

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Deze nota is bedoeld om openbaar gemaakt te worden: **JA**

Aan

Minister VWS

Deadline: 28 september
2021

nota

Coronatoegangsbevijs reizigers uit non-EU landen

TER BESLISSING

Directoraat Generaal
Volksgezondheid
PDC-19

5.1.2e

Opgesteld door

5.1.2e

5.1.2e minvws.nl

Datum

27 september 2021

Kenmerk

3261417-1015888-
PDC19

Uw kenmerk

Zaaknummer

Bijlage(n)

0

1. Aanleiding

Sinds 25 september jl. is het coronatoegangsbevijs (CTB) verplicht voor toegang tot onder andere horeca, evenementen en op culturele plaatsen. Voor toegang tot deze plaatsen is een QR-code nodig. Dit kan de Nederlandse QR-code zijn (coronatoegangsbevijs) of een internationale QR-code (DCC). Dit betekent dat buitenlandse reizigers, wanneer zij niet uit een EU-land komen, hun vaccinatiebevijs niet kunnen gebruiken als CTB in Nederland. Een uitzondering hierop zijn non-EU burgers uit landen die de Europese DCC-equivalentieprocedure hebben doorlopen. De bevijsen uit deze landen zijn equivalent aan de DCC en kunnen door de nationale scan app worden uitgelezen. Op dit moment hebben 16 landen de DCC-equivalentieprocedure doorlopen (waaronder Turkije, Marokko en de vijf dwergstaten grenzend aan de EU). Het VK zit in de laatste fase van de Europese DCC-equivalentieprocedure, maar is tot op heden nog niet aangesloten. Het is niet goed aan te geven wanneer het VK precies zal aansluiten op de DCC; dit is afhankelijk van hoe snel het VK zelf gereed is voor technische aansluiting. De grootste groep non-EU reizigers naar Nederland zijn op dit moment reizigers afkomstig uit het VK.

In de praktijk betekent dit dat de meeste non-EU burgers zich in Nederland elke dag moeten laten testen om horeca, evenementen of culturele plaatsen te bezoeken, ook wanneer zij volledig gevaccineerd zijn. Dit gaat bijvoorbeeld om buitenlandse toeristen en zakenreizigers, maar ook om derdelanders die voor langere tijd in Nederland verblijven maar hier niet woonachtig zijn. Deze mensen hebben hun vaccinatiebevijs in de meeste gevallen wel kunnen gebruiken om toegang te krijgen tot Nederland; non-EU burgers die volledig gevaccineerd zijn en daarvan een bevijs kunnen overleggen, zijn uitgezonderd op het EU-inreisverbod en op de quarantaineplicht voor reizigers uit een zeer hoogrisicogebied. Hiervoor wordt het papieren buitenlandse vaccinatiebevijs geaccepteerd. Het papieren bevijs dat hen toegang heeft verschaft tot Nederland, kan echter niet gebruikt worden voor toegang wanneer zij eenmaal in Nederland zijn. Non-EU burgers die in Nederland wonen, kunnen via de GGD Utrecht een CTB en DCC krijgen. Veel vragen die binnenkomen bij de helpdesk gaan hierover; andere departementen vragen ook aandacht voor dit vraagstuk.

Voor het geschetste vraagstuk zijn een aantal mogelijke opties verkend. Alle verkende opties kennen juridische en/of operationele uitdagingen.

Datum
27 september 2021
Kenmerk

2. Geadviseerd besluit

1. Bent u akkoord met het in stand houden van het huidig beleid, waarbij gevaccineerde non-EU burgers in Nederland enkel toegang kunnen krijgen tot faciliteiten waarvoor een CTB vereist is wanneer zij beschikken over een nationale QR-code (dat betekent dat zij zich in de praktijk dus moeten laten testen voor een bezoek aan CTB-plichtige faciliteiten)?
2. Wanneer beslispunt 1 niet akkoord is, welke van de onderstaand gepresenteerde opties heeft de voorkeur voor nadere uitwerking?

3. Kernpunten

Op dit moment dienen de meeste reizigers uit derdelanden zich voor ieder bezoek aan de horeca, congres, evenementen ect. te laten testen, omdat buitenlandse vaccinatiebewijzen (met uitzondering van DCC's) niet geaccepteerd worden voor toegang. Voor een eventueel alternatief voor het geschetste vraagstuk is een viertal mogelijke opties verkend. Alle verkende opties kennen juridische en/of operationele uitdagingen:

1. Het accepteren van buitenlandse vaccinatiebewijzen aan de deur
2. Het verstrekken van een nationale QR-code aan derdelanders op vertoon van het papieren buitenlandse vaccinatiebewijs (via een fysieke balie of digitaal portaal)
3. Het verstrekken van een stempel aan non-EU burgers waarmee de vaccinatieverklaring geaccepteerd kan worden als CTB
4. Het maken van bilaterale afspraken met derde landen mbt de acceptatie van buitenlandse QR-codes

4. Toelichting

Om het voor non-EU burgers mogelijk te maken om hun buitenlandse vaccinatiebewijs te kunnen gebruiken voor faciliteiten waarvoor een CTB is vereist, kunnen vier opties worden overwogen:

1. Het accepteren van buitenlandse vaccinatiebewijzen aan de deur

Op dit moment wordt aan deur van bijvoorbeeld de horeca en evenementen alleen een QR-code geaccepteerd die uitgelezen kan worden door de nationale scan app (nationale QR-code of DCC). Er zou gekozen kunnen worden voor het additioneel ook accepteren van papieren bewijzen uit derde landen (bv. bij mensen met een buitenlands paspoort) bij de deur voor toegang tot faciliteit waarvoor een CTB vereist is. Voor deze optie is wijziging van wet- en regelgeving nodig.

Voordelen

- Non-EU burgers kunnen op deze manier met hun vaccinatiebewijs toegang krijgen tot de horeca, evenementen ect. zonder dat er een apart proces opzet hoeft te worden voor de uitgifte van nationale QR-codes aan non-EU burgers.

- De vaccinatiebewijzen die geaccepteerd worden voor inreizen en het CTB worden hiermee in één lijn gebracht. Hiermee vervalt de huidige situatie waarbij buitenlandse vaccinatiebewijzen wel worden geaccepteerd voor inreizen, maar niet voor nationaal gebruik.

Datum
27 september 2021
Kenmerk

Nadelen

- De wet bepaalt dat een CTB wordt gecontroleerd met een door VWS beschikbaar gestelde applicatie (art. 58re lid 3 Wpg). Zo'n applicatie zal geen papieren bewijzen uit derde landen kunnen lezen en kwalificeren voor toegang. Om dergelijke bewijzen op een andere manier te kunnen controleren, is een wetswijziging nodig.
- Verder is bij ministeriële regeling bepaald hoe een schriftelijk CTB eruit ziet. Het is een QR-code (art. 6.28 Trm). Voor het kunnen accepteren van een andersoortig schriftelijk CTB is in feite een wijziging van de Trm nodig.
- Papieren vaccinatiebewijzen uit derde landen zien er per land anders uit en ook per land bestaan er verschillende formats. Dit grote aantal aan formats maakt dat deze bewijzen moeilijk te valideren zijn. Bij controle aan de deur is het vrijwel onmogelijk om een dergelijk bewijs goed te valideren en te controleren op echtheid. Hiermee is de kans op fraude aanzienlijk groter wanneer gekozen wordt voor deze optie en wordt de controlelast aan de deur te zwaar (deze bewijzen kunnen immer niet worden gescand).
- Nederlanders moeten op dit moment een papieren QR-code aanvragen wanneer zij deze niet digitaal kunnen tonen. Zij kunnen bijvoorbeeld hun vaccinatiebewijs of het gele boekje niet gebruiken voor toegang. De vereisten voor derdelanders zouden met deze optie soepeler zijn dat voor Nederlanders.

Voorlopige conclusie: deze optie is (op korte termijn) niet uitvoerbaar.

2. Het verstrekken van een nationale QR-code aan derdelanders op vertoon van het papieren buitenlandse vaccinatiebewijs (via een fysieke balie of digitaal)

Om onder de geldende voorwaarden van het CTB toegang te kunnen krijgen tot faciliteiten waarvoor een CTB vereist is, is het noodzakelijk om te beschikken over een nationale QR-code, een DCC of een door de EU daarmee gelijkgesteld bewijs. Er zou gekeken kunnen worden naar de mogelijkheid tot het verstrekken van een nationale QR-code aan derdelanders op vertoon van het buitenlandse papieren vaccinatiebewijs. De controle van het papieren bewijs vindt dan niet plaats aan de deur, maar al in een eerder stadium. Hierdoor kan een nauwkeuriger proces worden opgezet voor de controle van deze bewijzen, alvorens het verstrekken van de nationale QR-code. Er kan gedacht worden aan een fysieke balie voor de uitgifte van nationale QR-codes (bijvoorbeeld op Schiphol en/of andere strategische plaatsen met veel inkomende reizigers) of een digitaal proces. Het opzetten van een digitaal proces is in lijn met de oplossing waarvoor Frankrijk gekozen heeft. Frankrijk heeft een digitaal portal opgezet waar buitenlanders een *pass sanitaire* kunnen aanvragen. De reiziger dient dan online een kopie van het vaccinatiebewijs en het identiteitsbewijs te uploaden, waarna de reizigers na verificatie de nationale QR-code per mail ontvangt. In Nederland is gekozen voor een fysieke uitgifte van DCC's en CTB's aan in derdelanden gevaccineerden door

de GGD Utrecht; deze voorziening is er voor mensen die in Nederland wonen en voor Nederlanders die in een derde land wonen en daar zijn gevaccineerd.

