

Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met differentiatie in coronatoegangsbewijzen (Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om te kunnen differentiëren in het met een coronatoegangsbewijs aan te tonen resultaat, zodat deelname aan activiteiten of toegang tot voorzieningen in bepaalde situaties slechts kan worden geboden met een coronatoegangsbewijs op basis van vaccinatie tegen het coronavirus of herstel van een infectie met dat virus;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

Artikel 58ra van de Wet publieke gezondheid wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. in onderdeel a wordt "een vergelijkbare kans op overdracht" vervangen door "ten hoogste een vergelijkbare kans op overdracht";
 - b. aan onderdeel b wordt toegevoegd "voor zover de regels zijn gesteld op het terrein van het onderwijs, bedoeld in het derde lid".
2. Het negende lid komt te luiden:
 9. Regels als bedoeld in het eerste lid gelden niet voor personen die:
 - a. vanwege een beperking of een ziekte geen test kunnen ondergaan of als gevolg van een test ernstig ontregeld raken, indien uitsluitend of onder meer met een testuitslag deelgenomen kan worden aan activiteiten of toegang verkregen kan worden tot voorzieningen. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de toepassing van deze uitzondering, in ieder geval met betrekking tot de vaststelling dat een persoon vanwege een beperking of ziekte geen test kan worden afgenomen en met betrekking tot de deelname aan of toegang tot activiteiten of voorzieningen voor deze personen;
 - b. om medische redenen niet gevaccineerd kunnen worden tegen het virus SARS-CoV-2, indien uitsluitend na vaccinatie tegen het virus SARS-CoV-2 of herstel van een infectie met dat virus deelgenomen kan worden aan activiteiten of toegang verkregen kan worden tot voorzieningen. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de toepassing van deze uitzondering, in ieder geval met betrekking tot de vaststelling dat een persoon om medische redenen niet gevaccineerd kan worden en met betrekking tot de deelname aan of toegang tot activiteiten of voorzieningen voor deze personen, waarbij kan worden bepaald dat beschikt dient te worden over een testuitslag.

Artikel II

Indien het bij koninklijke boodschap van [PM: datum] ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met uitbreiding van de tijdelijke regels over de inzet van coronatoegangsbewijzen ten aanzien van personen die beroeps- of bedrijfsmatig werkzaamheden verrichten en bezoekers (Tijdelijke wet uitbreiding coronatoegangsbewijzen) (Kamerstukken [PM: kamerstuknummer]) tot wet is of wordt verheven en artikel I, onderdeel C, van die wet:

- a. eerder in werking treedt of is getreden dan deze wet, wordt artikel I van deze wet als volgt gewijzigd:
 1. Onderdeel 1, onder b, komt te luiden:
 - b. aan onderdeel b wordt toegevoegd "voor zover de regels zijn gesteld:

- 1°. op het terrein van het onderwijs, bedoeld in het derde lid;
 - 2°. ten aanzien van de arbeidsplaats, bedoeld in het achtste, negende of tiende lid;
of
 - 3°. de andere terreinen, bedoeld in het elfde lid, voor zover geen sprake is van een wettelijke verplichting tot het beschikken over een resultaat of het een essentiële voorziening betreft".
2. Onderdeel 2 wordt als volgt gewijzigd:
- a. in de aanhef wordt "Het negende lid" vervangen door "het twaalfde lid";
 - b. het voorgestelde negende lid wordt vernummerd tot twaalfde lid;
 - c. in de aanhef van het voorgestelde twaalfde lid (nieuw) wordt na "Regels als bedoeld in het eerste lid" vervangen door "Regels als bedoeld in dit artikel".
- b. later in werking treedt dan deze wet, wordt na artikel I, onderdeel C, subonderdeel 1, van die wet een onderdeel ingevoegd, luidende:
- 1a. In het tweede lid, onderdeel b, wordt "voor zover de regels zijn gesteld op het terrein van het onderwijs, bedoeld in het derde lid" vervangen door "voor zover de regels zijn gesteld:
 - 1°. op het terrein van het onderwijs, bedoeld in het derde lid;
 - 2°. ten aanzien van de arbeidsplaats, bedoeld in het achtste, negende of tiende lid;
of
 - 3°. de andere terreinen, bedoeld in het elfde lid, voor zover geen sprake is van een wettelijke verplichting tot het beschikken over een resultaat of het een essentiële voorziening betreft".

Artikel III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel IV

Deze wet wordt aangehaald als: Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

De sterke opleving van het virus SARS-CoV-2 (hierna: het virus of coronavirus) is zichtbaar in de toenemende aantallen infecties, ziekenhuisopnames, opnames op de Intensive Care (hierna: IC) en in de oversterftecijfers.¹ Deze opleving leidt tot gezondheidsrisico's voor kwetsbare mensen in de samenleving en tot dreigende overbelasting van de zorg. Onder die kwetsbaren vallen ongevaccineerde personen die ook niet van covid-19 zijn hersteld, die een grotere kans hebben om met het virus te worden geïnfecteerd. Bovendien hebben ongevaccineerde personen gemiddeld een aanzienlijk hoger risico om in de zorg terecht te komen.² Tegelijkertijd hebben zij een grotere kans om het virus (ongemerkt) over te dragen aan andere personen, in het bijzonder ongevaccineerde personen. Ook als zij zijn getest, is de kans op overdracht door ongevaccineerde personen groter dan door een gevaccineerde persoon die het virus bij zich draagt, met name in geval van een vals-negatieve testuitslag of in het geval van besmettelijkheid binnen 24 uur na afname van de test.³ Oftewel, de besmettelijkheid van ongevaccineerden die het virus bij zich dragen is groter dan die van gevaccineerde personen die het virus bij zich dragen. De sterke heropleving van het virus en de dreigende overbelasting van de zorg noodzaakt tot de acute gehele of gedeeltelijke sluiting van sectoren (zoals het verbod op evenementen, maximale capaciteitsnormen en beperkte openingstijden van publieke plaatsen) en het herinvoeren van de veilige afstand van anderhalvemeter.⁴ Met deze maatregelen wordt het aantal contacten op zeer korte termijn sterk verminderd. Om de komende periode de snelheid van de verspreiding van het virus te blijven beperken, de overbelasting van de zorg verder tegen te gaan, kwetsbare mensen in de samenleving te blijven beschermen en sectoren die nu (gedeeltelijk) gesloten moeten blijven weer (geleidelijk) op een veilige manier te kunnen heropenen, is evenwel nodig om alternatieve instrumenten beschikbaar te hebben die in de plaats komen van de voornoemde sluiting van sectoren. Een alternatief instrument is een gewijzigde inzet van coronatoegangsbewijzen (hierna: ctb's), waarin dit wetsvoorstel voorziet.⁵

In het 129^e advies van het Outbreak Management Team (OMT) wordt geadviseerd bij de heropening van de sectoren de introductie van de zogenoemde '2G-maatregel' te overwegen als alternatieve mogelijkheid voor het standaard coronatoegangsbewijs ('3G'). De 2G-maatregel houdt in dat een coronatoegangsbewijs (hierna: ctb) voor bepaalde activiteiten of voorzieningen uitsluitend is gebaseerd op vaccinatie (*gevaccineerd*) of herstel (*genezen*), en dus niet meer op een testbewijs (*getest*). Eerder noemde het 126^e OMT-advies het 2G-beleid als mogelijkheid voor bepaalde hoogrisico-omgevingen, met als voorbeeld de inzet ervan in Berlijn in de (nacht)horeca en discotheken.⁶

Momenteel kan op grond van de tijdelijke bepalingen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 in hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg) het ctb worden voorgeschreven voor deelname aan activiteiten en toegang tot voorzieningen in de door de wet aangewezen sectoren. Een ctb is gebaseerd op een negatieve uitslag van een test op infectie met het virus SARS-CoV-2 of, indien van toepassing, een vaccinatie tegen dat virus of herstel van een eerdere infectie. Daarmee geldt momenteel een '3G'-beleid: een ctb kan gebaseerd zijn op het negatief zijn *getest* op het virus, op het volledig *gevaccineerd* zijn tegen het virus of op het *genezen* zijn van het virus.

Dit wetsvoorstel wijzigt de Wpg om het bij ministeriële regeling mogelijk te maken dat een ctb voor bepaalde activiteiten of voorzieningen die in de wet zijn genoemd uitsluitend kan worden

¹ OMT 129.

² OMT 128.

³ OMT 126.

⁴ Wijziging van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 in verband met een verplichte sluitingstijd voor winkels, eet-en drinkgelegenheden en andere locaties, een gedeeltelijk evenementenverbod en enkele andere regels van 12 november 2021.

⁵ Dit wetsvoorstel is aangekondigd tijdens de personconferentie Coronavirus van 12 november 2021.

⁶ OMT 126.

gebaseerd op vaccinatie of herstel ('2G'). Zoals gezegd, is het doel hiervan om de snelheid van de verspreiding van het virus af te remmen, de overbelasting van de zorg tegen te gaan en kwetsbare mensen in de samenleving te beschermen, en sectoren die nu gesloten moeten blijven, weer (geleidelijk) op een veilige manier te kunnen heropenen

Het inzetten van de 2G-maatregel bij ministeriële regeling mag enkel indien dit gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is.⁷ Bovendien geldt dat, als wordt overwogen om de 2G-maatregel in te voeren, hierover eerst een actueel advies van het OMT en een sociaalmaatschappelijk-economische reflectie worden gevraagd. Ook geldt voor de ministeriële regeling dat de Tweede Kamer wordt betrokken via de nahangprocedure die voor alle coronamaatregelen geldt en de Eerste Kamer hierover wordt geïnformeerd.⁸ De concrete toepassing van een 2G mogelijkheid zal derhalve altijd nader moeten worden gemotiveerd in de ministeriële regeling.

Hierbij wordt nog opgemerkt dat in het onderhavige wetsvoorstel expliciet wordt bepaald dat de inzet van de 2G-maatregel nimmer mogelijk is om toegang te krijgen tot de werkplek en deel te kunnen nemen aan het onderwijs. Deze uitzonderingen worden nader toegelicht in paragraaf 4.1.

Bij de toepassing van het 2G-ctb wordt in de ministeriële regeling ook rekening gehouden met situaties waarin toepassing van 2G nu wettelijk mogelijk is, maar waarin dit tot onaanvaardbare maatschappelijke gevolgen zou leiden. Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan jeugdsport waarbij de jeugdige deelnemers jonger zijn dan 12 en de trainer negatief is getest. Het is moeilijk voor te stellen wie erbij gediend zou zijn een dergelijke activiteit geen doorgang te laten vinden, zeker nu voldoende lichaamsbeweging een belangrijk onderdeel is van gezondheid. Ook kunnen zich schrijnende situaties voordoen indien 2G-ctb's worden vereist in de niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen, waarvoor tevens een wetsvoorstel in behandeling is. Wie te maken krijgt met een lekkage aan de woning moet naar de bouwmarkt kunnen om reparatiematerialen te kopen. Een kapotte koelkast moet vervangen kunnen worden. Ouders die met de winter voor de deur met hun kind een nieuwe jas moeten gaan passen, moeten hier de mogelijkheid toe krijgen. Omstandigheden zoals deze voorbeelden zijn echter te talrijk en onvoorspelbaar om in de wet effectief uit te zonderen. Wanneer bij ministeriële regeling de beslissing wordt genomen om daadwerkelijk 2G-ctb's in te zetten in deze sectoren, dan zullen situaties waarin 2G tot onaanvaardbare maatschappelijke gevolgen zou leiden, worden uitgezonderd. Dat immers ook al bestaande praktijk voor de bestaande instrumenten.

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1 Ctb: 3G en 2G

Bij het treffen van maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 kan bij ministeriële regeling een ctb worden voorgeschreven. Een ctb kan thans zijn gebaseerd op een testuitslag waaruit blijkt dat er op het moment van afname van de test geen infectie was met het virus, op een volledige vaccinatie tegen het coronavirus of op het herstel van een infectie met het coronavirus. Deze gronden worden kortweg aangeduid als respectievelijk een testbewijs, een vaccinatiebewijs en een herstelbewijs. Een gangbare afkorting is 3G. Bij het tonen en controleren van een ctb wordt overigens niet zichtbaar gemaakt over welk soort bewijs de betrokkene beschikt.

Ctb's kunnen direct worden voorgeschreven in de sectoren die in artikel 58ra, eerste lid, Wpg genoemd zijn. Het betreft activiteiten of voorzieningen op de volgende terreinen: cultuur, evenementen, georganiseerde jeugdactiviteiten, horeca of sport. Om ctb's in te kunnen zetten in het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: mbo) of het hoger onderwijs (hierna: ho) is ingevolge artikel 58ra, derde lid, Wpg eerst aanwijzing van deze sectoren bij algemene maatregel van bestuur vereist. Het middelbaar onderwijs en hoger onderwijs zijn op dit moment niet aangewezen.

⁷ Art. 58b lid 2 Wpg.

⁸ Art. 58c Wpg.

Momenteel zijn er wetsvoorstellen in procedure of voorbereiding die de inzet van het 3G-ctb verbreden.

In procedure is gebracht een wetsvoorstel waarbij artikel 58ra Wpg aldus wordt aangepast dat het – als dit nodig is – ook mogelijk wordt om het ctb in te zetten op het terrein van niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen.⁹

Daarnaast is er een wetsvoorstel in voorbereiding waarbij een grondslag wordt gecreëerd om:

- als op de ctb-plichtige terreinen¹⁰ het gebruik van het ctb verplicht is voor klanten of bezoekers, eenzelfde verplichting op dat terrein te introduceren voor werknemers of andere personen die arbeid verrichten, zoals zelfstandigen of vrijwilligers;
- werkgevers op andere terreinen de bevoegdheid te kunnen geven om een ctb als voorwaarde te stellen voor werknemers of andere personen die arbeid verrichten, om werkzaamheden te mogen verrichten op een arbeidsplaats (bijvoorbeeld in een verpleeghuis, cockpit, penitentiaire inrichting of distributiecentrum); en
- een beheerder van een locatie op zo'n ander terrein de bevoegdheid te geven om een ctb als voorwaarde te stellen voor bezoekers om toegang te kunnen krijgen tot de locatie.¹¹

Dat voorstel gaat, met uitzondering van de ctb-plichtige terreinen, in principe uit van een bevoegdheid van de werkgever of beheerder. Onder 'werkgever' wordt mede verstaan een opdrachtgever voor zover het gaat om een andere persoon die arbeid verricht, zoals een zelfstandige of vrijwilliger. Tegelijkertijd voorziet dat wetsvoorstel in de mogelijkheid om het ctb te verplichten door de overheid als toepassing van de inzet van deze bevoegdheid achterblijft ten opzichte van wat gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is. De verhouding tussen het onderhavig wetsvoorstel over het 2G-ctb, de huidige ctb-regelgeving en de twee hiervoor genoemde wetsvoorstellen over de verbreding van het 3G-ctb is als volgt.

Het baseren van een ctb op een vaccinatie- of herstelbewijs kan op grond van artikel 58ra, tweede lid, Wpg alleen wanneer met een dergelijk bewijs een vergelijkbare kans op overdracht van het coronavirus bestaat als bij een bewijs van een negatieve testuitslag. Als dat zo is, kan momenteel nog altijd gebruik gemaakt worden van een ctb op basis van een negatieve testuitslag (3G). Met dit wetsvoorstel wordt het bereik van deze voorwaarde beperkt, zodat het in bepaalde situaties ook mogelijk is een ctb uitsluitend te baseren op vaccinatie of herstel (2G).

De inzet van het 2G-ctb is bij wet ingekaderd. In de eerste plaats geldt dat het beschikken over een ctb alleen wettelijk verplicht kan worden gesteld wanneer dat gelet op de epidemiologische situatie noodzakelijk en proportioneel is. Vervolgens moet worden voldaan aan de voorwaarden uit artikel 58rb Wpg. De inzet van het ctb moet op grond van dat artikel, kort gezegd, in het maatschappelijk belang zijn aangewezen, uitvoerbaar en doelmatig zijn en gepaard gaan met voorzorgsmaatregelen om eventuele maatschappelijk ongewenste effecten ervan weg te nemen of te verminderen. Hieruit vloeit voort dat de inzet van een 2G-ctb alleen mogelijk is als een 3G-ctb onvoldoende is om de verspreiding van het virus verder af te remmen, de overbelasting van de zorg verder tegen te gaan, kwetsbare mensen in de samenleving te blijven beschermen en sectoren die nu (gedeeltelijk) gesloten moeten blijven weer (geleidelijk) op een veilige manier te kunnen heropenen. Hiermee wordt uiting gegeven aan de subsidiariteitstoets. Deze afweging vindt plaats door het kabinet. De situaties waarin daarvan sprake kan zijn, betreffen hoogrisico-omgevingen, waaronder met name de door het OMT (nacht)horeca en discotheken. Als de uitbater van een dergelijke gelegenheid de naleving van een placeringsplicht en/of een anderhalve-meter-afstandsnorm niet kan garanderen, is een 2G-beleid een alternatief instrument. Wanneer we de argumentatie van het OMT verder uitwerken kennen hoog-risico omgevingen verschillende overeenkomstige kenmerken. (Kenmerken die eerder ook als criteria gediend hebben bij het

⁹ Voorstel tot Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met aanpassing van de tijdelijke regels over de inzet van coronatoegangsbewijzen bij niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen (Kamerstukken II 2021/22, [PM], nr. 2).

¹⁰ De hiervoor genoemde terreinen cultuur, evenementen, georganiseerde jeugdactiviteiten, horeca of sport, middelbaar onderwijs en hoger onderwijs, alsmede niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen.

¹¹ Voorstel tot wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met uitbreiding van de tijdelijke regels over de inzet van coronatoegangsbewijzen ten aanzien van personen die arbeid verrichten en bezoekers (Kamerstukken II 2021/22, [PM], nr. 2).

vormgeven van de FieldLab experimenten). Uit de combinatie van deze kenmerken blijkt of een bepaalde omgeving te classificeren valt als een hoog-risico omgeving. Het draait daarbij om het onderscheid op basis van locatie (binnen/buiten); of mensen zich door de ruimte bewegen, dan wel blijven zitten (geplaceerd/ongeplaceerd); de intensiteit van de betreffende bewegingen (passief dan wel actief); de hoeveelheid bezoekers alsook de verblijfsduur. Daarbij is er sprake van een hoog-risicosetting wanneer er sprake is van een combinatie van deze criteria; bijvoorbeeld een activiteit die binnen, ongeplaceerd, met een hoge mate van actieve bezoekers, in een grote groep mensen, gedurende langere tijd plaats heeft. Naarmate er sprake is van minder risicofactoren, ligt het voor de hand te concluderen dat de setting ook minder risico met zich mee brengt om besmet te worden met het virus. Concreet zal dat er toe leiden dat de meeste hoogrisicosettingen zich zullen bevinden in de sectoren horeca, evenementen (waaronder en publiek bij professionele sportwedstrijden waarbij geen vaste zitplaats is) en bij de vertoning van kunst en cultuur. Juist in deze sectoren zal er vaak een optelsom van deze criteria aangetroffen worden. De exacte afbakening van deze settings daarmee ook de specifieke inzet van een 2G-ctb, is afhankelijk van de epidemiologische omstandigheden en kan bijvoorbeeld ook nader worden ingekaderd ten aanzien van het tijdstip. Gelet op de grilligheid van het virus is het niet mogelijk om met exacte criteria te werken voor de invulling van een hoogrisicosetting. Bovenstaande biedt een handvat voor de nadere invulling voor de toepassing van een 2g-ctb. Deze nadere invulling van die settings vindt plaats in de ministeriële regeling. Op veel plaatsen zal een 2G-ctb niet snel, of helemaal niet, worden gebruikt, omdat geen sprake is van een hoogrisico-omgeving en 3G-beleid voldoende bescherming biedt. Daarbij kan gedacht worden aan omgevingen waarbij geen sprake is van een hoogrisico-omgeving, zoals in winkels.

De inzet van het 2G-ctb is bij wet ingekaderd. In de eerste plaats geldt dat het beschikken over een ctb alleen wettelijk verplicht kan worden gesteld wanneer dat, gelet op de epidemiologische situatie, noodzakelijk en proportioneel is. Vervolgens moet worden voldaan aan de voorwaarden uit artikel 58rb Wpg. De inzet van het ctb moet op grond van dat artikel, kort gezegd, in het maatschappelijk belang zijn aangewezen, uitvoerbaar en doelmatig zijn en gepaard gaan met voorzorgsmaatregelen om eventuele maatschappelijk ongewenste effecten ervan weg te nemen of te verminderen. Hieruit vloeit voort dat de inzet van een 2G-ctb alleen mogelijk is als een 3G-ctb met eventuele aanvullende maatregelen, zoals het scheiden van stromen of hygiënemaatregelen-afstandsnorm, onvoldoende is om de verspreiding van het virus verder af te remmen, de overbelasting van de zorg verder tegen te gaan, kwetsbare mensen in de samenleving te blijven beschermen en sectoren die nu (gedeeltelijk) gesloten moeten blijven weer (geleidelijk) op een veilige manier te kunnen heropenen. Hiermee wordt uiting gegeven aan de subsidiariteitstoets. Deze afweging vindt plaats door het kabinet. De situaties waarin daarvan sprake kan zijn, betreffen hoogrisico-omgevingen, zoals bijvoorbeeld de de door het OMT genoemde (nacht)horeca en discotheken. Als de ondernemer van een dergelijke gelegenheid niet kan voldoen aan bepaalde normen zoals een placeringsplicht en/of een anderhalve-meter-afstandsnorm, is een 2G-beleid een alternatief instrument om in te zetten.

Hoogrisico-omgevingen hebben overeenkomstige kenmerken die een bepaalde mate van risico op verspreiding van het virus meebrengen. Het gaat hierbij om het onderscheid op basis van aard van de locatie (binnen/buiten en mogelijkheid tot ventilatie); of mensen zich door de ruimte bewegen, dan wel blijven zitten (geplaceerd/ongeplaceerd); de hoeveelheid bezoekers (omvang groepsgrootte) alsook de verblijfsduur. Deze kenmerken zijn in lijn met de criteria, zoals die gehanteerd zijn bij het vormgeven van de Fieldlab Experimenten. Er is sprake van een hoogrisico-omgeving bij een combinatie van deze kenmerken; bijvoorbeeld een activiteit die binnen, ongeplaceerd, met een grote groep mensen en gedurende langere tijd plaats heeft. Concreet zal dit er toe leiden dat bijvoorbeeld omgevingen in sectoren als de horeca en evenementen in de categorie hoogrisico zullen vallen. Naarmate sprake is van minder kenmerkende risicofactoren, ligt het voor de hand te concluderen dat de omgeving ook minder risico met zich mee brengt om besmet te worden met het virus.

Het moment waarop sprake is van de inzet van 2G-ctb is, naast de aard en risico van de omgeving, ook afhankelijk van de epidemiologische omstandigheden op dat moment, waarbij aangesloten wordt bij de Aanpak Najaar.¹² In de Aanpak Najaar staan de leidende signaalwaarden

¹² Volgt.

(ziekenhuis- en IC-opnamen) en bepalende contextfactoren, waaronder het aantal besmettingen, genoemd. Deze signaalwaarden geven aan wanneer Nederland zich in een "waakzaam", "zorgelijk" of "ernstig" niveau bevindt. Het niveau "ernstig" wordt bereikt als een van de signaalwaarden wordt overschreden: ziekenhuis- (>100) of IC-opnamen (25).

Op basis van een combinatie van de genoemde risicofactoren per omgeving en de epidemiologische situatie op dat moment zal blijken of een bepaalde omgeving te classificeren valt als een hoogrisico-omgeving. Gelet op de grilligheid van het virus is het niet mogelijk om met exacte criteria te werken voor de invulling van een hoogrisicosetting. Bovenstaande biedt een handvat voor de nadere invulling voor de toepassing van een 2g-ctb. Deze nadere invulling van die settings vindt plaats in de ministeriële regeling. Op veel plaatsen zal een 2G-ctb niet snel, of helemaal niet, worden gebruikt, omdat geen sprake is van een hoogrisico-omgeving en 3G-beleid voldoende bescherming biedt. Daarbij kan gedacht worden aan omgevingen waarbij geen sprake is van een hoogrisico-omgeving, zoals in winkels.

[PM: adviseert OMT over 3G- en 2G-ctb vrijdag 19/11].

Aanvullend op de inzet van 3G-ctb en 2G-ctb kan ook overwogen worden om iedereen te laten testen (1G) voor het verlenen van toegang. Deze optie, iedereen testen voorafgaand aan toegang, kan eigenstandig plaatsvinden of in combinatie met de inzet van 3G-ctb of 2G-ctb. Deze extra optie voor de inzet van ctb wordt door het kabinet overwogen mede op basis van advies van OMT.

2.2 Ctb op basis van vaccinatie of herstel (2G)

Advies Gezondheidsraad februari 2021

Bij de mogelijkheid tot het invoeren van een 2G-ctb spelen met name de mogelijke vaccinatiedrang en gelijke behandeling een rol, wegens het met 2G uitsluiten van een testbewijs voor toegang tot of deelname aan bepaalde voorzieningen of activiteiten. De Gezondheidsraad heeft in februari 2021 de regering geadviseerd over ethische en juridische afwegingen rondom covid-vaccinatie.¹³ Daarin is aangegeven dat vaccinatiedrang niet per definitie onaanvaardbaar is, maar dat hiervoor wel een rechtvaardiging moet bestaan. Dit wetsvoorstel heeft geen vaccinatiedrang tot doel of neven doel, maar dit kan wel een neveneffect zijn.

Het afwegingskader van de Gezondheidsraad stelt dat vaccinatiebewijzen effectief en noodzakelijk moeten zijn voor het bereiken van de beoogde doelstelling. Vaccinatiebewijzen moeten bovendien proportioneel zijn, en de minst ingrijpende maatregel zijn om de doelstelling te bereiken. Ze mogen niet leiden tot ongerechtvaardigde uitsluiting en discriminatie. Private partijen moeten potentiële schadelijke gevolgen minimaliseren, ze moeten zich houden aan de privacywetgeving en periodiek evalueren of de inzet van vaccinatiebewijzen nog voldoet aan de voorwaarden. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om toezicht te houden op de gerechtvaardigde inzet van vaccinatiebewijzen door private partijen.

Het is van belang om hierbij om te merken dat het ctb is echter, zowel in 3G-vorm als in 2G-vorm, niet te classificeren als zuiver vaccinatiebewijs waarover de Gezondheidsraad adviseerde, nu op zijn minst ook bewijs van herstel de grond van afgifte kan zijn.

Hierna wordt ingegaan op de manier waarop de regering de mogelijkheid tot invoering van het 2G-ctb heeft overwogen. Voor het toezicht door de overheid op het gebruik van 2G-ctb wordt verwezen naar paragraaf 8.

