

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

25 295

Infectieziektenbestrijding

Nr. 3068

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 maart 2021

Op 17 maart 2021 heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad gepubliceerd (hierna: voorstel «digitaal groen certificaat»). De Commissie stelt kort gezegd certificaten voor die in alle Europese lidstaten afgegeven en erkend worden en laten zien of een persoon gevaccineerd, getest dan wel hersteld is van Covid-19. Specifiek biedt het voorstel een kader 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 Groen Certificaat)¹. De Commissie benadrukt in de toelichting dat ongevaccineerde EU-burgers en hun familieleden hun recht op vrij verkeer moeten kunnen blijven uitoefenen, waar nodig met inachtneming van test- of quarantaineverplichtingen. In het bijzonder mag er geen (indirecte) verplichting zijn tot vaccinatie als voorwaarde voor de uitoefening van vrij verkeer van personen.

De Commissie heeft tevens een voorstel voor een verordening gepresenteerd waarin derdelanders die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven of wonen en gerechtigd zijn om naar andere lidstaten te reizen in overeenstemming met het Unierecht tevens gebruik kunnen maken van het Digitaal Groen Certificaat². In dit voorstel voor derdelanders worden de regels van de voorgestelde verordening m.b.t. een digitaal groen certificaat van overeenkomstige toepassing verklaard op derdelanders die legaal in een lidstaat verblijven of wonen en overeenkomstig Unierecht gerechtigd zijn te reizen naar andere lidstaten.

Met deze brief doe ik u de appreciatie van het kabinet op beide voorstellen voor verordeningen toekomen. Deze brief vervangt de BNC-fiches gezien de snelheid van het Europese onderhandelingsproces. Het Portugese

¹ COM (2021) 130

² COM (2021) 140

voorzitterschap zet zich ervoor in binnen drie maanden tot een politiek akkoord te komen.

Inhoud verordening

De voorgestelde 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.

De voorgestelde verordening verplicht lidstaten tot de afgifte van deze certificaten en regelt de vorm en de inhoud van de certificaten. Wanneer een lidstaat maatregelen versoepelt voor gevaccineerden of getesten en daartoe certificaten als bewijsstuk inzet, verplicht het voorstel de lidstaat om ook Digitale Groene Certificaten die zijn afgegeven door andere lidstaten te erkennen. Het in het voorstel opgenomen kader moet verzekeren dat deze certificaten kunnen worden uitgegeven in een interoperabele vorm. De Commissie geeft tevens aan dat de voorgestelde verordening fraude met bewijzen en certificaten tegen moet gaan.

Het Digitale Groene Certificaat

De Digitale Groene Certificaat (DGC) kan gebruikt worden om: a) aan te tonen dat de houder gevaccineerd is (vaccinatiecertificaat); b) het resultaat en de datum van een NAAT (molecular nucleic acid amplification)- of snelle antigeen-test aan te tonen (testcertificaat); of c) te bevestigen dat de houder hersteld is van een COVID-19-besmetting na een positieve NAAT- of RAT snelle antigeen-test (herstelcertificaat). Deze certificaten kunnen automatisch of op verzoek van een persoon worden afgegeven en dienen gratis te zijn. Daarnaast moeten de certificaten zowel digitaal als in papieren vorm kunnen worden afgegeven en dienen in ieder geval in het Engels en de officiële taal van de lidstaat van afgifte te worden aangeboden. De verordening schrijft bovendien het opstellen en onderhouden van een door de Commissie en lidstaten gebouwde *trust framework* voor waarmee een certificaat veilig kan worden afgegeven en geverifieerd zonder dat verdere gegevens bij verificatie worden gedeeld.

De vaccinatiecertificaten dienen aan te geven of een persoon wel of niet de volledige vaccinatiecyclus heeft doorlopen. De certificaten mogen worden afgegeven voor vaccinaties goedgekeurd door het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA) of door relevante nationale autoriteiten. De certificaten mogen ook worden verstrekt voor een vaccin dat is toegelaten op basis van een noodonthefing en voor een vaccin dat op de WHO lijst staat.

