

Vergaderjaar 2021–2022

35 973

Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met differentiatie in coronatoegangsbewijzen (Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

De sterke opleving van het virus SARS-CoV-2 (hierna: het virus of coronavirus) is zichtbaar in de toenemende aantallen infecties, ziekenhuisopnames, opnames op de Intensive Care (hierna: IC) en in de oversterftcijfers.¹ Deze opleving leidt tot grote maatschappelijke onrust en tot ingrijpen in het normale leven. Dit wetsvoorstel draagt bij om instrumenten in handen in te hebben om de impact van dit virus te beperken en het maatschappelijk leven zoveel mogelijk door te laten gaan. Aangezien dit virus onder ons zal blijven, is er voorlopig nog behoefte aan instrumentarium om snel en gericht te kunnen ingrijpen, als dat nodig is. Daarbij zijn er geen makkelijke keuzes. Dit wetsvoorstel leidt tot de mogelijkheid om over te gaan tot gerichte inperking van het maatschappelijk leven, in een beperkt aantal sectoren. Daar staat tegenover dat generieke maatregelen doorgaans leiden tot onmiddellijk, brede en ongerichte inperkingen.

Met het huidige epidemiologische beeld zijn er gezondheidsrisico's voor kwetsbare mensen in de samenleving en is er dreigende overbelasting van de zorg. Onder die kwetsbaren vallen ook ongevaccineerde personen die ook niet van covid-19 zijn hersteld, die een grotere kans hebben om met het virus te worden geïnfecteerd. Bovendien hebben ongevaccineerde personen gemiddeld een aanzienlijk hoger risico om in het ziekenhuis terecht te komen.² sterke heropleving van het virus en de dreigende overbelasting van de zorg noodzaakt tot de acute gehele of gedeeltelijke sluiting van sectoren (zoals het verbod op evenementen, maximale capaciteitsnormen en beperkte openingstijden van de horeca)

¹ OMT 129.

² OMT 128.

en het herinvoeren van de veilige afstand van anderhalvemeter.³ Met deze maatregelen wordt het aantal contacten op zeer korte termijn sterk verminderd. Om de komende periode de snelheid van de verspreiding van het virus te blijven beperken, om zo ook een reëel risico op overbelasting van de zorg verder tegen te gaan, kwetsbare mensen in de samenleving te blijven beschermen en sectoren die nu (gedeeltelijk) gesloten moeten blijven weer (geleidelijk) op een veilige manier te kunnen heropenen, is evenwel nodig om alternatieve instrumenten beschikbaar te hebben die in de plaats komen van de voornoemde maatregelen. Een alternatief instrument is een gewijzigde inzet van coronatoegangsbewijzen (hierna: ctb's), waarin dit wetsvoorstel voorziet.⁴

In het 129^e advies van het Outbreak Management Team (OMT) wordt geadviseerd bij de heropening van de sectoren de introductie van de zogenoemde «2G-maatregel» te overwegen als alternatieve mogelijkheid voor het standaard coronatoegangsbewijs («3G»). De 2G-maatregel houdt in dat een coronatoegangsbewijs (hierna: ctb) voor bepaalde activiteiten of voorzieningen uitsluitend is gebaseerd op vaccinatie (*gevaccineerd*) of herstel (*genezen*), en dus niet meer op een testbewijs (*getest*). Eerder noemde het 126^e OMT-advies het 2G-beleid als mogelijkheid voor bepaalde hoogrisico-omgevingen, met als voorbeeld de inzet ervan in Berlijn in de (nacht)horeca en discotheken.⁵

Momenteel kan op grond van de tijdelijke bepalingen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 in hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg) het ctb worden voorgeschreven voor deelname aan activiteiten en toegang tot voorzieningen in de door de wet aangegeven sectoren (cultuur, evenementen, georganiseerde jeugdactiviteiten, horeca, sport). Een ctb is gebaseerd op een negatieve uitslag van een test op infectie met het virus SARS-CoV-2 of, indien van toepassing, een vaccinatie tegen dat virus of herstel van een eerdere infectie. Daarmee geldt momenteel een «3G»-beleid: een ctb kan gebaseerd zijn op het negatief zijn *getest* op het virus, op het volledig *gevaccineerd* zijn tegen het virus of op het *genezen* zijn van het virus.

Dit wetsvoorstel wijzigt de Wpg om het bij ministeriële regeling mogelijk te maken dat een ctb voor bepaalde activiteiten of voorzieningen op sectoren die expliciet in de wet zijn genoemd (cultuur, evenementen, horeca, niet-essentiële dienstverlening), uitsluitend kan worden gebaseerd op vaccinatie of herstel («2G»). Zoals gezegd, is het doel hiervan om de snelheid van de verspreiding van het virus af te remmen, de overbelasting van de zorg tegen te gaan en kwetsbare mensen in de samenleving te beschermen, en sectoren die nu gesloten moeten blijven, weer (geleidelijk) op een veilige manier te kunnen heropenen.

Het inzetten van de 2G-maatregel bij ministeriële regeling mag enkel indien sprake is van een zodanig risico op transmissie van het coronavirus dat 3G niet volstaat. Of dit het geval is hangt af van twee factoren, te weten: 1) de ernst van de epidemiologische situatie, mede gelet op de gevolgen daarvan voor de volksgezondheid en 2) de omgeving waarbinnen mensen samenkomen. Aan de hand van deze factoren wordt bepaald of het risico op transmissie van het virus voldoende kan worden tegengegaan met toepassing van de 3G-maatregel al dan niet gecombi-

³ Wijziging van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 in verband met een verplichte sluitingstijd voor winkels, eet-en drinkgelegenheden en andere locaties, een gedeeltelijk evenementenverbod en enkele andere regels van 12 november 2021.

⁴ Dit wetsvoorstel is aangekondigd tijdens de personconferentie Coronavirus van 12 november 2021.

⁵ OMT 126.

neerd met een andere maatregel, waaronder in het bijzonder placering of het hanteren van een maximale groepsgrootte. Alleen wanneer dit niet het geval is, wordt 2G toegepast. Dit impliceert dat het gaat om situaties waarbij het epidemiologische beeld ernstig of zorgelijk is en sprake is van een hoogrisico-omgeving waarin het risico op transmissie relatief hoog is. Hierbij zal het aantal hoogrisico-omgevingen en daarmee de omvang van de toepassing van 2G in niveau zorgelijk lager zijn dan in niveau ernstig gegeven de lagere infectiedruk en druk op de zorg. Aangesloten wordt op de Aanpak Najaar, zoals in september 2021 door het kabinet gepresenteerd.⁶

Bovendien geldt dat, als wordt overwogen om de 2G-maatregel in te voeren, hierover eerst een actueel advies van het OMT en een sociaalmaatschappelijk-economische reflectie worden gevraagd. Ook geldt voor de ministeriële regeling dat de Tweede Kamer wordt betrokken via de nahanprocedure die voor alle coronamaatregelen geldt en de Eerste Kamer hierover wordt geïnformeerd.⁷ De concrete toepassing van de 2G-maatregel zal derhalve altijd nader moeten worden gemotiveerd in de ministeriële regeling.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt expliciet opgenomen in welke sectoren een 2G-ctb kan worden toegepast. Het gaat om hoogrisico-omgevingen binnen de sectoren horeca, evenementen, cultuur en niet-essentiële dienstverlening. Hierbij is aangesloten bij de terminologie die reeds wordt gebruikt in de Wpg. Dit betekent dat voor andere sectoren die thans in de wet zijn genoemd een 2G-ctb niet mag worden gevraagd of gebruikt. Ook het onderwijs valt door de limitatieve opsomming van sectoren niet onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Het 2G-ctb zal evenmin ingezet worden om toegang te krijgen tot de werkplek. De Wpg sluit thans uitdrukkelijk uit dat het ctb daarvoor kan worden voorgescreven. Ten overvloede wordt nog opgemerkt dat dit evenwel niet betekent dat het 2G-ctb ook daadwerkelijk in genoemde sectoren breed zal worden ingevoerd. Bij ministeriële regeling zal worden bepaald of een 2G-ctb wordt toegepast in een van de genoemde sectoren en zo ja, of het 2G-ctb voor de gehele sector of delen daarvan van toepassing zal worden verklaard.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Ctb: 3G en 2G

Bij het treffen van maatregelen ter bestrijding van de covid-19 epidemie kan bij ministeriële regeling een ctb worden voorgeschreven. Een ctb kan thans zijn gebaseerd op een testuitslag, waaruit blijkt dat er op het moment van afname van de test geen infectie was met het virus. Daarnaast kan een ctb worden afgegeven op basis van een volledige vaccinatie tegen het coronavirus of op het herstel van een infectie met het coronavirus. Deze gronden worden kortweg aangeduid als respectievelijk een testbewijs, een vaccinatiebewijs en een herstelbewijs. Een gangbare afkorting is «3G». Bij het tonen en controleren van een ctb wordt overigens niet zichtbaar gemaakt over welk soort bewijs de betrokkene beschikt.

Ctb's op basis van de huidige wet (3G) kunnen direct worden voorgescreven in de sectoren die in artikel 58ra, eerste lid, Wpg genoemd zijn. Het betreft activiteiten of voorzieningen op de volgende terreinen: cultuur, evenementen, georganiseerde jeugdactiviteiten, horeca en sport. Om

⁶ Kamerstukken II, 2020–21, 25 295, nr. 1422.

⁷ Art. 58c Wpg.

ctb's in te kunnen zetten in het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: mbo) of het hoger onderwijs (hierna: ho) is ingevolge artikel 58ra, derde lid, Wpg eerst aanwijzing van deze sectoren bij algemene maatregel van bestuur vereist. Het middelbaar onderwijs en hoger onderwijs zijn op dit moment niet aangewezen.

Momenteel zijn twee wetsvoorstellen in procedure of voorbereiding die de inzet van het 3G-ctb verbreden. Op 18 november 2021 is door de Tweede Kamer een wetsvoorstel aangenomen waarbij artikel 58ra Wpg aldus wordt aangepast dat het – als dit nodig is – ook mogelijk wordt om het ctb in te zetten ten aanzien van afnemers op het terrein van niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen.⁸ Verder wordt bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt het wetsvoorstel om het ctb op een breder terrein in te kunnen zetten, namelijk op de arbeidsplaats.

De verhouding van deze wetsvoorstellen tot het onderhavig wetsvoorstel is als volgt. Het 2G-ctb zal op de niet-essentiële dienstverlening van toepassing kunnen zijn, omdat dit tot onder een hoogrisico-omgeving kan vallen, zoals hierna nader wordt uiteengezet. Dit geldt niet voor niet-essentiële detailhandel. Voor het overige valt de verbreding van de voorgenomen wetsvoorstellen buiten de reikwijdte van het ctb het toepassingsbereik van 2G.

Het baseren van een ctb op een vaccinatie- of herstelbewijs kan op grond van artikel 58ra, tweede lid, Wpg alleen wanneer met een dergelijk bewijs ten hoogste een vergelijkbare kans op overdracht van het coronavirus bestaat als bij een bewijs van een negatieve testuitslag. Als dat zo is, dient momenteel nog altijd de mogelijkheid te worden geboden om gebruik te kunnen maken van een ctb op basis van een negatieve testuitslag (3G). Met dit wetsvoorstel wordt een nieuw artikel 58raa ingevoegd waarin een uitzondering wordt gemaakt op dit vereiste, zodat het in bepaalde situaties mogelijk is een ctb voor te schrijven dat uitsluitend gebaseerd is op vaccinatie of herstel (2G).

De voorwaarden die nu reeds gelden om ctb's in te kunnen zetten, blijven onverkort van toepassing bij de inzet van 2G. Zo blijft gelden dat het ctb – net als het geval is bij de toepassing van de andere maatregelen genoemd in hoofdstuk Va Wpg – alleen kan worden ingezet als dit noodzakelijk is gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid, in overeenstemming is met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat, de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk beperkt en evenredig is gelet op het beoogde doel (artikel 58b Wpg). Specifiek voor het ctb geldt dat de inzet in het maatschappelijk belang moet zijn aangewezen, dat de inzet uitvoerbaar en doelmatig is en gepaard gaat met voorzorgsmaatregelen om eventuele maatschappelijk ongewenste effecten ervan te voorkomen, weg te nemen of te verminderen (artikel 58rb Wpg). De inzet van het 2G-ctb wordt in het onderhavige wetsvoorstel bij wet nader ingekaderd. In de eerste plaats is in de wettekst een limitatieve opsomming opgenomen van de sectoren waarbinnen – als voldaan is aan voornoemde voorwaarden – een 2G-ctb kan gelden. Verder geldt – zoals eveneens expliciet is vastgelegd in de wet – dat voor de toepassing van 2G sprake moet zijn van een zodanig risico op transmissie van het coronavirus dat aannemelijk is dat 3G niet volstaat. Of dit het geval is hangt af van twee factoren, te weten: 1) de ernst van de epidemiologische situatie, mede gelet op de gevolgen daarvan voor de volksgezondheid en 2) de omgeving waarbinnen mensen samenkomen. Aan de hand van deze

⁸ Voorstel tot Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met aanpassing van de tijdelijke regels over de inzet van coronatoegangsbewijzen bij niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen, Kamerstukken II 2021/22, 35 961, nr. 2.

factoren wordt bepaald of het risico op transmissie van het virus voldoende kan worden tegengegaan met toepassing van de 3G-maatregel al dan niet gecombineerd met een andere maatregel, waaronder in het bijzonder placering of het hanteren van een maximale groepsgrootte. Alleen wanneer dit niet het geval is, wordt 2G toegepast. Dit impliceert dat het situaties betreft waarbij het epidemiologische beeld ernstig of zorgelijk (op basis van de Aanpak Najaar) is en sprake is van een hoogrisico-omgeving, waarin het risico op transmissie relatief hoog is. Hierbij zal het aantal hoogrisico-omgevingen en daarmee de omvang van de toepassing van 2G in niveau zorgelijk lager zijn dan in niveau ernstig gegeven de lagere infectiedruk en druk op de zorg. Hoogrisico-omgevingen kenmerken zich door ongeplaceerde omgevingen waar afstand houden moeilijk is, omdat sprake is van een intensiteit van bewegingen en/of omgevingen (binnen/buiten) waar veel mensen (gedurende een langere periode) samenkomen op kleine afstand/dicht op elkaar. Uit deze kenmerken, of een combinatie daarvan, blijkt of een bepaalde omgeving te classificeren valt als een hoogrisico-omgeving. Concreet zal dat er toe leiden dat de hoogrisico-omgevingen zich zullen bevinden in de sectoren horeca, evenementen (waaronder publiek bij professionele sportwedstrijden), bij bepaalde de vertoning van kunst en cultuur en bij niet-essentiële dienstverlening zoals pretparken en dierentuinen. Juist in deze sectoren zullen deze kenmerken of combinatie daarvan zich voordoen. Dit geldt evenwel niet voor alle omgevingen binnen deze sectoren. Op veel plaatsen zal een 2G-ctb niet snel, of helemaal niet, aan de orde zijn, omdat geen sprake is van een hoogrisico-omgeving. Hierbij kan worden gedacht aan kunst- en cultuurbeoefening, maar ook contactberoepen die vallen onder niet-essentiële dienstverlening en in het algemeen geplaatste bijeenkomsten (met een beperkte omvang), zoals een voorstelling of restaurant.

De exacte afbakening van deze omgevingen en daarmee ook de specifieke inzet van een 2G ctb, dient te worden gezien in het licht van de epidemiologische omstandigheden op dat moment, waarbij aangesloten wordt bij de Aanpak Najaar.⁹ In de Aanpak Najaar staan de leidende signaalwaarden (ziekenhuis- en IC-opnamen) en bepalende contextfactoren, waaronder het aantal besmettingen, genoemd. Deze signaalwaarden geven aan wanneer Nederland, geredeneerd vanuit zorgcapaciteit, zich in een «waakzaam», «zorgelijk» of «ernstig» niveau bevindt. Het niveau «ernstig» wordt bereikt als een van de signaalwaarden wordt overschreden: zeventienvoudig gemiddelde van ziekenhuisopnames >100 of IC-opnamen >25. Het niveau «zorgelijk» bij ziekenhuisopnames tussen de 40 en 100 of IC-opnamen tussen de 10 en 25 en «waakzaam» als bij ziekenhuisopnames van <40 of IC-opnamen <10. In de Aanpak Najaar is op basis van deze drie niveaus geformuleerd welke maatregelen gepast zijn ter bestrijding van de epidemie en hoe deze maatregelen concrete invulling kunnen krijgen. Bij de bestuurlijke afweging om tot de inzet van maatregelen te komen, waaronder de inzet van een ctb, wordt naast de hierboven genoemde signaalwaarden ook naar een set contextfactoren gekeken waaronder: het aantal opgenomen gevaccineerde en niet gevaccineerde personen, de immuniteits-ontwikkeling in de maatschappij, de beschikbare ruimte op de IC van dat moment, de druk op de zorgketen en de sociaal maatschappelijke en economische situatie. De inzet van 2G-ctb zal alleen worden toegepast in niveau «ernstig» of «zorgelijk», wanneer sprake is van een hoogrisico-omgeving. Hierboven is uiteengezet wanneer er sprake is van een hoogrisico-omgeving. Waar het 2G-ctb wordt ingezet, wordt bij ministeriële regeling nader ingevuld. Daarbij kan ook differentiatie plaatsvinden (artikel 58e Wpg). Zo kan de inzet van een

⁹ Kamerstukken II, 2020–21, 25 295, nr. 1422.

2G-ctb ingaan vanaf een bepaald tijdstip, dan wel vanaf een bepaalde groeps grootte en ook in een bepaalde regio. Bovenstaande invulling sluit aan bij de bestaande systematiek van de wet, waarin bij wet is afgebakend in welke sectoren en onder welke voorwaarden een ctb kan worden toegepast en de precieze invulling wordt vastgelegd bij ministeriële regeling en daarbij ook wordt onderbouwd mede aan de hand van de actuele epidemiologische situatie. Ten overvloede wordt opgemerkt dat de huidige Wpg reeds de mogelijkheid biedt bij ministeriële regeling te bepalen dat alleen personen die beschikken over een bewijs van een negatieve testuitslag mogen deelnemen aan activiteiten of toegang krijgen tot voorzieningen. Het wetsvoorstel wijzigt dat niet. Het blijft dus mogelijk om bij ministeriële regeling een 1G-ctb (iedereen laat zich testen) voor te schrijven. Vooralsnog zijn er echter geen plannen dit middel in te zetten.

2.2 Ctb op basis van vaccinatie of herstel (2G)

Advies Gezondheidsraad februari 2021

Bij de mogelijkheid tot het invoeren van een 2G-ctb spelen met name de mogelijke vaccinatiedrang en ongelijke behandeling een rol, wegens het met 2G uitsluiten van een testbewijs voor toegang tot of deelname aan bepaalde voorzieningen of activiteiten. De Gezondheidsraad heeft in februari 2021 de regering geadviseerd over ethische en juridische afwegingen rondom covid-vaccinatie.¹⁰ Daarin is aangegeven dat vaccinatiedrang niet per definitie onaanvaardbaar is, maar dat hiervoor wel een rechtvaardiging moet bestaan. Dit wetsvoorstel heeft geen vaccinatiedrang tot doel of neven doel, maar dit kan wel een neven effect zijn.

Het afwegingskader van de Gezondheidsraad stelt dat vaccinatiebewijzen effectief en noodzakelijk moeten zijn voor het bereiken van de beoogde doelstelling. Vaccinatiebewijzen moeten bovendien proportioneel zijn, en de minst ingrijpende maatregel zijn om de doelstelling te bereiken. Ze mogen niet leiden tot ongerechtvaardigde uitsluiting en discriminatie. Private partijen moeten potentiële schadelijke gevolgen minimaliseren, ze moeten zich houden aan de privacywetgeving en periodiek evalueren of de inzet van vaccinatiebewijzen nog voldoet aan de voorwaarden. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om toezicht te houden op de gerechtvaardigde inzet van vaccinatiebewijzen door private partijen.

Het is van belang om hierbij op te merken dat het ctb, zowel in 3G-vorm als in 2G-vorm, echter niet is te classificeren als zuiver vaccinatiebewijs waarover de Gezondheidsraad adviseerde, nu op zijn minst ook bewijs van herstel de grond van afgifte kan zijn.

Hierna wordt ingegaan op de manier waarop de regering de mogelijkheid tot invoering van het 2G-ctb heeft overwogen. Voor het toezicht door de overheid op het gebruik van 2G-ctb wordt verwezen naar paragraaf 8.

Doel

Het doel van 2G is om de snelheid van de verspreiding van het coronavirus af te remmen, daarmee de overbelasting van de zorg tegen te gaan en kwetsbare mensen in de samenleving te beschermen en sectoren die nu (gedeeltelijk) gesloten moeten blijven weer (geleidelijk) op een veilige manier te kunnen heropenen. Het uitgangspunt van het ctb is vanaf

¹⁰ Gezondheidsraad, «Ethische en juridische afwegingen COVID-19-vaccinatie», van 4 februari 2021.

aanvang geweest het bieden van de mogelijkheid om de samenleving voor iedereen te heropenen en open te houden. De inzet van 2G roept de vraag op of sectoren ook voor een deel heropend kunnen worden waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen plaatsen waar alleen personen met een vaccinatie- of herstelbewijs kunnen komen en plaatsen die ook toegankelijk zijn voor personen die aan de hand van een testuitslag kunnen aantonen dat zij niet besmet zijn met het virus. Het mensenrechtelijk afwegingskader voor de beantwoording van deze vraag wordt in paragraaf 4.1 besproken.

De effectiviteit van 2G

Het 129^e OMT-advies adviseert dat bij de invoering van het ctb in combinatie met placering en de veilige afstand van anderhalve meter sectoren geleidelijk kunnen worden heropend of openblijven, indien een goede controle op het ctb plaatsvindt. Hierbij kan de 2G-maatregel op bepaalde plaatsen, hoogrisico-omgevingen, worden overwogen als alternatief voor de 3G-maatregel of het testen van iedereen (ook gevaccineerde personen en van het virus herstelde personen) voor toegang.

Het ctb kan een effectief middel zijn bij bestrijding of beheersing van de epidemie van covid-19. Het ctb levert volgens de 126^e en 128^e OMT-adviezen een belangrijke, gerichte bijdrage aan het reduceren van het risico op infecties met het coronavirus en de doorgifte ervan in sommige settings, in het bijzonder in risicovolle omgevingen, in bijvoorbeeld evenementen en de horeca.¹¹ Ook heeft het breed inzetten van het ctb een gunstige invloed op te verwachten besmettingen en daarmee op het aantal ziekenhuis- en IC-opnames.¹² Het ctb kan de kans dat een besmette persoon aanwezig is op een evenement en het virus doorgeeft evenwel niet wegnemen.

Het 2G-ctb is effectiever in het voorkomen van besmettingen en ziekenhuisopnames vergeleken met een ctb dat is afgegeven op basis van een vaccinatiebewijs, herstelbewijs of testbewijs.¹³ De kans op doorgifte van een besmetting tijdens een setting waar alleen maar gevaccineerden, of van een besmetting herstelde personen aanwezig zijn, is kleiner dan op een evenement waar ook niet-beschermde personen aanwezig zijn. Bovendien is de kans dat gevaccineerde of herstelde personen na een besmetting als gevolg daarvan in het ziekenhuis moeten worden opgenomen ook aanzienlijk kleiner.

Volgens het 126^e OMT-advies is de kans dat iemand het virus bij zich draagt en daarmee potentieel besmettelijk is voor anderen, ook na een negatieve antigeensneltest, nog altijd circa tweemaal zo groot als de kans dat een volledig gevaccineerd persoon het virus draagt.¹⁴ Het OMT geeft in het 126^e advies aan dat de effectiviteit van een (volledige) vaccinatie tegen het oplopen van een besmetting ongeveer 75% is. Volgens het 126^e OMT-advies biedt vaccinatie voor 50 tot 63% bescherming tegen het overdragen van het virus na een besmetting.¹⁵ Bij het RIVM is de keersom bevestigd dat als een gevaccineerde persoon nauw contact heeft met een besmet persoon, de kans dat deze gevaccineerde persoon thuis een infectie doorgeeft maar liefst 87,5 tot 91,75% kleiner is dan wanneer het een ongevaccineerde persoon betreft die met de besmette persoon in

¹¹ OMT 126 en 128.

¹² OMT 128.

¹³ B. Kolen & P. van Gelder, Covid-19 risico voor evenementen. Effectiviteit risico beheersing strategieën en terugblik op ADE en F1, TU Delft.

¹⁴ OMT 126.

¹⁵ OMT 126.

aanraking komt. Er is dus een groot verschil in het risico op de overdracht van het virus. De bescherming die een vaccinatie biedt geldt zowel ten aanzien van gevaccineerde personen als ongevaccineerde personen.

Inzet van 2G is bovendien effectiever in het voorkomen van ziekenhuisopnames dan het alternatief van het breed verplichten van toegangstesten voor gevaccineerde personen, herstelde personen en ongevaccineerde personen. Mede naar aanleiding van de motie van het lid Westerveld wordt momenteel vervolgonderzoek gedaan naar de effectiviteit van het ctb door verschillende modaliteiten van het ctb (3G, 2G en iedereen testen, zogenaamd 1G) te testen op effectiviteit in tegengaan van verspreiding van het virus.¹⁶ Gelet op de huidige ernstige epidemiologische situatie kunnen de uitkomsten van dit onderzoek niet worden afgewacht. Bij dit vervolgonderzoek worden ook de inzichten uit het buitenland en deskresearch op basis van reeds beschikbare data betrokken. Op basis daarvan kan het volgende worden gesteld:

- Onderzoeksresultaten van TU Delft naar aanleiding van de Fieldlabs Evenementen laten consistent zien dat de kans dat een deelnemer aan een dance evenement (waarbij het ctb werd gebruikt) covid-19-klachten ontwikkelt waarvoor ziekenhuisopname nodig is, het kleinst is bij evenementen waar alleen gevaccineerde personen (of die zijn hersteld na een doorgemaakte infectie) worden toegelaten: ruim 10 keer minder ziekenhuisopnames dan bij het 3G ctb.¹⁷ Dit wordt vervolgens gevolgd door evenementen waarbij iedereen getest wordt (zowel de gevaccineerde of herstelde personen als ongevaccineerde personen): vier keer minder ziekenhuisopnames dan bij het 3G ctb. En ten slotte door evenementen waar uitsluitend ongevaccineerde personen getest worden, in een groep bestaande uit ongevaccineerde, niet van covid-19 herstelde personen en personen die zijn hersteld na een doorgemaakte infectie of vaccinatie.¹⁸
- Sinds kort zijn in het buitenland bepaalde vormen van een 2G-ctb ingevoerd. In Duitsland kennen meerdere deelstaten een 2G-optie of -verplichting voor bepaalde sectoren zoals discotheken of sauna's. Oostenrijk kent een landelijke 2G-regel voor de horeca, overnachtingsgelegenheden, culturele instellingen, sportfaciliteiten, skigebieden en evenementen met meer dan 25 deelnemers. Eerste resultaten uit Oostenrijk laten zien dat alleen een test als basis voor een ctb, wel een goed beeld geeft van het bestaan van een acute infectie, maar dat het de kans op infectie en daaropvolgende ziekte, alsook overdracht van het virus, niet vermindert. Verder leren de eerste ervaringen die Oostenrijk heeft met hun 2G beleid, dat bescherming tegen infectie alleen mogelijk is door middel van immunisatie (via natuurlijke wijze als gevolg van besmetting met het virus, dan wel door vaccinatie). Wanneer als gevolg van deze immunisatie minder mensen besmet raken, wordt de doorgifte van het virus dientengevolge ook direct vermindert. Alles bij elkaar genomen stelt Oostenrijk zich op het standpunt dat in de huidige epidemiologische situatie in Oostenrijk, herstelde en gevaccineerde individuen, een lager epidemiologisch risico met zich mee brengen dan individuen die alleen getest zijn. Dit draagt bij aan het doel wat Oostenrijk heeft geformuleerd als basis van dit beleid, namelijk het ontlasten van de zorg. Hierbij wordt opgemerkt dat de situatie in Oostenrijk anders is dan de Nederlandse situatie vanwege de lagere vaccinatiegraad in Oostenrijk.

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 1481.

¹⁷ B. Kolen & P. van Gelder, Covid-19 risico voor evenementen. Effectiviteit risico beheersing strategieën en terugblik op ADE en F1, TU Delft.

¹⁸ OMT 126.

Bij de overwegingen over de noodzaak van de inzet van 2G-ctb wordt een balans gezocht tussen:

- (i) het belang van de volksgezondheid waaronder het beschermen van kwetsbare mensen (inclusief degenen die niet zijn gevaccineerd) en het voorkomen van overbelasting van de zorg (waardoor geen zorg meer kan worden geleverd voor zowel covid-19-patiënten als andere patiënten);
- (ii) de belangen van mensen die niet zijn gevaccineerd en nog geen covid-19-infectie hebben doorgemaakt om op gelijke voet toegang te blijven hebben tot locaties en voorzieningen;
- (iii) de belangen van ondernemers en andere betrokkenen om hun beroep of bedrijf uit te oefenen met zo min mogelijk (omzet)beperkingen; en
- (iv) het belang van de sociale cohesie in de samenleving, die (mogelijk zelfs tot na afloop van de epidemie) afneemt wanneer een deel van de bevolking de toegang tot bepaalde publieke locaties wordt beperkt.

Gelet op de ernstige epidemiologische situatie, beschreven in het 129^e OMT-advies, weegt het belang voor de volksgezondheid voor de regering zwaar. De regering neemt daarbij in overweging dat vanwege de voorwaarden uit artikel 58rb Wpg het 2G-ctb alleen zal worden ingezet in omgevingen waar een hoog risico bestaat op besmetting en overdracht van het virus. Het 126^e OMT-advies noemde als voorbeeld de (nacht-)horeca en discotheken. Dat betreft steeds recreatieve, niet-essentiële, plaatsen waar veel mensen samenkomen op kleine afstand van elkaar al dan niet geplaatst.

Indien een 2G-ctb wordt verplicht in bepaalde sectoren, dan moet de ondernemer zich houden aan deze norm. De wet biedt wel de mogelijkheid om voor ondernemers in bepaalde gevallen een alternatief voor de inzet van het 2G-ctb mogelijk te maken in de ministeriële regeling. Afhankelijk van de daadwerkelijke invulling van een 2G-ctb in een bepaalde sector in de ministeriële regeling kan worden gedacht aan het vormgeven van de activiteit of voorziening, zodat deze bijvoorbeeld is geplaatst, dat minder bezoekers zijn toegestaan of kortere openingstijden gelden. In de ministeriële regeling zal dan worden uitgewerkt aan welke voorwaarden voldaan moet worden om gebruik te maken van het alternatief (3G-ctb). Hierbij erkent de regering dat het niet mogelijk zal zijn voor alle ondernemers om alternatieven in te richten zodat afgezien kan worden van 2G-inzet.

De regering wijst daarnaast op de sociale solidariteit, ook op het terrein van de volksgezondheid.¹⁹ De individuele vrijheid om zich niet te laten vaccineren levert, gelet op de ziekenhuis- en IC-bezetting door ongevaccineerde personen²⁰, een grote druk op het collectieve domein van de zorg. Ter beperking van die collectieve last mag van ongevaccineerde personen een extra inspanning worden verwacht (het afzien van bepaalde niet-essentiële activiteiten zonder vaccinatie- of herstelbewijs), om overbelasting van de zorg of de sluiting van sectoren te kunnen beëindigen of voorkomen. Doel van het ctb is immers dat de gehele maatschappij gebruik moet kunnen blijven maken van essentiële collectieve voorzieningen.

Uit de sociaalmaatschappelijk-economische reflectie van 10 november 2021 blijkt ten slotte dat de invoering van 2G (gevaccineerd of genezen) in de huidige ctb-sectoren economisch gezien minder schadelijk is dan beperkende maatregelen zoals sluiting. Daaruit blijkt ook dat het 2G-ctb

¹⁹ EHRM, 8 april 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0408JUD004762113.

²⁰ OMT 129

als positief bijeffect heeft dat het de vaccinatiegraad waarschijnlijk meer verhoogt dan het 3G-ctb. Dat is voor de regering uitdrukkelijk een neveneffect en geen nevendoel van de inzet van 2G-ctb.

Geen ongerechtvaardigde uitsluiting en discriminatie, minimaliseren potentiële schadelijke gevolgen

Mensen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren (die medisch gezien meer nadelen van een vaccinatie ondervinden dan voordelen) en geen herstelbewijs kunnen overleggen raken in beperkte mate buitengesloten van het maatschappelijk verkeer. Een 3G-beleid geeft voor deze groep de optie om zich na een negatieve testuitslag in het sociaal verkeer te mengen, maar bij een 2G-beleid is dit perspectief tot maatschappelijke participatie in de omgevingen waar een 2G wordt verplicht voor deze groep afwezig. Een dergelijk onderscheid acht de regering voor mensen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren ongewenst.

Het RIVM geeft aan dat het aantal mensen dat om medische redenen niet (volledig) tegen covid-19 gevaccineerd kan worden beperkt is. Er kunnen verschillende redenen zijn waardoor iemand niet gevaccineerd kan worden, zoals een contra-indicatie voor de covid-19 vaccinaties. Aan de hand van een medische oordeel zal per individueel geval getoetst moeten worden of er sprake is van een medische reden om uitgezonderd te worden van de 2G verplichting. Voor het overgrote deel van de mensen die niet gevaccineerd kon worden, is inmiddels een oplossing gevonden. Zo kan de groep die een allergische reactie had op de eerste vaccinatie, zich melden bij de huisarts voor een afspraak om onder begeleiding van een allergoloog alsnog een vaccinatie te ontvangen. Ook zijn er mensen die moeten wachten totdat ze gevaccineerd kunnen worden vanwege een medische behandeling die zij ondergaan. De verwachting is dat deze groep steeds kleiner wordt.

Voor deze personen en anderen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren en ook niet zijn hersteld voorziet het wetsvoorstel in een mogelijkheid om bij ministeriële regeling nader te regelen hoe zij alsnog kunnen deelnemen aan activiteiten zonder een vaccinatie – of herstelbewijs. Hoewel deze personen dan niet middels een vaccinatie- of herstelbewijs kunnen worden beschermd, en een uitzondering voor deze groep daarmee tegen het doel van het beschermen van kwetsbare personen ingaat, wegen voor hen de individuele belangen zwaarder om gebruik te kunnen maken van voorzieningen waar een 2G-ctb gaat gelden. Ten aanzien van de doelstelling van tegengaan van verspreiding van het coronavirus en het voorkomen van overbelasting van de zorg is vanwege de kleine omvang van de groep sprake van een restrisico. Wel wijst de regering erop dat gelet op het feit dat het gaat om kwetsbare personen, deze personen dringend wordt afgeraden om deze omgevingen te bezoeken, omdat het gaat om hoogrisico-omgevingen.

De procedure voor deze uitzondering wordt nader uitgewerkt in een ministeriële regeling. Ondanks het feit dat de omvang van deze groep vrij beperkt lijkt te zijn, zijn er wel een aantal factoren die de uitwerking van deze procedure complex maken. Factoren die een rol spelen zijn bijvoorbeeld de vraag wie bevoegd is om de medische beoordeling te doen en welke partij deze rol ook op zich wil nemen. Dezelfde problematiek geldt voor de uitgifte van ctb voor personen die tot deze uitzonderingscategorie behoren. Er wordt gewerkt aan een goede uitvoering van deze procedure, die vanwege complexiteit de nodige tijd vergt.

Daarnaast is op dit moment voor enkele specifieke doelgroepen die wel volledig zijn gevaccineerd of een herstelbewijs hebben nog niet mogelijk om een ctb te verkrijgen. Het gaat dan met name om de groep gevaccineerde of herstelde personen die in een derde land zijn gevaccineerd, maar waarvan het derde land niet de EU-equivalentieprocedure heeft

doorlopen, waardoor deze personen niet beschikken over een DCC en daarmee een ctb. Indien deze personen in Nederland woonachtig zijn of de Nederlandse nationaliteit hebben kan er bij aangewezen GGD'en een ctb worden afgegeven. Indien deze personen niet in Nederland woonachtig zijn en niet de Nederlandse nationaliteit hebben kan op dit moment enkel een ctb worden afgegeven op basis van een negatieve testuitslag. Aan een inventarisatie van de knelpunten en mogelijke oplossingen voor deze groepen wordt gewerkt.

Voor mensen die zich niet willen laten vaccineren en niet zijn hersteld, kan er sprake zijn van uitsluiting en een gepercipieerde tweedeling in de samenleving. Daarvan is geen sprake omdat deze negatieve gevolgen van uitsluiting beperkt zijn tot die onderdelen van de samenleving die worden gekenmerkt als hoogrisico-omgevingen en beperkt is tot een aantal sectoren. Zoals gezegd is deze toegespitste maatregel niet ongerechtvaardigd, gelet op de hiervoor genoemde afweging. Voor de mensenrechtelijke afweging wordt verwezen naar paragraaf 4.1.

3. Caribisch Nederland

Ctb's kunnen ook worden ingezet op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De desbetreffende tijdelijke regelingen maatregelen covid-19 bevatten daartoe reeds de algemene bepalingen omtrent ctb's. Indien wordt besloten tot inzet van het ctb op Bonaire, Sint Eustatius of Saba zal dat gebaseerd zijn op een specifieke, op de eilanden toegespitste afweging.

Thans is de concrete inzet van ctb's alleen voor Bonaire nader geregeld. De gezaghebber kan plaatsen aanwijzen waar een evenement slechts mag worden georganiseerd indien de beheerder er zorg voor draagt dat uitsluitend deelnemers met een geldig ctb worden toegelaten (artikel 5.5a Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 Bonaire). Momenteel worden (praktische) voorbereidingen getroffen voor de toepassing van deze bevoegdheid. Wanneer ctb's op Bonaire daadwerkelijk zullen worden ingezet, zal 2G om dezelfde redenen als in het Europese deel van Nederland kunnen worden toegepast. Dat betekent dat Bonaire er ook voor kan kiezen om met 3G te werken in alle sectoren. Hetzelfde geldt voor Saba en Sint Eustatius, waar overigens nog geen voornemens bestaan tot toepassing van ctb's.

4. Verhouding tot hoger recht

4.1 Grond- en mensenrechten

Algemeen

De voorgestelde maatregel vormt een beperking van grond- en mensenrechten, in het bijzonder op het recht op eerbiediging van de lichamelijke integriteit (van personen die zich ter verkrijging van een ctb bij toepassing van 2G voor de keuze worden gesteld zich te laten vaccineren), recht op bewegingsvrijheid (omdat toegang alleen met een ctb mogelijk is), het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging (in verband met gewetensbezwaren tegen vaccinatie), het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (onder meer vanwege de gegevensverwerking) en het eigendomsrecht (van de betrokken ondernemers of dienstverleners). Tevens is de gelijke behandeling in het geding (als gevolg van het al dan niet gevaccineerd zijn). Deze grond- en mensenrechten zijn neergelegd in de artikelen 1, 6, 10, 11 en 14 van de Grondwet; de artikelen 8, 9 en 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), artikel 2 van het

Vierde Protocol bij het EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM; artikelen 17, 18 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en artikelen 2, 8 en 14 van het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK).

Omdat een beperking van deze grond- en mensenrechten aan de orde kan zijn, is het van groot belang dat de wet een expliciete grondslag en heldere afgrenzing van de maatregelen bevat. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de wettelijke afgrenzing versterkt. Bij de totstandkoming van de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen is reeds ingegaan op de grond- en mensenrechtelijke aspecten bij de inzet van testbewijzen.²¹ In deze memorie van toelichting gaat het met name om de toetsing aan grond- en mensenrechten van de toepassing van 2G in plaats van 3G bij de inzet van het ctb. De onderhavige grond- en mensenrechten zijn niet absoluut. Op grond van vaste jurisprudentie zijn beperkingen toegestaan, mits wordt voldaan aan een aantal criteria. Het toetsingskader verschilt, afhankelijk van het grond- of mensenrecht dat in het geding is. Enkele aspecten komen daarbij vaker aan de orde. Dat zijn het doel, de geschiktheid, de subsidiariteit en de proportionaliteit van de maatregel. Deze aspecten worden hieronder eerst in algemene zin behandeld. Daarna wordt ingegaan op enkele specifieke grond- en mensenrechten afzonderlijk. De privacy wordt in combinatie met de verwerking van persoonsgegevens beschreven in paragraaf 4.2.

Vooraf wordt opgemerkt dat in deze memorie van toelichting in algemene zin uiteen wordt gezet dat toepassing van 2G bij de inzet van het ctb, zoals met dit wetsvoorstel mogelijk wordt gemaakt, naar het oordeel van de regering de toets aan de grond- en mensenrechten kan doorstaan. Voor de daadwerkelijke inzet van het ctb is op basis van de geclausuleerde delegatiegrondslagen in hoofdstuk Va Wpg een ministeriële regeling nodig. In de toelichting daarop zal aan de hand van de actuele epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden de rechtvaardiging van de inbreuk op grond- en mensenrechten *in concreto* onderbouwd worden. Daarbij zal er rekening mee worden gehouden dat de beperking van grond- en mensenrechten groter is bij de toepassing van 2G dan bij 3G. De omstandigheden die aanleiding geven tot toepassing van 2G zullen daarnaar moeten zijn.

Wettelijke regeling

Gelet op de Grondwet en internationale verdragen is voor de beperking van grond- en mensenrechten een wettelijke basis nodig. Bij sommige grondrechten is daarvoor een regeling bij formele wet vereist. Hoofdstuk Va Wpg bevat daartoe een gelaagd systeem van regelgeving. Paragraaf 3a van dat hoofdstuk voorziet expliciet in een wettelijke grondslag voor de inzet van het ctb. Dat de bij ministeriële regeling te bepalen inzet van het ctb – ook bij toepassing van 2G – moet voldoen aan de eisen ter rechtvaardiging van de beperking van grond- en mensenrechten, is geborgd door de voorwaarden in artikel 58b, tweede lid, Wpg, inhoudende dat een maatregel slechts getroffen mag worden indien dat gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is en de uitoefening van grondrechten daarbij zo min mogelijk wordt beperkt. In paragraaf 2.1 is uiteengezet op welke wijze het ctb met toepassing van 2G zal worden ingezet. Als extra waarborgen gelden de specifieke voorwaarden voor de inzet van coronatoegangsbewijzen die zijn opgenomen in artikel 58b van de Wpg. Deze houden in dat de maatregel in het maatschappelijk belang

²¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 807, nr. 3, p. 20 e.v. Voorts wordt verwezen naar de uitgebreide toelichting op de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 28 e.v.).

moet zijn aangewezen, uitvoerbaar en doelmatig moet zijn en gepaard moet gaan met voorzorgsmaatregelen om eventuele maatschappelijke ongewenste effecten ervan weg te nemen of te verminderen. Samen-gevat, kan dit worden aangeduid als een geclausuleerde delegatie-grondslag.

Een ander facet van de benodigde wettelijke basis is de voorzienbaarheid van de maatregel waarmee een grond- of mensenrecht wordt beperkt. In dit verband wordt opgemerkt dat met het wetsvoorstel in de wet zelf reeds wordt vastgelegd binnen welke sectoren 2G kan worden toegepast. Verder is voor het treffen van deze maatregel een ministeriële regeling nodig. Daarin wordt gespecificeerd in welke situaties een ctb met 2G is voorgeschreven. In paragraaf 2.1 is reeds beschreven welke epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden aanleiding kunnen geven voor de toepassing van 2G bij de inzet van het ctb. Centraal staan een hoge besmettingsgraad van het coronavirus en een groot aantal patiënten met covid-19 in het ziekenhuis en de IC's. Daar zijn ook de situaties benoemd waarin deze maatregel zou kunnen gelden. Het betreft settings waarin door een combinatie van factoren een hoog risico op transmissie van het coronavirus bestaat.

Bovendien bevat de hoofdstuk Va Wpg procedurevoorschriften voor het totstandbrengen van een ministeriële regeling (artikel 58c Wpg). Binnen twee dagen na vaststelling wordt een ministeriële regeling aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd. De regeling treedt niet eerder in werking dan een week na deze overlegging en vervalt als de Tweede Kamer binnen die termijn besluit niet in te stemmen met de regeling. Alleen in zeer dringende omstandigheden waarin ter beperking van gevaar direct moet worden gehandeld, kan worden besloten de regeling al aan het begin van deze genoemde nahanprocedure in werking te laten treden.

Doel

Een tweede aspect dat bij de toetsing aan grond- en mensenrechten van belang is, is het doel dat met de voorgestelde maatregel wordt nagestreefd. De doelstellingen van de toepassing van 2G bij de inzet van het ctb zijn beschreven in de paragraaf 1 en 2.2. Doel van deze maatregel is om een extra instrument ter beschikking te hebben om de snelheid van de verspreiding van het virus af te remmen, de overbelasting van de zorg tegen te gaan en kwetsbare mensen in de samenleving te beschermen, en sectoren die anders gesloten moeten zijn op een veilige manier te kunnen heropenen of open te houden. De ernst en de gevolgen van de epidemie van covid-19 zijn namelijk bijzonder indringend voor zowel individuen als de samenleving. Infectie kan leiden tot ziekteverschijnselen, waarvoor opname in het ziekenhuis en in een aantal gevallen intensive care (hierna: IC) nodig is. Een deel van de patiënten komt desondanks te overlijden. De gezondheidszorg komt hierdoor onder druk te staan, met onder meer tot gevolg dat gelet op de capaciteit van verpleegafdelingen en de IC's andere, reguliere zorg afgeschaald moet worden. Het is daarom van belang transmissie van het coronavirus en de daaruit voortvloeiende behoefte aan (intensieve) zorg te verminderen.

Er is een grond- en mensenrechtelijke opdracht voor de overheid om op te treden ter bescherming van de gezondheid. De overheid is op grond van artikel 22 van de Grondwet verplicht om maatregelen te treffen ter bevordering van de volksgezondheid. Ook dient de overheid gelet op artikel 8 EVRM de noodzakelijke maatregelen te treffen om systematisch of structureel disfunctioneren van ziekenhuisdiensten te voorkomen, zodat

geen levensreddende behandelingen worden ontzegd.²² Voorts moet de overheid epidemieën zoveel mogelijk voorkomen; dit vloeit voort uit het Europees Sociaal Handvest (artikel 11 ESH). Maatregelen ter bescherming van het welzijn en de gezondheid van de mens worden tevens getroffen uit hoofde van het Internationaal verdrag inzake sociale, economische en culturele rechten (artikel 12 IVESCR).

Geschiktheid

Een derde aspect dat bij de toetsing aan grond- en mensenrechten van belang is, is dat de voorgestelde maatregel geschikt is om het doel te bereiken dat wordt nagestreefd. Dat is het geval. Met een ctb kan de verspreiding van het coronavirus worden tegengegaan, aangezien daarmee de kans op transmissie van het virus wordt beperkt. In aanvulling daarop moet ook specifiek de toepassing van 2G worden gezien als een naar verwachting effectieve maatregel, aangezien dat leidt tot minder gevallen van covid-19, die bovendien minder vaak ernstig zijn zodat ziekenhuisopnamen, behandelingen op IC's en sterfte lager zijn dan bij toepassing van 3G. De effectiviteit van deze maatregel is meer uitgebreid beschreven in paragraaf 2.2.

Subsidiariteit

Een vierde aspect dat bij de toetsing aan grond- en mensenrechten van belang is, is de vraag of er geen andere, minder ingrijpende maatregelen getroffen kunnen worden om het doel te bereiken dat wordt nagestreefd. Dit is de vraag naar de subsidiariteit. Bij de bestrijding van de epidemie van covid-19 wordt steeds gezocht naar de inzet van de minst ingrijpende maatregel.

Toepassing van 2G zal ertoe leiden dat personen die niet gevaccineerd of hersteld zijn, en dus geen beschikking hebben over een ctb op basis van vaccinatie of herstel, niet kunnen deelnemen aan activiteiten en geen toegang kunnen krijgen tot voorzieningen waar het ctb met 2G is voorgeschreven. Deze maatregel is slechts aan de orde indien het bovengeschetste doel niet bereikt kan worden indien ook toegang tot activiteiten of voorzieningen zou worden geboden aan personen die beschikken over een negatieve testuitslag. Toepassing van 2G is evenmin aan de orde als met andere, minder ingrijpende maatregelen dan de inzet van het ctb de transmissie van het coronavirus, het aantal (ernstige) ziektegevallen van covid-19 en de overbelasting van de zorg in voldoende mate kan worden afgeremd of voorkomen. In paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting zijn ook de situaties benoemd waarin deze maatregel zou kunnen gelden. Het betreft settings waarin door een combinatie van factoren een hoog risico op transmissie van het coronavirus bestaat. Dit zijn settings waarin andere, minder vergaande maatregelen onder bepaalde epidemiologische omstandigheden tekort kunnen schieten. Voor de daadwerkelijke inzet van het ctb met 2G is een ministeriële regeling nodig. In de toelichting daarvan zal de subsidiariteit *in concreto* onderbouwd worden aan de hand van de actuele epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden. Deze onderbouwing zal mede gebaseerd zijn op advisering van het OMT.

²² EHRM 25 juni 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0625JUD005496909 (Mehmet Ulsoy e.a./Turkije), par. 84; EHRM 5 november 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1105DEC001810820 (Le Mailloux/Frankrijk), par. 9.

Proportionaliteit

Een vijfde aspect dat bij de toetsing aan grond- en mensenrechten van belang is, is de proportionaliteit. De beperking moet in verhouding staan tot het met de maatregel gediende doel en er mogen voor belanghebbenden geen onevenredig nadelige gevolgen zijn.

Maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 worden vooral getroffen in het belang van de volksgezondheid. De ernst en de gevolgen van de epidemie van covid-19 zijn bijzonder indringend voor zowel individuen als de samenleving. Infectie met het coronavirus kan leiden tot ziekte, opname in het ziekenhuis, verpleging op de IC en sterfte. De zorg aan andere patiënten raakt in het gedrang, hetgeen eveneens verstrekende gevolgen heeft voor de volksgezondheid. Daarnaast wordt de samenleving ook in sociaal en economisch opzicht getroffen door de epidemie van covid-19.

Deze belangen rechtvaardigen maatregelen, die ingrijpend kunnen zijn. Met betrekking tot de verstrekking van de voorgestelde maatregel wordt in algemene zin het volgende opgemerkt.

Allereerst kan 2G niet overal worden toegepast waar het ctb mag worden ingezet. 2G mag slechts worden toegepast in bepaalde, in de wet genoemde sectoren. Van de reeds in de Wpg genoemde sectoren, zijn dit cultuur, evenementen en horeca. Dat zijn niet-essentiële sectoren. Toepassing van 2G is uitgesloten in andere sectoren waar het ctb volgens de huidige wet al ingezet mag worden, namelijk georganiseerde jeugdactiviteiten en sport. Toepassing van 2G is ook uitgesloten wanneer bij algemene maatregel van bestuur zou worden bepaald dat het ctb kan worden ingezet in mbo of ho. Verder is toepassing van 2G uitgesloten op vrijwel alle terreinen die met andere, gelijktijdig ingediende wetsvoorstellen worden toegevoegd aan de reikwijdte van hoofdstuk Va, paragraaf 3a, Wpg. Die wetsvoorstellen betreffen de inzet van het ctb voor kortweg niet-essentiële detailhandel, niet-essentiële dienstverlening en op de arbeidsplaats. Alleen in niet-essentiële dienstverlening zal 2G voorgeschreven kunnen worden bij de inzet van het ctb.

Vaccinatie tegen covid-19 is opgenomen in het Rijksvaccinatieprogramma. Ter uitvoering van dat programma wordt eenieder de mogelijkheid geboden zich te laten vaccineren. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een uitzondering voor personen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren. Voor hen zal 2G niet van toepassing zijn. Zij kunnen op nader te bepalen wijze toegang krijgen tot locaties waarvoor het ctb met 2G vereist is. Door hen de toegang tot deze locaties niet te ontfangen, wordt voorkomen dat de maatregel onevenredig nadelige gevolgen heeft.

Verder kunnen waar mogelijk voor personen die geen ctb met 2G kunnen of willen tonen, alternatieven worden gecreëerd voor deelname aan activiteiten of toegang tot voorzieningen. Hetzij fysiek met inachtneming van de geldende maatregelen, hetzij langs digitale weg. Dat deze personen alleen gebruik kunnen maken van alternatieven of dat alternatieven niet altijd geboden kunnen worden, weegt minder zwaar aangezien 2G alleen kan worden ingezet in een beperkt aantal, niet-essentiële sectoren.

Voorts is de inzet van het ctb, net als de andere maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19, tijdelijk. Dat geldt evenzeer voor het geval toepassing wordt gegeven aan 2G. Hoofdstuk Va Wpg, waarin de grondslag voor de inzet van het ctb met toepassing van 2G is opgenomen, is op zichzelf al tijdelijk van aard.

Niet in de laatste plaats wordt opgemerkt dat de maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19, die genomen worden uit hoofde van de eveneens door grondrechten ingegeven bescherming van de volksgezondheid, de deelname aan activiteiten of toegang tot voorzieningen belemmeren waardoor grond- en mensenrechten in mindere mate kunnen worden verwezenlijkt, zeker naar gelang de maatregelen langer van kracht zijn. Het ctb, waar nodig met toepassing van 2G, draagt bij aan het kunnen versoepelen van andere beperkende maatregelen en de samenleving sneller te openen of minder snel te sluiten. Juist door de inzet van het ctb met toepassing van 2G kan (de mate van) inbreuk als gevolg andere beperkende maatregelen op gelijke of andere grond- en mensenrechten worden verminderd. De mogelijkheid van de inzet van het ctb draagt op die manier bij aan de proportionaliteit van de maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19. Aldus wordt een balans gerealiseerd tussen de verwezenlijking van verschillende, soms botsende belangen waar het gaat om de bestrijding van de epidemie van covid-19 en waar deze balans niet te bereiken is met andere maatregelen.

Herhaald zij, dat voor de daadwerkelijke inzet van het ctb met toepassing van 2G een ministeriële regeling nodig is. In de toelichting daarvan zal de proportionaliteit *in concreto* onderbouwd worden aan de hand van de actuele epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden.

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en lichamelijke integriteit

De inzet van een ctb met toepassing van 2G kan een beperking met zich meebrengen van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, zoals beschermd in onder andere artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 EVRM, artikel 17 van het IVBPR en artikel 8 van het IVRK. In algemene zin omvat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer de vrijheid om het eigen leven naar eigen keuze vorm te geven. Deze vrijheid wordt door de inzet van een ctb met toepassing van 2G ingeperkt: zonder geldig ctb wordt de deelname aan activiteiten of toegang tot voorzieningen immers beperkt. Daarnaast wordt het recht op de onaantastbaarheid van het lichaam, zoals is neergelegd in onder meer artikel 11 van de Grondwet en artikel 8 EVRM, ingeperkt door de inzet van een ctb met toepassing van 2G. De eis om over een ctb te beschikken treft bij toepassing van 2G immers met name personen die niet gevaccineerd zijn en niet hersteld. Een vaccinatie is ingrijpender voor de lichamelijke integriteit dan een test. Afhankelijk van het type test is het afnemen ervan niet of nauwelijks invasief. Een NAAT-test is over het algemeen nauwelijks invasief, zij het dat dit afhankelijk van persoonlijke omstandigheden in individuele gevallen anders kan liggen. Bij vaccinatie wordt met een injectie een vaccin in het lichaam gebracht. Het vaccin wekt een langdurige immuunrespons op. Vaccinatie heeft mogelijke bijwerkingen, die in zeldzame gevallen ernstig zijn. Vanwege het ontbreken van het beperkt invasieve alternatief testen vormt toepassing van 2G bij het ctb dus een verdergaande inbreuk op het recht op eerbiediging van de lichamelijke integriteit dan 3G.

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op eerbiediging van de lichamelijke integriteit zijn echter niet absoluut. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet staan beperkingen toe indien deze bij of krachtens de wet gesteld zijn. Deze formulering impliceert dat beperkingen opgenomen kunnen worden in een ministeriële regeling zoals de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19. Het recht op de eerbiediging van de lichamelijke integriteit strekt tot vrijwaring van schendingen van en inbreuk op het lichaam door anderen. Zo ver gaat de voorgestelde maatregel niet. Zelfbeschikking blijft intact. Toepassing van 2G bij de inzet

van het ctb laat onverlet dat men de keuze behoudt zich al dan niet te laten vaccineren. De grondwetgever beschouwt inenting als een relatief lichte inbreuk op de onaantastbaarheid van het lichaam. Velen laten zich zonder bezwaar vaccineren ter bescherming van zichzelf en anderen (Kamerstukken II 1978/79, 15 463, 2, p. 8–9). Vaccinaties tegen covid-19 is vrijwillig. Getuige de hoge vaccinatiegraad heeft de overgrote meerderheid van de Nederlandse bevolking zich vrijwillig laten vaccineren.

Ook volgens vaste jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) zijn beperkingen van het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op eerbiediging van de lichamelijke integriteit (artikel 8 EVRM) toegestaan. Vereist is dat beperkingen bij wet zijn voorzien en dat zij in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van onder meer de bescherming van de volksgezondheid, het economisch welzijn van het land, of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dat wil zeggen dat de maatregel geschikt moet zijn om het beoogde doel van de bescherming van de gezondheid te bereiken en dit doel niet kan worden bereikt met minder ingrijpende middelen (subsidiariteit). Daarnaast moet de beperking in verhouding staan tot het met de maatregel gediende belang en mogen er voor belanghebbenden geen onevenredig nadelige gevolgen zijn (proportionaliteit).

Bij het invullen van hun verdragsverplichtingen hebben partijen, afhankelijk van de omstandigheden, een zekere beoordelingsruimte («margin of appreciation»). Deze ruimte is onlangs bevestigd in een uitspraak van het EHRM inzake een Tsjechische vaccinatieplicht, bij niet naleving waarvan een boete opgelegd kan worden.²³ Kinderen die niet waren gevaccineerd, werden niet toegelaten tot voorschoolse opvang en kleuterscholen. Het Hof heeft deze wettelijke vaccinatieplicht niet in strijd geacht met het EVRM.

Uit hetgeen hierboven reeds is overwogen ten aanzien van de wettelijke grondslag, het doel, de geschiktheid, de subsidiariteit en de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel moge blijken dat de inbreuk op het in artikel 8 EVRM vastgelegde recht gerechtvaardigd kan worden op grond van het tweede lid van artikel 8 EVRM. In aanvulling daarop wordt het volgende opgemerkt.

Van belang is dat het wetsvoorstel een uitzondering maakt voor personen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren. Voor hen zal 2G niet van toepassing zijn. Zij kunnen op nader te bepalen wijze toegang krijgen tot locaties waarvoor het ctb met 2G vereist is. Door hen de toegang tot deze locaties niet te ontzeggen, wordt voorkomen dat de maatregel onevenredig nadelige gevolgen heeft.

De inbreuk op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de lichamelijke integriteit kan mede gerechtvaardigd worden door het gegeven dat dit de bestrijding van een infectieziekte betreft. Met vaccinatie tegen covid-19 is niet alleen de gezondheid van de gevaccineerde gediend. Deze vaccinatie gaat ook de verspreiding van het coronavirus tegen en daarmee ernstige ziekte bij anderen, voor een deel van de patiënten met fatale afloop. Dit impliceert dat behalve het belang van het individu, ook de belangen van derden of van de bevolking als geheel relevant zijn. Toepassing van 2G is aan de orde bij zeer ernstige epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden. De (dreigende) overbelasting van de zorg als gevolg van ruime verspreiding van het coronavirus

²³ EHRM 08 april 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0408JUD004762113.

en een hoog aantal infecties, waardoor ook de gezondheid van andere patiënten dan degenen met covid-19 in het gedrang komt, kan als zodanig worden aangemerkt. Dan is het onvermijdelijk om de bevolking, zowel de ongevaccineerden als de gevaccineerden, te beschermen tegen infectie met het coronavirus. De inzet van 2G kan dan zijn aangewezen als een maatregel dat effectief de verspreiding van het coronavirus tegengaat.

Overigens is bij de inzet van het ctb met toepassing van 2G in het geheel geen sprake van een vaccinatieplicht of van vaccinatiedwang. Weliswaar kan de toepassing van 2G bij de inzet van het ctb van invloed zijn op de keuze om zich wel of niet te laten vaccineren, maar dit neveneffect is beperkt. De vaccinatiebereidheid en -graad in Nederland zijn al hoog. Voorts is de inzet van het ctb onder toepassing van 2G begrensd tot bepaalde, niet-essentiële sectoren, epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden alsmede settings met een hoog risico op verspreiding van het coronavirus.

Bewegingsvrijheid

Door de inzet van een ctb met toepassing van 2G is het recht op bewegingsvrijheid in het geding. Zonder geldig ctb wordt immers de deelname aan activiteiten of toegang tot voorzieningen ontzegd. De Grondwet bevat geen bepaling specifiek voor het recht op bewegingsvrijheid.

Het recht op bewegingsvrijheid is neergelegd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Dit recht is niet absoluut. De uitoefening van dit recht mag volgens het derde lid van het genoemde artikel aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die bij wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van onder meer de bescherming van de gezondheid of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

In aanvulling op hetgeen hierboven reeds is overwogen ten aanzien van het doel, de geschiktheid, de subsidiariteit en de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel wordt ter rechtvaardiging van de inbreuk op het in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM vastgelegde recht het volgende opgemerkt.

Toepassing van 2G bij de inzet van het ctb is een relatief lichte inbreuk op het recht van bewegingsvrijheid zoals beschermd met artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM, nu enkel de toegang tot enkele niet-essentiële sectoren wordt beperkt.

Aangezien niet iedereen gevaccineerd of genezen is of zal zijn, zal de inperking van de bewegingsvrijheid voor die personen groter zijn bij de toepassing van 2G dan bij 3G. Aangezien niet iedereen gevaccineerd of genezen is of zal zijn, is de inperking van de bewegingsvrijheid groter zijn bij de toepassing van 2G dan bij 3G. Dit betekent dat de toetsing aan de vereiste subsidiariteit en proportionaliteit indringender zal moeten zijn wanneer besloten wordt tot toepassing van 2G. De ernst van de epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden dient de toepassing van 2G te kunnen rechtvaardigen. Dat zal bij het treffen van de maatregel *in concreto* onderbouwd worden in de toelichting op de daartoe strekkende ministeriele regeling.

2G zal alleen worden toegepast als 3G niet mogelijk is. Als er geen wettelijke grondslag gecreëerd wordt voor de toepassing van 2G en de inzet van een ctb met toepassing van 3G niet mogelijk is, moeten andere, mogelijk verdergaande maatregelen worden getroffen, zoals een verbod

tot openstelling. In dat geval zouden behalve ongevaccineerden, ook degenen die zijn gevaccineerd tegen covid-19 of zijn hersteld van een infectie met het coronavirus in hun bewegingsvrijheid worden belemmerd. Door de inzet van het ctb met toepassing van 2G kunnen versoepelingen plaatsvinden en beperkingen op de vrijheid van verplaatsing juist kunnen worden verminderd of voorkomen.

Voor personen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren tegen covid-19, zal 2G niet worden toegepast bij de inzet van het ctb. Zij zullen op een andere wijze toegang kunnen krijgen tot activiteiten en voorzieningen waar 2G van toepassing is.

Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging

Artikel 6 van de Grondwet beschermt de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en in artikel 9 EVRM is de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst neergelegd. De vrijheid van godsdienst is verder beschermd door artikel 18 IVBPR en artikel 14 IVRK. De eis om over een ctb te beschikken treft bij toepassing van 2G met name personen die niet gevaccineerd zijn, bijvoorbeeld vanwege bezwaren vanuit godsdienstige overtuiging of levensovertuiging, en tevens niet hersteld zijn. Deze personen worden als het gaat om activiteiten waar 2G geldt voor een keuze gesteld zich alsnog te laten vaccineren zodat zij kunnen deelnemen aan deze activiteiten óf niet aan deze activiteiten deel te nemen. Dit is een verdergaande beperking dan bij 3G, waar men de keuze heeft om deel te nemen aan de activiteiten na het laten afnemen van een (negatieve) test. Waar bij 3G voor ongevaccineerden een extra drempel voor deelname bestaat, is deelname bij 2G niet mogelijk. De regering is zich van dit fundamentele verschil bewust, maar is tegelijkertijd van mening dat 2G desalniettemin gerechtvaardigd kan zijn voor die specifieke omstandigheden waar de gezondheidsrisico's van 3G het acceptabele te boven gaan.

De vrijheid van godsdienst omvat onder meer het recht zich naar een geloofs- of levensovertuiging te gedragen. Er zijn geloofs- en levensovertuigingen waarin zich het zich laten vaccineren tegen infectieziekten als covid-19 niet past. Het tweede lid van artikel 6 van de Grondwet maakt het echter mogelijk dat de formele wetgever op een lager niveau bevoegdheden toekent tot beperking van godsdienstige en levensbeschouwelijke belijdenisvrijheid buiten gebouwen en besloten plaatsen. De wetgever kan dergelijke bevoegdheid alleen toekennen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer, en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Zoals hierboven reeds uiteengezet, kan het tegengaan van de verdere verspreiding van het coronavirus in het kader van de bestrijding van de epidemie van covid-19 onder omstandigheden nopen tot inzet van het ctb met toepassing van 3G ter bescherming van de gezondheid. Daarbij is de toepassing van 2G bij de inzet van het ctb geen onrechtmatige belemmering voor het belijden van een godsdienst in gemeenschap met anderen in of buiten gebouwen en besloten plaatsen. Het enkele feit dat personen het recht hebben om, indien zij zich binnen een gebouw bevinden aldaar hun overtuiging te belijden, brengt niet tevens enig recht met zich mee daartoe ook toegang tot dat gebouw te verkrijgen.

Artikel 9 EVRM omvat het recht om een gedachte, een geweten of een godsdienst te hebben en daarvan te veranderen en het recht om zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen. Het recht om een gedachte, een geweten of godsdienst te hebben en daarvan te veranderen is absoluut. Het laatstgenoemde recht, dat hier in het geding is, is niet absoluut en kan worden beperkt indien wordt voldaan aan de vereisten van artikel 9, tweede lid EVRM. De beperkingssystematiek van

artikel 9 EVRM laat zich vergelijken met die van artikel 8 EVRM, zoals hierboven beschreven.

Bij de toepassing van 2G is een ctb slechts geldig wanneer men is gevaccineerd tegen het coronavirus (of hersteld van een infectie met dat virus). Hierbij geldt een uitzondering voor mensen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren. Deze uitzondering omvat niet de personen die er uit eigen beweging voor kiezen zich niet te laten vaccineren.

De belangen van het individu wegen onder omstandigheden minder zwaar dan de belangen van de samenleving. Daarvan is sprake in een situatie waarin zich ernstige risico's voor de volksgezondheid voordoen en de rechten en vrijheden van anderen in het geding komen. Het verlagen of voorkomen van deze risico's en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen zijn legitieme doelen om een inbreuk te maken op de vrijheid van religie en geweten. Het EHRM heeft al eens overwogen dat de overheid deze vrijheid kan beperken indien dat nodig is ter bescherming van derden tijdens een epidemie.²⁴ Zoals hierboven al opgemerkt, wordt 2G slechts toegepast wanneer 3G niet meer volstaat. De beperking van de inzet van het ctb tot 2G is in dergelijke omstandigheden noodzakelijk en proportioneel in het licht van de hoge en stijgende besmettingscijfers en de bezetting in ziekenhuizen, in het bijzonder die op de IC's. Voorts zij verwezen naar de bovenbeschreven afbakening van de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Toepassing van 2G is tijdelijk en essentiële voorzieningen, zoals onderwijs, alsmede de werksituatie zijn uitgesloten.

Overwogen is niet alleen een uitzondering te maken voor personen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren, maar ook voor gewetensbezwaarden. Gelet op de beperkte reikwijdte van het wetsvoorstel en de tijdelijkheid en urgentie van de daarop te baseren maatregelen is daar van afgezien. Binnen het tijdsbestek voor invoering van de benodigde toepassing van 2G is het onhaalbaar een uitvoerbaar systeem in te richten voor het verstrekken van ctb's aan personen die tot deze groep behoren. In dit verband is van belang dat geen sprake is van een vaccinatieplicht of – gelet op de reikwijdte van dit wetsvoorstel – van vaccinatiedwang.

Tot slot wordt opgemerkt dat hoewel aan het begrip geloofs- of levensovertuiging een ruime uitleg wordt gegeven, daar toch niet alle meningen onder vallen. Een geloof of levensovertuiging dient van zekere mate van overtuigingskracht, ernst, samenhang en belang te hebben. Enkel bedenkingen bij vaccinatie tegen covid-19 zijn als zodanig niet te scharen onder geloof- of levensovertuiging.

Gelijke behandeling

Het recht op gelijke behandeling wordt beschermd door onder meer artikel 1 van de Grondwet, artikel 14 EVRM, artikel 26 IVBPR en artikel 2 IVRK. Ten aanzien van gelijke behandeling wordt opgemerkt dat de toepassing van 2G voor eenieder gelijkelijk zal gelden. Omdat geen toegang verkregen kan worden met een ctb op basis van een negatieve testuitslag, kan sprake zijn van indirect onderscheid aangezien personen die zich vanwege godsdienstige, levensbeschouwelijke, politieke overtuigingen of andere redenen niet willen laten vaccineren (en ook niet beschikken over een herstelbewijs) door de toepassing van 2G in het bijzonder worden geraakt.

²⁴ EHRM 10 juni 2010, nr. 302/02, ECLI:CE:ECHR:2010:0610JUD000030202, r.o. 136.

Voorts kan iedereen zich laten vaccineren en wordt er een uitzondering gemaakt voor het geval vaccinatie om medische redenen niet mogelijk is. Of iemand gevaccineerd is, is geen kenmerk dat in redelijkheid niet relevant is voor het bepalen van verplichtingen op een bepaald gebied van het maatschappelijk leven, in casu de volksgezondheid.

Bij toepassing van 2G ontstaat tevens onderscheid in de zin van artikel 9 juncto 14 EVRM. Artikel 14 EVRM kent geen uitputtende lijst van verboden gronden, ook een onderscheid op een «andere status» is enkel toegestaan indien dit onderscheid gerechtvaardigd kan worden. Daartoe moet de maatregel objectief een redelijk doel dienen en van een redelijke proportionaliteit zijn.

In het geval van toepassing van 2G is er sprake van een onderscheid tussen personen die zijn gevaccineerd of hersteld en personen die dat niet zijn. Om dit (directe of indirecte) onderscheid te rechtvaardigen moet met het onderscheid een legitiem doel worden nagestreefd en moet het onderscheid proportioneel zijn aan het daarmee nagestreefde legitieme doel. In de ministeriele regeling waarmee 2G daadwerkelijk wordt ingezet, zal de proportionaliteit *in concreto* worden onderbouwd. Het onderscheid kan worden gerechtvaardigd langs de lijnen die hierboven reeds zijn geschetst ten aanzien van het doel, de geschiktheid, de subsidiariteit en de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel. Dat de bescherming van de gezondheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, die in het geding kunnen komen door de keuze om geen vaccinatie te nemen, legitieme doelen zijn die het indirect onderscheid op grond van godsdienst of levensovertuiging kunnen rechtvaardigen, is recentelijk – onder verwijzing naar een advies van het College voor de Rechten van de Mens – vastgesteld in een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.²⁵

Eigendomsrecht

De toepassing van 2G bij de inzet van het ctb voor bezoekers kan ertoe leiden dat ondernemers meer worden beperkt in de exploitatie van hun onderneming dan wanneer 3G van toepassing is.

Het eigendomsrecht wordt door de Grondwet beschermd, onder meer voor zover het gaat om de beperking van de uitoefening van dat recht (artikel 14, derde lid, van de Grondwet). Daarnaast wordt het eigendomsrecht beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Inbreuk op het eigendomsrecht door toepassing van 2G bij de inzet van het ctb is aan te merken als regulering van eigendom en kan worden gerechtvaardigd mits voldaan wordt aan de subsidiariteit en de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel. Daarbij wordt de overheid een ruime «margin of appreciation» gelaten. In aanvulling op de eerdere overwegingen met betrekking tot deze beide aspecten, zij herhaald dat het effect op potentiële bezoekersaantallen door het vereisen van een ctb met 2G beperkt is. Ten opzichte van toepassing van 3G is het effect van de voorgestelde maatregel veelal beperkt. Het overgrote deel van de Nederlandse bevolking is gevaccineerd of hersteld en kan ook toegang tot activiteiten en voorzieningen worden geboden wanneer bij de inzet van het ctb 2G van toepassing is. Op voorhand is het niet aannemelijk dat sprake zal zijn van een individuele en excessief zware last als gevolg van de voorgestelde maatregel. In het bijzonder wordt benadrukt dat de inzet van het ctb met toepassing van 2G meer ingrijpende maatregelen kan voorkomen of – als zodanige maatregelen toch noodzakelijk zijn gebleken – kan betekenen dat bij een verbetering van de situatie eerder kan worden

²⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 049, nr. 4.

afgeschaald. In zoverre kan de inzet van het ctb met toepassing van 2G juist tot een minder vergaande beperking van het eigendomsrecht leiden dan bijvoorbeeld bij een (langdurige) lockdown het geval zou zijn. De afweging van de subsidiariteit en proportionaliteit moet *in concreto* worden verricht op het niveau van de ministeriële regeling in het licht van de actuele epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden.

4.2 Privacy en gegevensverwerking

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en privacy zijn neergelegd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 EVRM. De introductie van 2G leidt niet tot een wezenlijk andere beoordeling van de inbreuk op de privacy dan bij de totstandkoming van de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen.²⁶ Bij de controle van het ctb bij het verlenen van toegang tot de locatie wordt immers niet kenbaar gemaakt of betrokkene is gevaccineerd of hersteld. Zoals beschreven in paragraaf 7 «Uitvoering» zijn er maatregelen getroffen om het risico te beheersen dat uit herhaalde lezing van het ctb met verschillende instellingen van de daartoe van overheidswege beschikbaar gestelde applicatie CoronaCheck Scanner, afgeleid kan worden dat geen geldig ctb wordt aangeboden voor een locatie waar 2G van toepassing is omdat de houder van het ctb is getest. De ctb's blijven op de huidige wijze aangemaakt worden en daarvoor worden dezelfde (medische) persoonsgegevens verwerkt als thans het geval is.

Er is wel sprake van een tweetal wijziging ten aanzien van de verwerking van (medische) persoonsgegevens. De eerste is een geringe aanpassing van de wijze van uitgifte en controle van ctb's. Het ctb op basis van een negatieve testuitslag wordt als zodanig gemarkeerd. Dat is op dit moment indirect ook al zo voor een ctb dat op papier afgegeven. Uit een dergelijk bewijs is reeds af te leiden dat het gebaseerd is op een negatieve testuitslag. In de schriftelijke QR-code zijn namelijk opgenomen de datum en het op hele uren afgeronde tijdstip vanaf welke het ctb geldig is alsmede de duur van de geldigheid van het ctb. Bij een negatieve testuitslag is die duur aanzienlijk korter dan bij vaccinatie of herstel. Naar de huidige regelgeving is een ctb op basis van een negatieve testuitslag 24 uur geldig (artikel 6.29, eerste lid, onderdeel d, Tijdelijke regeling maatregelen covid-19). Daarmee is af te leiden of het ctb is gebaseerd op een negatieve test.

De introductie van 2G vergt dat ook in de digitale QR-code afzonderlijk wordt gemarkeerd of er sprake is van een ctb op basis van een negatief testbewijs. Dat is nodig omdat op dit moment uit de digitale QR-code niet kan worden afgeleid of er sprake is van een negatief testbewijs. Er is namelijk in de digitale QR-code geen kenbaar verschil in geldigheidsduur tussen de diverse ctb's niet kenbaar is. Deze systematiek is gekozen om de privacy van de houder van het ctb zoveel mogelijk te beschermen. Die bescherming blijft grotendeels intact, aangezien uit een ctb bij toepassing van 2G niet valt op te maken of betrokkene is gevaccineerd of hersteld, ook niet wanneer de QR-code met de daarvoor beschikbaar gestelde applicatie wordt gecontroleerd bij het verlenen van toegang tot een locatie waarvoor een ctb nodig is. Aan de QR-codes van ctb's op basis van vaccinatie of herstel verandert immers niets.

De tweede wijziging in de verwerking van (medische) persoonsgegevens betreft de uitzondering op toepassing van 2G bij de inzet van het ctb voor personen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren. Bij de uitvoering van deze uitzondering zal moeten worden vastgesteld of

²⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 807, nr. 3, p. 24 e.v.

iemand inderdaad in aanmerking komt voor deze uitzondering. Hoe dat gedaan wordt, zal nog worden uitgewerkt en worden verankerd in een ministeriële regeling. Het is evident dat er medische persoonsgegevens verwerkt dienen te worden om uitvoering te kunnen geven aan deze uitzondering. De noodzakelijke gegevensverwerkingen zullen eveneens worden vastgelegd in een ministeriële regeling.

Artikel 58re van de Wpg biedt reeds de vereiste juridische grondslag voor deze wijzigingen van de verwerking van persoonsgegevens. Ook overigens wordt nog steeds voldaan aan de eisen van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG).

4.3 Verordening DCC

Op 1 juli 2021 is in werking getreden de verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren (PbEU 2021, L 211). De verordening verplicht de lidstaten of door de lidstaten aangewezen instanties tot het accepteren van certificaten betreffende een negatieve test op, een vaccinatie tegen en het herstel van een infectie met het coronavirus. De verordening verplicht lidstaten niet een certificaat van een negatieve test te aanvaarden in plaats van certificaten van vaccinatie of herstel, maar slechts tot het uitgeven en accepteren van certificaten als bewijsmiddel van de covidstatus van betrokkene. De verordening staat derhalve niet in de weg aan de introductie en toepassing van 2G.

5. Verhouding tot nationale regelgeving

Het wetsvoorstel betreft een wijziging van hoofdstuk Va Wpg. Dit hoofdstuk bevat tijdelijke bepalingen ter bestrijding van de epidemie van covid-19. Deze bepalingen vervallen telkens na ten hoogste drie maanden, tenzij – na voorhang bij het parlement – besloten wordt tot gehele of gedeeltelijke verlenging met ten hoogste drie maanden (artikel VIII Tijdelijke wet maatregelen covid-19).

In hoofdstuk Va Wpg is regelgevende bevoegdheid gedelegeerd naar een algemene maatregel van bestuur met betrekking tot onder andere onderwijs en naar een ministeriële regeling voor overige onderwerpen. Voor de algemene maatregel van bestuur geldt een voorhangprocedure (artikel 58ra, zesde lid, Wpg). Op een ministeriële regeling zijn van toepassing procedurele vereisten, zoals overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en een nahang bij het parlement (artikel 58c Wpg). Uitgangspunt is dat een ministeriële regeling niet eerder in werking treedt dan een week na overlegging aan het parlement. De regeling vervalt van rechtswege indien binnen die termijn de Tweede Kamer besluit er niet mee in te stemmen.

Deze geclausuleerde delegatiegrondslagen blijven onverkort gelden voor regelgeving waarmee 2G daadwerkelijk wordt voorgeschreven.

Voor de overige nationaalrechtelijke aspecten rondom het ctb wordt eveneens verwezen naar hetgeen hierover in de memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen is vermeld.²⁷ De introductie van 2G brengt daarin geen wijzigingen mee.

²⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 807, nr. 3, p. 27 e.v.

6. Regeldruk

Ten opzichte van de huidige inzet van Coronatoegangsbewijzen levert de invoer van 2G een zeer beperkte aanpassing van regeldruk op.

Voor de burger bestaat de wijziging in regeldruk in het uitzoeken op welke locaties een testbewijs niet meer volstaat om toegang te krijgen.

De organisatie die verantwoordelijk is voor de activiteit of de voorziening heeft te maken met een eenmalige toename in de regeldruk in het bepalen van de voor zijn activiteit of voorziening toepasselijke regelgeving en het instellen van de CoronaCheck Scanner-app. De ondernemer die hier voor kiest heeft naar schatting, eenmalig een uur nodig om deze afweging te maken (€ 54). De inschatting is dat het gaat om ongeveer 65.000 ondernemers die werkzaam zijn in hoogrisicosettings zoals horeca, evenementen (waaronder sportwedstrijden), vertoningen van kunst en cultuur en niet-essentiële dienstverlening. Aangezien het niet op voorhand is aan te geven om welke settings het zal gaan, wordt gedacht aan 100.000 ondernemers. Dat komt uit op € 5.400.000,-

7. Uitvoering

De introductie van 2G is voorzien voor specifieke, nader aan te wijzen locaties en omstandigheden. 2G betekent dat de toegangsregels worden aangescherpt: in aanvulling op de controle op de geldigheid van de digitale handtekening, controle op de geldigheidsduur van het bewijs (beiden vervat in de QR-code) en controle op het legitimatiebewijs zal ook controle op het soort ctb gaan plaatsvinden.

Het ctb bevat nu geen informatie over het soort bewijs; in de gegevens van de QR-code is niet opgenomen of het ctb is verkregen op basis van een negatief testresultaat, een (volledige) vaccinatie of herstel. Om het onderscheid wel te kunnen maken, wordt aan de informatie in de QR-code van een negatieve testuitslag een attribuut toegevoegd op basis waarvan de scanner software kan zien dat het ctb is afgegeven op basis van een afgenomen negatieve test. De organisatie die verantwoordelijk is voor de activiteit of de voorziening waar 2G moet worden toegepast stelt de CoronaCheck Scanner-app in op 2G. De CoronaCheck Scanner-app is voorzien van een keuze-optie waarmee de persoon die belast is met de controle de gewenste instelling kan kiezen.

De CoronaCheck Scanner-app zal, indien een bezoeker een ctb of DCC (bij buitenlandse QR-code) presenteert welke gebaseerd is op een negatieve testuitslag, een rood scherm met een kruis laten zien als de 2G optie is ingesteld. De CoronaCheck Scanner-app geeft geen informatie waarom een rood scherm wordt getoond. Het kan betekenen dat de QR-code niet aan een van de toegangsregels (geldig herstelbewijs, geldig vaccinatiebewijs) voldoet, omdat de digitale handtekening ongeldig is of omdat de QR-code geblokkeerd is.

De CoronaCheck Scanner app zal als de 2G optie is ingesteld, indien een bezoeker een ctb of DCC presenteert welke gebaseerd is op een vaccinatie of herstel, de initialen en de geboortedag/geboortemaand laten zien welke gecontroleerd moeten worden tegen het legitimatiebewijs. Als de controleur vaststelt dat gegevens kloppen wordt een (blauwpaars) scherm met een vinkje getoond. Als de 3G optie is ingesteld wordt een groen scherm getoond. Met de afwijkende kleur wordt zowel aan de controleur als de bezoeker een visuele indicatie gegeven met welke toegangsregels wordt gescand.

Daarnaast zal er een vertraging worden ingebouwd in de CoronaCheck Scanner-app. Dit voorkomt dat snel kan worden gewisseld tussen het scannen in 2G- en 3G-stand. voorkomt dat snel een andere stand wordt gekozen om in geval van rood scannen in 2G stand te controleren of de bezoeker inderdaad getest is (want als in 3G stand wel groen dan dus getest). Tenslotte zal de CoronaCheck Scanner-app worden voorzien van een logfile zodat inzichtelijk is tegen welke toegangsregels gescand is. Deze logfile toont voor de daaraan voorafgaande dertig minuten of er gescand is op basis van 2G of 3G en tijdstip van de scans. Het resultaat van de scans wordt niet gelogd.

De ondernemer die gebruik maakt van 2G zal via een poster of aanduiding aan de deur communiceren dat 2G van toepassing is. Daarmee bestaat de kans dat bezoekers pas aan de deur te weten komen welke toegangsregels gelden. Dit kan leiden tot meer discussie aan de deur. Dat kan onderhouden worden door ook van andere communicatiekanalen gebruik te maken, zoals een website.

8. Toezicht en handhaving

8.1 Algemeen

Het wettelijk systeem met betrekking tot toezicht op en handhaving van de naleving van de voorschriften omtrent de inzet van het ctb blijft bij toepassing van 2G hetzelfde als bij de toepassing van 3G. Indien gebruik wordt gemaakt van 2G om personen toegang te verlenen tot een voorziening of deel te laten nemen aan een activiteit kan de aangewezen toezichthouder toezicht houden of daadwerkelijk alleen mensen toegelaten worden of deelnemen met een geldig bewijs van vaccinatie of bewijs van herstel. Aangezien de toepassing van 2G zich met name zal richten op de voor publiek toegankelijke ruimtes en plaatsen, zal het toezicht en de handhaving op de naleving van regels veelal berusten bij de aangewezen gemeentelijke ambtenaren (artikel 1 van het Besluit aanwijzing ambtenaren toezicht naleving hoofdstuk Va Wet publieke gezondheid) en de burgemeester.

Het feitelijke toezicht kan de toezichthouder doen door op de locaties waar op basis van 2G personen worden toegelaten te vragen om het scanapparaat te tonen, waarna gecontroleerd kan worden of de CoronaCheck Scanner-app op de 2G of 3G-stand staat. Zoals hierboven aangegeven zal er een vertraging worden ingebouwd om te voorkomen dat de stand wordt gewijzigd van 3G naar 2G (of vice versa) op het moment dat de toezichthouder vraagt om het scanapparaat te tonen. Daarnaast kan gevraagd worden om de logfile te tonen in de CoronaCheck Scanner-app. Op basis van de aanwezige logfile kan de toezichthouder controleren of de CoronaCheck Scanner-app in de voorafgaande 30 minuten op de 2G- of 3G-stand heeft gestaan en of er daadwerkelijk met de CoronaCheck Scanner-app op basis van 2G of 3G is gescand. Daarnaast zal de toezichthouder in de regel controleren of overigens aan de voorschriften omtrent het ctb is voldaan. Hiervoor kan de toezichthouder gebruik maken van het reguliere toezichtsinstrumentarium zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in het bijzonder de bevoegdheid om elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner (5:15 Awb), de bevoegdheid om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden (artikel 5:17 Awb) en de verplichting van een ieder om aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (artikel 5:20 Awb).

Ingeval van niet-naleving kan een aanwijzing worden gegeven of (in spoedeisende situaties een bevel) een last onder bestuursdwang

opleggen. Op grond van artikel 5:32, eerste lid, Awb impliceert dit tevens de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom. Ook is strafrechtelijke sanctionering mogelijk. Dit bestaat uit hechtenis van ten hoogste zeven dagen of geldboete van de eerste categorie (ten hoogste € 435, bij rechtspersonen ten hoogste € 4.350).

8.2 Verbetering toezicht handhaving huidig gebruik coronatoegangsbewijs

In haar 128^{ste} advies heeft het OMT aangegeven dat het effect van de maatregelen, zoals de inzet van het coronatoegangsbewijs, samenhangt met naleving, uitvoering, toezicht en de handhaving. Bij handhaving is het ook belangrijk om zoveel mogelijk de (omgevings)voorwaarden te scheppen waardoor men zich aan de maatregelen kan houden. De uitbreiding van het coronatoegangsbewijs is volgens het OMT enkel effectief indien er ook gehandhaafd wordt. Het kabinet onderschrijft het belang van gedegen handhaving om de effectiviteit van het coronatoegangsbewijs te borgen. Dit geldt eveneens voor de inzet van een 2G-ctb. Om te komen tot effectieve maatregelen is een drieslag vereist. Ten eerste de naleving, door de mensen zelf. Ten tweede de controle daarop door ondernemers en organisaties. Toezicht en handhaving vormen ten derde het slot op de deur.

Bij brief van 2 november 2021 is het parlement geïnformeerd over de intensivering van de naleving, controle en de handhaving op coronatoegangsbewijzen. In die brief is aangegeven dat voornamelijk in de horeca- en sportsector de naleving en controle verbeterd dient worden. De Minister van Justitie en Veiligheid is hierover het gesprek aangegaan met het Veiligheidsberaad. Dat gesprek richtte zich op risicogerichte handhaving en het ingrijpen op plekken waar naleving en controle achterblijft. De handhaving richt zich daarmee primair op locaties waar het risico op besmetting en/of niet naleven het grootst is. Daarnaast zijn burgemeesters opgeroepen om op korte termijn met de lokale horeca en sportverenigingen het gesprek aan te gaan over hoe de naleving en controle bevorderd kan worden. De betrokken Ministers gaan met de relevante branchevereniging over ditzelfde onderwerp in gesprek. In deze gesprekken zal ook aandacht worden besteed aan de werkwijze van een 2G-ctb. Met de VNG wordt bovendien gewerkt aan het uitwisselen van best practices tussen gemeenten onderling.

Om te bezien waar beter nageleefd en gecontroleerd moet worden, is beter zicht nodig op de naleving van en controle op het coronatoegangsbewijs en het legitimatiebewijs. Hiertoe wordt gestart met een breder onderzoek naar de naleving/controle. Dit onderzoek zal periodiek worden herhaald (beoogd tweewekelijks). Hierin zal ook de toepassing van een 2G-ctb aan de orde komen. Met de uitkomst van deze peilingen kan het Kabinet onderbouwd in gesprek gaan met de sectoren en branches om de controle en naleving te vergroten of juist te benoemen waar het goed gaat en kan daarnaast handhaving vanuit de gemeenten gericht ingezet worden. Op basis van de resultaten van het eerste tweewekelijkse onderzoek blijkt dat niet overal goed en volledig (dus coronatoegangsbewijs en legitimatiebewijs) wordt gecontroleerd. Om beter in beeld te krijgen waar deze problemen spelen, voert het kabinet peilingen onder bezoekers van locaties uit. De resultaten van de peilingen deelt het kabinet ook met de leden van het Veiligheidsberaad.

Voor wat betreft de inzet van een 2G-ctb zal de bestaande strategie met betrekking tot de intensivering van de naleving, controle en handhaving verder verbreed worden. Uit de eerste tweewekelijkse peiling blijkt dat in locaties die regulier werken met kaartcontrole, de naleving en controle

van het coronatoegangsbewijs het hoogst is. De inzet van 2G-ctb zal, met uitzondering van de horeca, voornamelijk betrekking hebben op deze locaties. Dit zal bijdragen aan gedegen naleving, controle, toezicht en handhaving.

Aangezien de inzet van 2G-ctb van de burgers en de ondernemers en organisaties vraagt om respectievelijk het tonen en controleren van een specifiek coronatoegangsbewijs, wordt er ingezet op heldere communicatie over het verschil tussen 2G en 3G. De communicatie wordt enerzijds gericht op bewustwording van het belang van de inzet van 2G-ctb en anderzijds op de rol die burgers, ondernemers en organisaties spelen bij de effectiviteit van het coronatoegangsbewijs. Voor wat betreft het tweede aspect is onder meer van belang dat zowel het coronatoegangsbewijs als het legitimatiebewijs getoond en gecontroleerd dient te worden en dat ook bij het gebruik van het coronatoegangsbewijs de basismaatregelen, handen wassen, thuis blijven bij klachten en laat u direct testen en voldoende frisse lucht, van onverminderd belang zijn. Naast de inzet op communicatie zal over de inzet van 2G-ctb ook het gesprek aan worden gegaan met de betrokken brancheverenigingen. Voor goede controle is het immers van belang om een eenduidige lijn te hanteren, ook kunnen ondernemers onderling best practices uitwisselen. Ten slotte zal met het Veiligheidsberaad en de VNG besproken worden wat de inzet van 2G-ctb vergt van het toezicht en de handhaving.

9. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft voor het Rijk geen financiële gevolgen. Voor de rijksoverheid betekent het wetsvoorstel ook geen vermindering van de staatsuitgaven. Weliswaar kan bij toepassing van 2G een negatieve testuitslag niet meer ten grondslag liggen aan een ctb, maar 2G wordt slechts toegepast in situaties waarin 3G niet mogelijk is gelet op epidemiologische situatie. Er is dus geen sprake van een besparing op de kosten voor de uitvoering van testen, die voor rekening komen van het Rijk.

