

Vergaderjaar 2020–2021

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

25 295

Infectieziektenbestrijding

Nr. 2221

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2020

Vanaf september hebben de lidstaten en de Europese Commissie gesproken over een meer gecoördineerde aanpak van de beperkingen van het vrij verkeer binnen de Unie als gevolg van de COVID-19 pandemie. Zoals u bekend hebben de lidstaten op verschillende momenten uiteenlopende maatregelen genomen. Dit heeft geleid tot een onoverzichtelijke situatie voor Unieburgers en ondernemers die voor werk, toerisme of andere redenen binnen de Unie willen reizen, en daarmee tot ongewenste economische en sociale gevolgen. Het kabinet hecht sterk aan Europese samenwerking om de COVID-19 uitbraak in te dammen en de menselijke en economische gevolgen zo goed mogelijk op te vangen. Het kabinet heeft daarom, zoals ook verzocht door leden van uw Kamer¹, op een constructieve manier bijgedragen aan deze discussie.² Uw Kamer heeft daar verder via diverse moties ook toe opgeroepen.³

In het kader van deze discussie publiceerde de Commissie op 4 september jl. een voorstel voor een Raadsaanbeveling⁴ voor een gecoördineerde aanpak. Op 2 oktober werd een nieuwe compromistekst⁵ van het voorstel verspreid. Het Duitse voorzitterschap heeft aangegeven de discussie over dit voorstel spoedig te willen afronden met mogelijk vaststelling van de aanbeveling door de Raad Algemene Zaken van 13 oktober. Middels deze brief wil ik uw Kamer, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, informeren over dit Commissievoorstel en de beoordeling ervan door het kabinet, zoals ook verzocht door de vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid. Omwille van een

¹ Verslag van een schriftelijk overleg, Kamerstuk 21 501-02, nr. 2203.

² Verslag van de Raad Algemene Zaken van 22 september 2020, Kamerstuk 21 501-02, nr. 2204

³ Bijvoorbeeld de motie van het lid Remco Dijkstra c.s., Kamerstuk 25 295, nr. 572.

⁴ Proposal for a Council recommendation on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic, COM (2020) 499 final https://ec.europa.eu/info/files/proposal-council-recommendation-coordinated-approach-restriction-free-movement-response-covid-19-pandemic_nl.

⁵ ST 11395/20.

tijdige informatievoorziening en gelet op de snelheid van het Brusselse besluitvormingsproces vervangt deze brief het BNC-fiche over dit voorstel. Er wordt de komende periode nog overlegd over de Raadsaanbeveling waardoor een aantal resultaten pas later duidelijk zal worden. Het kabinet hecht er desalniettemin aan uw Kamer over de appreciatie van het voorstel te informeren.

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. Met het nieuwe voorstel wordt onder andere beoogd (1) te zorgen dat beperkingen op vrij verkeer van personen bij tegengaan COVID-19 niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is vanuit volksgezondheidsperspectief (2) meer vergelijkbare en betrouwbare gegevens op regionaal niveau te verkrijgen; (3) betere coördinatie en communicatie tussen de lidstaten; (4) betere communicatie richting de burger; (5) proberen waar mogelijk gemeenschappelijkheid te vinden in maatregelen zoals met een Europees Passenger Locator Form.