In de preambule van het voorstel wordt herhaald dat het bezit van het vaccinatiecertificaat geen voorwaarde mag zijn voor het vrij verkeer van personen. Bij de vaststelling en toepassing van beperkingen van het vrije verkeer moeten de lidstaten de beginselen van het EU-recht, en met name evenredigheid en non-discriminatie op grond van nationaliteit, eerbiedigen. Enkel als daaraan is voldaan kunnen beperkingen, zoals certificaten of quarantaine, worden opgelegd. Het voorstel verwijst daartoe ook naar Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad van 13 oktober 2020 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in

reactie op de COVID-19-pandemie³. De vaccinatie-, test- en herstelcertificaten dienen informatie te bevatten over de persoon, het toegediende vaccin/de uitgevoerde test/de voorbije infectie, en een uniek e-certificatienummer, alsmede de gegevensvelden die worden vermeld in de Annex bij de verordening. Die Annex kan (zo nodig via de spoedprocedure) bij gedelegeerde handeling worden gewijzigd door middel van toevoeging, wijziging of verwijdering van gegevensvelden. Aanpassing van de Annex kan nodig zijn om rekening te kunnen houden met de epidemiologische situatie en de interoperabiliteit met internationale standaarden te waarborgen.

Het herstelcertificaat mag volgens het voorstel worden afgegeven vanaf de elfde dag na een eerste positieve test voor een SARS-CoV-2 infectie. Op basis van de conceptverordening wordt de Commissie gemachtigd gedelegeerde handelingen vast te stellen tot wijziging van de duur van geldigheid van een herstelcertificaat en van de dag met ingang waarvan een herstelcertificaat mag worden afgegeven [op basis van een advies van het Gezondheidsbeveiligingscomité of op basis van door het ECDC beoordeelde wetenschappelijke gegevens].

Lidstaten behouden het recht om, mits dat evenredig en non-discriminatoir is, van de houders van certificaten te eisen dat zij na binnenkomst in quarantaine gaan of een COVID-test laten uitvoeren. Het voorstel verplicht lidstaten die houders van certificaten na binnenkomst op hun grondgebied willen verplichten tot quarantaine, zelfisolatie of een test, of die personen toegang willen weigeren, ertoe om de overige lidstaten en de Commissie vooraf in kennis te stellen van hun voornemen dergelijke beperkingen in te voeren.

In het voorstel zitten diverse bevoegdheidstoekenningen aan de Commissie om uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen vast te stellen.

Op grond van artikel 3, lid 5 krijgt de Commissie een bevoegdheid om uitvoeringshandelingen via de onderzoeksprocedure vast te stellen waarmee ook certificaten erkend kunnen worden die zijn afgegeven door derde landen met wie de Unie en de lidstaten een overeenkomst inzake het vrije verkeer van personen hebben gesloten. Artikel 4, lid 3 voorziet in een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen via de onderzoeksprocedure vast te stellen waarmee certificaten die door derde landen aan Unieburgers en hun familieleden zijn afgegeven hetzelfde te behandelen als certificaten die door lidstaten zijn afgegeven, mits zij voldoen aan de voorwaarden van de verordening. In artikel 8 wordt de Commissie gemachtigd uitvoeringshandelingen via de onderzoeksprocedure vast te stellen met technische specificaties en regels voor het trustkader. Ingeval van naar behoren gemotiveerde dwingende redenen van urgentie, met name om een tijdige uitvoering van het trustkader te waarborgen, kan de Commissie onmiddellijk toepasbare uitvoeringshandelingen vaststellen.

Naast de hierboven reeds genoemde gedelegeerde bevoegdheden om de gegevensvelden in de annex en de dag met ingang waarvan een herstelcertificaat mag worden afgegeven te wijzigen, wordt de Commissie bevoegd d.m.v. een gedelegeerde handeling de toepassing van een aantal bepalingen van de verordening op te schorten zodra de WHO aangeeft dat de COVID-19-pandemie voorbij is. Tegelijkertijd geeft het voorstel de Commissie de bevoegdheid middels een gedelegeerde handeling de toepassing van deze bepalingen te hervatten indien de WHO een nieuwe

³ Pb EU 2020, L 337.

pandemie afkondigt als gevolg van een uitbraak van SARS-CoV-2, een variant daarvan, of soortgelijke besmettelijke ziekten met epidemisch potentieel.

Kabinetsappreciatie

Digitaal Groen Certificaat

Het kabinet meent dat een Europees COVID statusbewijs kan bijdragen aan het vrije verkeer van personen, het versterken van de Europese interne markt en het beheerst heropenen van de internationale economie en samenleving. Een dergelijk statusbewijs mag niet discrimineren of leiden tot vaccinatiedwang. Mensen die zich (nog) niet willen of kunnen laten vaccineren, moeten niet beperkt worden in hun bewegingsvrijheid binnen de EU. Voor deze groep moeten gelijkwaardige alternatieven beschikbaar zijn zoals een negatief testbewijs of mogelijk een herstelbewijs. Hierdoor blijft vaccineren altijd een vrije keuze zonder drang of dwang. Het voorstel is hiermee in lijn. Wel zal het kabinet zich ervoor inzetten dat het element van non-discriminatie nog duidelijker wordt benoemd in de verordening.

Naast digitale certificaten is het van belang dat er altijd een papieren alternatief beschikbaar blijft voor de reiziger. Deze verordening voorziet hierin. Wel zal het kabinet de Commissie verzoeken een aanwijzingsbevoegdheid op te nemen op grond waarvan lidstaten kunnen bepalen wie welke certificaten uitgeeft.

Het kabinet geeft middels deze appreciatie tevens uitvoering aan de op 10 maart door uw Kamer aangenomen motie van het lid Segers c.s. (Kamerstuk 25 295, nr. 1046) waarin de regering wordt verzocht geen onomkeerbare stappen te nemen op het gebied van een Europees vaccinatiepaspoort voordat de Kamer zich hierover heeft uitgesproken. Ook heeft de Kamer de motie van het lid Jetten aangenomen (Kamerstuk 25 295, nr. 1039) waarin wordt verzocht mits verantwoord vaccinatiebewijzen nog voor de zomer in te zetten. Het kabinet geeft ook uitvoering aan deze motie en beschouwt het Commissievoorstel op dit punt in lijn met de kabinetsinzet.

Vaccinatiecertificaat

Nederland geeft op dit moment geen vaccinatiebewijzen uit. Op 10 maart is in de Tweede Kamer afgesproken dat gewerkt zal worden aan voorbereidingen voor een vaccinatiebewijs op Europees niveau, zodat Nederlandse burgers over een vaccinatiebewijs kunnen beschikken ten behoeve van internationaal reizen en de bevordering van het vrije verkeer (Handelingen II 2020/21, nr. 60, Debat over de ontwikkelingen rondom het coronavirus). Het kabinet acht het van belang dat alle Nederlanders gebruik kunnen maken van hun recht op vrij verkeer, voor zover dat binnen de huidige Covidgerelateerde beperkingen mogelijk is. Nederland pleit er bovendien voor dat bij de daadwerkelijke inzet rekening gehouden wordt met voortschrijdende kennis over de bijdrage van vaccineren aan de verminderde overdracht van het virus. Momenteel lopen er nationaal en internationaal meerdere onderzoeken naar de effectiviteit van vaccineren op virustransmissie. De verwachting is dat de komende maanden de eerste resultaten van deze onderzoeken bekend zullen worden. In dit kader heeft het kabinet ook de gezondheidsraad om advies gevraagd over transmissie van het virus na vaccineren. Het kabinet acht het van belang dat vaccinatiebewijzen ingezet worden op basis van deze kennis en alleen als gelijkwaardig alternatief voor een negatieve testuitslag of een bewijs van doorgemaakte Covid-19-infectie. Daarbij is

het voor het kabinet van belang dat lidstaten voldoende tijd en middelen geboden worden voor het faciliteren van de uitgifte van dergelijke bewijzen.

Uitwerking op nationaal niveau

In afwachting van de uitkomsten van het wetenschappelijk onderzoek naar de overdracht van het virus na vaccinatie zal het kabinet bezien welke maatregelen nog nodig zijn om de risico's met betrekking tot reizen zo beperkt mogelijk te houden, zoals een test- of quarantaine plicht, ook indien een EU-onderdaan nog in afwachting is van een tweede vaccinatie (indien het een vaccin betreft waarbij men pas na twee vaccinaties volledig is beschermd). Om het nu voorgestelde EU COVID statusbewijs in gebruik te nemen is het noodzakelijk dat er in Nederland een digitaal systeem wordt opgezet waarbij een vaccinatie, negatieve testuitslag en verklaring van herstel kan worden omgezet in een bewijs, dat als basis dient voor het EU COVID statusbewijs.

Op 8 maart jl. is uw Kamer geïnformeerd over het beleidsstandpunt van het kabinet ten aanzien van vaccinatiebewijzen.⁴ Nederland werkt aan een app, de Coronacheck-app, waarmee een testbewijs kan worden gegenereerd en getoond. Verkend wordt op welke manier hierbij kan worden aangesloten voor een vaccinatiebewijs. Daarnaast blijft er altijd een mogelijkheid op papier beschikbaar. Ook zal worden bezien of deze app ingezet kan worden in het kader van de Europese ontwikkelingen rondom het Digitaal Groen Certificaat.

Het kabinet zal de Commissie opheldering vragen over het erkennen van vaccinatie certificaten afgegeven voor vaccins die door lidstaten zonder handelsvergunning worden ingezet.

Testcertificaat

Negatieve testresultaten worden reeds veelvuldig gebruikt in de Europese Unie. Ook in Nederland gelden op dit moment testverplichtingen voor inkomende reizigers. Reizigers uit hoogrisicogebieden die per vliegtuig, schip of internationale bus – of trein naar Nederland reizen, zijn verplicht om te beschikken over een negatieve NAAT(PCR)-testuitslag van maximaal 72 uur bij aankomst in Nederland. Daarnaast dienen reizigers uit hoogrisicogebieden die per vliegtuig of veerboot naar Nederland reizen ook te beschikken over een negatieve sneltest van maximaal 24 uur oud bij het aan boord gaan van het vliegtuig/ de veerboot. Indien de NAAT/PCR-test binnen 24 uur voor het boarden is afgenomen, vervalt de verplichte sneltest.

De verordening helpt reizigers door het creëren van standaarden waaraan alle testcertificaten dienen te voldoen. Mensen die zich in Nederland willen laten testen ten behoeve van reizen, doen dit bij een commerciële aanbieder. De kosten van de test en de kosten voor het uitgeven van het certificaat liggen nu bij de aanvrager zelf. Het is voor het kabinet van belang dat lidstaten de vrijheid behouden om zelf te bepalen hoe zij de uitgifte van testcertificaten faciliteren. In de verordening wordt aangegeven dat een testcertificaat kan worden afgegeven voor alle NAAT-testen en sneltesten zoals opgenomen in Raadsaanbeveling 2021/C 24/01. Omdat Nederland in veel gevallen alleen de NAAT(PCR)-testuitslag accepteert is het belangrijk dat er aandacht is voor dit verschil in soort test.

