EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 25.6.2020
COM(2020) 287 final

2020/0134 (NLE)

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

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

TOELICHTING

1. CONTEXT VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Op 10 maart 2020 hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de EU benadrukt dat een gemeenschappelijke Europese aanpak van de COVID-19-pandemie vereist is. Op 16 maart 2020 heeft de Commissie een mededeling[1] aangenomen waarin wordt aanbevolen niet-essentiële reizen van derde landen naar het EU+-gebied[2] tijdelijk te beperken. Op 17 maart 2020 hebben de EU-leiders besloten tot een gecoördineerd optreden aan de buitengrenzen, op basis van de aanbeveling van de Commissie. Sindsdien hebben alle EU-lidstaten (met uitzondering van Ierland) en de geassocieerde Schengenlanden (hierna "lidstaten") nationale besluiten tot invoering van de reisbeperking vastgesteld[3].

Op 8 april 2020[4] en 8 mei 2020[5] heeft de Commissie twee vervolgmededelingen aangenomen. In deze laatste mededeling heeft de Commissie de lidstaten verzocht de reisbeperking tot en met 15 juni 2020 te verlengen.

Op 5 juni 2020 hebben de ministers van Binnenlandse Zaken besproken hoe lang de EU-inreisbeperkingen voor onderdanen van derde landen moeten worden gehandhaafd, en welke criteria en maatregelen moeten worden toegepast om deze beperkingen voor individuele derde landen geleidelijk op te heffen. In overeenstemming met het "Gezamenlijk Europees stappenplan voor de opheffing van de inperkingsmaatregelen in verband met COVID-19"[6] van 15 april is er een consensus bereikt over de noodzaak om eerst de controles aan de binnengrenzen op te heffen en vervolgens een uniforme aanpak te volgen voor de geleidelijke opheffing van de beperking van niet-essentiële reizen naar de EU. De Commissie werd verzocht op basis van duidelijke criteria een gecoördineerde aanpak voor te stellen.

Op 11 juni 2020 heeft de Commissie een mededeling[7] aangenomen waarin wordt aanbevolen de reisbeperking tot en met 30 juni 2020 te verlengen en een aanpak wordt vastgesteld voor de geleidelijke opheffing van de beperking van niet-essentiële reizen in de EU met ingang van 1 juli 2020. Met dit voorstel wordt beoogd deze aanpak in de vorm van een aanbeveling van de Raad in de praktijk te brengen.

• Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein

Deze aanbeveling dient ter uitvoering van de bestaande bepalingen op het beleidsterrein, namelijk zorgen voor personencontrole en een efficiënte bewaking bij het overschrijden van de buitengrenzen.

---

1 COM(2020) 115 van 16 maart 2020.

2 Onder het "EU+-gebied" worden alle Schengenlidstaten (met inbegrip van Bulgarije, Kroatië, Cyprus en Roemenië) en de vier geassocieerde Schengenlanden verstaan. Ook Ierland en het Verenigd Koninkrijk kunnen hiertoe worden gerekend, mochten zij besluiten zich erbij aan te sluiten.

3 Het Verenigd Koninkrijk werd eveneens aangemoedigd om deze tijdelijke reisbeperking in te voeren, maar heeft daarvan afgezien. Aangezien Britse onderdanen tot het einde van de overgangsperiode nog op dezelfde wijze als EU-burgers moeten worden behandeld, zijn zij niet onderworpen aan de reisbeperking.

4 COM(2020) 148 van 8 april 2020.

5 COM(2020) 222 van 8 mei 2020.

6 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_nl.pdf

7 COM(2020) 399 van 11 juni 2020.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Deze aanbeveling is in overeenstemming met ander beleid van de Unie, onder meer op het gebied van externe betrekkingen en volksgezondheid.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en met name artikel 292, tweede zin, en artikel 77, lid 2, punt b)

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Op grond van artikel 292 VWEU kan de Raad aanbevelingen vaststellen. Volgens de tweede zin van deze bepaling besluit de Raad op voorstel van de Commissie in alle gevallen waarin in de Verdragen is bepaald dat hij handelingen op voorstel van de Commissie vaststelt.

