kabinet op dat de uitzonderingsgevallen voor de testverplichting uit donkerrode gebieden momenteel te scherp gedefinieerd zijn. Onder het huidige kabinetsbeleid zijn diplomaten, grenswerkers en –studenten, personen onder de 13 jaar en transitpassagiers vrijgesteld van zowel de snel- als PCR-testverplichting. Van zeevarenden en transportmedewerkers wordt verlangd dat zij bij aankomst een sneltest aanbieden. Tijdens de onderhandelingen over de herziening van de Raadsaanbeveling zal het kabinet zich blijven inzetten op uitzonderingen voor deze categorieën. Ten aanzien van uitzonderingen op quarantaine, merkt het kabinet op dat het zich in Europees verband zal inzetten op zoveel mogelijke aansluiting bij het kabinetsbeleid.

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

De Europese Commissie baseert het voorstel op artikelen 21(2), 168(6) en 292 van het VWEU. Het betreft hier rechtsgrondslagen op het gebied van het vrij verkeer van Unieburgers en de bevoegdheid van de Raad om aanbevelingen vast te stellen, onder andere met het oog op het bestrijden van ernstige grensoverschrijdende

bedreigingen van de volksgezondheid. Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslagen. De genoemde rechtsgrondslagen schrijven een gekwalificeerde meerderheid in de Raad voor.

Het oordeel 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 lijven de lidstaten.

Het kabinet acht het voorstel voor de herziening van de Raadsaanbeveling met omschreven coördinatiemechanisme proportioneel om lidstaten en regio's in staat te stellen om 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 (gemotiveerd) van de Raadsaanbeveling af te wijken.

Instellen EU-inreisverbod Japan

Op 30 juni 2020 heeft het kabinet uw Kamer per brief geïnformeerd over het stapsgewijs opheffen van het inreisverbod voor personen vanuit derde landen (andere landen dan het EU+ gebied) voor niet-essentiële reizen en de door de EU-lidstaten overeengekomen lijst van landen waarvoor het inreisverbod kan worden opgeheven.

Helaas is de gezondheidssituatie in Japan dusdanig verslechterd dat de EU-lidstaten op 28 januari jl. hebben besloten om Japan van de lijst van landen te halen waarvoor het inreisverbod kan worden opgeheven om daarmee de volksgezondheid in de EU te beschermen. De implementatie van dit besluit is aan de lidstaten zelf. In Nederland zal het inreisverbod voor reizigers met bestendig verblijf in Japan vanaf 2 februari 2021 (00:00 uur) weer ingaan.

Zoals bij uw Kamer bekend wordt dit besluit genomen op basis van een risico-inschatting met zo objectief mogelijke criteria over de gezondheidssituatie in de betreffende landen en de daar geldende maatregelen. In dat verband is, net als bij Marokko, Servië, Montenegro, Algerije, Canada, Georgië, Tunesië en Uruguay die al eerder van de lijst zijn verwijderd, onder andere gekeken naar het aantal nieuwe besmettingen. Dat aantal moet lager zijn dan het Europees gemiddelde op 15 juni 2020 per 100.000 inwoners over een periode van 14 dagen. Ook is gekeken naar de algehele reactie op COVID-19 in de betreffende landen. Hierin worden onder andere het aantal uitgevoerde coronatests, bron- en contactopsporing en beheersmaatregelen meegenomen. Gezondheidsorganisaties zoals het ECDC, de WHO en RIVM leveren daarvoor de benodigde informatie.

Het voorgaande laat onverlet dat de opheffing van de reisbeperking, ingegaan op 1 juli, wel van kracht blijft voor reizigers die bestendig verblijf hebben in de volgende landen: Australië, Nieuw-Zeeland, Rwanda, Zuid-Korea, Thailand en sinds 27 oktober voor reizigers met bestendig verblijf in Singapore.

Voor alle niet-essentiële reizen van personen vanuit overige derde landen naar Europa blijft de huidige inreisbeperking van kracht met als doel de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Dit betekent dat personen die geen bestendig verblijf hebben in een bovengenoemd land of gebied op de veilige lijst én niet onder de uitzonderingsposities vallen zoals vermeld in de brieven aan uw Kamer van 30 juni, 16 juli, 11 september van vorig jaar en 20 januari jl. Nederland niet binnenkomen.

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