

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Doelstelling en inhoud van het wetsvoorstel

Het tijdelijke artikel 58p, tweede lid, van de Wet publieke gezondheid (Wpg), per 1 december 2020 in werking getreden via de Tijdelijke wet maatregelen covid-19, biedt een tijdelijke mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen over de toegang tot en het gebruik van voorzieningen voor personenvervoer. Doel van dit wetsvoorstel is het verduidelijken van deze wettelijke grondslag. Het wetsvoorstel laat de werking van het geldend recht onveranderd. Deze wetswijziging is aangekondigd in de brief van het kabinet van 3 januari 2021 aan de Tweede Kamer.¹

De bestrijding van de covid-19-pandemie is wat betreft het personenvervoer deels vormgegeven via artikel 58p Wpg en deels via de opdrachten die de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) op basis van artikel 7 Wpg aan de betrokken voorzitters van de veiligheidsregio heeft gegeven, ter uitvoering van de verplichtingen van de artikelen 53 en 54 Wpg. Voor het internationaal openbaar vervoer is op basis van artikel 58p Wpg reeds in artikel 6.7a van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (hierna: Trm) de verplichting voor reizigers geregeld om bij binnenkomst in Nederland een negatieve testuitslag te kunnen tonen.² Voor het internationaal lucht- en scheepvaartverkeer is eenzelfde verplichting vormgegeven met de genoemde opdrachten ter uitvoering van artikel 53 en 54 Wpg.³

Gelet op een recente uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag⁴ is besloten de verplichting voor de aanbieders van lucht- en scheepvaart ook te baseren op artikel 58p Wpg. De Staat is overigens voornemens tegen deze uitspraak hoger beroep in te stellen.⁵ De aangehaalde wijziging van de Trm⁶ met betrekking tot de aanbieders van lucht- en scheepvaart kwam de dag na de inwerkingtreding, op 5 januari 2021, reeds aan de orde in een procedure voor de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag. In deze procedure werd o.a. de grondslag van de regeling betwist. Van de zijde van de Staat is in deze procedure het standpunt ingenomen dat artikel 58p Wpg een toereikende grondslag vormt voor het bepaalde in de artikelen 6.7a en 6.7b Trm. Verwezen is naar de nota naar aanleiding van het verslag⁷ van de Tweede Kamer bij het voorstel voor de Tijdelijke wet maatregelen covid-19, waarin is vermeld dat artikel 58p een vangnetvoorziening is en voldoende mogelijkheden biedt om maatwerk te leveren. Dat de vereisten voor de toegang tot personenvervoer per vliegtuig of schip verder niet uitdrukkelijk in de wetsgeschiedenis zijn genoemd, kan verklaard worden uit het feit dat maatregelen ten aanzien van deze vervoersmodaliteiten destijds niet werden voorzien. De sindsdien ingrijpend gewijzigde situatie dwingt tot het treffen van de genomen maatregelen en daarvoor biedt artikel 58p naar het oordeel van het kabinet een toereikende grondslag.

Het feit dat de grondslag van deze regeling discussie oproept en het nog geruime tijd kan duren voor de juridische procedures op dit punt tot in laatste instantie zijn beslist, acht het kabinet onwenselijk, gezien het grote belang voor de bestrijding van de pandemie van het vereiste van een negatieve testuitslag van reizigers. Om iedere discussie over de juridische grondslag inzake de verplichte negatieve testuitslag voor zover nodig te beslechten, en de toereikendheid van artikel 58p als grondslag voor de getroffen maatregelen buiten twijfel te stellen, heeft het kabinet besloten om een wetswijziging in procedure te brengen tot het wijzigen van de Wet publieke gezondheid. Dit voorstel strekt daartoe.

¹ www.tweedekamer.nl, documentnr. 2021Z00006.

² Zie Stcrt. 2020, 69479.

³ Opdrachten van de Minister van 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.

⁴ Rechtbank Den Haag, 31 december 2020, zaak/rolnummer C/09/604963/ KG ZA 20-1256.

⁵ Zie de eerdergenoemde brief van 3 januari 2021 aan de Tweede Kamer en voorts de brief van 31 december 2020 aan de Tweede Kamer (www.tweedekamer.nl, documentnr. 2021Z00005).

⁶ Artikel 6.7b Trm (Stcrt. 2021, 610).

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35526, nr. 23, p. 192.

De wetgever heeft in artikel 58p, eerste lid, en tweede lid, eerste zin, Wpg reeds uitdrukkelijk mogelijk gemaakt dat bij ministeriële regeling het aanbieden van personenvervoer geheel of gedeeltelijk kan worden verboden en dat regels kunnen worden gesteld over de toegang tot en het gebruik van voorzieningen voor personenvervoer. Het begrip ‘personenvervoer’ in de zin van artikel 58p Wpg is breder dan alleen het personenvervoer in de zin van de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000).⁸ Ook in de Trm is opgenomen dat personenvervoer zowel openbaar vervoer (als bedoeld in de Wp2000) als ander bedrijfsmatig personenvervoer (besloten busvervoer en taxivervoer als bedoeld in artikel 1 Wp 2000, alsmede bedrijfsmatig vervoer van personen op andere wijze dan met een bus of taxi, niet zijnde openbaar vervoer) omvat, hetgeen ook lucht- en scheepvaart behelst. Personenvervoer in privé-situaties (per auto, particulier plezierjacht e.d.) valt daar niet onder. In de grondslag van artikel 58p, eerste en tweede lid, Wpg, ligt besloten dat beperkingen ten aanzien van toegang tot en gebruik van deze vervoersvoorzieningen van uiteenlopende aard kunnen zijn, zelfs zo ingrijpend als een geheel verbod, uiteraard met inachtneming van de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit, zoals is bepaald in artikel 58b, tweede lid, Wpg. Het openhouden van het personenvervoer, waarbij het aanbieden van het vervoer aan voorwaarden wordt verbonden, is ook mogelijk. Een voorbeeld is de voorwaarde dat de aanbieder erop toeziet dat reizigers die Nederland inreizen in het bezit zijn van een negatieve testuitslag.⁹ Met dit wetsvoorstel wordt voor alle duidelijkheid dit aspect van de in artikel 58p Wpg geregelde bevoegdheid geëxpliciteerd. Ook de Tweede Kamer heeft met de motie-Jetten/Dijkhoff de regering verzocht het overleggen van een negatieve testuitslag zo spoedig mogelijk 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.¹⁰

In het 85^{ste} OMT-advies¹¹ is geadviseerd de mogelijkheid te verkennen voor het vereisen van een negatieve testuitslag bij binnenkomst voor alle reizigers (ook voor terugkerende Nederlanders) uit zogenoemde hoogrisicogebieden vanwege de hoge mate van het voorkomen van covid-19 (hierna: hoogrisicogebied). Dit advies is urgenter geworden naar aanleiding van een variant van SARS-CoV-2 (verder: het virus) die is gedetecteerd in onder meer het Verenigd Koninkrijk en nog eens onderstreept door het advies van het RIVM om reizigersstromen naar het Verenigd Koninkrijk en Zuid-Afrika te beperken of te controleren. Deze variant lijkt zich sneller te verspreiden dan de tot heden bekende varianten van het virus. Om de verspreiding van het virus zoveel mogelijk te voorkomen, is het wenselijk dat de aanbieder van bedrijfsmatig personenvervoer, in het bijzonder via trein, bus, schip of vliegtuig, alleen reizigers, uit een hoogrisicogebied, laat reizen die in het bezit zijn van een negatieve testuitslag voor besmetting met het virus. Ook is het wenselijk dat op de reiziger zelf de verplichting kan komen te rusten bij de toegang tot en tijdens het gebruik van de voorzieningen voor personenvervoer een dergelijke negatieve testuitslag te kunnen aantonen. In het 93^{ste} OMT-advies¹² is bovendien het eerder gegeven advies dat alle reizigers van buiten het EU-gebied die in Nederland aankomen, een bewijs moeten voorleggen van een negatieve PCR-test, afgenomen ten hoogste 72 uur voor de aankomst in Nederland, herhaald. Hierbij wordt door het OMT opgemerkt dat dit advies belangrijk is ter beperking van de influx van mogelijk nieuwe varianten uit landen waar de moleculaire surveillance (door middel van sequencing) minder goed is ingericht en waar mogelijk nieuwe varianten ongemerkt circuleren. Als er geen reisbeperkingen zijn, kunnen mutaties uit deze landen, waar onvoldoende onderzoek wordt gedaan naar mogelijke mutaties van het virus, dus ongemerkt ons land binnenkomen. Om te bereiken dat het (gemuteerde) virus zo veel als mogelijk buiten onze landsgrenzen blijft en verspreiding van het SARS-CoV-2-virus in bredere zin te beperken, is het van belang dat reizigers een negatief testbewijs kunnen tonen voordat de aanbieder van het personenvervoer toegang geeft tot het personenvervoer. Het realiseren van een testlocatie op Nederlands grondgebied (voor de douane) is niet mogelijk gelet op de vele grenslocaties en het feit dat na het afnemen van een test de uitslag op de grens afgewacht zou moeten worden. Bovendien zou dit afwijken van hetgeen nu

