

35 695 Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met een verduidelijking van de tijdelijke grondslag voor het stellen van regels over de toegang tot en het gebruik van voorzieningen voor personenvervoer

Nr. 15 Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 januari 2021

In het wetgevingsoverleg over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet publieke gezondheid (Wpg) (Kamerstuk 35 695) van donderdag 7 januari jl. is aan het lid van Esch (PvdD) toegezegd dat de minister van IenW uw Kamer zou informeren over de stand van zaken van het onderzoek naar de mogelijkheid voor een verplichte noodzakelijkheidsverklaring voor internationale reizen. Met deze brief wordt, namens het kabinet, aan deze toezegging voldaan.

Net als de Kamerleden acht ook het kabinet het van het grootste belang om de verspreiding van het virus zoveel mogelijk in te dammen. Acties vanuit het kabinet zijn erop gericht om het reizen binnen en naar Nederland tot een minimum te beperken. In dat licht moet ook de toezegging worden gezien tot het onderzoeken van een noodzakelijkheidsverklaring. Daarom roept het kabinet op om in Nederland te blijven. Iedere reisbeweging brengt immers het risico van verspreiding van het virus met zich mee.

Ook burgers en vervoerders hebben een verantwoordelijkheid om reizen naar gebieden met een oranje reisadvies tot een minimum te beperken. Het kabinet is daarom voornemens om (op grond van artikel 58p, tweede lid, Wpg) vervoerders te verplichten bij het aanbieden van personenvervoer te wijzen op deze dringende oproep om alleen te reizen naar het buitenland als het noodzakelijk is. Verder bieden reisorganisaties geen pakketreizen aan naar oranje gebieden.

Publieke gezondheid

Een wettelijk verplichte noodzakelijkheidsverklaring voor iedere reiziger heeft echter vanuit gezondheidsoverwegingen op dit moment slechts beperkte meerwaarde voor de vermindering van de risico's op verdere verspreiding van het virus, wanneer er zoals nu het geval is al een negatieve testuitslag wordt geëist. Een dergelijke testuitslag biedt immers een hoge mate van zekerheid ten aanzien van het vaststellen of iemand met het virus besmet is, voordat die gaat reizen. Dit geldt voor alle reizigers die naar Nederland reizen per openbaar vervoer, per bus of trein¹, per vliegtuig, veerboot of passagiersschip. Dit is bekrachtigd in een wijziging in de Wpg die op 7 januari jl. is aangenomen door uw Kamer.

¹ uitzonderd het kort grensoverschrijdend verkeer

EU inreisverbod

Zoals u weet geldt specifiek voor Nederland op dit moment, op grond van aanbevelingen van de Raad van de Europese Unie, een inreisverbod vanuit alle landen die niet op de lijst van veilige landen van de EU staan. Op dat verbod zijn enkele specifiek benoemde uitzonderingen gemaakt, waarvoor de bewijslast bij de reiziger berust.² Gezien het huidige EU-inreisverbod kunnen derdelanders niet naar Nederland reizen, tenzij zij tot een uitzonderingscategorie behoren of uit een land reizen dat op de EU-veilige landenlijst staat. In de praktijk betekent dit dat de noodzakelijkheid voor reizen van derdelanders die uit landen komen die niet op de lijst van veilige landen van de EU staan, feitelijk al wordt geëist.

Internationale reizigers binnen de EU

Als direct gevolg van de Britse en Zuid-Afrikaanse mutatie van het virus heeft het kabinet ook aan vervoerders van reizigers van binnen de EU die met vliegtuig, boot, trein of internationale bus naar Nederland komen, een verplichting opgelegd om te controleren op het bezit van een negatieve PCR-testuitslag. Het daarbovenop verplicht stellen van een noodzakelijkheidsverklaring is in de praktijk lastig uit te voeren en op dit moment niet proportioneel. Een noodzakelijkheidsverklaring verplicht stellen voor inkomende reizigers van binnen de EU betekent dat deze slechts vanwege door de wetgever voorgeschreven redenen de grens kunnen oversteken. Daarmee raakt een verplichte verklaring aan het recht op respect voor privéleven van burgers (artikel 8, EVRM). De overheid treedt met een verplichte noodzakelijkheidsverklaring immers in de beoordeling van iemands individuele beweegredenen voor de te maken reis.

Het zou bovendien voor de controle voor de vervoerder heel lastig zijn om de persoonlijke situatie van een reiziger objectief te beoordelen en te bepalen of het opgegeven reisdoel terecht en noodzakelijk is. Aangezien de verplichting in de praktijk een reisverbod inhoudt voor mensen die geen door de wetgever als noodzakelijke gedefinieerde reis maken en daarmee een nieuwe beperking van een grondrecht is, dient deze verplichting vooraf duidelijk omschreven te worden, bijvoorbeeld over welke reizen noodzakelijk zijn, wie daarover aan de hand van welke criteria mag beslissen en de mogelijkheid van rechterlijke toetsing. Een noodzakelijkheidsverklaring verplicht stellen voor inkomende reizigers van binnen de EU betekent dat deze slechts vanwege door de wetgever voorgeschreven redenen de grens kunnen oversteken. Het doel van de reis (de noodzaak) zegt niets over de gezondheid van de betrokken reiziger en het criterium hiertoe is niet objectief vast te stellen.

Omringende landen

Bijkomstig is dat ook in de ons omringende landen een noodzakelijkheidsverklaring puur en alleen voor internationale reizen niet gebruikelijk is. Wel gelden er in sommige landen binnenlandse reisbeperkingen.

² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/reizen-en-vakantie/inreizen-doorreizen-nederland-en-het-eu-inreisverbod>.

Zo is er in Frankrijk een avondklok ingesteld; reizigers binnen Frankrijk mogen tijdens de avondklok alleen met toestemming reizen. Deze nationale maatregel is ook van toepassing voor een reiziger die tijdens de avondklok de grens over wil steken. Buiten de venstertijden van de avondklok is vrij reizen binnen Frankrijk, en van het buitenland naar Frankrijk, toegestaan. Datzelfde geldt voor België en Italië. In Italië is daarnaast op dit moment een binnenlandse reisbeperking van toepassing tussen twee zuidelijke regio's, waar de besmettingscijfers erg hoog zijn. Indien tussen deze twee binnenlandse regio's gereisd wordt, is toestemming vereist. Ook in Duitsland is voor gebieden waar de besmettingscijfers hoog zijn bepaald dat mensen zich in een straal van 15 km van huis mogen bewegen. Daarbuiten is toestemming vereist.

Een aantal Europese landen vragen van buitenlandse reizigers wel dat zij zich registreren, of dat zij een formulier bij zich dragen waarop vermeld staat waar ze vandaan komen, en wat de bestemming is. Deze registratie gaat echter niet in op de reden van de reis, maar is gekoppeld aan een testverplichting en/of verplichte quarantaine. Dit is bijvoorbeeld het geval in Ierland en Duitsland. In Duitsland is er een registratieplicht op de plek van bestemming, gecombineerd met het kunnen overleggen van een negatieve PCR-testuitslag en een verplichte quarantaine. De registratie dient er voor de plaatselijke gezondheidsdienst toe om de quarantaine te kunnen controleren.

Aan de verplichting om een verklaring of toestemming te moeten hebben voor het maken van binnenlandse reizen, ligt een andere afweging van noodzakelijkheid en proportionaliteit ten grondslag dan bij het vragen van een noodzakelijkheidsverklaring voor internationale reizen, omdat het eerste beoogt binnenlandse reizen te beperken en dus de verspreiding van het virus op die manier tegengaat.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga