

Regeling van de Ministers van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport, van Justitie en Veiligheid en van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van
kenmerk 1807507-216640-WJZ, tot wijziging van de
Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 in verband met het
vereisen van een negatieve testuitslag voor internationaal
personenvervoer per lucht- en scheepvaart

De Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Justitie en Veiligheid en
van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Handelende in overeenstemming met de Minister van Buitenlandse Zaken en de
Minister en Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat;
Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;
Gelet op de artikelen 58e, eerste lid, aanhef en onder b, en 58p, eerste en tweede
lid, eerste zin, van de Wet publieke gezondheid;

Besluiten:

Artikel I

Na artikel 6.7a van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 wordt een artikel
ingevoegd, luidende:

Artikel 6.7b Negatieve testuitslag personenvervoer via lucht- en scheepvaart

1. De aanbieder van ander bedrijfsmatig personenvervoer, voor zover sprake is
van vervoer met luchtvaartuigen als bedoeld in artikel 16 van de Luchtvaartwet of
het aanbieden van personenvervoer met of zonder een dienstregeling per
veerboot of passagiersschip, draagt er zorg voor dat alleen vervoer wordt
aangeboden, toegang daartoe wordt verschaft en gebruik daarvan wordt
toegestaan, indien een persoon, komend vanuit het buitenland een op hem
betrekking hebbende negatieve testuitslag kan tonen aan de vervoerder.
2. Een negatieve testuitslag bevat:
 - a. gegevens waardoor valt te herleiden wie de persoon is die is getest;
 - b. de uitslag van een PCR-test;
 - c. de in het Nederlands, Engels, Duits, Frans of Spaans vermelde conclusie dat de
geteste persoon op dat moment niet is besmet met het virus SARS-CoV-2;
 - d. gegevens waaruit blijkt dat die test maximaal 72 uur oud is op het moment van
aankomst in Nederland;
 - e. een logo of kenmerk van een instituut of arts.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op:
 - a. reizigers die gebruik maken van regionaal grensoverschrijdend
personenvervoer;

- b. personen tot en met 12 jaar;
 - c. reizigers uit gebieden die niet zijn aangemerkt als hoogrisicogebied;
 - d. grenswerkers, grensstudenten en grensscholieren;
 - e. houders van een door het Ministerie van Buitenlandse Zaken verstrekte diplomatieke identiteitskaart;
 - f. houders van diplomatieke paspoorten;
 - g. staatshoofden en leden van een buitenlandse regering;
 - h. personen werkzaam in het transport van goederen en ander transportpersoneel, voor zover noodzakelijk;
 - i. zeevarenden op andere schepen dan commerciële jachten en pleziervaart in het bezit van een monsterboekje als zij in uitoefening van hun functie reizen of als zij van of naar hun werkzaamheden reizen;
 - j. personen op een vlucht die Nederland niet als eindbestemming hebben:
 - 1° die wegens onvoorziene omstandigheden naar een Nederlandse luchthaven moeten uitwijken; of
 - 2° die het luchtvaartuig niet verlaten;
 - k. passagiers met een NATO Travel Order of een NATO-2-visum.
4. In afwijking van het tweede lid, onderdeel d, mag de test maximaal 96 uur oud zijn bij aankomst in Nederland, indien het vervoer van een persoon buiten diens schuld om vertraagd is.
5. In aanvulling op het eerste lid draagt de aanbieder van vervoer per luchtvaartuigen er zorg voor dat personen reizend van buiten de Europese Unie een testverklaring kunnen tonen.

Artikel II

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

H.M. de Jonge

De Minister van Justitie en Veiligheid,

F.B.J. Grapperhaus

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

K.H. Ollongren

TOELICHTING

1. Algemeen

Met deze regeling wordt bewerkstelligd dat de aanbieder van personenvervoer via lucht- en scheepvaart alleen reizigers, uit een zogenoemd hoogrisicogebied vanwege de hoge mate van aanwezigheid van covid-19 (hierna: hoogrisicogebied), laat reizen die in het bezit zijn van een negatieve testuitslag voor besmetting met covid-19. De classificatie van een gebied als hoogrisicogebied volgt uit de reisadviezen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, na advisering door het RIVM. De betreffende reiziger dient hooguit 72 uur voor aankomst te zijn getest met een PCR-test. De regel dat een reiziger moet zijn getest is niet van toepassing op onder andere louter regionaal grensoverschrijdend vervoer en personen jonger dan dertien jaar.

Deze regeling is een aanvulling op reeds geldende adviezen. Het dringend advies om af te zien van niet noodzakelijke reizen blijft in stand. Voor alle reizigers uit hoogrisicogebieden geldt – naast de plicht van een negatieve test - tevens het dringende advies om minstens tien dagen in thuisquarantaine te gaan. Het testen van reizigers is dan ook geen vervanging voor quarantaine of andere maatregelen.

Met deze regeling wordt aangesloten bij het 85e OMT-advies.¹ Daarin wordt geadviseerd de mogelijkheid te verkennen voor het vereisen van een negatieve testuitslag bij binnenkomst voor alle reizigers (ook voor terugkerende Nederlanders) uit hoogrisicogebieden. Dit advies is urgenter geworden naar aanleiding van een variant van SARS-CoV-2 die is gedetecteerd in het Verenigd Koninkrijk. Deze variant lijkt zich sneller te verspreiden dan de tot heden bekende varianten van het virus. Met deze regeling wordt beoogd eraan bij te dragen dat nieuwe varianten van het virus zich niet via de betreffende reizigers naar Nederland kunnen verspreiden wat een sterke toename in het aantal besmettingen in Nederland tot gevolg kan hebben. Hiermee wordt tevens aangesloten bij de Regeling van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 december 2020, kenmerk 1806234-216586-WJZ, tot wijziging van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 in verband met het vereisen van een negatieve testuitslag voor internationaal openbaar vervoer (Stcrt. 2020, 69479).

De bestrijding van de covid-19 pandemie voor lucht- en scheepvaart is grotendeels vormgegeven via de opdrachten die de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en sport (VWS) op basis van artikel 7 van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg) aan de voorzitters van de veiligheidsregio's dan wel aan de betrokken burgemeesters gaf, ter uitvoering van de verplichtingen van de artikelen 53 en 54 Wpg. Via deze weg is de verplichting voor reizigers om een negatieve testverklaring en uitslag te kunnen tonen bij binnenkomst in Nederland geregeld.² Gelet op een recente uitspraak van de Rechtbank Den Haag³ is besloten de verplichting voor de aanbieder van lucht- en scheepvaart tevens te baseren op artikel 58p Wpg. Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat deze verplichting geldt, ook hangende het hoger beroep dat de Staat heeft tegen de uitspraak heeft ingesteld.

¹ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2020, 9 november). Advies n.a.v. 85e OMT.

² Opdrachten van de Minister VWS aan de voorzitters van de veiligheidsregio's van 24 december 2020, 23 december 2020, 22 december 2020, 15 december 2020 en 30 november 2020.

³ Rechtbank Den Haag, 31 december 2020, zaak/rolnummer C/09/604963/ KG ZA 20-1256.

De wetgever heeft in artikel 58p, eerste lid, en tweede lid, eerste zin, Wpg bepaald dat bij ministeriële regeling het aanbieden van personenvervoer gedeeltelijk kan worden verboden en dat regels kunnen worden gesteld over de toegang tot en het gebruik van voorzieningen voor personenvervoer. De Tweede Kamer heeft de regering bovendien verzocht het overleggen van een negatieve coronatest zo spoedig mogelijk ook voorwaardelijk te gaan maken aan het inreizen van Nederland door inwoners van de Europese Economische Ruimte, inclusief Nederlanders, indien zij reizen vanuit een land waarvoor een negatief reisadvies geldt.⁴

Een nieuw artikel 6.7b wordt ingevoegd in de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19, waarin op de aanbieder van personenvervoer via lucht- en scheepvaart een vergelijkbare verplichting wordt opgelegd als op de aanbieder van internationaal openbaar vervoer. Artikel 6.7b beoogt geen inhoudelijke wijzingen ten opzichte van de huidige regeling voor lucht- en scheepvaart te bevatten.

Deze regeling is enkel van toepassing voor het Europese deel van Nederland en daarmee worden alle gebieden daarbuiten aangemerkt als buitenland.

2. Hoofdpijnen van de regeling

Op grond van deze regeling worden maatregelen genomen die zien op de aanbieders van overig bedrijfsmatig personenvervoer via internationale lucht- en scheepvaart. Vervoerders dienen te zorgen dat passagiers die via het door hen aangeboden vervoer willen inreizen, over een negatieve testuitslag beschikken. Deze moeten zij dus bij toegang en tijdens de reis kunnen tonen aan de vervoerder. Dit geldt voor reizigers die toegang willen tot of gebruik willen maken van internationaal vervoer om Nederland in te reizen per luchtvaartuig of schip.

