

WIJ **W**ILLEM **A**ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

houdende wijziging van het Tijdelijk besluit veilige afstand in verband met het vaststellen van de veilige afstand op nul meter

Op de voordracht van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens Onze Ministers van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van vul in datum voordracht, kenmerk vul in kenmerk van de voordracht;

Gelet op artikel 58f, tweede lid, van de Wet publieke gezondheid;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van vul in datum advies RvS, no. vul in nummer advies RvS);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens Onze Ministers van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van (vul in datum nader rapport, vul in kenmerk nader rapport);

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

In artikel 1 van het Tijdelijk besluit veilige afstand wordt “anderhalve” vervangen door “nul”.

Artikel II

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

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Nota van toelichting

1. Inleiding

Met dit besluit wordt de veilige afstand, bedoeld in hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid (Wpg), bepaald op nul meter. Daarmee geldt op grond van artikel 58f Wpg dat iedereen die zich buiten een woning ophoudt geen afstand meer heeft te houden tot andere personen. Dit besluit is ook van toepassing in Caribisch Nederland. Het moment waarop dit besluit in werking treedt en dus het exacte moment waarop de veilige afstand op nul meter wordt gesteld, wordt bij koninklijk besluit bepaald aan de hand van de in paragraaf 2.2 genoemde omstandigheden. De regering verwacht dat de anderhalve meter in de tweede helft van augustus 2021 losgelaten kan worden.

De regering beoogt enerzijds de veilige afstand aan te passen op het moment waarop de epidemiologische situatie zodanig is dat het verantwoord is om de veilige afstand van anderhalve meter los te laten en anderzijds om daartoe over te kunnen gaan zodra het kan. Met het oog daarop, en gelet op het verloop van de epidemie, is dit besluit tijdig voorbereid. Daarbij is in aanmerking genomen dat een ontwerp van het besluit tot wijziging van de veilige afstand ter advisering voorgelegd dient te worden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Daaraan voorafgaand dient het ontwerpbesluit overgelegd te worden aan beide Kamers der Staten-Generaal. Er is naar gestreefd deze voorhang zo veel mogelijk voor het reces van beide Kamers mogelijk te maken.

De regering gaat hierna allereerst in op de redenen om de veilige afstand op nihil te stellen en op de adviezen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Outbreak Management Team (OMT) die daarop betrekking hebben. Vervolgens worden de noodzakelijkheid en proportionaliteit van deze keuze toegelicht en wordt ingegaan op het juridisch kader voor het wijzigen van de veilige afstand. Ten slotte wordt ingegaan op de betrokkenheid van het parlement bij dit besluit en de inwerkingtreding van dit besluit.

2. De keuze voor nul meter

2.1. Nul meter

De veilige afstand van anderhalve meter is een van de belangrijkste maatregelen ter bestrijding van (de directe dreiging van) de epidemie. Net als andere maatregelen die zijn genomen vanwege het virus SARS-CoV-2 (het virus) is de maatregel gebaseerd op drie pijlers:

- een acceptabele belastbaarheid van de zorg – ziekenhuizen moeten kwalitatief goede zorg kunnen leveren aan zowel covid-19-patiënten als aan patiënten binnen de reguliere zorg;
- het beschermen van kwetsbare mensen in de samenleving;
- het zicht houden op en het inzicht hebben in de verspreiding van het virus.

De veilige afstand van anderhalve meter was ingegeven door de constatering dat virusdeeltjes die verspreid worden door bijvoorbeeld niezen of hoesten zelden verder komen dan anderhalve meter.¹ Door afstand te houden kan het contact met een grotere hoeveelheid van het virus worden beperkt en wordt de kans op overdracht van het virus tussen personen verkleind. De veilige afstand van anderhalve meter is dan ook van groot belang om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Factoren die daarbij een rol spelen, zijn het aantal besmettelijke personen (incidentie), de kans op overdracht van

¹ Stb. 2020, 474.

het virus aan anderen (wordt mede beïnvloed door varianten van het virus) en de gevolgen van overdracht van het virus voor degene op wie het wordt overgedragen (beschermingsgraad). De veiligeafstandsnorm maakte daarom al in een vroeg stadium onderdeel uit van de basismaatregelen.