Datum
27 september 2021

Kenmerk

Voordelen

- Met deze optie kunnen non-EU burgers met een papieren vaccinatiebewijs ook een nationale QR-code krijgen. Hiermee kunnen zij toegang krijgen tot faciliteiten waar een CTB voor vereist is, zonder dat zij zich bij elk bezoek dienen te laten testen.

Nadelen

- Voor deze optie is het nodig dat een grondslag voor gegevensverwerking bestaat. Dit zal afhankelijk zijn van de vraag wie deze gegevens verwerkt. Is dat één van de partijen voor wie al een wettelijke grondslag tot gegevensverwerking bestaat of wordt dit een nieuwe partij? In het eerste geval zou het kunnen gaan om de minister of het RIVM (art. 58re lid 6 Wpg). Met een ruime interpretatie van de wet zou daar ook de GGD die tot taak heeft om DCC's te verstrekken onder kunnen vallen. Indien een andere partij hier een taak krijgt toebedeeld, moet in de Wpg een grondslag voor gegevensverwerking worden opgenomen en dat vergt wetswijziging.
- Voor het introduceren van een digitaal proces geldt bovendien dat dient te worden bedacht hoe de controle op de identiteit en de betrouwbaarheid van het vaccinatiebewijs wordt vormgegeven.
- In de Trm is geregeld dat het verzoek om een CTB met betrekking tot een in een derde land toegediende vaccinatie slechts door personen met de Nederlandse identiteit of personen die in Nederland woonachtig zijn kan plaatsvinden. Het vergt aanpassing van de Trm als ook voor anderen een CTB uitgegeven zou gaan worden.
- In beide gevallen krijgt een non-EU-burger enkel een CTB en geen DCC. Om hen ook een DCC te kunnen verstrekken, is een algemene maatregel van bestuur nodig om het Tijdelijk besluit DCC aan te passen.
- Het opzetten van een fysieke balie waar non-EU burgers een nationale QR-code kunnen krijgen op vertoon van het buitenlandse papieren vaccinatiebewijs vraagt veel van de uitvoering. Volgens inschatting van Schiphol komen er dagelijks 14.000 reizigers aan die mogelijk aanspraak zouden willen maken op deze faciliteit. Waarschijnlijk zullen niet al deze reizigers gebruik maken van deze faciliteit, maar het is duidelijk dat het om een zeer omvangrijke groep zal gaan. Schiphol geeft hierbij aan dat dit mogelijk leidt tot opstoppingen en problemen met de doorstroom op de luchthaven. Ook kan Schiphol niet de enige plaats zijn waar deze faciliteit wordt aangeboden. Niet alle reizigers uit derde landen komen aan op Schiphol en hiermee heeft het aanbieden van deze faciliteit op Schiphol mogelijk een ongewenst aanzuigend effect op de luchthaven.
- Het opzetten van een digitaal proces vergt eveneens de nodige ontwikkeling en uitvoering. Zeker om de nodige waarborgen te realiseren dat een CTB alleen wordt uitgegeven aan degenen die daarvoor in aanmerking komen. Denk bijvoorbeeld aan het vaststellen van de identiteit van betrokkene.

Voorlopige conclusie: deze optie zou juridisch haalbaar zijn wanneer de gegevensverwerker VWS, het RIVM of de GGD is. Gezien de taak die de GGD nu reeds uitvoert voor het verstrekken van certificaten aan personen die in derde

landen zijn gevaccineerd, ligt het voor de hand ook voor de groep reizigers daarbij aan te sluiten. Deze optie vraagt de nodige ontwikkeling en uitvoering (zowel bij een digitaal portal, als bij een fysieke balie)

Datum
27 september 2021
Kenmerk

3. Het verstrekken van een stempel aan non-EU burgers waarmee een vaccinatieverklaring geaccepteerd kan worden als CTB

De meeste non-EU burgers dienen bij het inreizen naar Nederland een vaccinatieverklaring in te vullen. Dit is een zelfverklaring waarop de reizigers de gegevens van de het originele vaccinatiebewijs invult (type vaccin, aantal doses, datum van vaccinatie ect). De KMar controleert deze vaccinatieverklaringen bij binnenkomst, wanneer de reiziger gebruik maakt van de uitzondering op het Europees inreisverbod met het vaccinatiebewijs. In 1 op de 10 gevallen controleert de KMar ook het onderliggende vaccinatiebewijs. Er zou voor gekozen kunnen worden om deze vaccinatieverklaring met een stempel, aanvullend op het originele vaccinatiebewijs te accepteren als CTB. De stempel kan de reiziger in deze optie verkrijgen bij een speciaal ingerichte balie.