De plicht van de vervoerder geldt, behoudens de hierna te noemen uitzonderingen, voor alle reizigers die van het vervoer gebruik maken, ongeacht nationaliteit. Inreizigers met de Nederlandse nationaliteit zijn hiervan dan ook niet uitgezonderd. Dit is conform het eerdergenoemde advies van het OMT en het discriminatieverbod uit artikel 21 van het Handvest van de Grondrechten van de EU.

Met deze maatregel wordt beoogd dat er geen reizigers Nederland binnenkomen zonder negatieve testuitslag. Op deze hoofdregel is een aantal uitzonderingen gemaakt te weten:

- regionaal grensoverschrijdend personenvervoer;
- personen tot en met 12 jaar;
- reizigers uit gebieden die niet zijn aangemerkt als hoogrisicogebied;
- grenswerkers, grensstudenten en grensscholieren;
- houders van een door het Ministerie van Buitenlandse Zaken verstrekte diplomatieke identiteitskaart;
- houders van diplomatieke paspoorten;
- staatshoofden en leden van een buitenlandse regering;
- zeevarenden op andere schepen dan commerciële jachten en pleziervaart in het bezit van een monsterboekje als zij in uitoefening van hun functie reizen of als zij van of naar hun werkzaamheden reizen;

⁴ Motie-Jetten/Dijkhoff, die op 17 december 2020 met 144 stemmen voor en 5 stemmen tegen is aangenomen, Kamerstukken II 2020/21, 35526, nr. 810.

- personen op een vlucht die Nederland niet als eindbestemming hebben, maar wegens onvoorziene omstandigheden naar een Nederlandse luchthaven moeten uitwijken of die het luchtvaartuig niet verlaten;
- passagiers met een NATO Travel Order of een NATO-2-visum;
- personen werkzaam in het transport van goederen en ander transportpersoneel voor zover noodzakelijk.

Onder de laatste uitzondering vallen personen die werken op containerschepen, bulkschepen (bijvoorbeeld erts of steenkool), tankers (brandstoffen en chemicaliën) en visserij schepen. Ook is deze uitzondering van toepassing op vrachtwagenchauffeurs in het goederenvervoer. Daarnaast vallen hieronder ook personen werkzaam in de energiesector, zoals olie- en gasplatformen en windmolenparken, offshorebedrijven die diensten verlenen aan deze sector, en air-, cruise- en ferrycrew als zij in uitoefening van hun functie reizen.

De negatieve testuitslag, die reizigers aan de vervoerder dienen te tonen, moet aan een aantal eisen voldoen. Het moet onder andere gaan om een PCR-test, de testuitslag moet in het Nederlands, Engels, Duits, Frans of Spaans duidelijk maken dat de reiziger niet besmet is met SARS-CoV-2 en moet gegevens bevatten waarmee de test herleidbaar is tot de reiziger. Voor de PCR-test is gekozen omdat die onder meer door de Europese Commissie wordt gezien als de “gouden standaard” voor betrouwbare testen.⁵ De betreffende vervoerder zal reizigers hier bij vertrek naar Nederland of tijdens de reis op controleren. Als de vervoerder hier niet op controleert is hij in overtreding.

Het uitgangspunt is dat de test maximaal 72 uur oud mag zijn bij binnenkomst in Nederland. Hierop wordt een uitzondering gemaakt indien een reiziger buiten zijn schuld om vertraging oploopt. Dan mag de testafname maximaal 96 uur oud zijn bij aankomst in Nederland. De reiziger krijgt hiermee 24 uur extra. Het is aan de reiziger om te bewijzen dat de negatieve testuitslag is verlopen door vertraging buiten zijn schuld om.

3. Verhouding tot andere regelgeving

Wet publieke gezondheid (Wpg)

De grondslag voor deze regeling is artikel 58p Wpg. Het eerste lid biedt de grondslag voor het geheel of gedeeltelijk verbieden van het aanbieden van bepaalde categorieën van personenvervoer. Het tweede lid biedt de grondslag om regels te stellen over de toegang tot en het gebruik van voorzieningen voor personenvervoer.

Algemene verordening gegevensbescherming

Met deze maatregel worden bij het opvragen en aflezen van de testuitslag geen persoonsgegevens opgenomen in een bestand of op een andere wijze verwerkt in de zin van artikel 4 van de Algemene verordening gegevensbescherming. Bij een positieve of ontbrekende testuitslag dient slechts de toegang tot en het gebruik van de voorzieningen voor het personenvervoer te worden geweigerd.

⁵ Commission Recommendation of 18.11.2020 on the use of rapid antigen tests for the diagnosis of SARS-CoV-2 infection, C(2020)8037.

Vrij verkeer van personen en diensten

De eis voor een negatieve testuitslag is in overeenstemming met Richtlijn 2004/38/EG.⁶ Op grond van deze richtlijn kunnen rechten inzake vrij verkeer worden beperkt ter bescherming van de volksgezondheid. Deze maatregel is gebaseerd op overwegingen van volksgezondheid en gaat niet verder dan strikt noodzakelijk is. Deze maatregel is minder verstrekkend dan een tijdelijk verbod op reisverkeer.

De beperkingen voor de vervoerders zijn in gelijke zin in overeenstemming met de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt. Van belang voor beide beperkingen is dat er geen ongelijke behandeling op grond van nationaliteit is. Er wordt in deze regeling dan ook geen direct of indirect onderscheid gemaakt tussen Nederlanders en andere nationaliteiten.

4. Noodzaak en evenredigheid

Het doel van de maatregel is de bestrijding van het virus, nu dat zich onder meer via het personenvervoer snel kan verspreiden. Een maatregel van een verplichte negatieve testuitslag draagt eraan bij om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Daarnaast wordt een influx van nieuwe varianten van het virus voorkomen. De maatregel heeft gevolgen voor de bewegingsvrijheid, de lichamelijke integriteit (door het testen), en (bij het tonen van de testuitslag) de privacy van de personen die Nederland willen inreizen. Het gevolg voor personen die geen negatieve testuitslag krijgen of kunnen krijgen, is dat de mogelijkheid tot inreis in Nederland wordt belemmerd.

Een verplichting voor aanbieders van vervoer om alleen reizigers, komend vanuit het buitenland, toe te laten die een negatieve testuitslag kunnen laten zien, kan een beperking opleveren van de vrijheid van verplaatsing. Deze inbreuk wordt gerechtvaardigd vanuit het belang van de volksgezondheid. Door alleen reizigers vanuit het buitenland toe te staan in de lucht- en scheepvaart die een negatieve testuitslag kunnen laten zien, kan instroom van mogelijke nieuwe varianten van het virus met een hoger besmettingsrisico worden tegengaan. De vrijheid van verplaatsing binnen de landgrenzen blijft onaangetast. Artikel 58p Wpg biedt een grondslag om een vervoerder te verplichten om een negatieve testuitslag te vragen. Dit artikel uit de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 is bewust breed geformuleerd om indien noodzakelijk maatwerk te kunnen faciliteren met aanvullende maatregelen indien blijkt dat in of via het vervoer verspreiding van het virus plaatsvindt.⁷

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

De verplichting zoals die is opgenomen in het nieuwe artikel 6.7b is gericht tot de vervoerders. De verplichting rust voor luchtvaart op vervoerders die verplicht zijn te beschikken over de exploitatievergunning voor luchtvervoer op basis van artikel 16 van de Luchtvaartwet. Voor scheepvaart is bepaald dat het veerboten en passagiersschepen betreft. Deze vervoerders dienen er dus zorg voor te dragen dat reizigers een negatieve testuitslag aan hen tonen. Hieraan wordt in de eerste plaats voldaan door te controleren of de reizigers de negatieve testuitslag bij zich

⁶ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PbEU 2004, L 158).

⁷ Zie Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 23, p. 155.

dragen. Daarnaast zullen vervoerders (voorzorgs)maatregelen nemen om te zorgen dat reizigers voor en tijdens hun reis op de hoogte zijn van deze eis, bijvoorbeeld door dit op hun website en bij de kaartverkoop aan te geven.

De controle of reizigers een negatieve testuitslag bij zich hebben kunnen vervoerders uitvoeren door bij het instappen aan de reiziger te vragen de negatieve testuitslag te tonen. Het is noodzakelijk dat deze controle dan wel gebeurt voordat Nederland wordt bereikt. Op Nederlands grondgebied moet de vervoerder immers ervoor zorgen dat alle reizigers de negatieve testuitslag hebben en overtreding vermijden.

Een eerste controle op de negatieve testuitslag zal dus door de luchtvaartmaatschappij in het land van vertrek plaats moeten vinden. Een tweede controle, in ieder geval op de door de reiziger ingevulde en ondertekende testverklaring, vindt in Nederland plaats door de Koninklijke Marechaussee. Indien tijdens deze controle blijkt dat de negatieve testuitslag ontbreekt of niet voldoet, wordt deze persoon de toegang tot Nederland geweigerd en dient de vervoerder de persoon in beginsel mee (terug) te nemen.