Met de onderhavige algemene maatregel van bestuur (amvb) wordt de veilige afstand gewijzigd van anderhalve meter naar nul meter. Dit betekent dat personen die zich buiten een woning ophouden niet langer verplicht zijn afstand te houden van anderen. Daarmee wordt een volgende stap gezet in de versoepelingen van maatregelen. Bij het doorvoeren van stap 4 van het openingsplan is per 26 juni 2021 de samenleving behoedzaam verder opengestaan, met inachtneming van de veiligeafstandsnorm.² Een groot deel van de maatregelen die gericht waren op het beperken van het aantal contactmomenten, is losgelaten. Het maatregelenpakket werd daarmee vooral gericht op het houden van een veilige afstand. Grofweg hield dit in dat men buiten de woning afstand dient te houden van andere personen. Waar dit niet mogelijk of wenselijk is, gelden mitigerende maatregelen, zoals het dragen van een mondkapje of het gebruik van coronatoegangsbewijzen. Bij de aankondiging van het openingsplan is aangegeven dat de maatregelen stap voor stap afgeschaald worden. Als volgende stap worden de maatregelen, zoals de veilige afstand, losgelaten.³

De veilige afstand van anderhalve meter kan worden losgelaten omdat, mede gelet op het aantal personen dat besmettelijk is en de kans op overdracht, de stijgende beschermingsgraad ervoor zorgt dat steeds minder mensen ernstig ziek worden door het virus, al is evident dat de kans op overdracht van het virus tussen personen die geen afstand houden groter is. Onder deze omstandigheden mag worden verwacht dat de pijlers van een acceptabele belasting van de zorg of het beschermen van kwetsbare mensen in de samenleving niet onder onaanvaardbare druk zullen komen te staan, zonder inachtneming van de anderhalve meter.

Aangezien het houden van een veilige afstand niet langer noodzakelijk is heeft de regering, conform artikel 58, tweede en zesde lid, Wpg besloten om de anderhalve meter terug te brengen tot nihil. Daarbij speelt ook een rol dat deze maatregel een grote impact heeft op het dagelijkse leven van de Nederlandse bevolking, samenleving en economie. De regering wil deze maatregel daarom loslaten zodra dit verantwoord is.

Na het zetten van stap 4 van het openingsplan kan bij de volgende stap de veilige afstand van anderhalve meter komen te vervallen, als de epidemiologische situatie - in combinatie met contextfactoren zoals de vaccinatiegraad - dat toelaat. De regering verwacht dat dit punt medio augustus 2021 zal worden bereikt. Naar verwachting zal de vaccinatiegraad dan zijn opgelopen tot 80% van alle volwassenen dat volledig gevaccineerd is. De mijlpaal dat 85% van de volwassen bevolking een eerste prik heeft gehad, wordt naar verwachting medio juli 2021 gehaald. Ook heeft een deel van de bevolking antistoffen opgebouwd als gevolg van een infectie met het virus. De oplopende vaccinatiegraad en opbouw van natuurlijke antistoffen leidt tot een toenemende beschermingsgraad onder de bevolking. De combinatie van deze oplopende beschermingsgraad, afnemende ziekenhuisbezetting en de vooralsnog zich gunstig ontwikkelende (internationale) epidemiologische situatie zorgt ervoor dat verwacht wordt dat de anderhalve meter als veilige afstand medio augustus 2021 losgelaten kan worden.

Bij het bepalen van het exacte moment waarop de veilige afstand naar nul meter kan

² *Stcrt.* 2021, 32575.

³ *Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 1105. p. 17.*

worden afgeschaald, wordt de regering geadviseerd door het OMT en wordt de (internationale) epidemiologische situatie in ogenschouw genomen, alsook de op dat moment bereikte beschermingsgraad. In paragraaf 2.2 wordt nader toegelicht welke omstandigheden van belang zijn om de veilige afstand van anderhalve meter los te kunnen laten.

2.2. Omstandigheden nihilstelling veilige afstand

In het advies naar aanleiding van de 116^e en 117^e OMT-bijeenkomst van 17 juni 2021 is beschreven dat de veiligheidsafstandsnorm van anderhalve meter een zeer effectieve maatregel is tegen overdracht van het virus. Het OMT heeft daarom geadviseerd deze maatregel in de openbare ruimte voort te zetten totdat duidelijk is dat het virus blijvend onder controle is. Ten behoeve van de 118^e OMT-bijeenkomst van 2 juli 2021 is aan het OMT gevraagd of de veiligheidsafstandsnorm buiten werking gesteld kan worden onder de volgende omstandigheden:

1. Hoge beschermingsgraad van de bevolking:
 - Vaccinatiegraad: streefwaarde 85% minimaal één prik; 80% volledig;
 - Opbouw antistoffen: Sanquin levert medio augustus onderzoek op over de opbouw van antistoffen. Het RIVM heeft halfjaarlijks PiCo (PienterCorona) onderzoek over de opbouw van antistoffen dat half juli 2021 wordt opgeleverd.
2. Incidentie:
 - Streefwaarde van ten hoogste 50 infecties per 100.000 inwoners (14-daags gemiddelde, conform EU-inzet).
3. Epidemiologische risico's:
 - Op basis van een kwalitatieve weging van de epidemiologische trend in Europa en omliggende landen, gelet op de daar geldende maatregelen, de ontwikkeling van zorgelijke varianten (VOC's) en nieuwe varianten.

Ook is gevraagd welke alternatieve of aanvullende omstandigheden, indien de hiervoor genoemde niet voldoende zijn, toereikend zijn om de veilige afstand van anderhalve meter verantwoord los te laten. Het OMT heeft in zijn 118^e advies aangegeven op het moment van die OMT-bijeenkomst (2 juli 2021) hierover nog geen uitspraak te kunnen doen. De epidemiologische situatie in het najaar is namelijk nog onzeker. Het loslaten van de anderhalvemeternorm moet volgens het OMT daarom bezien worden in het kader van de volgende onzekerheden: de vaccinatiegraad, de opkomst van de deltavariant, de import van infecties door reizigers, de mate waarin vaccinatie ook de transmissie afremt, pockets met een lage vaccinatiegraad, afnemende immuniteit na vaccinatie, risico van 'crowding' tijdens grote evenementen en eventuele extrabelasting van de intensive care en ziekenhuizen door het RS-virus en influenza. Het OMT kon gezien de hiervoor genoemde onzekerheden ten tijde van het 118^e OMT nog niet unaniem tot een positief advies komen over het loslaten van de anderhalvemeternorm. Het OMT zal in zijn bijeenkomst van 9 augustus 2021 een definitief advies uitbrengen over het loslaten van de anderhalve meter als veilige afstand. Aan de hand van dit advies zal de regering bepalen of half augustus de anderhalvemeternorm losgelaten kan worden.

2.3. Advies van het RIVM

Conform artikel 58f, tweede lid, Wpg is het RIVM gehoord over de wijziging van de vaststelling van de veilige afstand. Het RIVM heeft op 29 juni 2021 aangegeven dat op dat moment geen actueel andersluidend advies gegeven kon worden, dan het advies van het OMT naar aanleiding van de 116^e en 117^e bijeenkomst. In dit advies geeft het OMT aan dat de anderhalve meternorm een zeer effectieve maatregel is tegen overdracht van covid-19. Het RIVM geeft aan dat gezien het actuele beeld van het verloop van de epidemie er op het moment van het uitbrengen van het advies nog geen aanleiding is om af te wijken van de huidige maatregelen.

Het RIVM geeft aan dat het, gezien het belang van de veiligeafstandsnorm voor de bestrijding van de epidemie, in de rede ligt dat over wijziging van deze norm het OMT zal worden geraadpleegd, bij welk advies het RIVM zich dan in beginsel aan zal sluiten. Hiervoor is reeds ingegaan op het advies van het OMT. Aan het OMT zal in augustus 2021 nogmaals advies gevraagd worden over het loslaten van de anderhalvemeternorm.

3. Noodzakelijkheid en evenredigheid

Uit de sociaal-maatschappelijke reflectie blijkt dat het loslaten van beperkende maatregelen, zoals de veiligeafstandsnorm, een positief effect heeft op het welbevinden van mensen. De veiligeafstandsnorm verlaagt het welbevinden, omdat het innig contact met naasten bemoeilijkt. Ook brengt deze norm kosten met zich op zowel korte als lange termijn. Uit onderzoek blijkt dat 11% van de Nederlandse economie niet goed kan functioneren als deze norm in acht genomen moet worden.⁴ Het gaat hier voornamelijk om de horeca, zorg, cultuursector en andere dienstverlening. De veiligeafstandsnorm brengt dan ook lasten met zich voor zowel ondernemers als individuele burgers. Door het in acht moeten nemen van de anderhalve meter als veiligeafstandsnorm kunnen er immers minder personen dan gebruikelijk toegelaten worden tot bijvoorbeeld een theater.

Door het aanpassen van de veilige afstand van anderhalve meter naar nul meter wordt een beperking van grondrechten weggenomen. De norm dat iedereen die zich buiten een woning ophoudt, anderhalve meter afstand tot andere personen houdt, beperkt namelijk het recht op de persoonlijke levenssfeer, de vrijheid van vergadering en betoging en de bewegingsvrijheid. Deze beperking was noodzakelijk gezien de ernst van de epidemiologische situatie. Door voldoende afstand te houden, konden nieuwe besmettingen immers voorkomen worden. Als de epidemiologische situatie zich gunstig blijft ontwikkelen, is de veiligeafstandsnorm evenwel niet langer noodzakelijk om de epidemie van covid-19 of de directe dreiging daarvan te bestrijden.

