

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE**Naar een gefaseerde en gecoördineerde aanpak van het herstel van het vrije verkeer en de opheffing van de binnengrenscontroles — COVID-19**

(2020/C 169/03)

I. INLEIDING

De COVID-19-pandemie heeft in alle Europese landen geleid tot een ongekennde noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid. Bij gebrek aan een doeltreffende behandeling of een vaccin, en door een exponentiële toename van het aantal infecties in Europa vanaf februari 2020, hebben veel EU-lidstaten en geassocieerde Schengenlanden ⁽¹⁾ (hierna “lidstaten” genoemd) hun bevolking ingrijpende maatregelen opgelegd, met inbegrip van afzondering en fysiek afstand houden. In bijna alle lidstaten bestonden die maatregelen er deels in het vrije verkeer te beperken met het doel de volksgezondheid te beschermen, onder meer door middel van tijdelijke controles aan de binnengrenzen ⁽²⁾. Bovendien gelden er aan de buitengrenzen van de Unie beperkingen op niet-essentiële reizen sinds de aanbevelingen van de Commissie van 16 maart ⁽³⁾, 8 april ⁽⁴⁾ en 8 mei ⁽⁵⁾, ondersteund door een leidraad van 30 maart ⁽⁶⁾.

De afgelopen weken hebben de Commissie en de lidstaten de coördinatie, het gezamenlijk optreden en de informatie-uitwisseling geïntensiveerd. Dit heeft bijgedragen tot de vermindering van de impact van deze beperkingen, en zo ook tot het herstel van bepaalde aspecten van de werking van de eengemaakte markt, met inbegrip van de levering van essentiële goederen en diensten in heel Europa en het vrije verkeer voor essentieel grensoverschrijdend reizen. Met deze eerste maatregelen werd gestreefd naar een evenwicht tussen enerzijds het doel de verspreiding van de epidemie uit te stellen en het risico van buitensporige druk op de gezondheidszorg te beperken, en anderzijds de noodzaak om de negatieve effecten op het vrije verkeer van personen, goederen en diensten te beperken.

Naarmate de gezondheidssituatie verbetert, moet dit evenwicht opschuiven naar een terugkeer van het onbeperkte vrije verkeer van personen en naar herstel van de integriteit van het Schengengebied, een van de belangrijkste verwezenlijkingen van de Europese integratie. Het opheffen van de beperkingen is essentieel voor het economisch herstel. Beperkingen van het vrije verkeer en herinvoering van controles aan de binnengrenzen schaden de eengemaakte markt en de goede werking van de toeleveringsketens. Bovendien zijn zij schadelijk voor onze Europese manier van leven in een Unie waar burgers vrij kunnen reizen over de grenzen heen, ongeacht of zij dat doen als werknemers, studenten, familieleden of toeristen. We moeten werken aan het herstel van deze belangrijke verwezenlijking van de Europese integratie.

Deze mededeling heeft als doel de lidstaten op te roepen om een aanvang te maken met de heropening van het onbeperkte grensoverschrijdende verkeer binnen de Unie. Het herstel van het vrije verkeer van personen en de opheffing van de binnengrenscontroles moeten gefaseerd gebeuren, met als belangrijkste overweging het leven en de gezondheid van de burgers. Of reizen opnieuw mogelijk wordt, zal derhalve in de eerste plaats afhangen van de epidemiologische situatie, en vervolgens van maatregelen om de gezondheidsrisico's te beperken, zoals voorschriften voor gezondheidsbeveiliging bij verschillende vervoersmodi en verblijfstypes. De heropening van het grensoverschrijdende verkeer is een van de voorwaarden voor het herstel van het toerisme en het vervoer.

Samen met deze mededeling stelt de Commissie een pakket maatregelen voor om het toeristisch ecosysteem weer op de rails te krijgen, aangezien dat een van de drijvende economische, sociale en culturele krachten van Europa is. In deze mededeling wordt uiteengezet hoe de geleidelijke opheffing van nationale en grensoverschrijdende beperkingen overeenkomstig het beginsel van non-discriminatie gepaard moet gaan met de geleidelijke herinvoering van het vrije verkeer voor Europeanen en de opheffing van de binnengrenscontroles.

⁽¹⁾ De geassocieerde Schengenlanden zijn IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland.

⁽²⁾ Zoals vermeld in punt 18 van de Richtsnoeren van de Commissie C(2020) 1753 van 16 maart 2020, mogen de lidstaten opnieuw tijdelijke grenscontroles aan de binnengrenzen invoeren indien dit gerechtvaardigd is om redenen van openbare orde of binnenlandse veiligheid. In een uiterst kritieke situatie kan een lidstaat constateren dat het nodig is opnieuw grenscontroles in te voeren in reactie op het risico van een besmettelijke ziekte. De lidstaten moeten melding maken van de herinvoering van het grenstoezicht overeenkomstig de Schengengrenscore.

⁽³⁾ COM(2020) 115 final.

⁽⁴⁾ COM(2020) 148 final.

⁽⁵⁾ COM(2020) 222.

⁽⁶⁾ Leidraad voor de uitvoering van de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU, het faciliteren van doorreisregelingen voor de repatriëring van EU-burgers, en de gevolgen voor het visumbeleid, C(2020) 2050 van 30 maart 2020.

II. GEZAMENLIJK EUROPEES STAPPENPLAN

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 voorgesteld (hierna “het gezamenlijke stappenplan” genoemd). Het bevat een reeks aanbevelingen aan de lidstaten om de genomen maatregelen geleidelijk af te bouwen en roept op tot een gefaseerde aanpak voor het herstel van het onbeperkte vrije verkeer en de opheffing van de tijdelijke controles aan de binnengrenzen die door de meeste lidstaten worden toegepast. Daarnaast voorziet het stappenplan, in een tweede fase, in de opheffing van de beperkingen van niet-essentiële reizen naar de EU via de buitengrenzen, een kwestie die de Commissie voortdurend dient te beoordelen.

In het gezamenlijke stappenplan wordt de Commissie gevraagd om 1) naarmate de situatie zich ontwikkelt, de **evenredigheid van de maatregelen** die de lidstaten nemen om de COVID-19-pandemie aan te pakken, te blijven analyseren en 2) te verzoeken buitensporig geachte maatregelen in te trekken, met name wanneer deze gevolgen hebben voor de eengemaakte markt. Tevens wordt daarin benadrukt dat het **gecoördineerd** afbouwen van de COVID-19-maatregelen een zaak van gemeenschappelijk Europees belang is. Naast het urgent bestrijden van de COVID-19-pandemie en de onmiddellijke gevolgen ervan, moet er ook voor worden gezorgd dat de Europese samenlevingen en economieën weer normaal kunnen functioneren. De opheffing van reisbeperkingen en binnengrenscontroles moet worden beoordeeld naast het proces van de opheffing van de beperkingen in de lidstaten zelf. Bij elke stap moet ten volle rekening worden gehouden met het risico dat een tweede golf van gemeenschapsbesmetting wordt veroorzaakt, die de invoering van nog strengere inperkingsmaatregelen zou vereisen. In het gezamenlijke stappenplan is ook aangegeven dat er aandacht zal moeten worden besteed aan de situatie van de landen in het nabuurschap van de EU. Overeenkomstig haar mededeling “Steun aan de Westelijke Balkan voor de bestrijding van COVID-19 en het herstel na de pandemie” ⁽⁷⁾ is de Commissie bereid die regio nauw te betrekken bij de uitvoering van het gezamenlijke stappenplan.

In het gezamenlijke stappenplan wordt verwezen naar drie kwesties waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling of het tijd is om de reisbeperkingen en binnengrenscontroles geleidelijk op te heffen: 1) epidemiologische criteria, 2) capaciteit van de gezondheidszorg en 3) voldoende toezichtcapaciteit. Tegen deze achtergrond wordt daarin verduidelijkt dat de binnengrenscontroles en de onderliggende reisbeperkingen die momenteel worden toegepast, moeten worden opgeheven zodra de epidemiologische omstandigheden aan beide zijden van de grens vergelijkbaar zijn en de regels van fysiek afstand houden op grote schaal en op verantwoorde wijze worden toegepast ⁽⁸⁾. In het gezamenlijke stappenplan wordt herhaald dat bij de geleidelijke opheffing van de beperkingen van het vrije verkeer en heropening van de grenzen voorrang moet worden gegeven aan grensoverschrijdende werknemers en seizoenwerkers en elke vorm van discriminatie van mobiele werknemers uit de EU moet worden vermeden ⁽⁹⁾.

III. OPHEFFING VAN DE INPERKINGSMAATREGELEN IN VERBAND MET COVID-19 AAN DE BINNENGRENZEN: CRITERIA EN FASEN

Om de reisbeperkingen en binnengrenscontroles op te heffen, moeten verschillende criteria worden afgewogen, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke epidemiologische situaties in elke lidstaat, die op hun beurt kunnen verschillen naargelang van de regio. Deze objectieve basis is essentieel om ervoor te zorgen dat de beperkingen op niet-discriminerende wijze worden opgeheven. De in deze mededeling voorgestelde fasen moeten op gecoördineerde wijze ten uitvoer worden gelegd. Dat moet ook flexibel gebeuren, met inbegrip van de mogelijkheid om bepaalde maatregelen opnieuw in te voeren als de epidemiologische situatie dat vereist, of ook om maatregelen sneller af te bouwen als de situatie dat mogelijk maakt. De timing van het proces zal ook worden beïnvloed door de mate waarin de burgers de maatregelen inzake fysiek afstand houden naleven. Alle fasen moeten gebaseerd zijn op de beoordeling van een veranderende situatie en een voortdurend toezicht op de criteria. Daartoe zal het in deel IV beschreven coördinatiemechanisme van essentieel belang zijn voor het waarborgen van het wederzijds vertrouwen en de operationele consistentie.