Dit is in de huidige situatie van toepassing, aangezien een coherente aanpak aan de buitengrens een gemeenschappelijke oplossing vereist. In artikel 77, lid 1, punt b), VWEU is bepaald dat de Unie een beleid ontwikkelt dat tot doel heeft te zorgen voor personencontrole en efficiënte bewaking bij het overschrijden van de buitengrenzen. Artikel 77, lid 2, punt b), VWEU voorziet in maatregelen voor controles van personen die de buitengrenzen overschrijden. Maatregelen op grond van artikel 77, lid 2, VWEU moeten worden vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure. Overeenkomstig artikel 289, lid 1, VWEU vindt de gewone wetgevingsprocedure plaats op voorstel van de Commissie.

- **Evenredigheid**

In dit voorstel wordt rekening gehouden met de evoluerende epidemiologische situatie en met alle beschikbare relevante gegevens. De autoriteiten van de lidstaten en de met Schengen geassocieerde landen blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van de voorgestelde aanbeveling van de Raad. Daarom is het voorstel geschikt om het beoogde doel te bereiken en gaat het niet verder dan wat nodig en evenredig is.

3. RESULTATEN VAN EX-POSTEVALUATIES, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELINGEN

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

n.v.t.

- **Raadpleging van belanghebbenden en effectbeoordelingen**

In dit voorstel wordt rekening gehouden met de besprekingen met de lidstaten sinds de invoering van de eerste tijdelijke beperkingen. Er is geen effectbeoordeling uitgevoerd, hoewel in het voorstel rekening wordt gehouden met de evoluerende epidemiologische situatie en met alle beschikbare relevante gegevens.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Geen

2020/0134 (NLE)

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

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

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292, tweede zin, en artikel 77, lid 2, punt b),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 10 maart 2020 hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie benadrukt dat voor COVID-19 een gemeenschappelijke Europese aanpak vereist is.

(2) Op 16 maart 2020 nam de Commissie een mededeling aan[8] waarin wordt aanbevolen niet-essentiële reizen van derde landen naar het EU+-gebied[9] tijdelijk te beperken gedurende één maand. Op 17 maart 2020 stemden de staatshoofden en regeringsleiders van de EU ermee in de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen in te voeren. Ook de vier geassocieerde Schengenlanden voerden de beperking in.

(3) Op 8 april 2020[10] en 8 mei 2020[11] heeft de Commissie twee vervolgmededelingen aangenomen, die elk de aanbeveling bevatten de beperking van niet-essentiële reizen met één maand te verlengen. Alle Schengenlidstaten en de vier geassocieerde Schengenlanden (hierna "de lidstaten" genoemd) hebben besloten deze verlengingen toe te passen, ten laatste tot en met 15 juni 2020.

(4) Op 15 april 2020 hebben de voorzitter van de Europese Commissie en de voorzitter van de Europese Raad een gezamenlijk Europees stappenplan voor de opheffing van de inperkingsmaatregelen in verband met COVID-19[12] voorgesteld. Het stappenplan voorziet in een tweefasenaanpak waarbij de controles aan de binnengrenzen op gecoördineerde wijze worden opgeheven. Vervolgens worden de tijdelijke beperkingen aan de buitengrenzen geleidelijk versoepeld en wordt niet-essentieel reisverkeer naar de EU door niet-EU-ingezetenen weer toegestaan.

(5) Overleg met de lidstaten bevestigde dat het nodig was de bestaande beperkingen aan de buitengrenzen voor een korte periode te verlengen en dat de geleidelijke opheffing op uniforme wijze moest worden doorgevoerd.

