

Reisadviezen en risicoindeling na opheffing generiek negatief reisadvies – landen binnen de EU

Inleiding

Tijdens de MCC van 23 maart jl. is ingestemd met verlenging van het generiek negatief reisadvies tot 15 mei. Daarnaast is de wens uitgesproken om na 15 mei over te stappen van een generiek naar een landenspecifiek reisadvies, indien de epidemiologische situatie het toelaat. Op 3 mei wordt hier in de MCC een besluit over genomen. In dit document treft u een interdepartementaal voorstel van VWS, BZ en IenW, waarin het beoordelingskader voor het landenspecifiek reisadvies uitgewerkt is. In deze notitie wordt uitsluitend naar de landen binnen de EU gekeken, buiten de EU wordt de EU-veiligelandenlijst en het inreisverbod gevolgd. Bovendien is er voor een groot deel van de wereld momenteel onvoldoende data voor een adequate beoordeling door het RIVM. Het DO wordt derhalve gevraagd om:

1. Een keuze te maken tussen een risicobeoordeling per regio of per land.
2. Te besluiten om eilanden te beoordelen op basis van de ECDC-regio waar zij toe behoren.
3. Akkoord te gaan met het gebruik van groene, gele en oranje classificatie afhankelijk van voorgestelde signaalwaarden
4. Te besluiten of dit nader ter besluitvorming geagendeerd dient te worden in het DOC, ACC en/of MCC.

Algemeen

Vorig jaar is nadrukkelijk voor vakantiegangers bepaald dat een verplichte (zelf)quarantaine bij aankomst in een land niet valt te vereenzelvigen met het doel van vakantie vieren. Om die reden werd de classificatie van die landen met dergelijke inreisbeperkende maatregelen op 'oranje' gehouden. Gezien de eigen verantwoordelijkheid van de reiziger wordt men echter in staat geacht zelf die afweging te kunnen maken. Daarom is besloten om tot de volgende werkwijze over te gaan wanneer het generiek reisadvies wordt beëindigd:

De reisadviezen voor landen binnen de EU zullen door BZ worden opgesteld aan de hand van de volgende twee criteria:

1. Zijn Nederlanders er welkom (is er geen inreisverbod)?
2. Is de actuele COVID-gezondheidssituatie in het land veilig genoeg? (Te beoordelen door RIVM)

Wanneer aan beide criteria wordt voldaan, kan het reisadvies (per regio of per land) worden afgeschaald van 'oranje' naar 'geel' of 'groen'. Daarbij vervallen de criteria die vorig jaar werden gebruikt, namelijk (i) of er quarantainemaatregelen zijn voor inreizende Nederlanders; en (ii) of er vrij gereisd kan worden binnen het land. De aanwezigheid van inreismaatregelen (zoals quarantaine) heeft daarmee niet langer effect op de kleurclassificatie. Informatie over inreis en andere maatregelen in een land worden natuurlijk wel meegenomen in de tekst van het reisadvies.

1. Regionale indeling

Op dit moment beoordeelt het RIVM de landen binnen de EU zoveel mogelijk per *regio*. De wekelijkse analyse van het RIVM ligt ten grondslag aan het dringend advies tot thuisquarantaine; dit advies geldt voor reizigers uit regio's die door het RIVM als onveilig worden beoordeeld. Hierbij wordt zo veel mogelijk per regio gedifferentieerd, tenzij het RIVM het gehele land als onveilig beoordeelt bijvoorbeeld vanwege een hoge gemiddelde incidentie voor het gehele land.

Het aanwijzingsbesluit hoogrisicogebieden dat ten grondslag ligt aan de testverplichting voor reizigers gaat tot nu toe uit van een risicoindeling per *land*. Wanneer het RIVM beoordeelt dat een land geheel als veilig kan worden gezien, vallen reizigers uit dit betreffende land niet meer onder de testverplichting. Zowel de aanwijzing van een onveilige regio als aanwijzing van een land tot hoogrisicogebied leiden tot een oranje classificatie van het reisadvies (alleen noodzakelijke reizen)

Wanneer het generiek reisadvies wordt opgeheven is het noodzakelijk om één lijn te kiezen met betrekking tot de aanwijzing van (zeer-) hoogrisicogebieden. Hierbij dient een afweging te worden gemaakt tussen de wens om regionaal te kunnen beoordelen en de praktische uitvoerbaarheid voor de test- en quarantaineverplichting, alsmede de communicatie naar de burger. Hiervoor zijn twee opties mogelijk:

- **Optie 1: Risicobeoordeling per regio (ambtelijke voorkeur)**

Bij deze optie gelden de volgende uitgangspunten:

- Comply or explain. Het RIVM beoordeelt een land per regio, waarbij zoveel mogelijk aangesloten wordt bij de regionale indeling en risicoschatting van het ECDC (Comply). Indien er geen of onvoldoende gedetailleerde informatie beschikbaar is, betekent dit dat er wordt aangesloten bij een grotere regio waar wel goede informatie over beschikbaar is. Indien het RIVM om welke reden dan ook afwijkt van de ECDC inschaling, kan dit toegelicht worden (bijvoorbeeld vanwege de reisanamnese in Nederland) (Explain).
 - Reizigers uit regio's die door het RIVM als gebied zonder verhoogd risico worden verklaard – en daarmee een groen/geel BZ-reisadvies hebben – vallen niet onder de testverplichting en de quarantaineverplichting bij aankomst in Nederland.
 - Reizigers uit regio's die door het RIVM als gebied met verhoogd risico worden verklaard – en daarmee een BZ-oranje reisadvies hebben – vallen wel onder de testverplichting (en in het geval van zeer hoogrisicogebied ook quarantaineverplichting) bij aankomst in Nederland.
- Op dit moment geldt dat wanneer een reiziger op het vliegtuig, trein, boot of bus (hierna: georganiseerd vervoer) stapt in een hoogrisicogebied hij een negatieve test moet kunnen tonen voor vertrek en het dringend advies krijgt in quarantaine te gaan in Nederland. Voor de automobilist (hierna: privévervoer) die vertrekt uit een hoogrisicogebied geldt de negatieve testverplichting op dit moment nog niet, wel wordt hij dringend verzocht in quarantaine te gaan na aankomst. Momenteel wordt gewerkt aan een wetswijziging om de quarantaine te verplichten voor alle reizigers uit zeerhoogrisicogebieden en de negatieve testverplichting ook te laten gelden voor privévervoer uit hoogrisicogebieden.
- Voor zowel georganiseerd vervoer als privévervoer geldt dat de *vertreklocatie* leidend dient te zijn voor het wel of niet hoeven te overleggen van een negatieve test en de quarantaineverklaring (opvolging quarantaineplicht). Voor het georganiseerde vervoer staat dit gelijk aan de opstaplocatie. Voor het privévervoer staat dit gelijk aan de locatie waar de reis naar Nederland start. Als dit een (zeer) hoogrisicogebied is dan zijn de test-en quarantainemaatregelen/verplichtingen op deze reizigers van toepassing, ook al reist de automobilist door regio's/landen die veilig zijn. NB Wanneer een automobilist vertrekt vanuit een niet-risicogebied maar tijdens de doorreis onveilige regio's/landen doorkruist, dan gelden de test- en quarantainemaatregelen niet, zolang (i) deze reiziger niet stopt in deze gebieden om bijv. te overnachten en (ii) een per ministeriële regeling bepaald aantal dagen aangesloten in een gebied te hebben verbleven die niet is aangewezen als (zeer) hoogrisicogebied.
- Wanneer de gemiddelde incidentie van het gehele land boven de vastgestelde drempelwaarde uitkomt (zie kopje drempelwaardes), of het gehele land niet aan één van de andere vastgestelde criteria voldoet (zie criteria), wordt het gehele land onveilig beoordeeld. Dit kan ook het geval zijn wanneer een groot deel van de regio's onveilig wordt verklaard en het RIVM hierdoor van mening is dat het hele land als onveilig beschouwd moet worden. In de praktijk zal een groot aantal onveilige regio's zich echter vertalen in een hogere gemiddelde incidentie voor het gehele land.
- Wanneer de gemiddelde incidentie van het gehele land onder de vastgestelde drempelwaarde uitkomt, wordt er per regio beoordeeld. Uitzondering hierbij kan zijn dat het RIVM van mening is dat tóch het hele land als onveilig beoordeeld moet worden, zoals hierboven toegelicht.