III.1. Criteria

De reisbeperkingen en binnengrenscontroles moeten worden opgeheven op basis van een zorgvuldige afweging van de epidemiologische situatie in heel Europa en in de afzonderlijke lidstaten. Bij het nemen van nationale maatregelen om de reisbeperkingen geleidelijk op te heffen, moet rekening worden gehouden met a) de beoordeling van de mate waarin de epidemiologische situaties in de lidstaten elkaar benaderen, in combinatie met b) de noodzaak om inperkingsmaatregelen toe te passen, met inbegrip van fysiek afstand houden, maar tegelijkertijd het vertrouwen in de maatschappij op te bouwen en in stand te houden, en c) de evenredigheid, dat wil zeggen, de voordelen van het handhaven van algemene beperkingen te

⁽⁷⁾ COM(2020) 315 final.

⁽⁸⁾ Het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC) zal, in samenwerking met de lidstaten, een kaart bijhouden met regelmatig bijgewerkte epidemiologische gegevens op regionaal niveau.

⁽⁹⁾ Richtsnoeren betreffende de uitoefening van het recht op vrij verkeer van werknemers, goedgekeurd door de Commissie op 30 maart 2020: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03))

vergelijken met de economische en sociale overwegingen, met inbegrip van de gevolgen voor de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit en handel in de EU ⁽¹⁰⁾. Deze criteria zullen een gefaseerde, flexibele en gecoördineerde aanpak van de opheffing van controles en reisbeperkingen mogelijk maken.

Op basis van het overleg met de “COVID-19-Informatiegroep — Binnenlandse zaken” en rekening houdend met de wetenschappelijke adviezen van het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC) beveelt de Commissie de lidstaten aan om bij de opheffing van de beperkingen van het vrije verkeer en de binnengrenscontroles rekening te houden met de volgende elementen en beleidsoverwegingen.

a) *Epidemiologische situatie*

Binnen de EU moeten de reisbeperkingen eerst worden opgeheven in gebieden met een vergelijkbare epidemiologische situatie, op basis van de door het ECDC verstrekte richtsnoeren, en waar voldoende capaciteit voorhanden is wat betreft ziekenhuizen, testen, toezicht en contacttracering. Dit is noodzakelijk om discriminerende maatregelen te voorkomen en ervoor te zorgen dat maatregelen in de hele EU op een gecoördineerde manier worden genomen. Voorts werkt het ECDC, in samenwerking met de lidstaten, aan een kaart ⁽¹¹⁾ over de besmettingsgraad van COVID-19, ook op subnationaal niveau (NUTS 3-niveau), die het ook voortdurend zal bijwerken. Deze kaart is bedoeld om op EU-niveau informatie te verschaffen die door autoriteiten, vervoersondernemingen en dienstverleners kan worden gebruikt. Het is van essentieel belang dat de lidstaten het ECDC de nodige informatie over het toezicht verstrekken zodat de kaart voortdurend kan worden bijgewerkt en als betrouwbare informatiebron door de burgers kan worden gebruikt. De lidstaten moeten aan het ECDC of via het Gezondheidsbeveiligingscomité de nodige gegevens rapporteren om te zorgen voor een zo nauwkeurig, vergelijkbaar en efficiënt mogelijk regionaal toezicht op de besmettingsgraad, met inbegrip van het aantal besmettingen, infecties, opnames op IC en tests.

De stand van zaken zoals die op enig moment in afzonderlijke lidstaten of subnationale regio's of gebieden geldt, moet onderwerp zijn van intensieve en voortdurend bijgewerkte communicatiecampagnes. Zodoende kunnen personen die de grenzen overschrijden, op basis van transparante informatie en volledige kennis van de situatie plannen maken en handelen. Zo kunnen zij op reis hun individuele verantwoordelijkheid nemen en de aanbevelingen op gezondheidsgebied opvolgen. De Commissie zal deze communicatie-inspanning ondersteunen door op haar website voortdurend een actuele lijst van controles aan de binnengrenzen beschikbaar te blijven stellen ⁽¹²⁾.

b) *Inperkingsmaatregelen, met inbegrip van fysiek afstand houden*

Een voorwaarde voor het opheffen van de reisbeperkingen (inclusief de beperking van grensoverschrijdende reizen) is dat gedurende de gehele reis, van het vertrekpunt tot aan de bestemming, en ook bij het overschrijden van de grens, de inperkingsmaatregelen zoals fysieke afstand in acht kunnen worden genomen. Wanneer het lastig is om fysiek afstand te houden, moet worden voorzien in aanvullende waarborgen en maatregelen die tot een beschermingsniveau leiden dat gelijkwaardig is aan dat wat met de aanbevelingen voor de vervoers- en horecasector wordt beoogd ⁽¹³⁾. In deze context kunnen apps voor contacttracering een nuttige rol spelen. In overeenstemming met de recente richtsnoeren van het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC) ⁽¹⁴⁾ en de richtsnoeren in verband met gegevensbescherming voor apps ter ondersteuning van de bestrijding van de COVID-19-pandemie ⁽¹⁵⁾ hebben de Commissie en de lidstaten een protocol inzake de beginselen van interoperabiliteit bekendgemaakt dat moet waarborgen dat goedgekeurde vrijwillige apps voor contacttracering over de grens heen kunnen functioneren en overal in Europa betrouwbaar werken ⁽¹⁶⁾.