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35526, nr. 3, artikelsgewijze toelichting bij artikel 58p.

⁹ Zie hierover nader de brief aan de Tweede Kamer van 24 december 2020 (www.tweedekamer.nl, documentnr. 2020Z25763).

¹⁰ 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.

¹¹ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2020, 9 november). Advies n.a.v. 85e OMT.

¹² Advies n.a.v. 92^e en 92^e OMT, 22 december 2002.

feitelijk in het overgrote deel van Europa wordt toegepast. Ten slotte wordt hiermee het risico verkleind dat reizigers tijdens het vervoer elkaar besmetten.

Ter uitvoering van deze adviezen biedt dit wetsvoorstel ten einde elke onzekerheid uit te sluiten een verduidelijking van artikel 58p Wpg om ervoor te zorgen dat passagiers die via het door aanbieders van personenvervoer aangeboden vervoer willen inreizen, over een negatieve testuitslag beschikken. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat zij deze bij de toegang tot het vervoermiddel en tijdens de reis kunnen tonen aan de vervoerder en de toezichthouder. Dit wetsvoorstel regelt een grondslag voor het stellen van voorwaarden aan reizigers die toegang willen tot of gebruik willen maken van internationaal vervoer om Nederland in te reizen met gebruikmaking van bedrijfsmatig aangeboden personenvervoer. De plicht van de passagier geldt, behoudens de in de regeling te noemen uitzonderingen, voor alle reizigers die van het vervoer gebruikmaken, ongeacht nationaliteit. Reizigers met de Nederlandse nationaliteit zijn hiervan dan ook niet uitgezonderd. Dit is conform het eerdergenoemde advies van het OMT.

2. Grond- en mensenrechten, noodzaak en evenredigheid

De Nederlandse overheid is verplicht om maatregelen te treffen ter bevordering van de volksgezondheid (artikel 22 van de Grondwet). Zij moet epidemieën zoveel mogelijk voorkomen (artikel 11 van het Europees Sociaal Handvest). Er is dus een grond- en mensenrechtelijke opdracht voor de overheid om op te treden ter bescherming van de gezondheid. Het doel van het wetsvoorstel is de bestrijding van het virus dat zich onder meer via reizigers die gebruikmaken van 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 het risico van een influx van nieuwe varianten van het virus aanzienlijk beperkt. De bescherming van het recht op gezondheid kan vereisen dat andere grond- en mensenrechten worden ingeperkt. In dit geval heeft de maatregel 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 (vastgelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mensen en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Beperkingen van deze rechten zijn in principe toegestaan, als dit bij (of krachtens) wet geregeld is en de beperkingen noodzakelijk, proportioneel en effectief zijn om het doel van bescherming van de gezondheid te bereiken.