Het voorstel noemt ten eerste een aantal uitgangspunten waar lidstaten rekening mee moeten houden bij het coördineren van maatregelen in respons op de COVID-19 pandemie, zoals noodzakelijkheid, proportionaliteit en non-discriminatie. Vervolgens noemt het voorstel de volgende drie gemeenschappelijke criteria: (1) incidentie per 100.000 personen over een periode van 14 dagen op regionaal niveau, (2) het percentage positieve testen en (3) het test percentage per 100.000 personen. Deze gegevens moeten wekelijks aan het ECDC worden doorgegeven. Op basis van die criteria worden de volgende drempelwaarden genoemd met bijbehorende kleurcodes voor de door het wekelijks ECDC te vervaardigen kaart: minder dan 25 bevestigde COVID-19 gevallen per 100.000 inwoners de afgelopen 14 dagen en minder dan 4% positieve testen (groen); minder dan 50 bevestigde COVID-19 gevallen per 100.000 inwoners maar meer dan 4% positieve testen of tussen de 25 en 150 bevestigde COVID-19 gevallen per 100.000 inwoners maar minder dan 4% positieve testen (oranje); meer dan 50 bevestigde COVID-19 gevallen per 100.000 inwoners en meer dan 4% positieve testen of meer dan 150 bevestigde COVID-19 gevallen per 100.000 inwoners (rood); er is niet voldoende informatie over bovenstaande criteria of de testincidentie komt onder de 300 tests per 100.000 personen (grijs).

In het voorstel wordt aanbevolen dat lidstaten het vrij verkeer van personen tussen als groen geclassificeerde gebieden niet dienen te beperken. Voor de overige gebieden beveelt het voorstel aan dat de maatregelen zouden kunnen bestaan uit het geven van een advies tot thuisquarantaine/zelfisolatie en/of een test voor COVID-19 besmetting na aankomst. Lidstaten worden daarnaast opgeroepen om door te gaan met het coördineren van quarantaineduur en vervangende maatregelen. Ook wordt een aantal groepen genoemd dat uitgezonderd is van quarantaine vanwege het hebben van een essentieel beroep of noodzaak en ook om die reden reist. Lidstaten kunnen naast de genoemde drempelwaarden ook additionele criteria en trends meenemen bij het besluit om al dan niet maatregelen te nemen en dienen ook de epidemiologische situatie in eigen land in ogenschouw te nemen.

Onder dit voorstel worden lidstaten aanbevolen andere lidstaten en de Europese Commissie waar mogelijk 48 uur voor publicatie te informeren over maatregelen die worden genomen ten aanzien van het beperken van vrij verkeer van personen uit die andere lidstaten. Burgers en onder-

nemers zouden zo snel mogelijk (zo mogelijk 24 uur voor het inwerking-treden van de maatregel) dienen te worden geïnformeerd door de lidstaat die de maatregelen neemt en de informatie zou ook dienen te verschijnen op de Re-open EU-website.

Appreciatie

Het kabinet steunt de gewijzigde raadaanbeveling vanuit het belang om het vrije verkeer – waar de volksgezondheidssituatie dit toestaat – zo min mogelijk te hinderen, zodat burgers en bedrijven zo min mogelijk worden belemmerd in hun vrijheden en daarmee de economie, interne markt en relationele contacten zo min mogelijk worden geschaad. Ook verwelkomt het kabinet de algemene beginselen in het voorstel dat maatregelen noodzakelijk, proportioneel en non-discriminatoir moeten zijn. Het is daarbij wel van belang dat de aard van het instrument – een aanbeveling die juridisch niet bindend is – de nationale bevoegdheden van lidstaten respecteert en ruimte houdt voor nationale afwegingen, met name ten aanzien van het opleggen van beperkende maatregelen. Momenteel geldt echter al de verplichting voor lidstaten om niet te discrimineren naar nationaliteit en belemmeringen van het vrij verkeer te rechtvaardigen door aan te tonen dat de nationale maatregelen geschikt zijn om het doel te bereiken, niet verder gaan dan noodzakelijk en het doel niet op een minder vergaande wijze kan worden bereikt. Die verplichtingen zouden niet voortvloeien uit de het onderhavige voorstel, maar uit de EU-verdragen. Daarnaast staat het kabinet positief tegenover het gebruik van gecoördineerde Europese criteria om risicogebieden aan te wijzen. Hierdoor wordt het mogelijk om de reisadviezen voor lidstaten beter te coördineren, wat duidelijkheid schept voor Europese burgers en bedrijven. Het kabinet stelt in dit verband overigens vast dat er voldoende ruimte blijft om nationale maatregelen te nemen op basis van een nationale afweging. Hieronder volgt de appreciatie per onderdeel van het voorstel voor de Raadsaanbeveling. Het kabinet zal zich in de komende periode inzetten om het voorstel op de hieronder gesignaleerde punten te doen aanpassen, maar hier is uiteindelijke steun voor het voorstel niet van afhankelijk.