Hoewel de inperkingsmaatregelen naar verwachting zullen worden versoepeld in het kader van een algemene de-escalatie-strategie, zullen bepaalde maatregelen noodzakelijk blijven, zoals maatregelen om fysieke afstand te houden tot anderen en maatregelen inzake organisatorische distantisering.

Alle lidstaten moeten op individuele personen gerichte maatregelen blijven toepassen om het risico van overdracht van het virus te verminderen ⁽¹⁷⁾. Het is van het grootste belang om mensen te testen en de testcapaciteit te vergroten, contacten te traceren en bij vermoedelijke COVID-19-besmetting afzonderings- en quarantainemaatregelen te blijven toepassen. De lidstaten kunnen ook overwegen om mensen te testen (systematisch, aselekt of op basis van risico) om de risico's te bewaken dat het virus opnieuw wordt verspreid door reizigers die naar huis terugkeren.

⁽¹⁰⁾ Bijvoorbeeld grens- en seizoenarbeiders.

⁽¹¹⁾ <https://qap.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/COVID-19.html>

⁽¹²⁾ Zie https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en

⁽¹³⁾ C(2020) 3139 en C(2020) 3251.

⁽¹⁴⁾ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19-contact-tracing-public-health-management>

⁽¹⁵⁾ C(2020) 2523 final van 16.4.2020.

⁽¹⁶⁾ Protocol inzake de interoperabiliteitsbeginselen voor vrijwillige apps voor contacttracering, 13 mei 2020.

⁽¹⁷⁾ De maatregelen omvatten: permanente en herhaalde voorlichting aan het publiek, advies aan mensen met symptomen om zich af te zonderen en contact op te nemen met de gezondheidsdiensten, handhygiëne, hoest-/niesetiquette, fysieke afstand tussen mensen, gezichtsmaskers als middel ter beheersing van de besmettingsbron (d.w.z. om te voorkomen dat besmette personen, die al dan niet symptomen vertonen, vochtdruppeltjes verspreiden).

Het ECDC blijft, met steun van de Commissie en de lidstaten, relevante informatie verzamelen bij de lidstaten om een overzicht te krijgen van de inperkingsmaatregelen, waaronder de maatregelen die de lidstaten nemen inzake fysiek afstand houden.

Burgers moeten in staat worden gesteld om zichzelf en anderen te beschermen door zich verantwoordelijk te gedragen. Dat vereist dat de lidstaten die met het opheffen van de reisbeperkingen zijn begonnen, op gecoördineerde wijze optreden wat betreft de maatregelen op het gebied van fysiek afstand houden. Er moet zoveel mogelijk worden vermeden dat een situatie ontstaat waarin tegenstrijdige informatie leidt tot verwarring en minder goede naleving van de regels inzake fysiek afstand houden. De lidstaten zouden er bijvoorbeeld voor kunnen zorgen dat reizigers zich van tevoren op één goed toegankelijke website kunnen informeren en dat burgers bij binnenkomst op hun grondgebied een automatisch tekstbericht ontvangen met gegevens over het nationale of regionale informatiepunt voor de bijzondere maatregelen en beperkingen die tijdens de COVID-19-pandemie gelden, en met informatie over de instantie waarmee de betrokkene contact moet opnemen bij COVID-19-gerelateerde symptomen.

c) *Economische en sociale overwegingen*

De eengemaakte markt is een ruimte die wij met ons allen delen. Leveringsketens en dienstenaanbieders zijn niet door onzichtbare muren gescheiden, en dat geldt met name in grensregio's. De maatregelen om de volksgezondheid te beschermen, zijn duidelijk noodzakelijk, maar gaan gepaard met hoge economische en sociale kosten. Daarom moet terdege rekening worden gehouden met hun impact op de eengemaakte markt. Met name in het licht van de ongekende gezamenlijke Europese inspanning om de economie nieuw leven in te blazen, moeten de beperkingen doeltreffend en evenredig zijn en mogen zij niet verder gaan dan nodig is om de pandemie in te dammen en de volksgezondheid te beschermen.

De beperkende maatregelen om de volksgezondheid te beschermen en de COVID-19-crisis te bestrijden, hebben in het algemeen ernstige economische en sociale gevolgen gehad. Zo is de vraag naar producten en diensten ingestort, wat in bepaalde sectoren tot een vrijwel volledige stilstand heeft geleid. Dat geldt met name voor het toerismegerelateerde ecosysteem, maar ook zijn de toeleveringsketens verstoord geraakt en heeft het grensoverschrijdende vrije verkeer van werknemers en diensten hinder ondervonden.

Naarmate de lidstaten erin slagen de verspreiding van het virus in te dammen, moeten de algemene beperkingen van het vrije verkeer van en naar andere regio's of gebieden in lidstaten met een vergelijkbaar algemeen risicoprofiel worden vervangen door meer gerichte maatregelen, als aanvulling op maatregelen voor fysiek afstand houden, doeltreffend contactonderzoek en het testen van mogelijk besmette personen. Het is noodzakelijk voorrang te blijven geven aan het versoepelen van de beperkingen op het grensoverschrijdende verkeer op belangrijke gebieden van gezondheidsgerelateerde, sociale en economische activiteit, totdat het vrije verkeer volledig is hersteld.

Dat is niet alleen van belang om het herstel van de economie te bevorderen, maar ook om sociale en familiale redenen. De leden van veel families hebben lange perioden van elkaar gescheiden geleefd om de verspreiding van het virus in te dammen. Om hun bijdrage te leveren aan de bestrijding van de crisis hebben burgers er vaak van afgezien naar huis terug te keren en zich bij hun familie te voegen. Dit geldt voor ziekenhuizen, zorginstellingen en in de landbouw- of dienstensector. Zodra de epidemiologische situatie het toelaat, moeten mensen weer veilig kunnen reizen om zich bij hun familie te voegen.

Deze kwesties zijn besproken met vertegenwoordigers van de lidstaten en de criteria en beginselen voor een gecoördineerde aanpak worden in het volgende diagram beknopt weergegeven.

Criteria en beginselen voor een gecoördineerde aanpak van het herstel van het vrije verkeer en de opheffing van binnengrenscontroles

Economische en sociale overwegingen:

Faciliteren van doorreis
Zorg, grensoverschrijdende en grensarbeid, seizoenarbeid in landbouw, vervoer
Belangrijke familieredenen, repatriëring
Voorrang voor goederenvervoer en dienstverlening
Industriële en bouwactiviteiten
Overige economische doelen
Recreatie en toerisme (vakantiehuizen, hotels, parken)

Geleidelijke aanpak

Informatie-uitwisseling

Duidelijkheid voor alle belanghebbenden en burgers
Evenredige en niet-discriminerende maatregelen
Voortdurend toezicht op maatregelen
Onderling vertrouwen opbouwen

Epidemiologische situatie:

- ▶ Duurzame vermindering van nieuwe besmettingen/reproductiefactor, ziekenhuis-opnames en patiënten in intensieve zorg
- ▶ Capaciteit en paraatheid van nationale gezondheidszorgstelsels
- ▶ Testen, contacttracering, afzondering, quarantaine

Inperking en fysiek afstand houden:

- Zo nodig medische controles
- Persoonlijke beschermingsmiddelen
- Technologische oplossingen, bv. vrijwillige interoperabele app voor grensoverschrijdende contacttracering
- Scheiding van reizigers of andere aanvullende waarborgen/gelijkwaardige maatregelen
- Coördinatie tussen landen van herkomst en bestemming bij vliegvluchten, overtochten, enz.
- Krachtige monitoring

III.2. Een gefaseerde aanpak

Het ECDC komt in zijn risicobeoordeling tot de conclusie dat een te snelle of ongecoördineerde opheffing van de maatregelen, zonder dat goed toezicht wordt uitgeoefend of een toereikende capaciteit van het zorgstelsel is verzekerd, ertoe kan leiden dat er zich onverwachts een nieuwe aanhoudende golf van besmettingen binnen de populatie voordoet ⁽¹⁸⁾. De voorkeur moet daarom uitgaan naar een geleidelijke aanpak van de opheffing van de reisbeperkingen en grenscontroles, zoals ook de binnenlandse beperkingen geleidelijk worden versoepeld. Dit proces kan plaatsvinden in drie fasen, gelet op de criteria in punt III.1. De overgang van fase 0, dat wil zeggen de huidige stand van zaken, naar de volgende fasen moet flexibel verlopen, en zo nodig moet een stap terug worden gezet, mocht de epidemiologische situatie verslechteren. In dit verband moet worden gezorgd voor passende paraatheidsplannen, zodat maatregelen snel opnieuw kunnen worden ingevoerd, dan wel sneller dan verwacht opgeheven, in het licht van de ontwikkeling van de epidemiologische situatie.

Bij de geleidelijke opheffing van de reisbeperkingen zou kunnen worden overwogen rekening te houden met de praktische vorderingen inzake de handhaving van de fysieke afstand of gelijkwaardige beperkingsmaatregelen op voor het reisverkeer belangrijke gebieden, met name voor bepaalde vervoerswijzen en soorten accommodatie. De richtsnoeren betreffende het geleidelijke herstel met het vervoer en de connectiviteit en die voor gezondheidsprotocollen voor horecagelegenheden, die de Commissie tegelijk met deze mededeling heeft goedgekeurd ⁽¹⁹⁾, bieden concrete overwegingen aan de hand waarvan de bevoegde autoriteiten en de instanties van de betrokken bedrijfstakken de door de betrokken bedrijven uit te voeren maatregelen kunnen voorschrijven die met name in de sectoren vervoer en toerisme een gelijkwaardig beschermingsniveau kunnen bieden. Met de praktische uitvoering van die richtsnoeren en beginselen moet rekening worden gehouden in het kader van de besluitvorming inzake de opheffing van de reisbeperkingen en binnengrenscontroles.

Wat specifiek **het toerisme en het vervoer** betreft, moet bij de geleidelijke opheffing van de reisbeperkingen ook rekening worden gehouden met de economische en sociale impact van de pandemie en de daarmee samenhangende preventie-maatregelen. De nieuwe COVID-19-richtsnoeren ⁽²⁰⁾, -protocollen en -normen kunnen zorgen voor nuttige, betaalbare en evenredige maatregelen om risico's van reizen te verminderen voor allerlei soorten passagiersvervoer, autoverhuur, pleziervaart, diverse soorten accommodatie, horecabedrijvigheid, attracties, tentoonstellingen enz. Wanneer dergelijke protocollen doeltreffend worden uitgevoerd, zouden de reisbeperkingen kunnen worden opgeheven voor die vervoerswijzen en sommige toeristische activiteiten, zodat mensen hun vakantiereis kunnen plannen, zoals ook in het gezamenlijke stappenplan wordt aangestipt.

— Fase 0: huidige situatie

In reactie op de COVID-19-pandemie hebben veel lidstaten hun bevolking ingrijpende maatregelen opgelegd, met inbegrip van afzondering en fysiek afstand houden, die drastische gevolgen hebben gehad voor het verkeer binnen het land en met het buitenland. Om de volksgezondheid te beschermen, hebben vrijwel alle lidstaten tijdelijke controles aan de binnengrenzen ingevoerd. Bovendien zijn er aan de buitengrenzen van de Unie beperkingen aan niet-essentiële reizen gesteld sinds de leidraad van de Commissie van 30 maart.

Om een oplossing te vinden voor de ernstige problemen die door de binnengrenscontroles en de reisbeperkingen worden veroorzaakt, en om de gevolgen voor het functioneren van de eengemaakte markt te beperken, heeft de Commissie alle noodzakelijke middelen ingezet en voor coördinatie op EU-niveau gezorgd. Daarnaast heeft de Commissie praktische richtsnoeren gepresenteerd om de continuïteit van de essentiële goederenstroom binnen de EU te waarborgen via green lanes, om luchtvrachtactiviteiten te faciliteren en om de uitoefening van het recht op vrij verkeer van werknemers te waarborgen ⁽²¹⁾.

Op veel plaatsen in de EU worden essentiële bezigheden uitgevoerd door mensen die in de ene lidstaat wonen, maar over de grens in een andere lidstaat werken. De beperkingen die de lidstaten hebben gesteld aan het grensoverschrijdende verkeer hebben dan ook tot extra moeilijkheden geleid of zelfs hinder opgeleverd voor de inspanningen ter bestrijding van de COVID-19-crisis. De situatie is wel verbeterd sinds de Commissie met richtsnoeren kwam voor de uitoefening van het recht op vrij verkeer van werknemers, maar er zijn op sommige plaatsen nog steeds aanzienlijke problemen bij het oversteken van de binnengrenzen. De lidstaten zouden alle werknemers, maar met name transportwerknemers, grensarbeiders, uitgezonden werknemers, seizoenarbeiders en dienstverleners moeten toestaan de grens over te steken zodat zij ongehinderd naar hun werk kunnen gaan ⁽²²⁾. Dit kan ook noodzakelijk zijn wanneer deze werknemers en dienstverleners daarvoor door een andere lidstaat moeten reizen. De lidstaten moeten de werkgevers ook inlichten over de noodzaak om te voorzien in een adequate bescherming van de gezondheid en de veiligheid.

⁽¹⁸⁾ Risicobeoordeling ECDC.

⁽¹⁹⁾ C(2020) 3139 en C(2020) 3251.

⁽²⁰⁾ C(2020) 3139.

⁽²¹⁾ Een overzicht van alle richtsnoeren is te vinden in https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_nl

⁽²²⁾ Een niet-limitatieve opsomming van een aantal essentiële beroepen is te vinden in de richtsnoeren betreffende de uitoefening van het recht op vrij verkeer van werknemers, die de Commissie op 30 maart 2020 heeft goedgekeurd: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03))

De Commissie werkt nauw samen met het Europees Parlement en de Raad om de lopende herziening van de regels inzake de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (Verordeningen (EG) nr. 883/2004 en nr. 987/2009) zo snel mogelijk af te ronden. Mobiele werknemers die getroffen zijn door de crisis en met name door het sluiten van de grenzen, moeten namelijk spoedig kunnen rekenen op een goed functionerend coördinatiesysteem voor de sociale zekerheid, met gemoderniseerde regels die hun rechten beter zullen waarborgen.

De eerder genoemde richtsnoeren van de Commissie hebben de impact van de beperkingen op de eengemaakte markt en het vrije verkeer aanzienlijk verminderd en moeten worden toegepast totdat de binnengrenscontroles en de algemenere reisbeperkingen zijn opgeheven.

— ***Fase 1: geleidelijk herstel van het vrije verkeer door gedeeltelijke opheffing van de reisbeperkingen en de binnengrenscontroles***

De reisbeperkingen en grenscontroles zouden **in de hele EU** geleidelijk moeten worden opgeheven als de gunstige trend in de epidemiologische ontwikkelingen overal in Europa doorzet, en met name het transmissierisico klein genoeg is. Als dit niet onmiddellijk mogelijk is, moeten de reisbeperkingen en grenscontroles worden opgeheven voor de **regio's, gebieden en lidstaten** waar de epidemiologische situatie zich gunstig ontwikkelt en voldoende vergelijkbaar is. Waar de epidemiologische situatie te zeer afwijkt, zou voor aanvullende waarborgen en maatregelen en voor monitoring kunnen worden gezorgd.

De eerste voorwaarde hiervoor is dat de binnenlandse epidemiologische situatie een versoepeling van de beperkingen van het binnenlandse vrije verkeer wettigt. Voor grensoverschrijdend verkeer zouden ook de veiligheidsvoorschriften voor de verschillende vervoerswijzen in acht moeten worden genomen, zoals die in de richtsnoeren betreffende het geleidelijke herstel van het vervoer en de connectiviteit zijn vastgelegd. Wanneer de epidemiologische situatie sterker afwijkt, zou voor monitoring kunnen worden gezorgd. Wanneer een lidstaat besluit reizen naar zijn grondgebied of naar specifieke regio's en gebieden binnen zijn grondgebied toe te staan, dient dat op niet-discriminerende wijze plaats te vinden, d.w.z. dat reizen dient te worden toegestaan uit alle regio's of landen in de EU waar de epidemiologische situatie vergelijkbaar is.

Als nog niet besloten is om de binnengrenscontroles volledig op te heffen, kunnen ook andere stappen worden genomen om een begin te maken met het wegnemen van de beperkingen. Zo zouden stelselmatige grenscontroles kunnen worden vervangen door risicogebaseerde grenscontroles of lokale politietiemaatregelen.

Het opheffen van de beperkingen van het vrije verkeer en de grenscontroles vergt onder meer nauwe afstemming tussen de lidstaten. Voorafgaand aan een nieuwe regeling dienen alle lidstaten te worden geïnformeerd en het dient altijd duidelijk te zijn dat selectieve besluiten tot beperking van het reizen van of naar specifieke regio's binnen een lidstaat op geheel objectieve basis worden genomen: resterende beperkingen mogen alleen worden gebaseerd op volksgezondheidsoverwegingen en moeten evenredig en niet-discriminerend van opzet zijn. Als een lidstaat besluit de beperkingen inzake verplaatsingen vanuit en naar een andere lidstaat, dan wel vanuit en naar regio's of gebieden in een andere lidstaat, op te heffen, dan moet die maatregel zonder onderscheid gelden voor alle EU-burgers en ingezetenen van die lidstaat, ongeacht hun nationaliteit, en voor alle delen van de Unie waar de epidemiologische situatie vergelijkbaar is. Bij het opheffen van de controles dient niet alleen de geografische nabijheid van de aangrenzende lidstaten in aanmerking te worden genomen. De betrokken regio's moeten — of ze nu ver uiteen liggen of niet — vergelijkbaar zijn wat betreft de epidemiologische situatie en de toepassing van gezondheidsrichtsnoeren. Een soepele doorreis moet zowel om professionele als persoonlijke redenen worden gefaciliteerd.

Vlot en veilig reizen moet om beroepsmatige redenen mogelijk worden, maar is ook van belang om **persoonlijke redenen**, zoals familiebezoek. De crisis noopte tot een langdurig scheiding van in verschillende lidstaten verblijvende familieleden; in vele gevallen heeft dit in hoge mate bijgedragen tot de bestrijding van het virus. Om recht te doen aan deze bijdrage is het nu zaak ervoor te zorgen dat familieleden uit lidstaten met een vergelijkbare epidemiologische situatie veilig kunnen worden herenigd.

— ***Fase 2 Volledige opheffing van beperkingen en binnengrenscontroles***

In deze laatste fase, waarin de epidemiologische situatie in de EU voldoende gunstig en vergelijkbaar is, worden alle reisbeperkingen en binnengrenscontroles in verband met COVID-19 opgeheven. Wel blijven de nodige gezondheidsmaatregelen (persoonlijke hygiëne, inachtneming van fysieke afstand enz.) van kracht op (delen van) het grondgebied van de lidstaten en worden de uitgebreide voorlichtingscampagnes voortgezet. Alleen wanneer de richtsnoeren met veiligheidsvoorschriften voor de verschillende soorten vervoer en accommodatie worden nageleefd, kan het vrije verkeer van personen, goederen en diensten volledig worden hersteld.