De beperkingen die dit wetsvoorstel kan opleveren worden gerechtvaardigd vanuit het belang van de volksgezondheid. Dit wetsvoorstel bevat daartoe voor alle duidelijkheid een geëxpliciteerde basis, uiteraard onverlet de mogelijkheden die artikel 58p Wpg biedt om eisen van andere aard te stellen. Artikel 58p Wpg is zodanig geformuleerd dat indien noodzakelijk, maatwerk kan worden geboden met de spoedige uitwerking van de maatregel bij ministeriële regeling bij gewijzigde inzichten over de verspreiding van het virus in of via de verschillende vormen van personenvervoer.¹³ Zoals hiervoor onder verwijzing naar het 85^{ste} OMT-advies uiteen is gezet, is er een (dringende) noodzaak om de verdere verspreiding van het virus in Nederland, ook door (mogelijk) besmette passagiers die naar Nederland reizen, zoveel mogelijk tegen te gaan.¹⁴ Door alleen reizigers vanuit het buitenland toe te staan 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 landsgrenzen van Europees Nederland blijft onaangetast. Wel wordt de mogelijkheid voorgesteld om een testverplichting te regelen voor het reizen tussen Europees Nederland en de eilanden in Caribisch Nederland (en tussen die eilanden); de noodzaak daartoe wordt in paragraaf 4 toegelicht. Het aangevulde artikel 58p Wpg biedt aldus een nadrukkelijke, noodzakelijke en proportionele grondslag voor de verplichting om een negatieve testuitslag te vragen. Er zijn geen andere, minder inbreukmakende middelen voorhanden om hetzelfde doel te bereiken.

Ten slotte bepaalt artikel 3, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM dat aan niemand het recht mag worden ontnomen het grondgebied te betreden van de Staat, waarvan hij onderdaan is. Artikel 12, vierde lid, van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten

¹³ Zie Kamerstukken II 2019/20, 35526, nr. 23, p. 155.

¹⁴ Vgl. Rechtbank Den Haag, 31 december 2020, zaak/rolnummer C/09/604963/ KG ZA 20-1256, r.o. 10.

(hierna: IVBPR) bepaalt dat niemand willekeurig het recht mag worden ontnomen naar zijn eigen land terug te keren. Hieruit vloeit geen absoluut recht voort om zonder enige voorwaarden het grondgebied te betreden van de Staat waarvan een persoon onderdaan is, respectievelijk van het eigen land.¹⁵ Van het ontnemen van dit recht is met dit voorstel in beginsel geen sprake. Het betreft een voorwaarde die wordt gesteld voor vervoer. Dit laat echter onverlet dat de te stellen voorwaarden niet zodanig vergaand mogen zijn dat het recht om te reizen feitelijk onder geen enkele omstandigheid meer kan worden uitgeoefend als degene voor wie dit geldt, in het buitenland is en om welke reden dan ook niet kan beschikken over de vereiste testuitslag. In zoverre dienen de voorwaarden ook in concreto proportioneel te zijn. Voorgesteld wordt daarom in artikel 58p, vijfde lid, Wpg een hiertoe strekkende bepaling op te nemen. Voor de bewoordingen – “eigen land” in plaats van “onderdaan” – is aangesloten bij artikel 12, vierde lid, IVBPR, die enigszins ruimer zijn dan artikel 3, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM. Het niet kunnen beschikken – hetgeen iets anders is dan niet willen beschikken – over een vereiste testuitslag kan verschillende redenen hebben. Te denken valt bijvoorbeeld aan een tekort aan testcapaciteit in het land waarvandaan men reist of – zoals bij een klaarblijkelijke calamiteit die dwingt tot spoorstelsels terugkeren – de ontbrekende tijd om een test te ondergaan. In de rede ligt dat een reiziger dit op de een of andere wijze aantoonst. In de praktijk pleegt dit momenteel via consulaire bijstand te lopen. Het zal naar verwachting gaan om een beperkt aantal bijzondere (schrijnende) gevallen.

3. Verhouding tot andere regelgeving

Vrij verkeer van personen en diensten

In een mededeling van de Commissie¹⁶ is aangegeven dat de Raad van de Europese Unie een aanbeveling heeft aangenomen over een gecoördineerde aanpak van beperkingen van het vrije verkeer wegens de covid-19-pandemie¹⁷. In die aanbeveling wordt aangenomen dat beperkingen van het vrije verkeer van personen ter bescherming van de volksgezondheid onder voorwaarden mogelijk zijn en dat lidstaten reizigers de optie kunnen bieden om zich vóór aankomst te laten testen op covid-19-besmetting. Deze maatregel is minder verstrekkend dan een tijdelijk verbod op personenvervoer.

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.

Algemene verordening gegevensbescherming

Bij het aflezen van de testuitslag worden 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 dienen slechts de toegang tot en het gebruik van de voorzieningen voor het personenvervoer te worden geweigerd.

4. Reizen vanuit het buitenland en tussen Europees Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Het in paragraaf 1 geschetste risico van verspreiding van het virus bij reizen vanuit hoogrisicogebieden geldt binnen het hele Koninkrijk. De andere landen dan Nederland in het Koninkrijk (Curaçao, Aruba en Sint Maarten) worden voor de toepassing van de Wpg en dus ook artikel 58p aangemerkt als ware het ‘buitenland’. Dat geldt niet voor de delen van Caribisch

¹⁵ Explanatory Report to Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto, Strasbourg, 16.IX.1963, paragraaf 26; CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement) Adopted at the Sixty-seventh session of the Human Rights Committee, on 2 November 1999 CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, General Comment No. 27. (General Comments).

¹⁶ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/10/13/covid-19-council-adopts-a-recommendation-to-coordinate-measures-affecting-free-movement/>

¹⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11689-2020-REV-1/nl/pdf>

Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Het is goed denkbaar dat het onder omstandigheden noodzakelijk is een negatieve testuitslag verplicht te stellen bij reizen tussen Europees Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 58p is expliciet opgenomen dat deze verplichting ook bij reizen tussen deze gebieden kan gelden. Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken deel uit van Nederland. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies bij dit wetsvoorstel opgemerkt dat een dergelijke verplichting voor reizen binnen het Europese deel van Nederland niet expliciet is opgenomen in het wetsvoorstel.¹⁸ Artikel 132a, vierde lid, van de Grondwet biedt uitdrukkelijk de ruimte om voor de openbare lichamen in het Caribische deel van Nederland andere regels of specifieke maatregelen te stellen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor de openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Daar is volgens de regering sprake van. De epidemiologische situatie in Europees en Caribisch Nederland kan sterk verschillen, alleen al door de grote geografische afstand, tussen Europees en Caribisch Nederland en tussen de eilanden van Caribisch Nederland onderling. Ook vanwege het insulaire karakter en de bijzondere kleinschaligheid van de eilanden worden er in Bonaire, Sint Eustatius en Saba ten opzichte van Europees Nederland verschillende maatregelen getroffen, en die kunnen ook per eiland verschillen. Dit verschil komt ook tot uiting in de aparte advisering door het Outbreak Management Team voor Caribisch Nederland. Gezien de medische beperkingen op de eilanden en de daarmee samenhangende kwetsbaarheid van het zorgsysteem is het streven naar het indammen (containment) en buitenhouden van het virus tot nu toe het doel geweest. De mogelijkheid tot differentiatie bij de maatregelen ter bestrijding van de epidemie is tevens opgenomen in artikel 58e, eerste lid, onder a, Wpg.

Indien dit noodzakelijk is voor de bestrijding van de epidemie, kan een dergelijke verplichting bij inreizen worden opgenomen in de regeling die voor het desbetreffende gebied geldt, voor reizigers uit Europees Nederland naar Bonaire, Sint Eustatius of Saba derhalve in de voor deze gebieden geldende Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 Bonaire respectievelijk Sint Eustatius respectievelijk Saba. Voor zover het inreizen vanuit Bonaire, Sint Eustatius en Saba in Europees Nederland betreft, dient een dergelijke verplichting opgenomen te worden in de ministeriële regeling voor Europees Nederland. Bij de besluitvorming over een testverplichting voor Caribisch Nederland worden onder meer de actuele epidemiologische situatie, de (commerciële) testcapaciteit ter plaatse en andere lokale omstandigheden betrokken. De ministeriële regelingen die betrekking hebben op Caribisch Nederland worden in overleg met de betreffende gezaghebbers opgesteld.

5. Uitvoering, toezicht, handhaving en regeldruk

Dit wetsvoorstel betreft een verduidelijking van de bestaande grondslag in artikel 58p om de maatregel van een negatieve coronatest bij inreis te stellen. De regels hieromtrent die reeds in de artikelen 6.7a en 6.7b Trm zijn gesteld, blijven gelden. Daarmee worden als zodanig geen wijzigingen aangebracht in de wijze van uitvoering, het toezicht, handhaving en regeldruk.

De sanctionering van overtreding van het bepaalde krachtens artikel 58p Wpg blijft ongewijzigd. Ingevolge artikel 58u eerste lid, aanhef en onder b, Wpg kan door de Minister van VWS worden opgetreden met een last onder bestuursdwang (en op grond van artikel 5:32, eerste lid, van de Awb met het opleggen van een last onder dwangsom). Strafrechtelijke sanctionering bestaat ingevolge artikel 68bis, eerste lid, aanhef en onder b, Wpg uit hechtenis van ten hoogste zeven dagen of geldboete van de eerste categorie (ten hoogste 435 euro, bij rechtspersonen ten hoogste 4350 euro). Opgemerkt zij dat de strafbaarstelling in artikel 68bis Wpg van het bepaalde krachtens artikel 58p, tweede lid, Wpg mede betrekking heeft op regels als bedoeld in het nieuw voorgestelde derde en vierde lid van artikel 58p, Wpg, nu deze regels gelet op de formulering van het derde en vierde lid een uitwerking zijn van de ministeriële regeling die haar grondslag vindt in het tweede lid van artikel 58p, Wpg.

¹⁸ Zie onderdeel 3 van het advies.

Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

Artikel 58p, tweede lid

In de Tijdelijke wet maatregelen-covid-19/Wpg is de term ‘personenvervoer’ niet gedefinieerd. Personenvervoer is een breed begrip, dat betrekking kan hebben op het in de Wp 2000 bedoelde openbaar vervoer, zoals personenvervoer per trein, metro, tram en bus, en andere vormen van personenvervoer. Daaronder vallen onder andere besloten busvervoer, personenvervoer per taxi, leerlingenvervoer, vervoer van gehandicapten, het regionale zogenoemde collectieve vraagafhankelijk vervoer (de regiotaxi), vervoer over het water en vervoer met luchtvaartuigen als bedoeld in artikel 16 van de Luchtvaartwet.

Op grond van het tweede lid van artikel 58p van de Wpg kunnen regels worden gesteld over de toegang tot en het gebruik van voorzieningen voor personenvervoer. Daarbij kunnen tevens regels worden gesteld over het houden van een veilige afstand, ook in het geval personen op hetzelfde adres wonen. Dat laatste kan bijvoorbeeld betrekking hebben op georganiseerd vervoer van werknemers naar de werkplek, ook als deze werknemers op hetzelfde adres woonachtig zijn.

Momenteel worden regels gesteld voor de verdeling van de beperkte capaciteit van het vervoer door middel van reservering, het doen van een gezondheidscheck, het moeten kunnen tonen van een negatief testuitslag of het dragen van een mondkapje. Deze elementen van artikel 58p, tweede lid, blijven ongewijzigd.

In het tweede lid wordt ten opzichte van de bestaande tekst toegevoegd dat de regels ook betrekking kunnen hebben op het aanbieden van personenvervoer, teneinde vast te leggen dat bij regeling ook kan worden bepaald dat bij het aanbod (boekingen, kaartverkoop, etc.) aan bepaalde vereisten moet worden voldaan door de aanbieder. Voorts is duidelijk gemaakt dat onderscheid gemaakt kan worden tussen de verschillende categorieën personenvervoer, gezien de breedte van dat begrip, en de personen voor wie de regels gelden. Zo zal het steeds beschikbaar moeten hebben van een negatieve testuitslag bij bijvoorbeeld regionaal (bus-)vervoer voor grenswerkers ondoenlijk zijn. Hiervoor kan dan in de regeling een generieke uitzondering worden opgenomen. Verder kan onderscheid gemaakt worden tussen categorieën van personen voor wie de regels gelden. Zie hiervoor bijvoorbeeld de uitzonderingen zoals opgenomen in artikel 6.7b, derde lid, Trm. Dit artikellid maakt onder andere een uitzondering voor reizigers die gebruik maken van regionaal grensoverschrijdend personenvervoer, personen tot en met twaalf jaar en grenswerkers, grensstudenten en grensscholieren.