⁴ Kamerstuk 25 295, nr. 1032

Herstelbewijs

Op dit moment geeft Nederland geen bewijzen uit waaruit blijkt dat een persoon een infectie heeft doorgemaakt en is hersteld van COVID-19. Het kabinet is van mening dat de wenselijkheid van dergelijke bewijzen voor verschillende toepassingen, waaronder zowel grensoverschrijdend reizen als toegang tot locaties en activiteiten grondig wetenschappelijk dient te worden onderbouwd. Daarbij is het voor het kabinet van belang dat lidstaten voldoende tijd geboden worden voor het besluit omtrent, en het faciliteren van de uitgifte van dergelijke bewijzen.

Privacy- en veiligheidswaarborgen

Het in het voorstel voorgestelde kader voor afgifte, verificatie en acceptatie van interoperabele certificaten vereist de verwerking van persoonsgegevens, waaronder medische gegevens. Hiervoor is een rechtsgrondslag als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder c, en artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG, nodig, waar het voorstel in voorziet. Volgens het voorstel mogen persoonsgegevens (alleen) worden verwerkt voor de afgifte van de certificaten door de bevoegde nationale autoriteiten, die als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG worden aangewezen, en voor de verificatie daarvan door de autoriteiten van de lidstaten van bestemming (of vervoerbedrijven die hiertoe worden gehouden op grond van nationaal recht). Onder verificatie dient ook te worden begrepen de verificatie van de authenticiteit van de certificaten. Het kabinet zal aangeven dat tevens dient te worden voorzien in een grondslag voor het verstrekken aan de instantie die de certificaten uitgeeft van de (medische) persoonsgegevens die nodig zijn voor het certificaat.

In lijn met het beginsel van dataminimalisatie bevatten de certificaten een beperkte set persoonsgegevens. Positief is dat de categorieën persoonsgegevens in de tekst zelf van de verordening worden genoemd, terwijl in de bijlage alleen de datavelden worden beschreven. Aanpassing van de bijlage, waaronder de datavelden, kan via gedelegeerde handelingen van de Commissie. Dat laatste kan nodig zijn om rekening te kunnen houden met de epidemiologische situatie en de interoperabiliteit met internationale standaarden te waarborgen. De keuze voor gedelegeerde handelingen ligt hier juridisch gezien voor de hand omdat het een wijziging van de verordening betreft.

Voor de verwerking van persoonsgegevens in dit voorstel is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing. Het voorstel voorziet in een bepaling dat persoonsgegevens voor de uitgifte van certificaten niet langer bewaard mogen worden dan noodzakelijk, echter is het kabinet van mening dat deze termijn in lijn met de AVG nader gespecificeerd dient te worden. De verordening is duidelijk dat persoonsgegevens verwerkt door de autoriteiten van de lidstaat van bestemming in het geheel niet bewaard mogen worden. Daarnaast voorziet het voorstel niet in het gebruik van een centrale database. In grote lijnen lijkt het voorstel voor de bescherming van de persoonsgegevens goede waarborgen te bevatten, maar dient zoals hierboven genoemd de termijn voor de opslag van persoonsgegevens nader gespecificeerd te worden.

Evaluatie

Gezien de snelle en onvoorspelbare ontwikkelingen ten aanzien van COVID-19 vindt het Kabinet het van belang dat deze verordening regelmatig wordt geëvalueerd. Het kabinet zal zich inzetten voor een tijdelijke verordening met evaluatiemomenten waarbij de doeltreffendheid en noodzaak van de verordening worden geëvalueerd, bijvoorbeeld in het

najaar van 2021 wanneer een groot deel van de Europese bevolking gevaccineerd zal zijn.

Vanwege de medische, juridische en ethische aspecten hecht het kabinet aan een zorgvuldige behandeling van de voorgestelde verordening. Tegelijkertijd is het van belang dat de gezamenlijke ontwikkeling snel wordt ingezet, om te voorkomen dat lidstaten die hierop vooruitlopen al certificaten ontwikkelen die later niet interoperabel blijken te zijn met andere binnen de EU gehanteerde digitale certificaten. Belangrijk is hierbij aan te sluiten bij mondiale ontwikkelingen, zoals die van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).