Doel

Het doel van 2G om de snelheid van de verspreiding van het coronavirus af te remmen, de overbelasting van de zorg tegen te gaan en kwetsbare mensen in de samenleving te beschermen en sectoren die nu (gedeeltelijk) gesloten moeten blijven weer (geleidelijk) op een veilige manier te kunnen heropenen. Het uitgangspunt van het ctb is vanaf aanvang geweest het bieden van de

¹³ Gezondheidsraad, 'Ethische en juridische afwegingen COVID-19-vaccinatie', van 4 februari 2021.

mogelijkheid om de samenleving voor iedereen te heropenen en open te houden. De inzet van 2G roept de vraag op of sectoren ook voor een deel heropend kunnen worden waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen plaatsen waar alleen personen met een vaccinatie- of herstelbewijs kunnen komen en plaatsen die ook toegankelijk zijn voor personen die aan de hand van een testuitslag kunnen aantonen dat zij niet besmet zijn met het virus. Het mensenrechtelijk afwegingskader voor de beantwoording van deze vraag wordt in paragraaf 4.1 besproken.

De effectiviteit van 2G

Het 129^e OMT-advies adviseert dat bij de invoering van het ctb in combinatie met placering en de veilige afstand van anderhalve meter sectoren geleidelijk kunnen worden heropend en openblijven, indien een goede controle op het ctb plaatsvindt. Hierbij kan de 2G-maatregel op bepaalde plaatsen worden overwogen als alternatief voor de 3G-maatregel of het testen van iedereen (ook gevaccineerde personen en van het virus herstelde personen) voor toegang.

Het ctb kan een effectief middel zijn bij bestrijding van de epidemie van covid-19. Het ctb levert volgens de 126^e en 128^e OMT-adviezen een belangrijke, gerichte bijdrage aan het reduceren van het risico op infecties met het coronavirus en de doorgifte ervan in sommige settings, in het bijzonder in risicovolle omgevingen, in bijvoorbeeld evenementen en de horeca.¹⁴ Ook heeft het breed inzetten van het ctb een gunstige invloed op te verwachten besmettingen en daarmee op het aantal ziekenhuis- en IC-opnames.¹⁵ Het ctb kan de kans dat een besmette persoon aanwezig is op een evenement en het virus doorgeeft evenwel niet wegnemen.

Het 2G ctb, is effectiever in het voorkomen van besmettingen en ziekenhuisopnames wanneer dit is afgegeven wegens volledige vaccinatie dan op basis van een negatieve testuitslag, vergeleken met een ctb dat is afgegeven op basis van een vaccinatiebewijs, herstelbewijs of testbewijs. De kans op doorgifte van een besmetting tijdens een evenement waar alleen maar gevaccineerden of van een besmetting herstelde personen aanwezig zijn is kleiner dan op een evenement waar ook niet-beschermde personen aanwezig zijn. Bovendien is de kans dat gevaccineerde of herstelde personen na een besmetting als gevolg daarvan in het ziekenhuis moeten worden opgenomen ook aanzienlijk kleiner.

Volgens het 126^e OMT-advies is de kans dat iemand het virus bij zich draagt en daarmee potentieel besmettelijk is voor anderen, ook na een negatieve antigeensneltest, nog altijd circa tweemaal zo groot als de kans dat een volledig gevaccineerd persoon het virus draagt.¹⁶ Het OMT geeft in het 126^{ste} advies aan dat de effectiviteit van een (volledige) vaccinatie tegen het oplopen van een besmetting ongeveer 75% is. PM OMT advies as vrijdag Volgens het 126^e OMT-advies biedt vaccinatie voor 50 tot 63% bescherming tegen het overdragen van het virus na een besmetting.¹⁷ Bij het RIVM is bevestigd dat de keersom is dat als een gevaccineerde persoon nauw contact heeft met een besmet persoon, de kans dat deze gevaccineerde persoon thuis een infectie doorgeeft maar liefst 87,5 tot 91,75% kleiner is dan wanneer het een ongevaccineerde persoon betreft die met de besmette persoon in aanraking komt. Er is dus een groot verschil in het risico op de overdracht van het virus. De bescherming die een vaccinatie biedt geldt zowel ten aanzien van gevaccineerde personen als ongevaccineerde personen.

Inzet van 2G is bovendien effectiever in het voorkomen van ziekenhuisopnames dan het alternatief van het breed verplichten van toegangstesten voor gevaccineerde, herstelde personen en ongevaccineerde personen. Mede naar aanleiding van de motie van het lid Westerveld wordt momenteel vervolgonderzoek gedaan naar de effectiviteit van het ctb door verschillende modaliteiten van ctb (3G, 2G en iedereen testen, zogenaamde 1G) te testen op effectiviteit in tegengaan van verspreiding van het virus.¹⁸ Gelet op de huidige ernstige epidemiologische situatie kunnen de uitkomsten van dit onderzoek niet worden afgewacht. Daarom wordt bij dit vervolgonderzoek ook de inzichten uit het buitenland en deskresearch op basis van reeds beschikbare data betrokken. Op basis daarvan kan het volgende worden gesteld

¹⁴ OMT 126 en 128.

¹⁵ OMT 128.

¹⁶ OMT 126.

¹⁷ OMT 126.

¹⁸ Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 1481.

- Onderzoeksresultaten van TU Delft naar aanleiding van de Fieldlabs Evenementen laten consistent zien dat de kans dat een deelnemer aan een evenement (waarbij het ctb werd gebruikt) covid-19-klachten ontwikkelt waarvoor ziekenhuisopname nodig is, het kleinst is bij evenementen waar alleen gevaccineerde personen (of die zijn hersteld na een doorgemaakte infectie) worden toegelaten: ruim 10 keer minder ziekenhuisopnames dan bij het 3G CTB.¹⁹ Dit wordt vervolgens gevolgd door evenementen waarbij iedereen getest wordt (zowel de gevaccineerde of herstelde personen als ongevaccineerde personen): vier keer minder ziekenhuisopnames dan bij het 3G CTB. En ten slotte door evenementen waar uitsluitend ongevaccineerde personen getest worden, in een groep bestaande uit ongevaccineerde, niet van covid-19 herstelde personen en personen die zijn hersteld na een doorgemaakte infectie of vaccinatie.²⁰
- Sinds kort zijn in het buitenland bepaalde vormen van een 2G-ctb ingevoerd. In Duitsland kennen meerdere deelstaten een 2G-optie of -verplichting voor bepaalde sectoren zoals discotheken of sauna's. Oostenrijk kent een landelijke 2G-regel voor de horeca, overnachtingsgelegenheden, culturele instellingen, sportfaciliteiten, skigebieden en evenementen met meer dan 25 deelnemers. Eerste resultaten uit Oostenrijk laten zien dat alleen een test als basis voor een ctb, wel een goed beeld geeft van het bestaan van een acute infectie, maar het de kans op infectie en daaropvolgende ziekte, alsook overdracht van het virus, niet vermindert. Verder leren de eerste ervaringen die Oostenrijk heeft met hun 2G beleid, dat bescherming tegen infectie alleen mogelijk is door middel van immunisatie (via natuurlijke wijze als gevolg van besmetting met het virus, dan wel door vaccinatie). Wanneer als gevolg van deze immunisatie minder mensen besmet raken, wordt de doorgifte van het virus dientengevolge ook direct vermindert. Alles bij elkaar genomen stelt Oostenrijk zich op het standpunt dat in de huidige epidemiologische situatie in Oostenrijk, herstelde en gevaccineerde individuen, een lager epidemiologische risico met zich mee brengen dan individuen die alleen getest zijn. Dit draagt bij aan het doel wat Oostenrijk heeft geformuleerd als basis van dit beleid, namelijk het ontlasten van de zorg. Hierbij wordt opgemerkt dat de situatie in Oostenrijk anders is dan de Nederlandse situatie vanwege de lagere vaccinatiegraad in Oostenrijk.

Noodzaak en proportionaliteit

Bij de overwegingen over de noodzaak van de inzet van 2G-ctb wordt een balans gezicht tussen:

- (i) het belang van de volksgezondheid waaronder het beschermen van kwetsbare mensen (inclusief degenen die niet zijn gevaccineerd) en het voorkomen van overbelasting van de zorg (waardoor geen zorg meer kan worden geleverd voor zowel covid-19-patiënten als andere patiënten);
- (ii) de belangen van mensen die niet zijn gevaccineerd en nog geen covid-19-infectie hebben doorgemaakt om op gelijke voet toegang te blijven hebben tot locaties en voorzieningen;
- (iii) de belangen van ondernemers en andere betrokkenen om hun beroep of bedrijf uit te oefenen met zo min mogelijk (omzet)beperkingen; en
- (iv) het belang van de sociale cohesie in de samenleving, die (mogelijk zelfs tot na afloop van de epidemie) afneemt wanneer een deel van de bevolking de toegang tot bepaalde publieke locaties wordt beperkt.

Gelet op de ernstige epidemiologische situatie, beschreven in het 129^e OMT-advies, weegt het belang voor de volksgezondheid voor de regering zwaar. De regering neemt daarbij in overweging dat vanwege de voorwaarden uit artikel 58rb Wpg het 2G-ctb alleen zal worden ingezet in omgevingen waar een hoog risico bestaat op besmetting en overdracht van het virus. Het 126^e OMT-advies noemde als voorbeeld de (nacht)horeca en discotheken. Dat zijn recreatieve, niet-essentiële en ongeplaceerde omgevingen. Ongeplaceerde omgevingen zijn over het algemeen horeca, evenementen, vertoning van kunst en cultuur en publiek bij professionele sportwedstrijden waarbij geen vaste zitplaats is. Dat betreft steeds recreatieve, niet-essentiële, plaatsen waar veel mensen samenkomen op kleine afstand van elkaar. Afhankelijk van de epidemiologische situatie kan op andere plaatsen, dan die door het 126^e OMT-advies zijn genoemd, een hoog risico bestaan op besmetting en overdracht van het virus. Geplaceerde omgevingen blijven toegestaan met een CTB op basis van een vaccinatiebewijs, herstelbewijs of negatieve testuitslag (3G). Indien een 2G-ctb wordt verplicht in bepaalde settings moet de ondernemer zich hieraan houden. Wel is het mogelijk dat de ondernemers ervoor kiest om het inrichten van hun activiteiten anders in te

¹⁹ B. Kolen & P. van Gelder, Covid-19 risico voor evenementen. Effectiviteit risico beheersing strategieën en terugblik op ADE en F1, TU Delft, PM datum.

²⁰ OMT 126.

richten, zodat zijn onderneming niet onder de genoemde setting valt. Dat kan bijvoorbeeld betekenen geplaatste activiteiten aanbieden in plaats van ongeplaatste. Daar waar geplaatste activiteiten worden verricht, geldt dan een 3G-ctb. Arbeidsplaatsen en het onderwijs worden in dit wetsvoorstel expliciet uitgezonderd van de mogelijkheid voor 2G. Zoals hiervoor in paragraaf 2.1 is besproken, zal eerst bij ministeriële regeling, na een actueel OMT-advies en sociaalmaatschappelijke en economische reflectie, moeten worden onderbouwd waarom de inzet van een 2G-ctb noodzakelijk is.

De regering wijst daarnaast ook op de sociale solidariteit, ook op het terrein van de volksgezondheid.²¹ De individuele vrijheid om zich niet te laten vaccineren gaat gelet op de ziekenhuis- en IC-bezetting door ongevaccineerde personen²² levert een te grotere druk op het collectieve domein van de zorg. Ter beperking van die collectieve last mag van ongevaccineerde personen een extra inspanning worden verwacht (het afzien van bepaalde niet-essentiële activiteiten zonder vaccinatie- of herstelbewijs), om overbelasting van de zorg of de sluiting van sectoren te kunnen beëindigen of voorkomen. Doel van het ctb is immers dat de gehele maatschappij gebruik moet kunnen blijven maken van essentiële collectieve voorzieningen.

Uit de sociaalmaatschappelijk-economische reflectie van 10 november 2021 blijkt ten slotte dat de invoering van 2G (gevaccineerd of genezen) in de huidige CTB-sectoren economisch gezien minder schadelijk is dan beperkende maatregelen zoals sluiting. Daaruit blijkt ook dat het 2G-ctb als positief bijeffect heeft dat het de vaccinatiegraad waarschijnlijk meer verhoogt dan het 3G-ctb. Dat is voor de regering uitdrukkelijk een neveneffect en geen neven doel van de inzet van 2G-ctb.

Geen ongerechtvaardigde uitsluiting en discriminatie, minimaliseren potentiële schadelijke gevolgen

Mensen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren (die medisch gezien meer nadelen van een vaccinatie ondervinden dan voordelen) en geen herstelbewijs kunnen overleggen raken buitengesloten van het maatschappelijk verkeer. Een 3G-beleid geeft voor deze groep de optie om zich tegen een relatief beperkt gezondheidsrisico in het sociaal verkeer te mengen, maar bij een 2G-beleid is dit perspectief tot maatschappelijke participatie voor deze groep afwezig. Een dergelijk onderscheid acht de regering voor mensen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren ongewenst..

Het RIVM geeft aan dat het aantal mensen dat niet (volledig) tegen covid-19 gevaccineerd kan worden om medische redenen beperkt is. Er kunnen verschillende redenen zijn waardoor iemand niet gevaccineerd kan worden, zoals een contra-indicatie voor de covid-19 vaccinaties. Aan de hand van een medische uitspraak zal per individueel geval getoetst moeten worden of er sprake is van een uitzondering op 2G. Voor het overgrote deel van de mensen die niet gevaccineerd kon worden, is inmiddels een oplossing gevonden. Zo kan de groep die een allergische reactie had op de eerste vaccinatie, zich melden bij de huisarts voor een afspraak om onder begeleiding van een allergoloog alsnog een vaccinatie te ontvangen. Ook zijn er mensen die moeten wachten totdat ze gevaccineerd kunnen worden vanwege een behandeling die zij ondergaan. De verwachting is dat deze groep steeds kleiner wordt.

Voor deze personen en anderen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren voorziet het wetsvoorstel in een mogelijkheid om bij ministeriële regeling nader te regelen hoe zij alsnog kunnen deelnemen aan activiteiten zonder een vaccinatie – of herstelbewijs. Hoewel deze personen dan niet middels een vaccinatie- of herstelbewijs kunnen worden beschermd, en een uitzondering voor deze groep daarmee tegen het doel van het beschermen van kwetsbare personen ingaat, wegen voor hen de individuele belangen zwaarder om gebruik te kunnen maken van voorzieningen waar een 2G-ctb gaat gelden. Ten aanzien van de doelstelling van het voorkomen van overbelasting van de zorg is vanwege de kleine omvang van de groep sprake van een restrisico. Wel wijst de regering erop dat gelet op het feit dat het gaat om kwetsbare personen, wordt afgeraden om deze settings te bezoeken, omdat het gaat om hoogrisico-omgevingen.

²¹ EHRM, 8 april 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0408JUD004762113.

²² OMT 129

De procedure voor deze uitzondering wordt nader uitgewerkt.

Voor mensen die zich niet willen laten vaccineren en niet zijn hersteld, kan er sprake zijn van uitsluiting en een gepercipieerde tweedeling in de samenleving. Deze negatieve gevolgen van uitsluiting zijn evenwel beperkt tot hoogrisico-omgevingen. Zoals gezegd is deze maatregel niet ongerechtvaardigd, gelet op de hiervoor genoemde afweging. Voor de mensenrechtelijke afweging wordt verwezen naar paragraaf 4.1.

3. Caribisch Nederland

Ctb's kunnen ook worden ingezet op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De desbetreffende tijdelijke regelingen maatregelen covid-19 bevatten daartoe reeds de algemene bepalingen omtrent ctb's. Indien wordt besloten tot inzet van het ctb op Bonaire, Sint Eustatius of Saba zal dat gebaseerd zijn op een specifieke, op de eilanden toegespitste afweging. Thans is de concrete inzet van ctb's alleen voor Bonaire nader geregeld. De gezaghebber kan plaatsen aanwijzen waar een evenement slechts mag worden georganiseerd indien de beheerder er zorg voor draagt dat uitsluitend deelnemers met een geldig ctb worden toegelaten (artikel 5.5a Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 Bonaire). Momenteel worden (praktische) voorbereidingen getroffen voor de toepassing van deze bevoegdheid. Wanneer ctb's op Bonaire daadwerkelijk zullen worden ingezet, zal 2G om dezelfde redenen als in het Europese deel van Nederland kunnen worden toegepast. Dat betekent dat Bonaire er ook voor kan kiezen om met 3G te werken in alle sectoren. Hetzelfde geldt voor Saba en Sint Eustatius, waar overigens nog geen voornemens bestaan tot toepassing van ctb's.

4. Verhouding tot hoger recht

4.1 Grond- en mensenrechten

Algemeen

De voorgestelde maatregel vormt een beperking op het recht op eerbiediging van de lichamelijke integriteit (van personen die zich ter verkrijging van een ctb bij toepassing van 2G moeten laten vaccineren), het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (onder meer vanwege de gegevensverwerking), het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging (in verband met gewetensbezwaren tegen vaccinatie), recht op bewegingsvrijheid (omdat toegang alleen met een ctb mogelijk is) en het eigendomsrecht (van de betrokken ondernemers of dienstverleners). Daarnaast is de gelijke behandeling in het geding (als gevolg van het al dan niet gevaccineerd zijn). Deze grond- en mensenrechten zijn neergelegd in de artikelen 1, 6, 10, 11 en 14 van de Grondwet onderscheidenlijk de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

Bij de totstandkoming van de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen is reeds ingegaan op de grond- en mensenrechtelijke aspecten bij de inzet van testbewijzen.²³ Op grond van vaste jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) zijn beperkingen van deze rechten toegestaan. De inperkingsystematiek is afhankelijk van het toepasselijk verdragsrecht. Voor artikel 8 EVRM geldt bijvoorbeeld dat beperking is toegestaan, indien zij bij of krachtens de wet zijn geregeld en de beperkingen in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van onder meer de bescherming van de volksgezondheid, het economisch welzijn van het land, of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dat wil zeggen dat de maatregel geschikt moet zijn om het beoogde doel van de bescherming van de gezondheid te bereiken en dit doel niet kan worden bereikt met minder ingrijpende middelen (subsidiariteit). Daarnaast moet de beperking in verhouding staan tot het met de maatregel gediende belang en mogen er voor belanghebbenden geen onevenredig nadelige gevolgen zijn (proportionaliteit). Bij het invullen van hun verdragsverplichtingen hebben

²³ Kamerstukken II 2020/21, 35807, nr. 3, p. 20 e.v. Voorts wordt verwezen naar de uitgebreide toelichting op de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Kamerstukken II 2019/20, 35526, nr. 3, p. 28 e.v.

partijen, afhankelijk van de omstandigheden, een zekere beoordelingsruimte ('margin of appreciation').

Net zoals dit in het algemeen geldt voor het ctb, zal uiteraard ook bij toepassing van 2G, indien de inzet van deze maatregel daadwerkelijk aan de orde is, gebruik gemaakt worden van de geclausuleerde delegatiegrondslag, waarbij in de toelichting de rechtvaardiging van de beperking van de grondrechten naar de concrete, actuele epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden gegeven zal worden.

In deze paragraaf wordt eerst een algemene rechtvaardiging gegeven van de inbreuk op grond- en mensenrechten door de toepassing van 2G. Daarna wordt ingegaan op enkele specifieke grond- en mensenrechten afzonderlijk. Het recht op onderwijs blijft daarbij buiten beschouwing, aangezien toepassing van 2G bij wet is uitgesloten voor het geval ho of mbo worden aangewezen als sectoren waar het ctb wordt ingezet. De privacy wordt in combinatie met de verwerking van persoonsgegevens behandeld in paragraaf 4.2.

Wettelijke regeling

Gelet op de Grondwet en internationale verdragen is voor de beperking van grond- en mensenrechten een wettelijke basis nodig, waarbij ook uitdrukkelijk inhoudelijke criteria worden opgenomen om voorzienbaar te maken welke maatregelen in lagere regelgeving kunnen worden getroffen. Hoofdstuk Va Wpg bevat daartoe een gelaagd systeem van regelgeving. Paragraaf 3a van dat hoofdstuk voorziet expliciet in een wettelijke grondslag voor de inzet van het ctb. Dat de bij ministeriële regeling te bepalen inzet van het ctb - ook bij toepassing van 2G - moet voldoen aan de eisen ter rechtvaardiging van de beperking van grond- en mensenrechten, is geborgd door de voorwaarden in artikel 58b, tweede lid, Wpg, inhoudende dat een maatregel slechts getroffen mag worden indien dat gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is en de uitoefening van grondrechten daarbij zo min mogelijk wordt beperkt. In het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet op welke wijze het ctb met toepassing van 2G zal worden ingezet. Als extra waarborgen gelden de specifieke voorwaarden voor de inzet van coronatoegangsbewijzen die zijn opgenomen in artikel 58rb van de Wpg. Deze houden in dat de maatregel in het maatschappelijk belang moet zijn aangewezen, uitvoerbaar en doelmatig moet zijn en gepaard moet gaan met voorzorgsmaatregelen om eventuele maatschappelijke ongewenste effecten ervan weg te nemen of te verminderen.

Doel

De overheid is verplicht om maatregelen te treffen ter bevordering van de volksgezondheid (artikel 22 van de Grondwet) en zij moet epidemieën zoveel mogelijk voorkomen (artikel 11 van het Europees Sociaal Handvest). Maatregelen ter bescherming van het welzijn en de gezondheid van de mens worden tevens getroffen uit hoofde van het Internationaal verdrag inzake sociale, economische en culturele rechten (artikel 12 IVESCR). Er is dus een grond- en mensenrechtelijke opdracht voor de overheid om op te treden ter bescherming van de gezondheid. Ook dient de overheid de noodzakelijke maatregelen te treffen om systematisch of structureel disfunctioneren van ziekenhuisdiensten te voorkomen, zodat geen levensreddende behandelingen worden ontzegd.²⁴ Het doel van de inzet van het ctb met toepassing van 2G is de bescherming van de volksgezondheid door te voorkomen dat het coronavirus zich verspreidt. De ernst en de gevolgen van de epidemie van covid-19 zijn namelijk bijzonder indringend voor zowel individuen als de samenleving. Infectie kan leiden tot ziekteverschijnselen, waarvoor opname in het ziekenhuis en in een aantal gevallen intensive care (hierna: IC) nodig is. Een deel van de patiënten komt desondanks te overlijden. De gezondheidszorg komt hierdoor onder druk te staan, met onder meer tot gevolg dat gelet op de capaciteit van verpleegafdelingen en de IC's andere, reguliere zorg afgeschaald moet worden. Het is daarom van belang transmissie van het coronavirus en de daaruit voortvloeiende behoefte aan intensieve zorg te verminderen.

Geschiktheid

²⁴ Artikel 8 EVRM; EHRM 25 juni 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0625JUD005496909 (Mehmet Ulsoy e.a./Turkije), par. 84; EHRM 5 november 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1105DEC001810820 (Le Mailloux/Frankrijk), par. 9.

De inzet van een ctb is een geschikt middel om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, aangezien daarmee de kans op transmissie ofwel de doorgifte van het virus van het virus wordt beperkt. In aanvulling daarop moet ook specifiek de toepassing van 2G worden gezien als een naar verwachting effectieve maatregel. Hiervoor wordt verwezen naar hetgeen in paragraaf 2.2, onder "De effectiviteit van 2G", naar aanleiding van het OMT-advies is overwogen.

Subsidiariteit

Toepassing van 2G zal ertoe leiden dat personen die niet gevaccineerd of hersteld zijn niet kunnen deelnemen aan activiteiten en geen toegang kunnen krijgen tot voorzieningen waar het ctb is voorgeschreven. Toepassing van 2G is slechts aan de orde indien het bovengeschetste doel niet bereikt kan worden indien ook toegang tot activiteiten of voorzieningen zou worden geboden aan personen die beschikken over een negatieve testuitslag. Toepassing van 2G is evenmin aan de orde als met andere, minder ingrijpende maatregelen dan de inzet van het ctb de transmissie van het coronavirus en de overbelasting van de zorg in voldoende mate kan worden afgeremd of voorkomen. Zoals in paragraaf 2.2, onder "Noodzaak en proportionaliteit" beschreven, gaat het dan om omgevingen waar een hoog risico bestaat op besmetting en overdracht van het coronavirus.

Met de inzet van het ctb, zo nodig met toepassing van 2G, is het daarnaast om maatregelen te versoepelen om de samenleving sneller te openen of minder snel te sluiten. Enerzijds levert de inzet van het ctb een beperking van grond- en mensenrechten op, maar anderzijds worden door de inzet van het ctb geldende beperkingen van andere grondrechten juist verminderd, zeker naar gelang de maatregelen langer van kracht zijn. Toepassing van 2G is dus een van de maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19, waarbij steeds wordt gezocht naar de inzet van de minst ingrijpende maatregel. Aldus wordt een balans gerealiseerd tussen de verwezenlijking van verschillende, soms botsende belangen waar het gaat om de bestrijding van de epidemie van covid-19 en waar deze balans niet te bereiken is met andere maatregelen.

Voor de daadwerkelijke inzet van het ctb is een ministeriële regeling nodig. In de toelichting daarvan zal de subsidiariteit in concreto onderbouwd worden aan de hand van de actuele epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden.

Proportionaliteit

In aanvulling op paragraaf 2.2 waar meer concreet wordt ingegaan op de proportionaliteit, worden enkele algemene kaders geschetst. De sectoren waar het ctb kan worden ingezet, zijn in de wet genoemd (artikel 58ra Wpg). Toepassing van 2G zal niet overall plaatsvinden waar volgens de wet een ctb kan worden ingezet, maar alleen in de niet-essentiële sectoren cultuur, evenementen, georganiseerde jeugdactiviteiten, horeca en sport. Verder is er een wetsvoorstel in voorbereiding om het ctb ook in te kunnen zetten op het terrein van niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen. Het onderhavige wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om bij het voorschrijven van een ctb ook daar 2G toe te passen. De huidige epidemiologische situatie geeft daar op dit moment echter geen aanleiding toe.

Het mbo en ho kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen als sectoren waar het ctb verplicht kan worden. Omdat het onderwijs, mede gelet op het recht op onderwijs zoals onder meer neergelegd in artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM, artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en artikel 28 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, als een essentiële sector wordt aangemerkt, is de toepassing van 2G daar bij wet uitgesloten.

Anticiperend op inwerkingtreding van het voorstel van Tijdelijke wet uitbreiding coronatoegangsbewijzen, is eveneens bij wet van 2G uitgezonderd de inzet van het ctb op de arbeidsplaats en bij bezoek aan publieke of besloten plaatsen op andere dan de bovengenoemde terreinen, voor zover geen sprake is van een wettelijke verplichting om het ctb in te zetten maar slechts van de bevoegdheid van de beheerder van een locatie of als het een essentiële voorziening betreft. Het vereisen dat men tegen het coronavirus gevaccineerd moet zijn of hersteld van een

infectie met dat virus zou in die situaties onevenredig zijn. Toegang tot de arbeidsplaats zou te zeer beperkt worden wanneer medewerkers niet meer op basis van een negatieve testuitslag hun werkzaamheden kunnen verrichten. Dat geldt zelfs wanneer deze werkzaamheden worden verricht op een locatie waar bezoekers wel dienen te beschikken over een ctb op basis van vaccinatie of herstel. Voorts is het niet aan de beheerder van een locatie, maar aan de wetgever om te bepalen of voor bezoekers 2G in plaats van 3G nodig is. Dan nog kan niet bij ministeriële regeling worden bepaald dat 2G van toepassing is op essentiële voorzieningen.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel een uitzondering voor personen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren, zoals hierboven toegelicht in paragraaf 2.2, onder "Noodzaak en proportionaliteit". Bovendien zullen er uitzonderingen gelden voor personen die om andere redenen niet in aanmerking komen voor een vaccinatie (zoals kinderen tot en met 12 jaar). Voor hen zal 2G niet van toepassing zijn. Zij kunnen op nader te bepalen wijze toegang krijgen tot locaties waarvoor het ctb met 2G vereist is. Door hen de toegang tot deze locaties niet te ontzeggen, wordt tegemoet gekomen aan hun recht op bewegingsvrijheid (artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM) en wordt voorkomen dat de maatregel onevenredig nadelige gevolgen heeft.

De maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19, die genomen worden uit hoofde van de eveneens door grondrechten ingegeven bescherming van de volksgezondheid, belemmeren de deelname aan activiteiten of toegang tot voorzieningen waardoor genoemde grond- en mensenrechten in mindere mate kunnen worden verwezenlijkt, zeker naar gelang de maatregelen langer van kracht zijn. Het ctb, zo nodig met toepassing van 2G, draagt bij aan het kunnen versoepelen van andere beperkende maatregelen en de samenleving sneller te openen of minder snel te sluiten. De mogelijkheid van de inzet van het ctb draagt op die manier bij aan de proportionaliteit van de maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19. Aldus wordt een balans gerealiseerd tussen de verwezenlijking van verschillende, soms botsende belangen waar het gaat om de bestrijding van de epidemie van covid-19 en waar deze balans niet te bereiken is met andere maatregelen.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de inzet van het ctb, net als de andere maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19, tijdelijk is. Dat geldt evenzeer voor het geval toepassing wordt gegeven aan 2G, dat bovendien eerder beëindigd kan worden dan de inzet van het ctb als zodanig. Verder kunnen waar mogelijk voor personen die geen ctb met 2G kunnen of willen tonen, alternatieven worden gecreëerd voor deelname aan activiteiten of toegang tot voorzieningen. Hetzij fysiek met inachtneming van de geldende maatregelen, hetzij langs digitale weg. Dat deze personen alleen gebruik kunnen maken van alternatieven of dat alternatieven niet altijd geboden kunnen worden, weegt minder zwaar waar het niet-essentiële sectoren betreft.

Herhaald zij, dat voor de daadwerkelijke inzet van het ctb een ministeriële regeling nodig is. In de toelichting daarvan zal de proportionaliteit in concreto onderbouwd worden aan de hand van de actuele epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden.

Lichamelijke integriteit

Het recht op de onaantastbaarheid van het lichaam is neergelegd in de artikel 11 van de Grondwet en artikel 8 EVRM. Dit recht is niet absoluut. Artikel 11 van de Grondwet staat beperkingen toe indien deze bij of krachtens de wet gesteld zijn. Op grond van artikel 8, tweede lid EVRM zijn beperkingen van dit recht toegestaan, indien zij bij wet zijn voorzien, een legitiem doel dienen en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. De eis om over een ctb te beschikken treft bij toepassing van 2G met name personen die niet gevaccineerd zijn en niet hersteld. Een vaccinatie is ingrijpender dan een test. Afhankelijk van het type test is het afnemen ervan niet of nauwelijks invasief. Een NAAT-test is over het algemeen nauwelijks invasief, zij het dat dit afhankelijk van persoonlijke omstandigheden in individuele gevallen anders kan liggen. Bij vaccinatie wordt met een injectie een vaccin in het lichaam gebracht. Het vaccin wekt een langdurige immunrespons op. Vaccinatie heeft mogelijke bijwerkingen, die in zeldzame gevallen ernstig zijn. Vanwege het ontbreken van het beperkt invasieve alternatief testen vormt toepassing van 2G bij het ctb dus een verdergaande inbreuk op het recht op eerbiediging van de lichamelijke integriteit dan 3G.

Niet alleen de gezondheid van de gevaccineerde is gediend met een vaccinatie tegen covid-19. Vaccinatie gaat ook de verspreiding van besmettelijke ziekten tegen. Dit impliceert dat behalve het belang van het individu, ook de belangen van derden of van de bevolking als geheel relevant zijn. De bij toepassing van 2G verdergaande beperkingen stellen zwaardere eisen aan de onderbouwing van de subsidiariteit en proportionaliteit. Zoals in paragraaf 2.2, onder "Noodzaak en proportionaliteit" uiteengezet, zal daar rekening mee worden gehouden bij de beslissing om 2G toe te passen in plaats van 3G of andere, minder ingrijpende maatregelen. Toepassing van 2G is pas aan de orde bij zeer ernstige epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden. De (dreigende) overbelasting van de zorg als gevolg van ruime verspreiding van het coronavirus en een hoog aantal infecties, waardoor ook de gezondheid van andere patiënten dan degenen met covid-19 in het gedrang komt, kan als zodanig worden aangemerkt. Dan is het onvermijdelijk om de bevolking, zowel de ongevaccineerden als de gevaccineerden, te beschermen tegen infectie met het coronavirus. De inzet van 2G kan dan zijn aangewezen als een maatregel dat effectief de verspreiding van het coronavirus tegengaat.

Bovendien wordt in het wetsvoorstel een uitzondering gemaakt voor personen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren. Voor hen zal 2G niet van toepassing zijn. Zij kunnen op nader te bepalen wijze toegang krijgen tot locaties waarvoor het ctb met 2G vereist is. Door hen de toegang tot deze locaties niet te ontzeggen, wordt voorkomen dat de maatregel onevenredig nadelig gevolgen heeft.

Niet in de laatste plaats wordt erkend dat de toepassing van 2G bij de inzet van het ctb van invloed kan zijn op de keuze om zich wel of niet te laten vaccineren. In dit verband is van belang dat geen sprake is van vaccinatiedwang en al helemaal niet van een vaccinatieplicht. Bovendien is dit neveneffect beperkt. De vaccinatiebereidheid en -graad in Nederland zijn al hoog. Voorts wordt de inzet van het ctb onder toepassing van 2G begrensd door de bovengeschetste invulling van de vereiste subsidiariteit en proportionaliteit.

Recht op bewegingsvrijheid

Door de inzet van een ctb met toepassing van 2G is het recht op bewegingsvrijheid in het geding (artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM). Zonder geldig ctb wordt immers de deelname aan activiteiten of toegang tot voorzieningen ontzegd. De uitoefening van dit recht mag volgens het derde lid van artikel 2 van het Vierde Protocol aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die bij wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van een in dat lid genoemd legitiem doel.

Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in de wettelijke basis. Voorts wordt opgemerkt dat met dit wetsvoorstel de legitieme doelen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en de bescherming van de volksgezondheid (zie artikel 2, tweede lid van het Vierde Protocol bij het EVRM) worden gediend.

Met betrekking tot de noodzakelijkheid wordt het volgende opgemerkt. Aangezien niet iedereen gevaccineerd of genezen is of zal zijn, is de inperking van de bewegingsvrijheid groter bij de toepassing van 2G dan bij 3G. Dit betekent dat de toetsing aan de vereiste subsidiariteit en proportionaliteit indringender zal moeten zijn wanneer besloten wordt tot toepassing van 2G. De ernst van de epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden dient de toepassing van 2G te kunnen rechtvaardigen. Dat zal bij het treffen van de maatregel in concreto onderbouwd worden in de toelichting op de daartoe strekkende ministeriele regeling.

Opgemerkt wordt nogmaals dat er uitzonderingen gelden voor onder meer personen die zich niet kunnen laten vaccineren. Voorts wordt opgemerkt dat door de inzet van het ctb met toepassing van 2G versoepelingen kunnen plaatsvinden en beperkingen op de vrijheid van verplaatsing juist kunnen worden verminderd of voorkomen. Herhaald zij, dat 2G alleen wordt toegepast daar waar en wanneer 3G of andere minder ingrijpende maatregelen niet volstaan.

Godsdienstvrijheid

In artikel 6 van de Grondwet en artikel 9 EVRM is de vrijheid van godsdienst neergelegd. De beperkingssystematiek van artikel 9 EVRM laat zich vergelijken met die van artikel 8 EVRM. Bij de toepassing van 2G is een ctb slechts geldig wanneer men is gevaccineerd tegen het coronavirus (of hersteld van een infectie met dat virus). Hierbij geldt een uitzondering voor mensen die zich niet kunnen laten vaccineren. Deze uitzondering omvat niet de personen die ervoor kiezen zich niet te laten vaccineren. Wanneer men beslist zich niet te laten vaccineren, wordt dat gerespecteerd. Tegelijkertijd is deze keuze niet geheel vrijblijvend vanwege de effecten daarvan voor de samenleving als geheel en de gevolgen voor de volksgezondheid in het bijzonder. De epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden die aanleiding geven tot toepassing van het ctb met 2G dienen zodanig ernstig te zijn, dat de noodzaak van deze maatregel de inbreuk rechtvaardigt op het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en zich naar de voorschriften hiervan te gedragen (artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM) van personen die om gewetensbezwaren geen vaccinatie wensen.

De belangen van het individu wegen dan minder zwaar dan de belangen van de samenleving. Er is dan namelijk sprake van een situatie waarin ernstige risico's voor de volksgezondheid en de rechten en vrijheden van anderen in het geding komen. Het verlagen of voorkomen van deze risico's en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen zijn legitieme doelen om een inbreuk te maken op de vrijheid van religie en geweten. Het EVRM heeft al eens overwogen dat de overheid deze vrijheid kan beperken indien dat nodig is ter bescherming van derden tijdens een epidemie.²⁵ Zoals hierboven in paragraaf 2.2, onder "Noodzaak en proportionaliteit", wordt 2G slechts toegepast wanneer 3G niet meer volstaat. De beperking van de inzet van het ctb tot 2G is in dergelijke omstandigheden noodzakelijk en proportioneel in het licht van de hoge en stijgende besmettingscijfers en de bezetting in ziekenhuizen, in het bijzonder die op de IC's. Voorts zij verwezen naar de bovenbeschreven afbakening van de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Toepassing van 2G is tijdelijk en essentiële voorzieningen, zoals onderwijs, alsmede de werksituatie zijn uitgesloten. Overwogen is niet alleen een uitzondering te maken voor personen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren, maar ook voor gewetensbezwaarden. Gelet op de beperkte reikwijdte van het wetsvoorstel en de tijdelijkheid en urgentie van de daarop te baseren maatregelen is daar van afgezien. Binnen het tijdsbestek voor invoering van de benodigde toepassing van 2G is het onhaalbaar een uitvoerbaar systeem in te richten voor het verstrekken van ctb's aan personen die tot deze groep behoren. Niet in de laatste plaats wordt opgemerkt dat geen sprake is van een vaccinatieplicht of - gelet op de reikwijdte van dit wetsvoorstel - van vaccinatiedwang.

Gelijke behandeling

Ten aanzien van gelijke behandeling wordt opgemerkt dat de toepassing van 2G voor eenieder gelijk zal gelden. Omdat geen toegang verkregen kan worden met een ctb op basis van een negatieve testuitslag, kan sprake zijn van indirect onderscheid in de zin van artikel 1 van de Grondwet voor zover het gaat om personen die zich vanwege godsdienstige, levensbeschouwelijke, politieke overtuigingen of andere redenen niet willen laten vaccineren (en ook niet beschikken over een herstelbewijs). Bij toepassing van 2G ontstaat tevens onderscheid in de zin van artikel 8 juncto 14 EVRM. Voor wat betreft hun belang bij toegang tot bepaalde locaties bevinden gevaccineerde personen en genezen personen enerzijds en ongevaccineerde personen anderzijds zich namelijk in een vergelijkbare positie. Artikel 14 EVRM kent geen uitputtende lijst van verboden gronden, ook een onderscheid op een 'andere status' dan bijvoorbeeld geslacht of ras is enkel toegestaan indien dit onderscheid gerechtvaardigd kan worden. In het geval van toepassing van 2G is er sprake van een onderscheid tussen personen die zijn gevaccineerd of hersteld en personen die dat niet zijn. Om dit (directe of indirecte) onderscheid te rechtvaardigen moet met het onderscheid een legitiem doel worden nagestreefd en moet het onderscheid proportioneel zijn aan het daarmee nagestreefde legitieme doel. In de ministeriele regeling waarmee 2G daadwerkelijk wordt ingezet, zal de proportionaliteit in concreto worden onderbouwd. Het onderscheid kan worden gerechtvaardigd langs de lijnen die hierboven reeds zijn geschetst ten aanzien van het doel, de geschiktheid, de subsidiariteit en de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel. Dat de bescherming van de gezondheid en de bescherming van de rechten en

²⁵ EHRM 10 juni 2010, nr. 302/02, ECLI:CE:ECHR:2010:0610JUD000030202, r.o. 136.

vrijheden van anderen, die in het geding kunnen komen door de keuze om geen vaccinatie te nemen, legitieme doelen zijn die het indirect onderscheid op grond van godsdienst of levensovertuiging kunnen rechtvaardigen, is recentelijk - onder verwijzing naar een advies van het College voor de Rechten van de Mens - vastgesteld in een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.²⁶

Eigendomsrecht

Het eigendomsrecht wordt door de Grondwet beschermd, onder meer voor zover het gaat om de beperking van de uitoefening van dat recht (artikel 14, derde lid, van de Grondwet). Daarnaast wordt het eigendomsrecht beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. De toepassing van 2G bij de inzet van het ctb voor bezoekers kan ertoe leiden dat ondernemers worden beperkt in de exploitatie van hun onderneming. Inbreuk op het eigendomsrecht door toepassing van 2G bij de inzet van het ctb is aan te merken als regulering van eigendom en kan worden gerechtvaardigd mits voldaan wordt aan de subsidiariteit en de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel. In het bijzonder wordt benadrukt dat de inzet van het ctb met toepassing van 2G meer ingrijpende maatregelen kan voorkomen of – als zodanige maatregelen toch noodzakelijk zijn gebleken – kan betekenen dat bij een verbetering van de situatie eerder kan worden afgeschaald. In zoverre kan de inzet van het ctb met toepassing van 2G juist tot een minder vergaande beperking van het eigendomsrecht leiden dan bijvoorbeeld bij een (langdurige) lockdown het geval zou zijn. De afweging van de subsidiariteit en proportionaliteit moet in concreto worden verricht op het niveau van de ministeriële regeling in het licht van de actuele epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden.

4.2 Privacy en gegevensverwerking

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en privacy zijn neergelegd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 EVRM. De introductie van 2G leidt niet tot een wezenlijk andere beoordeling van de inbreuk op de privacy dan bij de totstandkoming van de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen.²⁷ Bij de controle van het ctb bij het verlenen van toegang tot de locatie wordt immers niet kenbaar gemaakt of betrokkene is gevaccineerd of hersteld. Zoals beschreven in paragraaf 7 "Uitvoering" zijn er maatregelen getroffen om het risico te beheersen dat uit herhaalde lezing van het ctb met verschillende instellingen van de daartoe van overheidswege beschikbaar gestelde applicatie CoronaCheck Scanner, afgeleid kan worden dat geen geldig ctb wordt aangeboden voor een locatie waar 2G van toepassing is omdat de houder van het ctb is getest. De ctb's blijven op de huidige wijze aangemaakt worden en daarvoor worden dezelfde (medische) persoonsgegevens verwerkt als thans het geval is.

Er is wel sprake van een geringe wijziging in de wijze van verwerking van (medische) persoonsgegevens. Het ctb op basis van een negatieve testuitslag wordt als zodanig gemarkeerd. Dat is op dit moment indirect ook al zo voor een ctb dat op papier afgegeven. Uit een dergelijk bewijs is reeds af te leiden dat het gebaseerd is op een negatieve testuitslag. In de schriftelijke QR-code zijn namelijk opgenomen de datum en het op hele uren afgeronde tijdstip vanaf welke het ctb geldig is alsmede de duur van de geldigheid van het ctb. Bij een negatieve testuitslag is die duur aanzienlijk korter dan bij vaccinatie of herstel. Naar de huidige regelgeving is een ctb op basis van een negatieve testuitslag 24 uur geldig (artikel 6.29, eerste lid, onderdeel d, Tijdelijke regeling maatregelen covid-19). Daarmee is af te leiden of het ctb is gebaseerd op een negatieve test.

De introductie van 2G vergt dat ook in de digitale QR-code afzonderlijk wordt gemarkeerd of er sprake is van een ctb op basis van een negatief testbewijs. Dat is nodig omdat op dit moment uit de digitale QR-code niet kan worden afgeleid of er sprake is van een negatief testbewijs. Er is namelijk in de digitale QR-code geen kenbaar verschil in geldigheidsduur tussen de diverse ctb's niet kenbaar is. Deze systematiek is gekozen om de privacy van de houder van het ctb zoveel mogelijk te beschermen. Die bescherming blijft grotendeels intact, aangezien uit een ctb bij toepassing van 2G niet valt op te maken of betrokkene is gevaccineerd of hersteld, ook niet

²⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35049, nr. 4.

²⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35807, nr. 3, p. 24 e.v.

wanneer de QR-code met de daarvoor beschikbaar gestelde applicatie wordt gecontroleerd bij het verlenen van toegang tot een locatie waarvoor een ctb nodig is. Aan de QR-codes van ctb's op basis van vaccinatie of herstel verandert immers niets.

Artikel 58re van de Wpg biedt reeds de vereiste juridische grondslag voor deze geringe wijziging van de verwerking van persoonsgegevens. Ook overigens wordt nog steeds voldaan aan de eisen van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG).

4.3 Verordening DCC

Op 1 juli 2021 is in werking getreden de verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren (PbEU 2021, L 211). De verordening verplicht de lidstaten of door de lidstaten aangewezen instanties tot het accepteren van certificaten betreffende een negatieve test op, een vaccinatie tegen en het herstel van een infectie met het coronavirus. De verordening verplicht lidstaten niet een certificaat van een negatieve test te aanvaarden in plaats van certificaten van vaccinatie of herstel, maar slechts tot het uitgeven en accepteren van certificaten als bewijsmiddel van de covidstatus van betrokkene. De verordening staat derhalve niet in de weg aan de introductie en toepassing van 2G.

5. Verhouding tot nationale regelgeving

Het wetsvoorstel betreft een wijziging van hoofdstuk Va Wpg. Dit hoofdstuk bevat tijdelijke bepalingen ter bestrijding van de epidemie van covid-19. Deze bepalingen vervallen telkens na ten hoogste drie maanden, tenzij – na voorhang bij het parlement – besloten wordt tot gehele of gedeeltelijke verlenging met ten hoogste drie maanden (artikel VIII Tijdelijke wet maatregelen covid-19).

In hoofdstuk Va Wpg is regelgevende bevoegdheid gedelegeerd naar een algemene maatregel van bestuur met betrekking tot onder andere onderwijs en naar een ministeriële regeling voor overige onderwerpen. Voor de algemene maatregel van bestuur geldt een voorhangprocedure (artikel 58ra, zesde lid, Wpg). Op een ministeriële regeling zijn van toepassing procedurele vereisten, zoals overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en een nahang bij het parlement (artikel 58c Wpg). Uitgangspunt is dat een ministeriële regeling niet eerder in werking treedt dan een week na overlegging aan het parlement. De regeling vervalt van rechtswege indien binnen die termijn de Tweede Kamer besluit er niet mee in te stemmen.

Deze geclausuleerde delegatiegrondslagen blijven onverkort gelden voor regelgeving waarmee 2G daadwerkelijk wordt voorgeschreven.

Voor de overige nationaalrechtelijke aspecten rondom het ctb wordt eveneens verwezen naar hetgeen hierover in de memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen is vermeld.²⁸ De introductie van 2G brengt daarin geen wijzigingen mee.

6. Regeldruk

Ten opzichte van de huidige inzet van Coronatoegangsbewijzen levert de invoer van 2G een zeer beperkte aanpassing van regeldruk op.

Voor de burger bestaat de wijziging in regeldruk in het uitzoeken op welke locaties een testbewijs niet meer volstaat om toegang te krijgen.

De organisatie die verantwoordelijk is voor de activiteit of de voorziening geldt een eenmalige toename in de regeldruk in het bepalen van de voor zijn locatie / activiteit toepasselijke regelgeving en het instellen van de CoronaCheck Scanner-app. De ondernemer die hier voor kiest heeft naar schatting, eenmalig een uur nodig om deze afweging te maken (€ 54). De inschatting is dat het gaat om ongeveer 65.000 ondernemers in werkzaam zijn in hoogerisicosettings zoals horeca, evenementen, ongeplaceerd bij sport en vertoningen van kunst en cultuur. Aangezien het

²⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35807, nr. 3, p. 27 e.v.

niet op voorhand is aan te geven om welke settings het zal gaan, wordt gedacht aan 100.000 ondernemers. Dat komt uit op €5.400.000,-

7. Uitvoering

De introductie van 2G is voorzien voor specifieke, nader aan te wijzen locaties en omstandigheden. 2G betekent dat de toegangsregels worden aangescherpt: in aanvulling op de controle op de geldigheid van de digitale handtekening, controle op de geldigheidsduur van het bewijs (beiden vervat in de QR-code) en controle op het legitimatiebewijs zal ook controle op het soort ctb gaan plaatsvinden.

Het ctb bevat nu geen informatie over het soort bewijs; in de gegevens van de QR-code is niet opgenomen of het ctb is verkregen op basis van een negatief testresultaat, een (volledige) vaccinatie of herstel. Om het onderscheid wel te kunnen maken, wordt aan de informatie in de QR-code een attribuut toegevoegd op basis waarvan de scanner software kan zien of het ctb is afgegeven op basis van een afgenomen negatieve test. De organisatie die verantwoordelijk is voor de activiteit of de voorziening waar 2G moet worden toegepast stelt de CoronaCheck Scanner-app in op 2G. De CoronaCheck Scanner-app is voorzien van een keuze-optie waarmee de persoon die belast is met de controle de gewenste instelling kan kiezen.

De CoronaCheck Scanner-app zal, indien een bezoeker een ctb of DCC (bij buitenlandse QR-code) presenteert welke gebaseerd is op een negatieve testuitslag, een rood scherm met een kruis laten zien als de 2G optie is ingesteld. De CoronaCheck Scanner-app geeft geen informatie waarom een rood scherm wordt getoond. Het kan betekenen dat de QR-code niet aan een van de toegangsregels (geldig herstellbewijs, geldig vaccinatiebewijs) voldoet, omdat de digitale handtekening ongeldig is of omdat de QR-code geblokkeerd is.

De CoronaCheck Scanner app zal als de 2G optie is ingesteld, indien een bezoeker een ctb of DCC presenteert welke gebaseerd is op een vaccinatie of herstel, de initialen en de geboortedag/geboortemaand laten zien welke gecontroleerd moeten worden tegen het legitimatiebewijs. Als de controleur vaststelt dat gegevens kloppen wordt een [blauw / paars] scherm met een vinkje getoond. Als de 3G optie is ingesteld wordt een groen scherm getoond. Met de afwijkende kleur wordt zowel aan de controleur als de bezoeker een visuele indicatie gegeven met welke toegangsregels wordt gescand.

Daarnaast zal er een vertraging worden ingebouwd in de CoronaCheck Scanner-app. Dit voorkomt dat snel een andere stand wordt gekozen om in geval van rood scannen in 2G stand te controleren of de bezoeker inderdaad getest is (want als in 3G stand wel groen dan dus getest). Tenslotte zal de CoronaCheck Scanner-app worden voorzien van een logfile zodat inzichtelijk is tegen welke toegangsregels gescand is. Deze logfile toont voor de daaraan voorafgaande dertig minuten of er gescand is op basis van 2G of 3G en tijdstip van de scans. Het resultaat van de scans wordt niet gelogd.

De ondernemer die gebruik maakt van 2G zal via een poster of aanduiding aan de deur communiceren dat 2G van toepassing is. Daarmee bestaat de kans dat bezoekers pas aan de deur te weten komen welke toegangsregels gelden. Dit kan leiden tot meer discussie aan de deur. Dat kan ondervangen worden door ook van andere communicatiekanalen gebruik te maken, zoals een website.

8. Toezicht en handhaving

Indien een ondernemer gebruik maakt van 2G om personen toegang te verlenen tot een voorziening of deel te laten nemen aan een activiteit kan de aangewezen toezichthouder toezicht houden of daadwerkelijk alleen mensen toegelaten worden of deelnemen met een geldig bewijs van vaccinatie of bewijs van herstel. Aangezien de toepassing van 2G zich met name zal richten op de voor publiek toegankelijke ruimtes en plaatsen, zal het toezicht en de handhaving op de naleving van regels veelal berusten bij de aangewezen gemeentelijke ambtenaren (artikel 1 van het Besluit aanwijzing ambtenaren toezicht naleving hoofdstuk Va Wet publieke gezondheid) en de burgemeester.

Toezicht en handhaving op een besloten plaats waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend berust bij de minister van VWS. Op het moment dat de toepassing van 2G op een besloten plaats waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend in een ministeriële regeling wordt geactiveerd, zal in de toelichting bij de ministeriële regeling worden toegelicht welke toezichthouder hiermee wordt belast.

Het feitelijke toezicht kan de toezichthouder doen door op de locaties waar de ondernemer aangeeft op basis van 2G personen toe te laten te vragen om het scanapparaat te tonen, waarna gecontroleerd kan worden of de CoronaCheck Scanner-app op de 2G of 3G-stand staat. Zoals hierboven aangegeven zal er een vertraging worden ingebouwd om te voorkomen dat de stand wordt gewijzigd van 3G naar 2G (of vice versa) op het moment dat de toezichthouder vraagt om het scanapparaat te tonen. Daarnaast kan gevraagd worden om de logfile te tonen in de CoronaCheck Scanner-app. Op basis van de aanwezige logfile kan de toezichthouder controleren of de CoronaCheck Scanner-app in de voorafgaande 30 minuten op de 2G- of 3G-stand heeft gestaan en of er daadwerkelijk met de CoronaCheck Scanner-app op basis van 2G of 3G is gescand. Vervolgens zal de toezichthouder in de regel controleren of de bezoekers daadwerkelijk geplaatst of ongeplaatst zijn. Hiervoor kan de toezichthouder gebruik maken van het reguliere toezichtsinstrumentarium zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in het bijzonder de bevoegdheid om elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner (5:15 Awb), de bevoegdheid om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden (artikel 5:17 Awb) en de verplichting van een ieder om aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (artikel 5:20 Awb).

Ingeval van niet-naleving kan de burgemeester of de minister (of in Caribisch Nederland de gezaghebber) een aanwijzing geven of (in spoedeisende situaties een bevel) een last onder bestuursdwang opleggen. Op grond van artikel 5:32, eerste lid, Awb impliceert dit tevens de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom. Ook is strafrechtelijke sanctie mogelijk. Dit bestaat uit hechtenis van ten hoogste zeven dagen of geldboete van de eerste categorie (ten hoogste € 435, bij rechtspersonen ten hoogste € 4.350).

9. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft voor het Rijk geen financiële gevolgen. Voor de rijksoverheid betekent het wetsvoorstel ook niet tot een vermindering van de staatsuitgaven. Weliswaar kan bij toepassing van 2G een negatieve testuitslag niet meer ten grondslag liggen aan een ctb, maar 2G wordt slechts toegepast in situaties waarin 3G niet mogelijk is en verstrekkendere maatregelen genomen zouden moeten worden, zoals sluiting. Er is dus geen sprake van een besparing op de kosten voor de uitvoering van testen, die voor rekening komen van het Rijk.

10. Advies en consultatie

Het wetsvoorstel is op 15 november 2021 voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP), het College bescherming persoonsgegevens BES (hierna: CbpBES), het College voor de Rechten van de Mens (hierna: CRM), het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) en de Raad voor de Rechtspraak. Tegelijk is het wetsvoorstel ter consultatie uitgezet bij het Openbaar Ministerie, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), het Veiligheidsberaad (hierna: VB) en de BES-eilanden in Caribisch Nederland. Bij deze advisering, toetsing en consultatie is verzocht dezelfde dag te reageren, gezien de wenselijkheid om ctb's op basis van 2G met spoed in te kunnen voeren. In verband met deze spoed is afgezien van internetconsultatie.

Autoriteit Persoonsgegevens (AP)

De AP heeft bij schrijven van 15 november 2021, kenmerk z2021-17111, geadviseerd te voorzien in (een grondslag voor) verplichting voor 2G aangewezen sectoren om controle op 2G telkens

tijdig en voldoende duidelijk aan betrokkenen bekend te maken. De regering onderschrijft de noodzaak dat duidelijk bekend wordt gemaakt dat een ctb vereist is voor toegang tot een locatie. Dat geldt al bij de toepassing van 3G. Daartoe is in de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 bepaald dat het vereiste van een geldig ctb en geldig identiteitsdocument duidelijk zichtbaar en leesbaar voor het publiek en de toezichthouder is aangegeven bij de toegang tot de locatie. Deze eis zal ook worden gesteld bij toepassing van 2G. Aanvullend zal worden verlangd dat tevens duidelijk wordt gemaakt of 3G dan wel 2G van toepassing is. De grondslag voor het stellen van deze voorwaarde is reeds gelegen in hoofdstuk Va Wpg waarop de maatregelen tegen de epidemie van covid-19 zijn gebaseerd. Aldus is en wordt uitvoering gegeven aan het advies van de AP.

College voor de Rechten van de Mens (CRM)

Het CRM geeft aan om in de toelichting, vanuit het oogpunt van voorzienbaarheid, duidelijk(er) wanneer er sprake is van een 'hoogrisico-omgeving' waardoor moet of kan worden overgegaan van 3G-beleid naar 2G-beleid, en hoe lang dit beleid zou kunnen worden aangehouden en wanneer het niet meer nodig zou zijn. Verhelder daarnaast in welke omstandigheden de toepassing van een 2G-CTB uitgezonderd moet worden omdat dit zou leiden tot gevolgen die maatschappelijk gezien onaanvaardbaar zijn.

De regering heeft naar aanleiding van deze opmerking de toelichting op deze punten uitgebreid.

Het CRM geeft voorts aan om de uitzonderingen voor niet kunnen testen of vaccineren volledig en praktisch uit te werken, en in de Toelichting aandacht aan de praktische uitwerking van het 2G-CTB beleid voor mensen met een beperking.

De regering merkt op dat de definiëring van deze groep een nadere uitwerking nodig heeft. Daarom is het niet mogelijk om dit reeds in het wetsvoorstel aan te geven.

Het CRM erkent dat mensenrechten niet absoluut zijn en dat beperkingen soms noodzakelijk zijn, zeker in een crisissituatie als de onderhavige. Onder verwijzing naar jurisprudentie van het EHRM heeft de overheid volgens het college een ruime beoordelingsmarge hebben bij volksgezondheidskwesities.²⁹ Het CRM beveelt aan per mensenrecht de inbreuk te rechtvaardigen. Naar aanleiding hiervan is paragraaf 4.1 Grond- en mensenrechten aangevuld.

Ten slotte verdient het volgens het CRM aanbeveling om in dit wetsvoorstel te verhelderen of de specifieke uitzonderingsregels voor mensen die niet kunnen worden gevaccineerd ook gelden voor terreinen en sectoren waar de 3G van toepassing is. Naar aanleiding daarvan wordt opgemerkt dat bij toepassing van 3G personen die niet gevaccineerd kunnen worden, wel gebruik kunnen maken van de mogelijkheid zich te laten testen voor toegang.

Vereniging Nederlandse Gemeente

De VNG gaat in op twee aspecten die relevant zijn voor gemeenten. De eerste is de invloed op de draagvlak onder inwoners door toepassing van 2G en de tweede is de extra handhavingstaak voor gemeenten. De VNG geeft aan dat de onderbouwing en noodzaak van de inzet van 2G duidelijk moet worden gecommuniceerd naar de samenleving wordt. Ook is de VNG van oordeel dat het essentieel dat de inzet van 2G verplicht wordt voor alle ongeplaceerde settings in een bepaalde sector en er geen keuzemogelijkheid zal zijn voor individuele ondernemers en beheerders om 2G of 3G in te zetten. Ten aanzien van de handhavingstaak geeft de VNG aan dat de differentiatie in CTB in het verlengde ligt van de huidige reikwijdte van de inzet CTB en daarmee de handhavingstaak. De opmerkingen van de VNG geven geen aanleiding tot aanpassingen van het wetsvoorstel.

Veiligheidsberaad/Veiligheidsregio's

²⁹ EHRM 8 april 2021, nrs. 47621/13, 3867/14, 73094/14, 19298/15, 19306/15 en 43883/15 (Vavříčka and Others v. the Czech Republic), § 274. Zie hierover ook: Uitspraak Europees Hof voor de Rechten van de Mens: kleuterscholen mogen kinderen weigeren die niet zijn gevaccineerd tegen kinderziekten | College voor de Rechten van de Mens (mensenrechten.nl).

Vijftien van de vijftientig veiligheidsregio's hebben – separaat en gebundeld door het Veiligheidsberaad – op het wetsvoorstel gereageerd. De regering beseft dat, zoals door een enkele veiligheidsregio's ook benoemt, de korte reactietermijn ervoor zorgt dat er weinig tijd is voor een brede bestuurlijke consultatie binnen een veiligheidsregio. De epidemiologische situatie en de door het kabinet op 12 november 2021 getroffen maatregelen laten de regering echter niet meer ruimte dan is geboden. Zij dankt de veiligheidsregio's voor de reacties die deze in de korte tijdspanne hebben opgesteld die hun daarvoor ter beschikking stond, heeft het volste begrip waar dat niet is gelukt en dankt het Veiligheidsberaad voor zijn intermediaire rol. Hierna zullen de diverse reactie zo veel mogelijk inhoudelijk worden geclusterd en worden besproken.

Inzet van 2G

Over de vraag of de inzet van een 2G-CTB moet worden mogelijk gemaakt en zo wie daartoe moet besluiten, wordt door de veiligheidsregio's verschillend gedacht. Een aantal veiligheidsregio's is geen voorstander van de inzet van het 2G-CTB. Gevreesd wordt voor polarisatie in de samenleving en uitsluiting van niet-gevaccineerden. Een andere veiligheidsregio pleit juist voor de inzet van het 2G-CTB in alle sectoren. Dit is volgens deze veiligheidsregio beter dan een gedifferentieerd model. Een tweetal veiligheidsregio's wil dat het Rijk een keuze maakt in de toepassing van een 2G of 3G regime en dat deze verantwoordelijkheid niet wordt neergelegd bij de individuele ondernemer. Bij diverse veiligheidsregio's bestaat een de wens om breed te communiceren over het gekozen systeem en de noodzaak.

De regering merkt op dat dit in de toelichting is verduidelijkt.

Reikwijdte en uitzonderingen onderwijs, arbeid en niet-essentiële voorzieningen

Door enkele veiligheidsregio's wordt aangegeven dat onduidelijk is wat de reikwijdte van het 2G-regime precies is. Zij zien graag dat de wet duidelijkheid verschaft en expliciet aangeeft waar het 2G regime kan worden ingevoerd. Daarbij wordt door één veiligheidsregio aangegeven dat uit de memorie van toelichting volgt dat het 2G-CTB alleen zal worden ingezet in 'hoog-risico-omgevingen'. Gelet hierop rijst de vraag waarom de reikwijdte van het wetsartikel niet tot deze sectoren wordt beperkt. Tevens is hen onduidelijk wanneer sprake is van een 'hoog-risico-omgeving'.

Daarbij bestaat bij enkele veiligheidsregio's voorts onduidelijkheid over de vraag of het onderwijs en de arbeidsplaats zijn uitgezonderd van de inzet van een '2G-CTB'. Ook roept het uitsluiten van het gebruik van het 2G-CTB op de arbeidsplaats vragen op over het gebruik daarvan voor het personeel van discotheken. Zal voor het personeel dan om een 3G-CTB worden gevraagd terwijl voor het publiek een 2G-CTB geldt?

Voor wat betreft de toegang tot essentiële voorzieningen wordt gevraagd nooit een 2G-CTB in te zetten. Tot slot wordt het grote belang benadrukt van een uitzondering voor mensen die zich niet kunnen laten vaccineren. De ministeriële regeling die hier uitvoering aan zal geven, dient tijdig gereed te zijn zodat deze categorie mensen zich daarop kan voorbereiden.

De regering merkt op dat de gemaakte opmerkingen zijn verduidelijkt in de toelichting.

Onaanvaardbare gevolgen

Daarnaast wordt gevraagd hoe moet worden omgegaan met de in de memorie van toelichting genoemde uitzondering dat de ministeriële regeling niet tot onaanvaardbare gevolgen mag leiden. Gevraagd wordt wie bepaalt of er sprake is van onaanvaardbare gevolgen: de controleur CTB, de wetgever of de handhaver? Tevens wordt gevraagd hoe onderstaande passage uit de memorie van toelichting zich verhoudt tot de keuze een 3G-CTB te verplichten voor sportscholen:

" Bij de toepassing van het 2G-ctb wordt ook rekening gehouden met situaties waarin toepassing van 2G nu wettelijk mogelijk wordt gemaakt, maar waarin dit tot onaanvaardbare gevolgen zou leiden. Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan jeugdsport waarbij de jeugdige deelnemers jonger zijn dan 12 en de trainer negatief is getest. Het is moeilijk voor te stellen wie erbij gediend zou zijn een dergelijke activiteit geen doorgang te laten vinden, zeker nu voldoende lichaamsbeweging een belangrijk onderdeel is van gezondheid."

De regering merkt op dat de gemaakte opmerkingen zijn verduidelijkt in de toelichting.

Handhaving door gemeenten, inspecties en politie

Een groot aantal veiligheidsregio's vraagt aandacht voor de handhaafbaarheid. Het systeem wordt steeds fijnmaziger en gedifferentieerder doordat op steeds meer plaatsen een coronatoegangsbewijs verplicht wordt. Dit wetsvoorstel maakt daarbij onderscheid tussen plaatsen waar een 2G-CTB of 3G-CTB vereist is. Dit vraagt extra inzet van zowel de gemeentelijke handhaving, de inspecties als de politie. Een aantal veiligheidsregio's vraagt gelet hierop om extra inzet en middelen voor de gemeentelijke handhaving. Ook wordt benadrukt dat het van belang is om te zorgen voor goede afstemming in de handhaving tussen de verschillende handhavingsinstanties.

De regering is het eens met de veiligheidsregio's die wijzen op de beperkingen aan gemeentelijke capaciteit en dat ook daar moet worden geprioriteerd. Hierbij verwijst de regering ook naar de reactie van de VNG die heeft aangegeven dat differentiatie in CTB in het verlengde ligt van de huidige reikwijdte van de inzet CTB en daarmee de handhavingstaak.

Uitvoerbaarheid

Eveneens wordt door een aantal veiligheidsregio's gevraagd om te zorgen voor ondersteuning van ondernemers en instellingen die aan de deur moeten controleren op het 2G-CTB. Daarbij wordt er op gewezen dat er grote weerstand in de maatschappij bestaat tegen de inzet van het 2G-CTB onder ondernemers en burgers. Dat kan als gevolg hebben dat er openbare orde problemen ontstaan wat weer gevolgen heeft voor capaciteitsvraagstukken bij de handhavers en politie.

De regering heeft begrip voor deze opmerking.

Zorgpersoneel en cruciale beroepen

Aandacht wordt gevraagd voor hulpverleningsdiensten, toezichthouders en overheidsmedewerkers die beroepsmatig, vanwege de veiligheid/noodgevallen of een toezichthoudende rol, aanwezig dienen te zijn op een locatie met een 2G-CTB-plicht. Gevraagd wordt of ook voor hen een (2G-)CTB-plicht geldt. Geadviseerd wordt om hiervoor uitzonderingen op te nemen.

De regering merkt op dat aan deze uitzondering is voldaan, door de werkgever-werknemer relatie expliciet is uitgezonderd.

Openbaar Ministerie

In verband met het spoedeisende karakter van de consultatie, heeft het Openbaar Ministerie (OM) geen formeel advies uitgebracht. Omdat de wettekst als zodanig het OM geen reden geeft tot nadere opmerkingen is slechts sprake van een toets op de handhaafbaarheid. Het OM heeft voor deze reactie ook overleg gevoerd met de politie, hoewel de politie niet zélf om advies is gevraagd, omdat mogelijke consequenties van invoering van deze maatregel óók en met name de politie raken.