Zoals in paragraaf 2.1 is geschetst neemt bij het loslaten van de anderhalve meter de afstand tussen personen af, zodat de kans op overdracht van het virus groter zal zijn. Aangezien de anderhalve meter als veilige afstand half augustus 2021 naar verwachting niet langer noodzakelijk is, dient de veilige afstand op dat moment op nihil gesteld te worden. De regering zal het onderhavige besluit dan ook in werking laten treden zodra de anderhalvemeternorm niet langer nodig is.

Een bijkomend gevolg van het op nihil zetten van de anderhalve meter is dat van aan een aantal maatregelen die waren vastgesteld in de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (Trm) de ratio komt te ontvallen, zoals bezoekersnormen om de veilige afstand te garanderen, placering van publiek of mondkapjesverplichtingen op plaatsen waar de veilige afstand niet mogelijk was. Daarnaast worden uitzonderingen van de veilige afstand die waren geregeld voor bijvoorbeeld het onderwijs, sport en kunst- en cultuurbeoefening overbodig. Een wijziging van de Trm, die voorziet in de noodzakelijke aanpassingen is gelijktijdig voorbereid en zal op hetzelfde moment als dit besluit in werking treden.

4. Juridisch kader en tijdspad wijziging veilige afstandsnorm

Uit artikel 58f Wpg vloeit voort dat eenieder die zich buiten de woning ophoudt, een veilige afstand moet bewaren tot andere personen. De grondslag voor het vaststellen van de veilige afstand, en daarmee ook het op nihil zetten daarvan, berust op het

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 1297, p. 15.

tweede lid van dat artikel. De veilige afstand is bij amvb vastgesteld op anderhalve meter. Dit is geregeld in het Tijdelijk besluit veilige afstand.⁵ In de Trm is nader uitgewerkt in welke gevallen de veilige afstand niet van toepassing is. De wetgever heeft ervoor gekozen om het niet mogelijk te maken om de veiligeafstandsnorm bij ministeriële regeling te wijzigen.⁶ De veilige afstand is namelijk een zo wezenlijk bestanddeel van het wetgevingscomplex dat bij overweging van een wijziging of nihilstelling van de veilige afstand, de route van een amvb, waarover de Raad van State zal adviseren, bewandeld moet worden. Uit artikel 58f, zesde lid, Wpg vloeit voort dat indien naar het oordeel van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezamenlijk, gelet op het in artikel 58b, eerste lid, Wpg genoemde doel, de veilige afstand kan worden verkleind of op nihil kan worden gesteld, zo spoedig mogelijk een voordracht wordt gedaan voor een daartoe vast te stellen amvb. Het hiervoor genoemde lid is tot stand gekomen bij amendement van het lid Van der Graaf e.a.⁷ Uit de toelichting bij dit amendement blijkt dat wanneer de noodzakelijkheid van het treffen van de veiligeafstandsnorm verdwijnt of blijkt dat getroffen maatregelen niet dusdanig effectief zijn dat continuering gerechtvaardigd is, deze norm dient te worden afgeschaald. Ook wanneer de afstandsnorm kan worden verkleind of op nihil kan worden gesteld, dient dit te gebeuren.

5. Gevolgen regeldruk en administratieve lasten

Dit besluit heeft enige gevolgen voor de regeldruk voor burgers, bedrijven/instellingen of professionals. Doordat de veilige afstand op nihil wordt gezet, neemt de regeldruk af. Beheerders van plaatsen zijn niet langer verplicht ervoor te zorgen dat personen in staat zijn de veilige afstand tot elkaar te houden (artikelen 58k, eerste lid, en 58l, eerste lid, Wpg). Beheerders kunnen dan ook hun communicatie en inrichting van hun organisatie hierop gaan aanpassen. Deze aanpassing kan enige regeldruk met zich brengen. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het wel gevolgen voor de regeldruk van bedrijven heeft, maar deze toereikend in beeld zijn gebracht.

6. Betrokkenheid van het parlement

Volgens artikel 58f, tweede lid, Wpg kan de voordracht voor dit besluit niet eerder gedaan worden dan een week nadat het ontwerp aan beide Kamers van de Staten-Generaal is overgelegd.⁸

7. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Gelet op artikel 58f, zesde lid, Wpg wordt vanwege het belang om, waar de ruimte er is, zo snel mogelijk te versoepelen en om de inperking van grondrechten zo kort mogelijk te houden, bij de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding waarschijnlijk afgeweken van de zogeheten vaste verandermomenten. Om die reden zal in elk geval ook worden afgeweken van de minimuminvoeringstermijn van drie maanden.

⁵ Stb. 2020, 474.

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35526, nr. 4, p. 8.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35526, nr. 39.

⁸ Op grond van artikel 1 van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid geldt een uitzondering indien terstond intredende onaanvaardbare gevolgen in verband met de uitbraak van covid-19 noodzaken tot de vaststelling van een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Daarvan is in dit geval geen sprake.

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