Artikel 58p, derde lid

Ten eerste wordt verduidelijkt dat de regels in de ministeriele regeling kunnen gelden ten aanzien van zowel de aanbieder van het personenvervoer als degene die toegang heeft en gebruikmaakt van de voorzieningen van het personenvervoer (de reiziger).

Ten tweede wordt de grondslag voor het moeten kunnen tonen van een negatieve testuitslag verduidelijkt. Momenteel is in artikelen 6.7a en 6.7b Trm de controle voor de negatieve testuitslag geregeld als plicht voor de vervoerder. De verduidelijking ziet zowel op de mogelijkheid om deze regels te stellen ten aanzien van aanbieders van het personenvervoer, die zouden kunnen controleren op de aanwezigheid van de testuitslag en de reizigers hierover zouden kunnen informeren, als rechtstreeks op de reizigers zelf, die de uitslag bij zich dienen te hebben.

De reden voor deze verduidelijking is om de plicht voor de reiziger om een negatieve testuitslag te kunnen tonen, beter kenbaar en voorzienbaar te maken. Dat past beter in de systematiek van het beperken van grondrechten, waaronder het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Daarvoor is het concreter maken van artikel 58p Wpg aangewezen. Op de beperking van grondrechten is nader ingegaan in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze toelichting.

De aanwijzing van de gebieden van herkomst geschiedt door de minister van VWS. Dit is neergelegd in het derde van artikel 58p Wpg. Afstemming zal plaatsvinden met de minister van Buitenlandse Zaken die de reisadviezen vaststelt. Het besluit tot aanwijzing is geen algemeen verbindend voorschrift, maar een zogeheten concretiserend besluit van algemene strekking (vgl. ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3510 ECLI:NL:RVS:2015:3514).

Artikel 58p, vierde lid

De wijziging van artikel 58p Wpg voorziet ten slotte in de mogelijkheid tot het stellen van eisen met betrekking tot de test, zoals eisen omtrent de geldigheidsduur van de test, de taal van de uitslag en het logo of keurmerk van een instituut of arts. Er kan ook gebruikmaking van een specifiek type test worden voorgeschreven, zoals de pcr-test. Ook wordt het mogelijk regels te stellen over de wijze waarop de testuitslag wordt aangetoond, bijvoorbeeld op papier of (ook) digitaal.

Artikel 58p, vijfde lid

Hierop is ingegaan in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze toelichting.

ARTIKEL II

Dit artikel bevat een zogeheten omhangbepaling. De artikelen 6.7a en 6.7b Trm zijn momenteel gebaseerd op de artikelen 58e, eerste lid, aanhef en onder b, en 58p, eerste en tweede lid, eerste zin, Wpg. Met de inwerkingtreding van dit voorstel zullen zij, naast de eerstgenoemde bepaling, ook zijn gebaseerd op artikel 58p, tweede lid (nieuw), Wpg. Deze bepaling stelt buiten twijfel dat de artikelen 6.7a en 6.7b Trm, waarop in het algemeen deel van deze memorie is ingegaan, onder de nieuwe rechtsgrondslag vallen en dus niet van rechtswege vervallen.

ARTIKEL III

Gezien de wenselijkheid op de kortst mogelijke termijn duidelijkheid te verschaffen over het verplicht stellen van (het vragen van) een negatieve testuitslag voor de aanbieder en de reiziger die gebruikmaakt van personenvervoer met een bestemming in Nederland, wordt voorgesteld inwerkingtreding van deze wijziging te bepalen op de dag na publicatie in het Staatsblad. Gezien het spoedeisende karakter van deze wetswijziging wordt daarbij afgeweken van de vaste verandermomenten.

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