---

8 COM(2020) 115 van 16 maart 2020.

9 Onder het “EU+-gebied” worden alle Schengenlidstaten (met inbegrip van Bulgarije, Kroatië, Cyprus en Roemenië) en de vier geassocieerde Schengenlanden verstaan. Ook Ierland en het Verenigd Koninkrijk kunnen hiertoe worden gerekend, mochten zij besluiten zich erbij aan te sluiten.

10 COM(2020) 148 van 8 april 2020.

11 COM(2020) 222 van 8 mei 2020.

12 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_nl.pdf

(6) Op 11 juni 2020 heeft de Commissie een mededeling[13] goedgekeurd waarin zij aanbeveelt de beperking van niet-essentiële reizen naar de EU te verlengen tot en met 30 juni 2020, en waarin zij aangeeft hoe de beperking van niet-essentiële reizen naar de EU geleidelijk moet worden opgeheven vanaf 1 juli 2020. Alle lidstaten hebben de beperking verder verlengd tot en met 30 juni 2020.

(7) Sindsdien is er tussen de lidstaten overlegd over de toe te passen criteria en methoden.

(8) Deze aanbeveling doet geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid van de lidstaten om artikel 6 van de Schengengrenscode[14], waarin de toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen zijn vastgesteld, te blijven toepassen. De lidstaten blijven met name verantwoordelijk om per geval te beoordelen of een onderdaan van een derde land moet worden beschouwd als een bedreiging voor de volksgezondheid. In dit verband moeten de lidstaten zorgen voor nauwe samenwerking tussen grenswachtautoriteiten en vervoersaanbieders.

(9) Grenstoezicht is niet alleen in het belang van de lidstaat aan de buitengrenzen waarvan het wordt uitgeoefend, maar ook in het belang van alle lidstaten die grenscontrole aan hun binnengrenzen hebben afgeschaft. De lidstaten moeten er derhalve voor zorgen dat de maatregelen aan de buitengrenzen worden gecoördineerd om de werking van het Schengengebied niet in gevaar te brengen.

(10) In besluiten over de mogelijke opheffing van de beperking van niet-essentiële reizen naar de EU moet rekening worden gehouden met de epidemiologische situatie in de EU, d.w.z. het gemiddelde aantal COVID-19-gevallen in de laatste 14 dagen en per 100 000 inwoners. Het EU-gemiddelde ligt momenteel op 16 gevallen.

(11) De Internationale Gezondheidsregeling (2005) (International Health Regulations - IHR), die op 23 mei 2005 door de achtenvijftigste algemene vergadering van de Wereldgezondheidsorganisatie (World Health Organisation - WHO) is goedgekeurd, heeft gezorgd voor een betere coördinatie van de paraatheid voor en de reactie op een noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid van internationaal belang tussen de bij de WHO aangesloten staten, waaronder alle lidstaten van de Unie. Het IHR-monitoringkader geeft aan welke kerncapaciteiten op het gebied van de volksgezondheid moeten worden onderhouden door bij de WHO aangesloten staten. De gegevens die landen in dit kader periodiek rapporteren, kunnen worden samengevoegd tot een totaalscore als indicator voor de totale responscapaciteit.

(12) De effectiviteit van besluiten tot opheffing van de beperking van niet-essentiële reizen naar de EU hangt ervan af of de lidstaten deze besluiten uniform toepassen voor alle buitengrenzen. Overeenkomstig het Verdrag moet worden gezorgd voor coördinatie om de werking van het Schengengebied niet in gevaar te brengen. Hoewel een restrictievere aanpak de werking van het Schengengebied niet in gevaar zou brengen, zou een minder restrictieve dan de voor het Schengengebied gecoördineerde aanpak een dergelijk risico kunnen inhouden. Een lidstaat mag daarom niet unilateraal besluiten de beperking van niet-essentiële reizen naar de EU voor een bepaald derde land op te heffen voordat de andere lidstaten hebben besloten de reisbeperking voor dat land op uniforme wijze op te heffen.

---

[13] COM(2020) 399 van 11 juni 2020.