Het kabinet acht het van belang om de gegeven drempelwaarden aan te kunnen passen op grond van de veranderde epidemiologische situatie binnen de EU, dit zou op basis van een tijdige en regelmatige evaluatie moeten plaatsvinden. Ook is het kabinet voorstander van het verzamelen en delen van data op regionaal niveau. Het voorstel om bij onvoldoende informatie een gebied als onveilig te markeren stemt overeen met de inzet van het kabinet.

Het kabinet steunt de aangepaste opzet waarbij kaarten met gegevens worden gemaakt die lidstaten kunnen ondersteunen in de besluitvorming. Voor wat betreft de maatregelen in het voorstel voor de Raadsaanbeveling (het testen van reizigers bij aankomst of het opleggen van quarantaine), acht het kabinet het van belang dat uitdrukkelijk erkend wordt dat er voldoende ruimte blijft voor nationale afwegingen op het gebied van volksgezondheid. In de aangepaste versie van het voorstel is dit opgenomen maar daar zou wat het kabinet betreft nog moeten worden vermeld dat lidstaten elkaar informeren over het testbeleid, toegang tot testen, nationale maatregelen en de handhaving daarvan. Bij het uitgangspunt dat in beginsel geen beperkingen worden opgelegd bij het reizen tussen gebieden met een laag risico, ziet het kabinet graag toegevoegd dat lidstaten hier wel van kunnen afwijken met uitzonderlijke en goed gemotiveerde redenen van volksgezondheid. Het kabinet is voorstander van het informeren van lidstaten, en heeft een sterke voorkeur voor een termijn van 24 uur in plaats van 48 uur. Wat betreft de

uitzonderingen voor thuisquarantaine is het kabinetsbeleid dat die uitzondering enkel geldt voor het reisdoel. Daarnaast is het wenselijk de uitzondering op thuisquarantaine voor seizoenswerkers te schrappen. Bij het nader uitwerken van het European Passenger Locator Form zou dit moeten gelden voor alle vervoersmiddelen en de impact op de vervoerders zou zo klein mogelijk moeten zijn.

Ten aanzien van communicatie acht het kabinet het van belang, dat wanneer maatregelen ook invloed hebben op andere lidstaten, de lidstaat/lidstaten waarop de te nemen maatregelen van invloed zijn, wordt/worden geïnformeerd voorafgaand aan bekendmaking aan het publiek en stakeholders. Het publiek wordt geïnformeerd door middel van het reisadvies en overheidscommunicatie van de lidstaat voor wiens burgers de maatregelen gaan gelden. Het kabinet kan zich daarom in beginsel vinden in het voorgestelde proces. Wel moet er ruimte zijn om af te wijken in geval de urgentie van een situatie daarom vraagt.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

De Europese Commissie baseert het voorstel op artikelen 21 (2), 168 (6) en 292 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (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. Immers, het grensoverschrijdende karakter van de gevolgen van de COVID-19-uitbraak 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 blijven bij de lidstaten. Het ECDC en de Europese Commissie spelen in het voorstel een ondersteunende rol.

Het kabinet acht het in het voorstel voor de Raadsaanbeveling omschreven coördinatiemechanisme proportioneel om lidstaten en regio's in staat te stellen om belemmeringen van het vrij 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 hierboven reeds aangegeven, lidstaten de mogelijkheid (gemotiveerd) van de Raadsaanbeveling af te wijken.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok