

Regeling van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 januari 2021, kenmerk 1812480-217085-WJZ, tot wijziging van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 in verband met het opnemen van een alternatief voor de testverplichting voor luchtvaartuigbemanningen

De Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Handelende in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 58p, tweede en derde lid, onder a, van de Wet publieke gezondheid;

Besluiten:

Artikel I

Artikel 6.7c van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 wordt als volgt gewijzigd:

A

In het eerste en tweede lid, wordt 'Onze Minister' telkens vervangen door 'de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport'.

B

Het vierde lid, onderdeel j, komt te luiden:

j. de bemanning aan boord van een luchtvaartuig:

1°. die het luchtvaartuig niet verlaat en geen reisbeweging van en naar dat luchtvaartuig maakt; of

2°. die wordt ingezet met toepassing van een door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport goedgekeurd protocol van de aanbieder van het vervoer, waarmee naar zijn oordeel een beschermingsniveau wordt bereikt dat ten minste gelijkwaardig is aan het beschermingsniveau dat wordt bereikt met toepassing van het eerste lid.

Artikel II

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en werkt terug tot en met 23 januari 2021.

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

Algemeen

1. Inleiding

Met deze regeling wordt bewerkstelligd dat luchtvaartmaatschappijen een alternatief wordt geboden voor de verplichting voor de leden van de vliegtuigbemanning, om zich, voor vertrek uit een door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) aangewezen gebied, te laten testen conform artikel 6.7c, eerste lid, van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (Trm). Dit alternatief houdt in dat door de luchtvaartmaatschappij een protocol wordt vastgesteld, dat ten minste een gelijkwaardig beschermingsniveau biedt als bereikt wordt met het voldoen aan de reguliere testverplichting. Een dergelijk protocol is slechts geldig als alternatief voor de testverplichting indien het is goedgekeurd door de Minister van VWS.

Aanleiding voor deze regeling is dat na de uitbreiding van het aantal gebieden dat is aangewezen ingevolge artikel 6.7c, eerste lid, Trm¹ met ingang van 23 januari 2021 is gebleken dat de testverplichting voor de luchtvaartmaatschappijen niet uitvoerbaar is.

De reguliere testverplichting leidt met name tot problemen in de operationele uitvoering van vluchtschema's van luchtvaartmaatschappijen in gevallen waarin het luchtvaartpersoneel in een relatief korte tijdspanne de heen- en terugreis moet maken. Daarbij bestaat een vrij groot risico dat een enkele positieve testuitslag onder bemanning op de locatie waar de terugreis moet worden aangevangen grote gevolgen heeft voor het operationele netwerk van de luchtvaartmaatschappij. Dit netwerk kan ernstig verstoord raken wanneer als gevolg daarvan op meerdere trajecten de terugvlucht niet naar behoren kan worden voortgezet. De niet tijdige of gebrekkige beschikbaarheid van testmogelijkheden voor het personeel op buitenlandse locaties kan dit probleem op korte termijn versterken. Deze operationele problemen kunnen worden ondervangen met een alternatief testprotocol dat ten minste een gelijkwaardig beschermingsniveau biedt, maar beter aansluit bij de operationele vluchtuitvoering en de voorbereiding daarvan.

Ook in de Tweede Kamer werd in het debat op 21 januari 2021 aandacht gevraagd voor deze problematiek.² Dit heeft geleid tot een adviesaanvraag aan het OMT. Dit 97^e OMT-advies, deel 1, is aan de Tweede Kamer toegezonden bij brief van de Ministers van VWS en van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) van 23 januari 2021. In deze brief is tevens aangegeven dat het kabinet bereid is een alternatief voor de testverplichting voor luchtvaartbemanningen toe te staan, onder voorwaarde van strikte naleving van protocollen die voldoen aan de voorwaarden van het OMT. In deze brief is vermeld dat de hiervoor benodigde wijziging van de Trm volgens de spoedprocedure van artikel 58c, derde lid, van de Wet publieke gezondheid zal worden ingevoerd, met terugwerkende kracht tot en met 23 januari. Deze regeling vormt de uitvoering van deze aankondiging.

¹ Zie artikel 1a van het Besluit aanwijzing hoogrisicogebieden.

² Zie de motie van het lid Veldman (Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 918)

2. Hoofdpijnen van deze regeling

De hoofdpijnen van de wijziging zijn als volgt samen te vatten. De aanbieder van vervoer per luchtvaartuig als bedoeld in artikel 16 van de Luchtvaartwet die het niet uitvoerbaar oordeelt dat de vliegtuigbemanning aan de 'reguliere' testverplichtingen voor een recente antigeen- of PCR-test dient te voldoen, kan in plaats daarvan een protocol vaststellen en een aanvraag tot goedkeuring daarvan indienen bij de Minister van VWS. Een dergelijke aanvraag kan gericht worden aan de Minister van VWS, p/a de Projectdirectie covid-19, ook elektronisch via emailadres: DirecteurPDC19@minvws.nl.

De beoordeling van het protocol zal gebeuren in overleg met de Minister van IenW.

Het protocol zal worden getoetst aan de voorwaarden van het 97^e OMT-advies, deel 1, waarbij aannemelijk wordt gemaakt dat ten minste een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt bereikt als met het voldoen aan de 'normale' testverplichting. Het op deze wijze voldoen aan een alternatief is een keuze van de luchtvaartmaatschappij. De reguliere testprocedure uit artikel 6.7c, eerste lid, Trm blijft ook beschikbaar.

In lijn met het 97^e OMT-advies, deel 1, wordt een gelijkwaardig beschermingsniveau in ieder geval gewaarborgd, indien een protocol ten minste de volgende elementen bevat:

- voorafgaand aan een vlucht vanuit Nederland laten bemanningsleden een PCR- of LAMP-test (niet ouder dan 72 uur) en een antigeensneltest op de dag van vertrek afnemen. Indien de PCR- of LAMP-test op de dag van vertrek en maximaal binnen 12 uur voor vertrek afgenomen is, vervalt de noodzaak van een antigeensneltest voor vertrek;³
- op plaats van bestemming verblijft de bemanning in een zoveel mogelijk van de buitenwereld afgeschermd verband (hierna: bubbel). Dit is een vorm van quarantaine in het bestemmingsland. Dit betekent veilig vervoer naar het hotel en verblijf en catering op de hotelkamer om contacten met de lokale bevolking tot een minimum te beperken. In het protocol wordt beschreven hoe deze bubbel wordt vormgegeven;

³ Indien geen PCR- of LAMP-test beschikbaar is, kan tijdelijk worden volstaan met een antigeentest bij vertrek uit Nederland en bij aankomst terug in Nederland, in lijn met het 97^e OMT-advies, deel 1.

- voorafgaand aan de terugvlucht verricht men een antigeentest indien de terugvlucht niet binnen 72 aanvangt. Indien deze lokaal niet aanwezig is, dan dient deze bij terugkeer in Nederland te worden verricht. Indien een bemanningslid covid-19-geassocieerde klachten ontwikkelt en er is geen antigeentest beschikbaar op de plaats van vertrek terug naar Nederland, vliegt dat bemanningslid terug met een mondkapje en afgezonderd in de vlucht en dienen andere adviezen ter voorkoming van transmissie (persoonlijke hygiëne, afstand houden et cetera) maximaal aangehouden te worden. Bij aankomst in Nederland dient deze persoon zich zo snel mogelijk te isoleren en zich te laten testen;
- een beschrijving van hoe monitoring van het protocol en de daarin opgenomen maatregelen plaatsvindt.

Luchtvaartmaatschappijen kunnen zelf kiezen voor welke vluchten ze het alternatieve testprotocol daadwerkelijk toepassen. Zoals hiervoor aangegeven heeft de luchtvaartmaatschappij altijd de keuze de reguliere testprocedure toe te passen.

Voor andere vervoermodaliteiten staat de mogelijkheid van een alternatief testprotocol niet open. De afstanden die worden afgelegd zijn veelal korter, waardoor men zich doorgaans nog steeds op plaatsen en in landen bevindt waar voldoende testmogelijkheden voorhanden zijn. Ook zijn de werk- en rusttijden in de luchtvaart anders dan bij de andere modaliteiten.

Voor individuele reizigers of vrachtwagenchauffeurs is een alternatief testprotocol als hiervoor genoemd niet reëel, omdat geen formele bubbel kan worden gecreëerd en de quarantaine in het buitenland niet kan worden gecontroleerd.

3. Noodzaak en evenredigheid

Het doel van de maatregel en het geboden alternatief is de bestrijding van het virus, nu dat zich onder meer via het personenvervoer snel kan verspreiden. Een maatregel van een verplichte negatieve testuitslag van een antigeentest voor reizigers uit door de Minister van VWS aangewezen gebieden draagt eraan bij om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Het alternatief heeft eenzelfde doel. In het bijzonder wordt een influx van de in deze gebieden aangetroffen 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 in willen reizen (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 deze regeling mogelijk maakt, worden gerechtvaardigd vanuit het belang van de volksgezondheid.

Artikel 3, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM bepaalt 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 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. Van het ontnemen van dit recht is met deze regeling in beginsel geen sprake. Het betreft het mogelijk maken van een alternatief voor een voorwaarde die wordt gesteld voor vervoer voor bemanningsleden van luchtvaartuigen. Dit laat echter onverlet dat de te stellen voorwaarden in het protocol niet zodanig vergaand mogen zijn dat het recht om te reizen feitelijk onder geen enkele omstandigheid meer kan worden uitgeoefend.

4. Verhouding tot andere regelgeving

Wet publieke gezondheid (Wpg)

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

Algemene verordening gegevensbescherming

Bij de goedkeuring van het protocol zal als vereiste gelden dat de luchtvaartmaatschappij verklaart zich bij de gegevensverwerking te houden aan de (Uitvoeringswet) Algemene verordening gegevensbescherming.

Vrij verkeer van personen en diensten

In een mededeling van de Commissie⁴ 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-pandemie.⁵ 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 beperking 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 de beperking 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.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

In het protocol zal de vervoerder moeten aangeven hoe hij – ook bijvoorbeeld in het buitenland – toezicht houdt op de naleving door de bemanningsleden van de voorwaarden die in het protocol zijn opgenomen.

Op de verplichting van de vervoerder volgens het protocol te handelen wordt toezicht gehouden en zo nodig handhavend opgetreden. De overtreding van artikel 6.7c Trm is strafbaar gesteld op grond van artikel 68bis 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.

6. Regeldruk

De maatregel brengt regeldruk met zich voor vervoerders. Deze regeldruk is noodzakelijk gezien het belang van de volksgezondheid. Het staat de vervoerder vrij al dan niet voor het alternatief te kiezen.

7. Spoedprocedure en terugwerkende kracht

De procedure van artikel 58c, tweede lid, Wpg zou tot gevolg hebben dat de wijziging op haar vroegst op woensdag 3 februari 2021 in werking zou kunnen treden. Aangezien het geboden alternatief in deze regeling tot doel heeft een influx van de nieuwe varianten van het virus te voorkomen op een wijze die voor de luchtvaart uitvoerbaar is, wordt toepassing gegeven aan de spoedprocedure van artikel 58c, derde lid, Wpg.

Gelet op artikel 58c, derde lid, Wpg treedt deze ministeriële regeling onverwijld na de vaststelling en bekendmaking in werking, met terugwerkende kracht tot en met 23 januari 2021. Op de

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/10/13/covid-19-council-adopts-a-recommendation-to-coordinate-measures-affecting-free-movement/>

⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11689-2020-REV-1/nl/pdf>

laatstgenoemde datum werden de verplichtingen aangescherpt. Vanwege de vereiste spoed wordt bij de inwerkingtreding afgeweken van de zogeheten vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn van drie maanden. 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.

Aangezien in de regeling voorzien wordt in terugwerkende kracht, is het mogelijk ook de goedkeuring van het protocol terug te laten werken tot en met 23 januari 2021.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A betreft een redactionele correctie in artikel 6.7c, eerste en tweede lid. Op onderdeel B is in het algemene deel van de toelichting ingegaan.

Artikel II

Op inwerkingtreding en de terugwerkende kracht is in paragraaf 7 van het algemeen deel van deze toelichting ingegaan.

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