[14] Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1).

(13) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het VWEU, heeft deze aanbeveling gevolgen voor Denemarken. Aangezien deze aanbeveling voortbouwt op het Schengenacquis, beslist Denemarken overeenkomstig artikel 4 van het bovengenoemde protocol binnen een termijn van zes maanden nadat de Raad heeft beslist over deze aanbeveling of het deze in zijn interne recht zal omzetten.

(14) Deze aanbeveling vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad[15]; deze aanbeveling heeft derhalve geen gevolgen voor Ierland.

(15) Wat IJsland en Noorwegen betreft, vormt deze aanbeveling een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Raad van de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen inzake de wijze waarop IJsland en Noorwegen worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, onder A, van Besluit 1999/437/EG van de Raad[16].

(16) Wat Zwitserland betreft, vormt deze aanbeveling een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, onder A, van Besluit 1999/437/EG van de Raad[17], in samenhang met artikel 3 van Besluit 2008/146/EG van de Raad[18].

(17) Wat Liechtenstein betreft, vormt deze aanbeveling een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, onder A, van Besluit 1999/437/EG van de Raad[19], in samenhang met artikel 3 van Besluit 2011/350/EU van de Raad[20].

(18) De juridische status van deze aanbeveling, zoals uiteengezet in de overwegingen 13 tot en met 17, doet geen afbreuk aan de noodzaak dat alle lidstaten, om de goede werking

---

15 Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis (PB L 64 van 7.3.2002, blz. 20).

16 PB L 176 van 10.7.1999, blz. 36.

17 PB L 53 van 27.2.2008, blz. 52.

18 Besluit 2008/146/EG van de Raad van 28 januari 2008 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 53 van 27.2.2008, blz. 1).

19 PB L 160 van 18.6.2011, blz. 21.

20 Besluit 2011/350/EU van de Raad van 7 maart 2011 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis betreffende de afschaffing van controles aan de binnengrenzen en het verkeer van personen (PB L 160 van 18.6.2011, blz. 19).

van het Schengengebied te waarborgen, op eenvormige wijze tot opheffing van de beperking voor niet-essentiële reizen naar de EU besluiten,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

1. Om de derde landen te bepalen waarvoor de huidige beperking van niet-essentiële reizen naar de EU moet worden opgeheven, dienen de lidstaten de methode en de criteria toe te passen die zijn uiteengezet in de mededeling van de Commissie van 11 juni 2020 over de derde beoordeling van de toepassing van de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU[21]. De in de mededeling genoemde criteria houden verband met de epidemiologische situatie, inperkingsmaatregelen, waaronder het houden van afstand, en economische en sociale overwegingen.

2. Wat de epidemiologische situatie betreft moeten derde landen voldoen aan de volgende criteria, die regelmatig zullen worden geëvalueerd:

   – minder dan of rond de 16 nieuwe COVID-19-gevallen per 100 000 inwoners in de voorgaande 14 dagen;

   – een stabiele of dalende trend van nieuwe gevallen in die periode ten opzichte van de voorgaande 14 dagen; en

   – de algehele respons op COVID-19, rekening houdend met beschikbare informatie over aspecten zoals tests, toezicht, contacttracering, inperking, behandeling en rapportering. Indien gegevens over dergelijke aspecten niet beschikbaar zijn, mogen de lidstaten de totale gemiddelde score voor alle dimensies van de Internationale Gezondheidsregeling gebruiken als deze hoger is dan 50. Ook kan informatie van de EU-delegaties die is gebaseerd op de checklist bij de mededeling van 11 juni 2020 in aanmerking worden genomen.

3. Om te bepalen of de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU van toepassing is op een onderdaan van een derde land, moet de beslissende factor niet de nationaliteit van die persoon zijn, maar diens verblijf in een derde land waarvoor de beperkingen op niet-essentiële reizen zijn opgeheven.

4. Reisbeperkingen voor een bepaald derde land kunnen worden opgeheven of opnieuw worden ingesteld naar aanleiding van wijzigingen in de in punt 2 uiteengezette voorwaarden met betrekking tot de epidemiologische situatie. Indien de situatie in een derde land snel verslechtert, is een snelle beslissing geboden.

5. Zelfs als er voor een derde land tijdelijke reisbeperkingen blijven gelden, moeten essentiële reizen worden toegestaan voor de categorieën reizigers[22] die worden

[21] COM(2020) 399 van 11 juni 2020.

[22] Specifieke categorieën reizigers met een essentiële functie of behoefte:

i. gezondheidswerkers, onderzoekers op het gebied van gezondheid en beroepskrachten uit de ouderenzorg;
ii. grensarbeiders;
iii. seizoenarbeiders in de landbouw;
iv. vervoerspersoneel;
v. diplomaten, personeel van internationale organisaties, militair personeel en humanitaire hulpverleners en civielebeschermingspersoneel bij het uitoefenen van hun functie;
vi. passagiers op doorreis;
vii. passagiers die om dwingende gezinsredenen reizen;
viii. personen die internationale bescherming behoeven of om andere humanitaire redenen reizen, met inachtneming van het beginsel van non-refoulement;
ix. onderdanen van derde landen die reizen voor studies;

genoemd in de mededelingen van 16 maart[23] en 11 juni 2020[24] en in de richtsnoeren van 30 maart 2020[25]. De lidstaten kunnen extra veiligheidsmaatregelen invoeren voor deze reizigers, met name wanneer zij vanuit een gebied met een verhoogd risico reizen.

6. Meer specifiek moeten de volgende categorieën personen – ongeacht het doel van hun reis – van de reisbeperking worden vrijgesteld:

   (a) burgers van de Unie in de zin van artikel 20, lid 1, VWEU en onderdanen van derde landen die op grond van overeenkomsten tussen de Unie en haar lidstaten, enerzijds, en derde landen, anderzijds, rechten van vrij verkeer genieten die gelijkwaardig zijn aan die van de burgers van de Unie, alsook hun respectieve familieleden[26];

   (b) onderdanen van derde landen die langdurig ingezetene zijn op grond van de richtlijn langdurig ingezetenen[27] en personen die hun verblijfsrecht aan andere EU-richtlijnen of aan het nationale recht ontlenen of over een nationaal visum voor verblijf van langere duur beschikken, alsook hun respectieve gezinsleden.

   De lidstaten kunnen echter passende maatregelen nemen – zoals die personen verplichten tot zelfisolatie of soortgelijke maatregelen bij terugkeer uit een derde land waarvoor de tijdelijke reisbeperking blijft gelden – mits zij aan hun eigen onderdanen dezelfde voorwaarden opleggen.

7. Wederkerigheid moet regelmatig en per geval worden beoordeeld, met name ten aanzien van derde landen met een lager infectieniveau dan het EU-gemiddelde.

8. Deze maatregelen moeten aan alle buitengrenzen van alle lidstaten worden ingevoerd. De lidstaten moeten ernaar streven alle maatregelen gelijkvormig toe te passen.

9. Om de goede werking van het Schengengebied te waarborgen, mag een lidstaat de beperking van niet-essentiële reizen naar de EU voor een specifiek derde land niet eenzijdig opheffen totdat ook de andere lidstaten in nauwe coördinatie tot opheffing van die beperking hebben besloten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

---

x. hoogopgeleide werknemers uit derde landen, indien hun indienstneming vanuit economisch oogpunt noodzakelijk is en het werk niet kan worden uitgesteld of in het buitenland kan worden uitgevoerd.

23 COM(2020) 115 van 16 maart 2020.

24 COM(2020) 399 van 11 juni 2020.

25 C(2020) 2050 final van 30 maart 2020.

26 Zoals gedefinieerd in de artikelen 2 en 3 van Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77).

27 Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen (PB L 16 van 23.1.2004, blz. 44).