Naar de mening van het kabinet zou het voorstel meer oog moeten hebben voor internationale samenwerking. Mondiale interoperabiliteit of minimaal het streven naar hoe dit voorstel zich verhoudt tot de inspanningen van bijvoorbeeld de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO), de International Air Transport Association (IATA) en de WHO ten aanzien van test-, vaccinatie- en/of herstelbewijzen zou wat het kabinet betreft wenselijk zijn. Ook hier zou de inzet moeten zijn dat bewijzen die elders ontwikkeld worden niet leiden tot een indirecte vaccinatieplicht voor het bezoek aan non-EU landen.

Toepassing van de verordening

Het kabinet acht het ontbreken van een voorschrift in het voorstel ten aanzien van de toepassing van het certificaat positief. Op deze wijze kunnen inzichten over het effect van vaccineren op transmissie van het virus en de ontwikkeling van de epidemiologische situatie in de EU zoveel mogelijk worden meegenomen in de uiteindelijke nationale besluitvorming over de toepassing van de certificaten. De nationale toepassing van dergelijke certificaten is dus aan de lidstaten zelf. Het kabinet wil tegelijkertijd voorkomen dat deze vrijheid leidt tot een lappendeken van verschillende toepassingen van de verordening in de EU. De inzet van het kabinet in dezen is dus gericht op een goede balans tussen nationale beleidsvrijheid en een gecoördineerde aanpak in de EU. Daarom zal het kabinet onder andere verduidelijking zoeken over de praktische uitwerking van de relatie tussen de verplichting die lidstaten in het voorstel voor de verordening toekomt tot afgifte en erkenning van het certificaat, en de vrijblijvendheid van de nationale toepassing en invulling ervan. Het is daarbij eveneens van belang dat het certificaat geen onbedoelde negatieve effecten heeft op het grensoverschrijdende goederenvervoer, wat momenteel gewaarborgd wordt door de Green Lanes. Voorts acht het kabinet het van belang dat er rekening gehouden wordt met specifiek beleid voor personen jonger dan 18 jaar, omdat zij in Nederland niet gevaccineerd worden. Verder zal het kabinet onderzoeken of ook inwoners van de Caribische delen van het Koninkrijk gebruik kunnen maken van het certificaat. Daarnaast is het nog onduidelijk hoe breed het faciliteren van het recht op vrij verkeer in de voorgestelde verordening geïnterpreteerd moet worden. Uit het voorstel wordt niet duidelijk of de verordening slechts ziet op het faciliteren van grensoverschrijdend verkeer, of dat daar meer onder moet worden verstaan. Het kabinet zal zich de Commissie vragen om hier duidelijkheid over te geven.

Verordening Digitaal Groen Certificaat voor derdelanders die legaal in de Unie verblijven

Het kabinet is ook positief over de verordening waarin is neergelegd dat derdelanders die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven of wonen en gerechtigd zijn om naar andere lidstaten te reizen in overeenstemming met het Unierecht tevens gebruik kunnen maken van het

Digitaal Groen Certificaat⁵. Het kabinet acht het wenselijk om te verzekeren dat de afspraken over het *Digitaal Groen Certificaat* ook van toepassing zijn op het grensoverschrijdende verkeer van deze groep derdelanders. Voor het kabinet is het wel van belang dat inwoners van derde landen die legaal in de EU verblijven of wonen en naar andere lidstaten mogen reizen een verblijfsvergunning hebben, voldoende middelen bezitten, een duidelijk reisdoel hebben en slechts om duidelijke redenen tijdelijk in een ander Schengenland verblijven.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

Het kabinet heeft een positief oordeel over de bevoegdheid. Voor Unieburgers betreft het een verordening op het terrein van het vergemakkelijken van het vrije verkeer van EU-burgers. Op grond van artikel 21, lid 1, VWEU 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. Gelet op artikel 21, tweede lid, VWEU kan de Uniewetgever bepalingen vaststellen die de uitoefening van de in artikel 21, lid 1 bedoelde rechten vergemakkelijken, indien optreden van de Unie noodzakelijk blijkt om de vrij-verkeer-doelstelling te verwezenlijken en de Verdragen niet in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien. 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.