IV. COÖRDINATIEMECHANISMEN

Hoewel de Commissie een ondersteunende en coördinerende rol kan spelen bij het voorbereiden van besluiten om de beperkingen van het vrije verkeer alsook de binnengrenscontroles op te heffen, zijn het de lidstaten die de binnenlandse situatie op grond van bovenstaande criteria beoordelen en het besluit nemen om beperkingen op te heffen. Net als de besluiten tot tijdelijke herinvoering van binnengrenscontroles moeten ook de besluiten tot opheffing van die controles worden genomen in overleg met de andere lidstaten, en in het bijzonder met de lidstaten waarvoor een dergelijk besluit onmiddellijke gevolgen heeft.

Sinds het begin van de uitbraak wisselen de Commissie en de lidstaten regelmatig informatie en goede praktijken uit via een reeks fora, bv. op technisch niveau in de “COVID-19-Informatiegroep — Binnenlandse Zaken” en op politiek vlak door middel van de videoconferenties die de Commissie regelmatig belegt. Het is van het hoogste belang dat de nauwe coördinatie tussen de lidstaten wordt gehandhaafd en dat er op basis van wederzijds vertrouwen verder wordt samengewerkt aan de verwezenlijking van gemeenschappelijke doelstellingen. Die houding moet deel blijven uitmaken van de geleidelijke aanpak. De Commissie zal deze fora dan ook in stand houden voor overleg over het vergemakkelijken en voorbereiden van de besluitvorming inzake de gecoördineerde en gefaseerde opheffing van beperkingen van het vrije verkeer en de binnengrenscontroles.

In het kader van de exitstrategie, de informatie-uitwisseling en de follow-up van de werkzaamheden van de COVID-19-Informatiegroep dient de coördinatie te worden geïntensiveerd om te zorgen voor een gerichte en samenhangende aanpak bij het opheffen van de beperkingen van het vrije verkeer en de binnengrenscontroles overeenkomstig de regels en beginselen van de EU. Tegelijk moeten de lidstaten de nodige flexibiliteit genieten.

Om niet nog een coördinatiemechanisme of -platform in het leven te roepen, stelt de Commissie voor om de concrete aanbevelingen op te stellen binnen de bestaande kaders, die goed functioneren. Daarbij kan gedacht worden aan de geïntegreerde regeling voor politieke crisisrespons (IPCR) van de EU, die nu volledig is geactiveerd. De Raad zou de informele coördinatie tussen de lidstaten en de Commissie kunnen intensiveren, ook voor het opstellen van gerichte aanbevelingen. De Commissie zal uiteraard haar institutionele rol blijven spelen, door onder meer de uitwisseling van informatie en beste praktijken op technisch niveau te blijven faciliteren.

V. CONCLUSIE

In deze mededeling wordt een koers uitgezet ter ondersteuning van de lidstaten bij hun inspanningen om de beperkingen van het vrije verkeer en de binnengrenscontroles op te heffen. Gezien de voortdurend evoluerende, dynamische situatie in verband met de COVID-19-pandemie, blijven de Commissie en lidstaten informatie uitwisselen op technisch niveau en zo nodig zorg dragen voor de follow-up op politiek niveau. Zoals benadrukt in het gezamenlijke stappenplan zal er een zorgvuldig afgestemde, gecoördineerde en geleidelijke aanpak worden gevolgd. Ook zal de Commissie de evenredigheid blijven analyseren van de maatregelen met betrekking tot de binnen- en buitengrenzen en de reisbeperkingen die de lidstaten naar aanleiding van de COVID-19-pandemie hebben vastgesteld. Zij zal verzoeken om onevenredig geachte maatregelen op te heffen.

Het besluit om de vrijheid van verkeer te herstellen door de grenscontroles en reisbeperkingen op te heffen, is uiteraard bijzonder gevoelig. Het gaat echter om een wezenlijk onderdeel van de geleidelijke opheffing van de beperkingen waarmee burgers en bedrijven momenteel worden geconfronteerd. Als dit proces langer duurt dan om redenen van volksgezondheid nodig is, trekt dat niet alleen een zware wissel op de werking van de interne markt, maar ook op de levens van miljoenen EU-burgers die daardoor niet kunnen profiteren van de vrijheid van verkeer — een van de belangrijkste verworvenheden van de Europese Unie. Voor het herstel van de economieën van de EU, en met name de sectoren toerisme en vervoer, is het van cruciaal belang dat de interne markt weer goed werkt.

De Commissie staat klaar om, zodra de omstandigheden dit toelaten, samen met de lidstaten in het kader van de COVID-19-Informatiegroep — Binnenlandse zaken en de geïntegreerde EU-regeling politieke crisisrespons de weg te effenen voor de fasen 1 en 2. Het algemene doel bestaat erin de integriteit van het Schengengebied te herstellen en het vrije verkeer van personen, werknemers, goederen en diensten in de EU weer mogelijk te maken, zonder beperkingen en grenzen.