Voordelen

- Met deze optie vindt de controle op het papieren vaccinatiebewijs vooraf plaats en niet aan de deur. Aan de deur hoeft alleen de vaccinatieverklaring met stempel (standaard format) gecontroleerd te worden.

Nadeel

- Ook deze optie blijft fraudegevoelig. Een papieren vaccinatieverklaring met stempel is gemakkelijker te vervalsen dan de QR-code van het CTB.
- Ook in deze optie is het noodzakelijk om een fysiek proces te ontwikkelen, waar de reiziger een stempel kan verkrijgen, met mogelijke problemen rondom de doorstroom op de luchthaven tot gevolg. Ook dient een uitvoerende partij voor de afgifte van de stempels gevonden te worden.
- De wet bepaalt dat een CTB wordt gecontroleerd met een door VWS beschikbaar gestelde applicatie (art. 58re lid 3 Wpg). De huidige applicatie kan geen gestempelde verklaring lezen en kwalificeren voor toegang.
- Verder is bij ministeriële regeling bepaald hoe een schriftelijk CTB eruit ziet. Het is een QR-code (art. 6.28 Trm). Voor het kunnen accepteren van een andersoortig schriftelijk CTB is een wijziging van de Trm nodig.
- Voorts is aanpassing van de Trm nodig omdat de kring van personen die een CTB kan verzoeken met betrekking tot een in een derde land toegediend vaccin, wordt uitgebreid.
- Gestempelde code verhoudt zich strikt genomen niet tot het voorschrift dat uit het CTB niet mag worden afgeleid of iemand gevaccineerd, hersteld of getest is.

Voorlopige conclusie: Deze optie is (op korte termijn) niet uitvoerbaar.

4. Het maken van bilaterale afspraken met derde landen mbt de acceptatie van buitenlandse QR-codes

Er bestaat eventueel de mogelijkheid om bilaterale afspraken te maken met derde landen t.b.v. de acceptatie van digitale bewijzen uit derde landen. Er is dan een technische aanpassing nodig om deze digitale bewijzen te kunnen uitlezen. Frankrijk heeft een dergelijke bilaterale afspraak met het VK gemaakt en

accepteert als gevolg de QR-code uit het VK. Deze optie is alleen mogelijk wanneer het land in kwestie digitale bewijzen uitgeven. De VS geeft bijvoorbeeld alleen papieren bewijzen uit waardoor erkenning van deze bewijzen als CTB niet mogelijk is. Door bilaterale afspraken te maken wordt ook de Europese equivalentieprocedure ondermijnd.

Datum
27 september 2021
Kenmerk

a. Financiële en personele gevolgen

Nog niet te bepalen

b. Juridische aspecten haalbaarheid

b1. Grondslag gegevensverwerking

In de Wpg is geregeld wie ten behoeve van het CTB persoonsgegevens mag verwerken. Wanneer andere dan de reeds in de wet genoemde partijen in het kader van een service voor inreizigers gegevens gaan verwerken, moet hier een nieuwe verwerkingsgrondslag voor worden opgenomen. Dit vergt wetsaanpassing.

Binnen de huidige wettelijke kaders zijn onder meer de volgende partijen aangewezen (voor zover hier van belang):

- de MVWS
- het RIVM
- de toediener van de vaccinatie
- de gevaccineerde persoon
- personen of organisaties die taken uitvoeren in het kader van de DCC-verordening, zoals (op dit moment) GGD-Utrecht.

De vormgeving van het in te richten proces is derhalve bepalend voor de juridische vervolgstappen en het daarbij horende proces.

b2. *Aanpassing wet- en regelgeving*

Optie 1 vergt wetsaanpassing in verband met het feit dat de wet voorschrijft dat het CTB wordt gelezen met een ter beschikking gestelde applicatie. Ook voor optie 3 geldt, dat afhankelijk van de te maken keuzes, wetswijziging nodig is.

Alle opties vragen om aanpassingen in de Trm. Dergelijke wijzigingen moeten worden afgestemd met J&V en BZK. Het eerstvolgende aanpassingsmoment is nu voorzien begin november. Echter, indien noodzakelijk, is eerdere aanpassing mogelijk.

c. Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)

Intern afgestemd met WJZ

d. Gevolgen administratieve lasten

n.v.t.

e. Toezeggingen

n.v.t.

f. Fraudetoets

Alle gepresenteerde opties maken fraude met vaccinatiebewijzen voor nationale toegang tot horeca, evenementen, culturele vertoningen ect makkelijker. Bovendien "verrommelen" de opties de handhaving.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
n.v.t.

Datum
27 september 2021
Kenmerk