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit is positief omdat het in gebruik nemen van niet-interoperabele systemen en certificaten het lastig maakt voor EU burgers en derdelanders die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven of wonen en gerechtigd zijn om naar andere lidstaten te reizen in overeenstemming met het Unierecht gebruik te maken van het recht op vrij verkeer, mits aan het volgende wordt voldaan. Deze groepen personen ondervinden beperkingen op hun recht van vrij verkeer binnen de Unie als lidstaten certificaten gaan eisen voor toegang tot het grondgebied en bepaalde activiteiten zoals het gebruik maken van het openbaar vervoer, het bezoeken van horecagelegenheden of het deelnemen aan evenementen. In de huidige pandemie lijkt dit echter onontkoombaar om zo snel mogelijk weer naar een enigszins normale situatie terug te keren. Als iedere lidstaat voor zich certificaten ontwerpt wordt het zeer lastig om snel aan te tonen dat aan de vereiste kwalificatie (vaccin, herstel, test) is voldaan. De onderhavige voorstellen bieden hiervoor een oplossing en gaan daarmee niet verder dan noodzakelijk. Ook valt niet in te zien hoe dit op een andere minder ingrijpende manier net zo doeltreffend kan worden gerealiseerd.

⁵ COM (2021) 140

De Commissie wijst op het feit dat de bepalingen van de voorgestelde verordeningen moeten worden opgeschort zodra de WHO aangeeft dat de COVID-19-pandemie voorbij is. Tegelijkertijd geeft de Commissie aan dat de toepassing ervan moet worden hervat indien de WHO een nieuwe internationale gezondheids crisis (public health emergency of international concern) afkondigt als gevolg van een uitbraak van SARS-CoV-2, een variant daarvan, of soortgelijke besmettelijke ziekten met epidemisch potentieel. Het voorstel van de Commissie om over de toepassing van bepalingen van de verordeningen te besluiten middels een gedelegeerde handeling heeft het kabinet, het gezien de impact van de verordeningen op het dagelijks leven, er de voorkeur voor dat over de toepassing van de verordening (stopzetten of weer activeren) de Uniewetgever besluit. Daarbij heeft het kabinet er de voorkeur voor de verordeningen tijdelijk van karakter te laten zijn en in beginsel alleen van toepassing op een uitbraak van SARS-CoV-2 of een variant daarvan.

Het kabinet heeft bovendien twijfels bij het voorstel om een spoedprocedure zonder nadere inkadering mogelijk te maken voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. Vooral nog spreekt het voorstel slechts van spoedeisendheid als criterium. Het kabinet zou hier graag meer (inhoudelijke) criteria aan te verbinden. Ook acht het kabinet het onwenselijk dat in het voorstel de bevoegdheid tot verlenging van de verordeningen uitsluitend gekoppeld wordt aan de uitspraken van de Directeur-Generaal van de WHO. Een eigen afweging van de Uniewetgever geniet wat betreft het kabinet de voorkeur.

Het kabinet kan instemmen met de voorgestelde uitvoeringsbevoegdheden in artikel 3, lid 5, artikel 4, lid 3 en artikel 8 omdat deze erop gericht zijn de verordening volgens eenvormige voorwaarden uit te voeren. De keuze voor de onderzoeksprocedure ligt daarbij voor de hand omdat het maatregelen van algemene strekking betreft.

Financiële gevolgen

De Commissie geeft aan voor de jaren 2021 en 2022 € 53,7 miljoen uit het instrument voor noodhulp in te willen zetten voor de uitvoering van de verordening. Wanneer het *Digital Europe Programme* operationeel is zal er worden gekeken of dit programma de financiering over zal nemen.

Het kabinet is 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.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge

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