- o Het RIVM brengt, zoals nu ook gebeurt, wekelijks een advies uit. Op basis van dit advies worden de reisadviezen (indien nodig) per regio aangepast.

Overwegingen

- o Een risicobeoordeling per regio draagt bij aan de **proportionaliteit** van de test- en quarantainemaatregel voor reizigers uit hoogrisicogebieden; reizigers die daadwerkelijk in een onveilig gebied hebben verbleven dienen te voldoen aan de test- en quarantainemaatregelen.
 - o Daarbij doet een regionale beoordeling recht aan de grote **regionale verschillen** die binnen een (groot) land aanwezig kunnen zijn en het feit dat reizigers veelal naar een specifiek gebied op vakantie gaan..
 - o Ook sluit een regionale beoordeling beter aan bij de **Europese Raadaanbevelingen** over een gecoördineerde aanpak van beperkingen van het vrije verkeer ten tijde van de COVID-19 pandemie en bij reisadviezen van andere landen. Deze raadsaanbeveling stelt dat geen maatregelen opgelegd zouden moeten worden aan reizigers uit gebieden met een groene kleur op de ECDC-kaart; een regionale nationale beoordeling maakt aansluiting bij deze Raadsaanbeveling beter mogelijk.
 - o Een regionale beoordeling sluit aan bij de **ECDC-kaart**, die hanteert ook een systematiek van regio's i.p.v. landen. Dit is de kaart die door de vervoerssector ook veelvuldig wordt geraadpleegd.
 - o Met risicobeoordeling per regio wordt de controle op de testverplichting en de quarantaineverplichting echter ingewikkelder, alsmede de communicatie naar de burger.
 - o Voor reizigers per georganiseerd vervoer geldt daarom dat de plaats van vertrek bepalend is; het is niet na te gaan in welke regio de reiziger heeft verbleven.
 - o Als de plaats van vertrek niet leidend is, wordt controle op de test- en quarantaineverplichting lastiger voor bepaalde modaliteiten.
- **Optie 2: Risicobeoordeling per land**

Bij deze optie gelden de volgende uitgangspunten:

- o Het RIVM geeft een risicobeoordeling voor het gehele land, gebaseerd op een landelijk gemiddelde. Er wordt hierbij niet gedifferentieerd naar regio.
- o Het reisadvies wordt voor het gehele land aangepast; hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen regio's. Voorbeeld: Zuid-Frankrijk kent geen verhoogd risico, maar de rest van Frankrijk wel; met een landenspecifieke beoordeling kleurt heel Frankrijk dan oranje indien het gemiddelde van Frankrijk boven de drempelwaarde ligt (ditzelfde geldt ook bij optie 1).
- o Reizigers uit *landen* die waarvan het RIVM aangeeft dat er geen verhoogd risico is, en daarmee een groen/geel reisadvies hebben, vallen niet onder de test- en quarantaineverplichtingen bij aankomst in Nederland.
- o Reizigers uit *landen* die door het RIVM als verhoogd risico worden aangemerkt – en daarmee een oranje reisadvies hebben – vallen wel onder de test- en quarantainemaatregelen bij aankomst in Nederland.

Overwegingen

- o Een risicobeoordeling per land schept **helderheid** naar de reiziger en vereenvoudigt de communicatie. Het is in één opslag duidelijk naar welk land veilig gereisd kan worden en aan welke verplichtingen de reiziger dient te voldoen bij aankomst in Nederland. Alle reizigers die vanuit land A naar Nederland reizen dienen voor vertrek te beschikken over een negatieve testuitslag en gaan in quarantaine bij terugkomst in Nederland.
- o Een risicobeoordeling per land bevordert de praktische **uitvoerbaarheid** van de controle op de test- en quarantainemaatregel. Het is niet na te gaan in welke regio de reiziger

verbleef. Dit neemt niet weg dat het kan voorkomen dat men uit een ander land terugreist met het vliegtuig, de boot, bus of trein, dan waar men verbleef. Daarnaast is het lastig wanneer mensen verblijven in een van de vele Europese grensstreken, zoals bijvoorbeeld de Pyreneeën, de Alpen of de Elzas.

- Deze optie brengt echter een **proportionaliteitsvraagstuk** met zich mee; ook reizigers uit veilige regio's dienen te voldoen aan de testverplichting en de quarantaineverplichting bij terugkomst in Nederland wanneer de situatie in andere regio's van het land als onveilig wordt beoordeeld.
- Het is lastig te bepalen welke voorwaarden er moeten gelden om een heel land als onveilig aan te merken. Is dit bij een gemiddelde nationale drempelwaarde, of ook als een aantal regio's een zeer hoge incidentie hebben?
- Nederland wijkt met deze optie mogelijk af van andere Europese landen die regionaal adviseren (maar hier mogelijk geen juridische consequenties aan verbinden).
- Landspecifiek beoordelen zorgt voor ongelijk speelveld in de internationale vervoerdersmarkt, wanneer buurlanden wel de ECDC-lijst volgen en hiermee regionaal adviseren.

2. Eilanden

De ervaring leert dat de epidemiologische situatie op eilanden kan verschillen van die van het vasteland. Het voorstel is om ook hier aan te sluiten bij de ECDC-indeling. Dit betreft de volgende eilanden(groepen): Corsica, Sicilië, Sardinië, Azoren, Madeira, Canarische eilanden en Balearen.

Dit komt ook grotendeels overeen met de reisbewegingen: veel reizigers bezoeken die eilanden zonder naar het vasteland te gaan. Eilanden voor de kust van bijv. Kroatië/Zweden (in nauw contact met vasteland) worden wel meegenomen in het nationale of regionale reisadvies van het desbetreffende land of ECDC-regio. De Griekse eilanden worden, eveneens overeenkomstig met de werkwijze van het ECDC, in de volgende regio's ingedeeld:

1. Noord-Egeïsche eilanden: (o.a.) Chios, Ikaria, Lesbos, Limnos, Samos.
2. Zuid-Egeïsche eilanden: (o.a.) Andros, Kalymnos, Karpathos, Kea - Kythnos, Kos, Mykonos, Milos, Naxos, Paros, Rodos, Syros, Thira, Tinos.
3. Ionische eilanden: (o.a.) Ithaka, Kefalonia, Korfoe, Kythira, Lefkada, Paxi, Zakynthos.
4. Kreta, incl. (o.a.) Gavdos, Gavdopoula.

3. Signaalwaarden RIVM en kleurcoderingen

Het RIVM blijft de bestaande indicatoren gebruiken om tot een advies te komen, te weten:

- 1) Aantal vastgestelde besmettingen/100.000 inwoners/ 14 dagen.
- 2) Aantal uitgevoerde testen/100.000 inwoners/dag.
- 3) Het percentage van de afgenomen testen dat positief is.
- 4) De trend van aantallen besmettingen en afgenomen testen.
- 5) Aantal meldingen van COVID-19-gevallen met een recente reisgeschiedenis naar dat land.

Daarnaast kijkt het RIVM ook naar signalen van uitbraken en verheffingen en gerelateerde maatregelen in landen, waaronder de aanwezigheid van zorgelijke mutaties.

Het percentage van gevaccineerde personen is geen indicator, het RIVM heeft aangegeven dat je dit naar verwachting terug zal zien in de incidentie. Daarbij is het van groter belang wat het percentage gevaccineerden in Nederland is dan wat het percentage gevaccineerde in het land van bestemming is.

Op dit moment wordt voor punt 1 een drempelwaarde gebruikt van 100/100.000/14 dagen, dit sluit aan bij de risico inschaling van veiligheidsregio's in Nederland, vanaf een incidentie van meer dan 100/100.000/14 dagen gaat een regio naar risiconiveau 'ernstig'. Het voorstel is om ook op dit punt aan te sluiten bij de ECDC, en de kleurcodering (wanneer alleen naar de incidentie gekeken wordt) als volgt in te schalen:

Geen hoogrisicogebied: 0 – 25 besmettingen per 100.000 inwoners / 14 dagen: Groen

Geen hoogrisicogebied: 25-150 besmettingen per 100.000 inwoners / 14 dagen: Geel
 Hoogrisicogebied: >150 besmettingen per 100.000 inwoners / 14 dagen: Oranje

Zeer hoogrisicogebied: > XXX¹ besmettingen per 100.000 inwoners / 14 dagen, aanwezigheid van VOC's of afwezigheid van betrouwbare informatie: nog nader te bepalen welke invloed dit heeft op de kleur van de reisadviezen.

I.t.t. vorig jaar toen de groene classificatie niet gebruikt werd voor de COVID-reisadviezen om veilige landen aan te duiden, om te signaleren dat de situatie volatiel was en elk moment weer kon veranderen, is het voorstel de groene kleur nu wel te gebruiken. Dit om kleurinflatie te voorkomen en te kunnen differentiëren tussen landen waar het echt beter gaat en landen waar er een risico is op terugval naar 'oranje'.

In het BWO van 14 april jl. is besloten dat de quarantaineverplichting geldt voor zeer hoogrisicogebieden, en de testverplichting vanaf hoogrisicogebied. Bij een oranje reisadvies moet dus gekeken worden naar de tekst van het reisadvies, daar zal in vermeld worden of er alleen een testverplichting van kracht is, of ook een quarantaineplicht. Communicatiegewijs is dit wel een uitdaging.

Proces

Het RIVM brengt elke maandag de wekelijkse inventarisatie veilige landen binnen de EU uit. VWS stuurt dit advies door aan BZ. BZ is vervolgens verantwoordelijk voor de aanpassing van de reisadviezen. In beginsel is afgesproken dat aanpassing van reisadviezen op grond van het RIVM advies apolitiek is, en er dus geen formele besluitvorming over plaats hoeft te vinden. Indien nodig kan uiteraard in urgente situaties ook om een spoedadvies gevraagd worden.

Op basis van het RIVM-advies zal ook het Aanwijzingsbesluit hoogrisicogebieden aangepast moeten worden. Dit besluit kan veelal op dinsdag getekend worden, waarna het op woensdag of donderdag in de Staatscourant gepubliceerd kan worden. Bij ingang van de wijziging wordt rekening gehouden met de benodigde tijd om een testafpraak te maken en de uitslag af te wachten.

Overzicht voorgestelde risicobeoordeling met maatregelen

	Geen risicogebied (op basis van RIVM-advies)	Hoogrisicogebied (op basis van RIVM-advies)	Zeep hoogrisicogebied (op basis van RIVM-advies)
Testregime	Geen	NAAT-test	NAAT-test + in sommige gevallen een antigeentest
Quarantaineregime	Geen	Dringend advies	Verplicht

NB. De maatregelen bij terugkeer worden bepaald door de risicobeoordeling van het RIVM en de aanwijzing van VWS, het BZ-reisadvies heeft hier geen effect op.

¹ Deze waarde moet nog worden vastgesteld.