Het OM benadrukt dat het van belang is om, zoals voorgesteld, een uitzondering op te nemen voor mensen die niet kunnen worden gevaccineerd. Daarbij wijst het OM er op dat de vele verschillende soorten uitzonderingen zoals die gelden voor bijvoorbeeld het dragen van een mondkapje enerzijds en voor het CTB anderzijds de kenbaarheid en uitvoerbaarheid complexer maken. Ten aanzien van het toezicht op de naleving hecht het OM er aan ondernemers niet de mogelijkheid te geven om wisselend beleid te voeren (de ene dag 3G, andere dag 2G). De ondernemer dient aan de buitenzijde van de locatie duidelijk te maken welk CTB is vereist, waarbij eenduidige symboolvoering van groot belang wordt geacht. Voorts wordt gepleit voor het Duitse model waarbij de keuze voor de inzet van een 2G- of 3G-CTB niet bij de ondernemer ligt, maar bij het bestuur van de deelstaat. Deze oordeelt op basis van de signaalwaarden op lokaal niveau. Dit systeem voorkomt spanningen tussen de ondernemer die op het CTB moet controleren en de burger. Daarnaast wijst het OM er op dat het hanteren van verschillend beleid (2G/3G) kan zorgen voor verharding van het maatschappelijk debat en verdere polarisatie, hetgeen kan leiden tot openbare orde problematiek. Benadrukt wordt dat de keten tijd nodig zal hebben om deze wetswijziging in te regelen. Tot slot wijst het OM er op dat de introductie van het 2G-CTB veel maatschappelijke discussie oplevert, wat kan leiden tot openbare orde problematiek met meer politie-inzet als gevolg. Dit zal gevolgen hebben voor de werklast van politie en het OM, welke capaciteit dan niet kan worden ingezet voor andere doeleinden.

Naar aanleiding van de opmerking van het OM over de keuze van het 2G/3G model is in de toelichting verduidelijkt dat de verplichting wordt opgelegd vanuit het Rijk en dat een ondernemer zijn onderneming anders kan inrichten als het niet onder de 2G verplichting wil vallen.

Raad voor de Rechtspraak

De Raad voor de Rechtspraak (hierna: Raad) heeft laten weten dat hij niet binnen de door de regering gestelde korte termijn kan adviseren. Dit in het bijzonder gelet op artikel 95, eerste lid, tweede zin, van de Wet op de rechterlijke organisatie, dat bepaalt dat zijn adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De regering onderschrijft het belang van naleving van de genoemde bepaling en begrijpt het standpunt van de Raad ten volle. Zij dankt de Raad voor de bereidwilligheid te bezien op korte termijn alsnog te reageren.

BES

Sint Eustatius heeft geen opmerkingen op het wetsvoorstel. Bonaire heeft laten weten uitdrukkelijk opgenomen te willen hebben dat zij voor een 3G regime kunnen blijven kiezen. Dit is verduidelijkt in de toelichting. Van Saba is nog geen reactie ontvangen.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

De IGJ heeft aangegeven dat de wijziging geen consequenties voor toezicht en handhaving van de IGJ. Wel wordt opgemerkt dat zij waarde hechten om de groep personen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren, niet uit te sluiten van evenementen of toegang tot andere gelegenheden en tegelijkertijd te zorgen dat hun gezondheid zo veel als mogelijk wordt geborgd. En dat het goed is om te concretiseren aan welke voorwaarden/norm de hiervoor benodigde 'medische uitspraak' voor de uitzondering voor deze doelgroep moet voldoen en wie deze uitspraak mag doen. De regering merkt op dat de definiëring van deze groep een nadere uitwerking nodig heeft. Daarom is het niet mogelijk om dit reeds in het wetsvoorstel aan te geven.

Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit

De NVWA heeft laten weten dat de wijziging niet direct gevolgen heeft voor het toezicht en de handhaving door de NVWA. Tevens wordt aangegeven dat wanneer de toepassing van 2G op een besloten plaats waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend in een ministeriële regeling wordt geactiveerd, het niet voor de hand ligt om de NVWA als toezichthouder aan te wijzen voor die plaatsen. Dit past niet bij de taken die de NVWA uitvoert.

Adviescollege Toetsing Regeldruk

De ATR adviseert de ATR om een raming te geven van de omvang van de totale regeldruk. Hierbij adviseert de ATR inzicht te geven in de cijfermatige verschillen in besmettelijkheid van en risico op besmetting door niet gevaccineerden. Dit is toegelicht in paragraaf 2.2 van de toelichting. Verder stelt de ATR voor om een concrete norm toe te passen, namelijk het percentage waarmee de besmettingen en het beroep op de zorg met toepassing van 2G naar beneden moet gaan. Alleen dan is een zinvolle evaluatie van dit instrument mogelijk. De regering meent echter dat een dergelijke norm niet te geven is. Het differentiëren in coronatoegangsbewijzen zal altijd onderdeel uitmaken van een veelomvattend pakket van verplichtingen en dringende adviezen en kan als zodanig niet geïsoleerd worden beschouwd. Verder merkt de ATR op dat inzicht noodzakelijk is in alle alternatieven die zijn overwogen en waarom de introductie van de mogelijkheid van een 2G CTB uit oogpunt van werkbaarheid, effectiviteit en regeldrukgevolgen het meest aangewezen is. Hierover merkt de regering op dat de toepassing van differentiatie een alternatief instrument is om sectoren die nu (gedeeltelijk) gesloten moeten blijven weer (geleidelijk) op een veilige manier te kunnen heropenen. Dit betekent dat differentiatie feitelijk een alternatief kan zijn voor (gedeeltelijke) sluiting van sectoren.

Daarnaast merkt de ATR op dat er weliswaar een inschatting is gemaakt van de kosten van de ondernemer, maar dat er geen, zo nodig robuuste, schatting is gegeven van de totale omvang van deze regeldruk. De paragraaf is hierop aangevuld.

Tenslotte merkt de ATR op dat de toelichting geen antwoord geeft op de vraag naar het doenvermogen van bedrijven, instellingen en burgers en of het geheel aan maatregelen, instrumenten, voorwaarden, en uitzonderingen wel door hen te bevatten? Ook is volgens de ATR twijfelachtig of de uitzondering voor onaanvaardbare gevallen en situaties wel werkbaar is of werkbaar te maken is. De regeldrukparagraaf behoeft volgens de ATR aanvulling met een - robuuste - raming van de totale gevolgen van de invoering van de wet.

De regering merkt op dat de regeldruk voor de ondernemer bestaat uit het bepalen welk regime van coronatoegangsbewijzen op zijn onderneming van toepassing is. Naar aanleiding van de diverse consultatiereacties is bovendien toegevoegd dat de ondernemers die gebruik maken van 2G via een poster of aanduiding aan de deur moet communiceren dat 2G van toepassing is. Hiermee is voor de ondernemer en de burger duidelijk welk regime van toepassing is. De ondernemer zal dan de CoronaCheck Scan-app in de goede stand (2G of 3G) moeten zetten. De uitzondering voor onaanvaardbare gevallen en situaties zal ook leiden tot een qr-code. Voor de burger c.q. ondernemer leidt dit niet tot aanpassingen in de hiervoor geschetste werkwijze.

11. Inwerkingtreding en overgangsrecht

De inwerkingtreding geschiedt bij koninklijk besluit. In afwijking van de vaste verandermomenten en de minimale invoeringstermijn zal het wetsvoorstel direct in werking treden (aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). In het kader van de maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 dient gelet op de recente epidemiologische omstandigheden de introductie van 2G met spoed mogelijk gemaakt te worden.

Voor overgangsrecht bestaat geen aanleiding. Het toepassen van 2G kan direct ingaan vanaf het moment van inwerkingtreding van de ministeriële regeling waarin dat wordt bepaald.

Artikelsgewijs

Artikel I

Met de wijziging van artikel 58ra, tweede lid, Wpg wordt de reikwijdte beperkt van het vereiste dat een ctb op basis van vaccinatie of herstel slechts kan worden voorgeschreven als de mogelijkheid wordt geboden in plaats daarvan gebruik te maken van een ctb op basis van een negatieve testuitslag. Deze eis geldt alleen nog voor het ho of mbo dat op grond van artikel 58ra, derde lid, Wpg kan worden aangewezen voor de inzet van het ctb. Dit maakt de introductie van 2G-ctb mogelijk op andere terreinen. Uiteraard dient daarvoor wel voldaan te worden aan de voorwaarden voor de inzet van ctb's. Uit artikel 58b, eerste lid, Wpg vloeit voort dat een ctb alleen kan worden ingezet ter bestrijding van de epidemie van covid-19, of een directe dreiging daarvan. Ingevolge het tweede lid van dat artikel moet de inzet van het ctb gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk zijn, in overeenstemming zijn met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat en gelet op het in het eerste lid genoemde doel de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk beperkt en aan dat doel evenredig is. Specifiek voor het ctb voegt artikel 58rb Wpg daaraan toe dat de inzet in het maatschappelijk belang moet zijn aangewezen, dat de inzet uitvoerbaar en doelmatig is en gepaard gaat met voorzorgsmaatregelen om eventuele maatschappelijk ongewenste effecten ervan te voorkomen, weg te nemen of te verminderen. Waar mogelijk worden alternatieven geboden voor groepen die niet (kunnen) beschikken over een ctb op basis van vaccinatie of herstel. Deze voorwaarden gelden onverkort voor de toepassing van 2G.

Aan artikel 58ra, negende lid, Wpg is een uitzondering op de toepassing van 2G toegevoegd voor personen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren. Hoe vastgesteld wordt dat iemand tot deze uitzonderingscategorie behoort, wordt bij ministeriële regeling uitgewerkt. Daarbij kan ook bepaald worden welke alternatieve eisen gelden voor deelname aan activiteiten of toegang tot voorzieningen. Met het oog op het tegengaan van de verspreiding van het coronavirus kan daarvoor een negatieve testuitslag worden verlangd.

De overige wijzigingen van artikel 58ra Wpg zijn meer technisch van aard. Naar de letterlijke tekst van het huidige tweede lid, onderdeel a, zou een ctb op basis van vaccinatie of herstel niet ingezet

kunnen worden als de kans op transmissie lager zou zijn dan bij een ctb op basis van een negatieve testuitslag. Dat is uiteraard niet de bedoeling van de wetgever geweest. Dit wordt in de wettekst zelf expliciet tot uitdrukking gebracht. Omdat de introductie van 2G meebrengt dat een ctb niet altijd gebaseerd is op een negatieve testuitslag, is artikel 58ra Wpg op nog een ander punt aangepast. De uitzondering op het verplichte ctb voor personen die vanwege een beperking of een ziekte geen test kunnen ondergaan of als gevolg van een test ernstig ontregeld raken, is niet relevant bij de toepassing van 2G. Daarom is deze uitzondering toegespitst op het geval een ctb uitsluitend of, zoals thans het geval is, mede gebaseerd kan worden op een negatieve testuitslag.

Artikel II

In deze bepaling wordt de samenloop van dit wetsvoorstel met de Tijdelijke wet uitbreiding coronatoegangsbewijzen geregeld. Samengevat, maakt die wet het mogelijk om het ctb voor te schrijven op de arbeidsplaats in sectoren waar het ctb voor toegang van klanten of bezoekers verplicht is en om het ctb door werkgevers en beheerders van een locatie in te laten zetten op andere terreinen voor medewerkers en bezoekers. Tegelijkertijd voorziet die wet in de mogelijkheid om het ctb op die andere terreinen voor medewerkers en bezoekers wettelijk te verplichten als de inzet van de bevoegdheid achterblijft ten opzichte van wat gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is. Op deze uitbreiding van de reikwijdte van de inzet van het ctb kan geen toepassing gegeven worden aan 2G voor zover het de arbeidsplaats of een essentiële voorziening betreft. De reden van deze uitzonderingen is dat de toepassing van 2G in de hierboven beschreven situaties te ingrijpend wordt geacht. Werk biedt bestaanszekerheid en er is een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de werkgever. De afweging voor de inzet van het ctb wordt bovendien heel anders als werknemers niet meer middels een negatieve testuitslag toegang tot de arbeidsplaats kunnen verkrijgen. Het is niet aan de bevoegdheid van een werkgever of beheerder van een locatie om te vereisen dat medewerkers of bezoekers uitsluitend gevaccineerd of hersteld zijn. Dit betreft een grond- en mensenrechtelijke afweging die de wetgever past. Bovendien omvat de uitbreiding van de reikwijdte naar andere terreinen dan reeds in artikel 58ra, eerste lid, Wpg staan (of daaraan worden toegevoegd met de wijziging van de Wpg in verband met niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen) ook essentiële voorzieningen. In dergelijke situaties dient men gelet op de beperking van grond- en mensenrechten altijd terug te kunnen vallen op de mogelijkheid toegang te verkrijgen met een ctb op basis van een negatieve testuitslag.

Het andere onderdeel van de samenloopbepaling is van wetgevingstechnische aard. De Tijdelijke wet uitbreiding coronatoegangsbewijzen vernummert de leden van artikel 58ra Wpg en vervangt in het twaalfde lid (nieuw) de zinsnede "regels als bedoeld in het eerste lid" door "regels als bedoeld in dit artikel". Voor het geval die wet eerder in werking treedt, wordt de wijziging zoals opgenomen in artikel I, onderdeel 2, van dit wetsvoorstel daarop aangepast.

Artikel III

Zoals opgemerkt in paragraaf 11 "Inwerkingtreding en overgangsrecht" zal het wetsvoorstel in afwijking van de vaste verandermomenten direct in werking treden vanwege het spoedeisend karakter van de bestrijding van de epidemie van covid-19.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister van Volksgezondheid
Welzijn en Sport,

H.M. de Jonge