Anders dan bij luchtvaart kunnen rederijen niet verplicht worden deze controle al in het land van vertrek te verrichten. Op grond van het VN Zeerechtverdrag (UNCLOS) kan deze maatregel niet buiten de Nederlandse territoriale zee worden opgelegd. Wel kan hen opgelegd worden de controle op de negatieve testverklaring te verrichten voordat de passagiers van boord mogen. Ook hier kan de Koninklijke Marechaussee een tweede controle uitvoeren op de testuitslag en de door de reiziger ingevulde en ondertekende testverklaring.

De verplichting voor de vervoerder houdt ook in dat in het aanbod van de vervoerder aan de passagier besloten moet liggen dat rechtmatig aan de passagier vervoer kan worden geweigerd, als deze niet over een negatieve testuitslag beschikt. Voor de handhaving van een situatie waarin vervoer aan een passagier geweigerd moet worden, wordt aangesloten bij de bestaande regelgeving op dat terrein.

Op de wijze waarop vervoerders uitvoering geven aan het nieuwe artikel 6.7b wordt toezicht gehouden en zo nodig handhavend opgetreden. De overtreding van dit artikel is strafbaar gesteld op grond van artikel 68bis van de Wpg. Een dergelijke overtreding kan onder andere beboet worden met een geldboete van de eerste categorie. Dit bedraagt voor een natuurlijk persoon maximaal 435 euro en kan voor een rechtspersoon maximaal 4.350 euro bedragen. Op de naleving wordt toezicht gehouden door onder andere de politie en aangewezen buitengewone opsporingsambtenaren. Ook kan zo nodig bestuursdwang of een last onder dwangsom toegepast worden in het geval de Minister van VWS of een door hem aangewezen toezichthouder een bevel heeft gegeven over de uitvoering van artikel 6.7b.

6. Verhouding gemeentelijke regelgeving

In de toelichting bij de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19, en de wijziging daarvan op 14 december 2020, is aangegeven dat in de fase waarin de bestrijding van het virus zich bevindt lokaal maatwerk van de burgemeester slechts zeer beperkt kan worden toegepast. Vrijwel alle gemeenten zitten in een hoog inschalingsniveau, het aantal besmettingen ligt hoog en de druk op de zorg is groot. Dat is op het moment van het vaststellen van de onderhavige ministeriële

regeling onverminderd het geval. Daarom worden op het niveau van het Rijk uniforme maatregelen genomen om het aantal besmettingen terug te brengen. Bij deze regeling waar het gaat om reizigers van buiten Nederland is een uniforme aanpak van bijzonder belang. Door een uniforme aanpak is het voor reizigers uit het buitenland namelijk helder welke regels gelden voor het inreizen, ongeacht waar zij Nederland binnenkomen.

7. Regeldruk

Het nieuwe artikel 6.7b brengt regeldruk met zich voor vervoerders en voor reizigers die gehouden zijn een negatieve testuitslag te tonen. Deze regeldruk is noodzakelijk gezien het belang van de volksgezondheid. De negatieve testuitslag draagt er immers aan bij dat het aantal besmettingen niet toeneemt en dat varianten van het virus zich niet via de betreffende reizigers naar Nederland kunnen verspreiden. De reiziger draagt de kosten voor het laten afnemen van een PCR-test. De kosten van deze test zijn niet exact te benoemen omdat de kosten hiervoor verschillen per land. Ook de vervoerder zal door deze regeling een beperkte mate van regeldruk ervaren. De vervoerder moet namelijk controleren of de reiziger in het bezit is van een negatieve testuitslag.

8. Parlementaire zeggenschap

Gelet op artikel 58c, derde lid, Wpg treedt deze ministeriële regeling de dag na publicatie in werking, aangezien sprake is van een zeer dringende omstandigheid waarin ter beperking van gevaar direct moet worden gehandeld. Door het grote aantal besmettingen in Nederland en in het buitenland en door de in het buitenland gevonden varianten van het virus, is het noodzakelijk om direct inreizigers te controleren op een negatieve testuitslag. Daarom is toepassing gegeven aan de spoedprocedure van artikel 58c, derde lid, Wpg. De regeling wordt binnen twee dagen na vaststelling aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd. De regeling vervalt van rechtswege indien de Tweede Kamer binnen een week na de toezending besluit niet in te stemmen met de regeling.

9. Inwerkingtreding

De onderhavige regeling treedt in werking op de dag na publicatie in de Staatscourant. Vanwege de vereiste spoed wordt daarbij afgeweken van de zogeheten vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn van drie maanden.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

H.M. de Jonge