10. Advies en consultatie

Het wetsvoorstel is op 15 november 2021 voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP), het College bescherming persoonsgegevens BES (hierna: CbpBES), het College voor de Rechten van de Mens (hierna: CRM), het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) en de Raad voor de Rechtspraak. Tegelijk is het wetsvoorstel ter consultatie uitgezet bij het Openbaar Ministerie, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), het Veiligheidsberaad (hierna: VB) en de BES-eilanden in Caribisch Nederland. Bij deze advisering, toetsing en consultatie is verzocht dezelfde dag te reageren, gezien de wenselijkheid om ctb's op basis van 2G met spoed in te kunnen voeren. In verband met deze spoed is afgezien van internetconsultatie.

De regering beseft dat, de korte reactietermijn ervoor zorgt dat er weinig tijd is voor een goede consultatie. De epidemiologische situatie en de door het kabinet op 12 november 2021 getroffen maatregelen laten de regering echter niet meer ruimte dan is geboden. Zij dankt daarom alle partijen voor de reacties die zij in de korte tijdspanne hebben opgesteld die hen daarvoor ter beschikking stond²⁸.

²⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De AP heeft bij schrijven van 15 november 2021, kenmerk z2021–17111, geadviseerd te voorzien in (een grondslag voor) verplichting voor 2G aangewezen sectoren om controle op 2G telkens tijdig en voldoende duidelijk aan betrokkenen bekend te maken. De regering onderschrijft de noodzaak dat duidelijk bekend wordt gemaakt dat een ctb vereist is voor toegang tot een locatie. Dat geldt al bij de toepassing van 3G. Daartoe is in de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 bepaald dat het vereiste van een geldig ctb en geldig identiteitsdocument duidelijk zichtbaar en leesbaar voor het publiek en de toezichthouder is aangegeven bij de toegang tot de locatie. Deze eis zal ook worden gesteld bij toepassing van 2G. Aanvullend zal worden verlangd dat tevens duidelijk wordt gemaakt of 3G dan wel 2G van toepassing is. De grondslag voor het stellen van deze voorwaarde is reeds gelegen in hoofdstuk Va Wpg waarop de maatregelen tegen de epidemie van covid-19 zijn gebaseerd. Aldus is en wordt uitvoering gegeven aan het advies van de AP.

College voor de Rechten van de Mens (CRM)

Het CRM adviseert om in de toelichting, vanuit het oogpunt van voorzienbaarheid, duidelijk(er) te beschrijven wanneer er sprake is van een «hoogrisico-omgeving» waardoor moet of kan worden overgegaan van 3G-beleid naar 2G-beleid, en hoe lang dit beleid zou kunnen worden aangehouden en wanneer het niet meer nodig zou zijn. Daarnaast adviseert het CRM te verhelderen in welke omstandigheden de toepassing van een 2G-ctb uitgezonderd moet worden omdat dit zou leiden tot gevolgen die maatschappelijk gezien onaanvaardbaar zijn. De regering heeft naar aanleiding van deze opmerking de toelichting op deze punten uitgebreid.

Het CRM adviseert voorts aan om de uitzonderingen voor niet kunnen testen of vaccineren volledig en praktisch uit te werken, en in de toelichting aandacht te besteden aan de praktische uitwerking van het beleid omtrent de toepassing van 2G bij de inzet van het ctb voor mensen met een beperking.

Der regering erkent dat het van belang is om snel duidelijkheid te geven aan personen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren. Tegelijkertijd is er een aantal factoren die de uitwerking van deze procedure complex maken. De toelichting is op dit punt aangevuld.

Het CRM erkent dat mensenrechten niet absoluut zijn en dat beperkingen soms noodzakelijk zijn, zeker in een crisissituatie als de onderhavige. Onder verwijzing naar jurisprudentie van het EHRM heeft de overheid volgens het CRM een ruime beoordelingsmarge hebben bij volksgezondheidskwesties.²⁹ Het CRM beveelt voorts aan per mensenrecht de inbreuk te rechtvaardigen.

Naar aanleiding hiervan is paragraaf 4.1 Grond- en mensenrechten aangevuld. Ter gelegenheid van het nader rapport inzake het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is deze paragraaf nogmaals geredigeerd. Dit, in verband met de beperking van de reikwijdte van het wetsvoorstel ten opzichte van het ontwerp dat aan de Afdeling advisering is voorgelegd.

²⁹ EHRM 8 april 2021, nrs. 47621/13, 3867/14, 73094/14, 19298/15, 19306/15 en 43883/15 (*Vavříčka and Others v. the Czech Republic*), § 274. Zie hierover ook: Uitspraak Europees Hof voor de Rechten van de Mens: kleuterscholen mogen kinderen weigeren die niet zijn gevaccineerd tegen kinderziekten | College voor de Rechten van de Mens ([mensenrechten.nl](https://www.mensenrechten.nl)).

Ten slotte verdient het volgens het CRM aanbeveling om in dit wetsvoorstel te verhelderen of de specifieke uitzonderingsregels voor mensen die niet kunnen worden gevaccineerd ook gelden voor terreinen en sectoren waar de 3G van toepassing is.

Naar aanleiding hiervan is de toelichting aangevuld. Verduidelijkt is dat de uitzondering niet geldt bij toepassing van 3G. Dat iemand om medische redenen niet gevaccineerd kan worden, betekent niet per se dat ook geen test op infectie met het coronavirus kan worden afgenomen. Indien de uitslag negatief is, kunnen zij met een ctb op basis van een negatief testbewijs toegang krijgen tot activiteiten en voorzieningen waar het ctb met toepassing van 3G is voorgeschreven. Overigens bestaat er bij toepassing van 3G een uitzondering voor personen die vanwege een beperking of een ziekte geen test kunnen ondergaan of als gevolg van een test ernstig ontregeld raken (artikel 58ra, negende lid, Wpg).

Vereniging Nederlandse Gemeenten

De VNG gaat in op twee aspecten die relevant zijn voor gemeenten. De eerste is de invloed op de draagvlak onder inwoners door toepassing van 2G en de tweede is de extra handhavingstaak voor gemeenten. De VNG geeft aan dat de onderbouwing en noodzaak van de inzet van het 2G-ctb duidelijk moet worden gecommuniceerd naar de samenleving. Ook is de VNG van oordeel dat het essentieel is dat de inzet van het 2G-ctb verplicht wordt voor alle ongeplaceerde settings in een bepaalde sector en er geen keuzemogelijkheid zal zijn voor individuele ondernemers en beheerders om 2G of 3G in te zetten. Ten aanzien van de handhavingstaak geeft de VNG aan dat de differentiatie in ctb in het verlengde ligt van de huidige reikwijdte van de inzet van het ctb en daarmee de handhavingstaak. De opmerkingen van de VNG geven geen aanleiding tot aanpassingen van het wetsvoorstel. De regering merkt ten aanzien van de keuzemogelijkheid voor ondernemers en beheerders op dat in het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Raad van State een duidelijkere «opt-out» mogelijkheid voor beheerders van locaties waar het ctb met toepassing van 2G wordt ingezet is opgenomen. Bij ministeriële regeling zal een mogelijkheid geboden kunnen worden van een alternatief voor de inzet van het ctb met toepassing van 2G indien daartoe reële mogelijkheden worden gezien. In die regeling zal dan worden uitgewerkt aan welke voorwaarden voldaan moet worden om gebruik te maken van het alternatief. Indien de beheerder ervoor kiest de activiteit of voorziening overeenkomstig die voorwaarden in te richten, is 2G niet van toepassing.

Veiligheidsberaad/Veilighheidsregio's

Vijftien van de vijftientwintig veiligheidsregio's hebben – separaat en gebundeld door het Veiligheidsberaad – op het wetsvoorstel gereageerd. Hierna zullen de diverse reactie zo veel mogelijk inhoudelijk worden geclusterd en worden besproken.

Inzet van 2G

Over de vraag of de inzet van een 2G-ctb moet worden mogelijk gemaakt en zo ja wie daartoe moet besluiten, wordt door de veiligheidsregio's verschillend gedacht. Een aantal veiligheidsregio's is geen voorstander van de inzet van het 2G-ctb. Gevreesd wordt voor polarisatie in de samenleving en uitsluiting van niet-gevaccineerden. Een andere veiligheidsregio pleit juist voor de inzet van het 2G-ctb in alle sectoren. Dit is volgens deze veiligheidsregio beter dan een gedifferentieerd model. Een tweetal veiligheidsregio's wil dat het Rijk een keuze maakt in de toepassing van een 2G of 3G regime en dat deze verantwoordelijkheid niet wordt neergelegd bij de individuele ondernemer. Bij diverse

veiligheidsregio's bestaat de wens om breed te communiceren over het gekozen systeem en de noodzaak.

De regering merkt ten aanzien van de keuzemogelijkheid voor ondernemers en beheerders op dat in het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Raad van State een duidelijkere «opt-out» mogelijkheid voor beheerders van locaties waar het ctb met toepassing van 2G wordt ingezet is opgenomen. Bij ministeriële regeling zal een mogelijkheid geboden kunnen worden van een alternatief voor de inzet van het ctb met toepassing van 2G indien daartoe reële mogelijkheden worden gezien. In die regeling zal dan worden uitgewerkt aan welke voorwaarden voldaan moet worden om gebruik te maken van het alternatief. Indien de beheerder ervoor kiest de activiteit of voorziening overeenkomstig die voorwaarden in te richten, is 2G niet van toepassing.

Reikwijdte en uitzonderingen onderwijs, arbeid en niet-essentiële voorzieningen

Door enkele veiligheidsregio's wordt aangegeven dat onduidelijk is wat de reikwijdte van het 2G-regime precies is. Zij zien graag dat de wet duidelijkheid verschaft en expliciet aangeeft waar het 2G regime kan worden ingevoerd. Daarbij wordt door één veiligheidsregio aangegeven dat uit de memorie van toelichting volgt dat het 2G-ctb alleen zal worden ingezet in «hoog-risico-omgevingen». Gelet hierop rijst de vraag waarom de reikwijdte van het wetsartikel niet tot deze sectoren wordt beperkt. Tevens is hen onduidelijk wanneer sprake is van een «hoog-risico-omgeving».

Daarbij bestaat bij enkele veiligheidsregio's voorts onduidelijkheid over de vraag of het onderwijs en de arbeidsplaats zijn uitgezonderd van de inzet van een «2G-ctb». Ook roept het uitsluiten van het gebruik van het 2G-ctb op de arbeidsplaats vragen op over het gebruik daarvan voor het personeel van discotheken. Zal voor het personeel dan om een 3G-ctb worden gevraagd terwijl voor het publiek een 2G-ctb geldt?

Voor wat betreft de toegang tot essentiële voorzieningen wordt gevraagd nooit een 2G-ctb in te zetten. Tot slot wordt het grote belang benadrukt van een uitzondering voor mensen die zich niet kunnen laten vaccineren. De ministeriële regeling die hier uitvoering aan zal geven, dient tijdig gereed te zijn zodat deze categorie mensen zich daarop kan voorbereiden. In de toelichting is verduidelijkt dat wanneer er sprake is van een hoogrisico-omgeving en de reikwijdte van het wetsvoorstel. Zo is expliciet opgenomen dat een 2G-ctb niet geldt voor personeel en het onderwijs. De regering erkent dat het van belang is om snel duidelijkheid te geven aan personen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren.

Onaanvaardbare gevolgen

Daarnaast wordt gevraagd hoe moet worden omgegaan met de in de memorie van toelichting genoemde uitzondering dat de ministeriële regeling niet tot onaanvaardbare gevolgen mag leiden. Gevraagd wordt wie bepaalt of er sprake is van onaanvaardbare gevolgen: de controleur ctb, de wetgever of de handhaver? Tevens wordt gevraagd hoe onderstaande passage uit de memorie van toelichting zich verhoudt tot de keuze een 3G-ctb te verplichten voor sportscholen:

«Bij de toepassing van het 2G-ctb wordt ook rekening gehouden met situaties waarin toepassing van 2G nu wettelijk mogelijk wordt gemaakt, maar waarin dit tot onaanvaardbare gevolgen zou leiden. Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan jeugdsport waarbij de jeugdige deelnemers jonger zijn dan 12 en de trainer negatief is getest. Het is moeilijk voor te stellen wie erbij gediend zou zijn een dergelijke activiteit geen doorgang

te laten vinden, zeker nu voldoende lichaamsbeweging een belangrijk onderdeel is van gezondheid.»

De regering merkt op dat door in het voorliggend wetsvoorstel expliciet op te nemen in welke sectoren een 2G-ctb geldt een deel van de opmerkingen niet meer actueel zijn. Voor het overige is naar aanleiding van de gemaakte opmerkingen de toelichting verduidelijkt.

Handhaving door gemeenten, inspecties en politie

Een groot aantal veiligheidsregio's vraagt aandacht voor de handhaafbaarheid. Het systeem wordt steeds fijnmaziger en gedifferentieerder doordat op steeds meer plaatsen een coronatoegangsbewijs verplicht wordt. Dit wetsvoorstel maakt daarbij onderscheid tussen plaatsen waar een 2G-ctb of 3G-ctb vereist is. Dit vraagt extra inzet van zowel de gemeentelijke handhaving, de inspecties als de politie. Een aantal veiligheidsregio's vraagt gelet hierop om extra inzet en middelen voor de gemeentelijke handhaving. Ook wordt benadrukt dat het van belang is om te zorgen voor goede afstemming in de handhaving tussen de verschillende handhavingsinstanties.

De regering is het eens met de veiligheidsregio's die wijzen op de beperkingen aan gemeentelijke capaciteit en dat ook daar moet worden geprioriteerd. Hierbij verwijst de regering ook naar de reactie van de VNG die heeft aangegeven dat differentiatie in ctb in het verlengde ligt van de huidige reikwijdte van de inzet ctb en daarmee de handhavingstaak.

Uitvoerbaarheid

Eveneens wordt door een aantal veiligheidsregio's gevraagd om te zorgen voor ondersteuning van ondernemers en instellingen die aan de deur moeten controleren op het 2G-ctb. Daarbij wordt er op gewezen dat er grote weerstand in de maatschappij bestaat tegen de inzet van het 2G-ctb onder ondernemers en burgers. Dat kan als gevolg hebben dat er openbare orde problemen ontstaan wat weer gevolgen heeft voor capaciteitsvraagstukken bij de handhavers en politie.

De regering heeft begrip voor deze opmerking.

Zorgpersoneel en cruciale beroepen

Aandacht wordt gevraagd voor hulpverleningsdiensten, toezichthouders en overheidsmedewerkers die beroepsmatig, vanwege de veiligheid/noodgevallen of een toezichthoudende rol, aanwezig dienen te zijn op een locatie met een 2G-cbt-plicht. Gevraagd wordt of ook voor hen een 2G-ctb-plicht geldt. Geadviseerd wordt om hiervoor uitzonderingen op te nemen.

De regering merkt op dat de werkgever-werknemer relatie is uitgezonderd van een 2G-ctb. Dit is in de toelichting verduidelijkt.

Openbaar Ministerie

In verband met het spoedeisende karakter van de consultatie, heeft het Openbaar Ministerie (OM) geen formeel advies uitgebracht. Omdat de wettekst als zodanig het OM geen reden geeft tot nadere opmerkingen is slechts sprake van een toets op de handhaafbaarheid. Het OM heeft voor deze reactie ook overleg gevoerd met de politie, hoewel de politie niet zélf om advies is gevraagd, omdat mogelijke consequenties van invoering van deze maatregel óók en met name de politie raken.

Het OM benadrukt dat het van belang is om, zoals voorgesteld, een uitzondering op te nemen voor mensen die niet kunnen worden gevaccineerd. Daarbij wijst het OM er op dat de vele verschillende soorten

uitzonderingen zoals die gelden voor bijvoorbeeld het dragen van een mondkapje enerzijds en voor het ctb anderzijds de kenbaarheid en uitvoerbaarheid complexer maken. Ten aanzien van het toezicht op de naleving hecht het OM er aan ondernemers niet de mogelijkheid te geven om wisselend beleid te voeren (de ene dag 3G, andere dag 2G). De ondernemer dient aan de buitenzijde van de locatie duidelijk te maken welk ctb is vereist, waarbij eenduidige symboolvoering van groot belang wordt geacht. Voorts wordt gepleit voor het Duitse model waarbij de keuze voor de inzet van een 2G- of 3G-ctb niet bij de ondernemer ligt, maar bij het bestuur van de deelstaat. Deze oordeelt op basis van de signaalwaarden op lokaal niveau. Dit systeem voorkomt spanningen tussen de ondernemer die op het ctb moet controleren en de burger. Daarnaast wijst het OM er op dat het hanteren van verschillend beleid (2G/3G) kan zorgen voor verharding van het maatschappelijk debat en verdere polarisatie, hetgeen kan leiden tot openbare orde problematiek. Benadrukt wordt dat de keten tijd nodig zal hebben om deze wetswijziging in te regelen. Tot slot wijst het OM er op dat de introductie van het 2G-ctbB veel maatschappelijke discussie oplevert, wat kan leiden tot openbare orde problematiek met meer politie-inzet als gevolg. Dit zal gevolgen hebben voor de werklast van politie en het OM, welke capaciteit dan niet kan worden ingezet voor andere doeleinden. Naar aanleiding van de opmerking van het OM over de keuze van het 2G/3G model is in de toelichting verduidelijkt dat de verplichting wordt opgelegd vanuit het Rijk en dat een ondernemer zijn onderneming anders kan inrichten als het niet onder de 2G verplichting wil vallen.

Raad voor de Rechtspraak

De Raad voor de Rechtspraak (hierna: Raad) heeft laten weten dat hij niet binnen de door de regering gestelde korte termijn kan adviseren. Dit in het bijzonder gelet op artikel 95, eerste lid, tweede zin, van de Wet op de rechterlijke organisatie, dat bepaalt dat zijn adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De regering onderschrijft het belang van naleving van de genoemde bepaling en begrijpt het standpunt van de Raad ten volle. Na het verstrijken van de gestelde termijn heeft de Raad alsnog advies uitgebracht, waarbij de Raad het onderhavige voorstel en het voorstel voor de Tijdelijke wet verbreding inzet coronatoegangsbe- wijzen samen heeft beschouwd.

De Raad voor de Rechtspraak (hierna: Raad) merkt op dat de afweging van de (bescherming van) diverse grondrechten meer scherpte en duide- lijkheid zou moeten krijgen en dat er niet wordt ingegaan op de maatschappelijke impact van deze politieke keuzes en de mogelijke gevolgen daarvan voor de rechtsstaat en de toegang tot de rechter. Verder merkt dat Raad op dat onhelder is wanneer het precies noodzakelijk wordt geacht 2G in te voeren, en wanneer die noodzakelijkheid komt te vervallen en vraagt aandacht voor personen die in Nederland verblijven en geen burgerservicenummer (hierna: BSN) hebben. Ook vraagt de Raad zich af of een gevaccineerde die positief is getest toegang krijgt tot een 2G-locaties. Tot slot maakt de Raad opmerkingen over de leesbaarheid van de toelichting, vraagt zich af of een begripsbepaling 2G en 3G moet worden toegevoegd en vraagt om verduidelijking van de grondslag van artikel 58re Wpg voor gegevensverwerking.

Door aanpassing van de toelichting zijn de afwegingen omtrent grond- en mensenrechten aangescherpt en verduidelijkt. Daarnaast is de toelichting ook leesbaarder gemaakt. Ook wordt in de toelichting ingegaan op het onderscheid dat met dit wetsvoorstel ontstaat tussen personen die zijn gevaccineerd of hersteld en personen die dat niet zijn. Tevens is in het wetsvoorstel nader ingegaan wanneer de epidemiologische situatie maakt dat inzet van een 2G-ctb noodzakelijk is en in welke settings dat geboden kan zijn. In de toelichting is een passage toegevoegd over personen die

niet over een BSN beschikken. Dit wetsvoorstel sluit niet uit dat iemand die is gevaccineerd en positief is getest niet naar een 2G-ctb omgeving kan gaan. De regering ziet in dit wetsvoorstel geen directe aanleiding voor gevolgen voor de toegang tot de rechter. De verduidelijking van de grondslag in artikel 58re Wpg is opgenomen in de artikelsgewijze toelichting. Tot slot acht de regering het niet nodig om een aparte begripsbepaling op te stellen voor 3G en 2G. Wat daaronder te verstaan, blijkt voldoende uit de wettekst.

BES

Sint Eustatius heeft geen opmerkingen over het wetsvoorstel. Bonaire heeft laten weten uitdrukkelijk opgenomen te willen hebben dat zij voor een 3G regime kunnen blijven kiezen. Dit is verduidelijkt in de toelichting. Van Saba is nog geen reactie ontvangen.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

De IGJ heeft aangegeven dat de wijziging geen consequenties heeft voor toezicht en handhaving van de IGJ. Wel wordt opgemerkt dat zij waarde hechten om de groep personen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren, niet uit te sluiten van evenementen of toegang tot andere gelegenheden en tegelijkertijd te zorgen dat hun gezondheid zo veel als mogelijk wordt geborgd. En dat het goed is om te concretiseren aan welke voorwaarden/norm de hiervoor benodigde «medische uitspraak» voor de uitzondering voor deze doelgroep moet voldoen en wie deze uitspraak mag doen. De regering merkt op dat de definiëring van deze groep een nadere uitwerking nodig heeft. Daarom is het niet mogelijk om dit reeds in het wetsvoorstel aan te geven.

Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit

De NVWA heeft laten weten dat de wijziging niet direct gevolgen heeft voor het toezicht en de handhaving door de NVWA. Tevens wordt aangegeven dat wanneer de toepassing van 2G op een besloten plaats waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend in een ministeriële regeling wordt geactiveerd, het niet voor de hand ligt om de NVWA als toezichthouder aan te wijzen voor die plaatsen. Dit past niet bij de taken die de NVWA uitvoert.

Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het ATR adviseert om een raming te geven van de omvang van de totale regeldruk. Hierbij adviseert de ATR inzicht te geven in de cijfermatige verschillen in besmettelijkheid van en risico op besmetting door niet gevaccineerden. Dit is toegelicht in paragraaf 2.2 van de toelichting. Verder stelt de ATR voor om een concrete norm toe te passen, namelijk het percentage waarmee de besmettingen en het beroep op de zorg met toepassing van 2G naar beneden moet gaan. Alleen dan is een zinvolle evaluatie van dit instrument mogelijk. De regering meent echter dat een dergelijke norm niet te geven is. Het differentiëren in coronatoegangsbe wijzen zal altijd onderdeel uitmaken van een veelomvattend pakket van verplichtingen en dringende adviezen en kan als zodanig niet geïsoleerd worden beschouwd. Verder merkt de ATR op dat inzicht noodzakelijk is in alle alternatieven die zijn overwogen en waarom de introductie van de mogelijkheid van een 2G ctb uit oogpunt van werkbaarheid, effectiviteit en regeldrukgevolgen het meest aangewezen is. Hierover merkt de regering op dat de toepassing van differentiatie een alternatief instrument is om sectoren die nu (gedeeltelijk) gesloten moeten blijven weer (geleidelijk) op

een veilige manier te kunnen heropenen. Dit betekent dat differentiatie feitelijk een alternatief kan zijn voor (gedeeltelijke) sluiting van sectoren.

Daarnaast merkt de ATR op dat er weliswaar een inschatting is gemaakt van de kosten van de ondernemer, maar dat er geen, zo nodig robuuste, schatting is gegeven van de totale omvang van deze regeldruk. De paragraaf is hierop aangevuld.

Tenslotte merkt de ATR op dat de toelichting geen antwoord geeft op de vraag naar het doenvermogen van bedrijven, instellingen en burgers en of het geheel aan maatregelen, instrumenten, voorwaarden, en uitzonderingen wel door hen te bevatten? Ook is volgens de ATR twijfelachtig of de uitzondering voor onaanvaardbare gevallen en situaties wel werkbaar is of werkbaar te maken is. De regeldrukparagraaf behoeft volgens de ATR aanvulling met een – robuuste – raming van de totale gevolgen van de invoering van de wet.

De regering merkt op dat de regeldruk voor de ondernemer bestaat uit het bepalen welk regime van coronatoegangsbewijzen op zijn onderneming van toepassing is. Naar aanleiding van de diverse consultatiereacties is bovendien toegevoegd dat de ondernemers die gebruik maken van 2G via een poster of aanduiding aan de deur moet communiceren dat 2G van toepassing is. Hiermee is voor de ondernemer en de burger duidelijk welk regime van toepassing is. De ondernemer zal dan de CoronaCheck Scan-app in de goede stand (2G of 3G) moeten zetten. De uitzondering voor onaanvaardbare gevallen en situaties zal ook leiden tot een qr-code. Voor de burger c.q. ondernemer leidt dit niet tot aanpassingen in de hiervoor geschetste werkwijze.

11. Inwerkingtreding en overgangsrecht

De inwerkingtreding geschiedt bij koninklijk besluit. In afwijking van de vaste verandermomenten en de minimale invoeringstermijn zal het wetsvoorstel direct in werking treden (aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). In het kader van de maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 dient gelet op de recente epidemiologische omstandigheden de introductie van 2G met spoed mogelijk gemaakt te worden.

Voor overgangsrecht bestaat geen aanleiding. Het toepassen van 2G kan bij de inzet van het ctb direct ingaan vanaf het moment van inwerkingtreding van de ministeriële regeling waarin dat wordt bepaald.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

De wijziging van artikel 58ra, tweede lid, onderdeel a, Wpg is van technische aard. Naar de letterlijke tekst zou een ctb op basis van vaccinatie of herstel niet ingezet kunnen worden als de kans op transmissie lager zou zijn dan bij een ctb op basis van een negatieve testuitslag. Dat is uiteraard niet de bedoeling van de wetgever geweest. Dit wordt in de wettekst zelf expliciet tot uitdrukking gebracht.

Omdat de introductie van 2G meebrengt dat een ctb niet altijd gebaseerd is op een negatieve testuitslag, is artikel 58ra, negende lid, Wpg op nog een ander punt aangepast. De uitzondering op het verplichte ctb voor personen die vanwege een beperking of een ziekte geen test kunnen

ondergaan of als gevolg van een test ernstig onregelmatig raken, is niet relevant bij de toepassing van 2G. Daarom is deze uitzondering toegepast op het geval een ctb uitsluitend of, zoals thans het geval is, mede gebaseerd kan worden op een negatieve testuitslag. Voorts is in deze bepaling geëxpliciteerd dat bij ministeriële regeling onder meer regels gesteld kunnen worden met betrekking tot degene die vaststelt of iemand zich niet kan laten testen.

Onderdeel B

Het ingevoegde artikel 58raa, eerste lid, Wpg maakt een uitzondering op het vereiste dat een ctb op basis van vaccinatie of herstel slechts kan worden voorgeschreven als de mogelijkheid wordt geboden in plaats daarvan gebruik te maken van een ctb op basis van een negatieve testuitslag. Deze uitzondering geldt voor de sectoren cultuur, evenementen en horeca. Onder evenementen vallen ook sportwedstrijden met publiek. Hierdoor wordt in die sectoren de toepassing van 2G bij de inzet van het ctb mogelijk. Ook een combinatie van resultaten, zoals gedefinieerd in artikel 58a, eerste lid, Wpg, behoort dan tot de mogelijkheden. Zo zou ook voorgeschreven kunnen worden dat het ctb gebaseerd dient te zijn op een volledige vaccinatie tegen het coronavirus of herstel van een infectie met het virus én het negatief zijn getest op het virus. De inzet van het ctb uitsluitend op basis van een negatieve testuitslag kan reeds op grond van artikel 58ra, eerste lid, Wpg, al wordt dit vooralsnog niet toegepast.

Uiteraard dient voor de inzet van het ctb op basis van 2G wel voldaan te worden aan de voorwaarden voor de inzet van ctb's in het algemeen. Uit artikel 58b, eerste lid, Wpg vloeit voort dat een ctb alleen kan worden ingezet ter bestrijding van de epidemie van covid-19, of een directe dreiging daarvan. Ingevolge het tweede lid van dat artikel moet de inzet van het ctb gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk zijn, in overeenstemming zijn met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat en gelet op het in het eerste lid genoemde doel de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk beperkt en aan dat doel evenredig is. Specifiek voor het ctb voegt artikel 58rb Wpg daaraan toe dat de inzet in het maatschappelijk belang moet zijn aangewezen, dat de inzet uitvoerbaar en doelmatig is en gepaard gaat met voorzorgsmaatregelen om eventuele maatschappelijk ongewenste effecten ervan te voorkomen, weg te nemen of te verminderen. Waar mogelijk worden alternatieven geboden voor groepen die niet (kunnen) beschikken over een ctb op basis van vaccinatie of herstel. Deze voorwaarden gelden onverkort voor de toepassing van 2G.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 58raa Wpg voegt specifiek voor de inzet van 2G een voorwaarde toe. Voor de toepassing van 2G bij de inzet van het ctb moet sprake zijn van een zodanig risico op transmissie van het coronavirus dat 3G niet volstaat. Of dit het geval is hangt af van twee factoren. Ten eerste dienen de ernst van de epidemiologische situatie, mede gelet op en de gevolgen daarvan voor de volksgezondheid te noodzaken tot een dergelijk ingrijpende maatregel om de transmissie van het coronavirus tegen te gaan. Ten tweede is relevant de omgeving waarin mensen samenkomen. Dit zijn settings met een relatief hoog risico op transmissie van het coronavirus. In de wettekst wordt de setting aangeduid als «de wijze van samenkomst van personen». Aan de hand van deze factoren wordt bepaald of het risico op transmissie van het virus voldoende kan worden tegengegaan met toepassing van 3G al dan niet gecombineerd met een andere maatregel. Alleen wanneer dit niet het geval is, wordt 2G toegepast. Zoals in paragraaf 2 toegelicht, betreft het

situaties waarbij het epidemiologische beeld ernstig of zorgelijk is (op basis van de Najaarsaanpak) en sprake is van een hoogrisico-setting.

Het derde lid van het voorgestelde artikel 58raa Wpg bevat een «opt-out» voor beheerders van locaties waar het ctb met toepassing van 2G wordt ingezet. Er kan bij ministeriële regeling de mogelijkheid worden geboden van een alternatief voor de inzet van het ctb met toepassing van 2G. In die regeling zal dan worden uitgewerkt aan welke voorwaarden voldaan moet worden om gebruik te maken van het alternatief. Dit zullen aanvullende maatregelen of beperkingen zijn om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Indien de beheerder ervoor kiest de activiteit of voorziening overeenkomstig die voorwaarden in te richten, is 2G niet van toepassing.

Het vierde lid van het voorgestelde artikel 58raa Wpg bevat een uitzondering op de toepassing van 2G voor personen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren. Hoe vastgesteld wordt dat iemand tot deze uitzonderingscategorie behoort, wordt bij ministeriële regeling uitgewerkt. Daarbij kan ook bepaald worden welke alternatieve eisen gelden voor deelname aan activiteiten of toegang tot voorzieningen. Met het oog op het tegengaan van de verspreiding van het coronavirus kan daarvoor een negatieve testuitslag worden verlangd. De epidemiologische risico's dienen tot een aanvaardbaar niveau teruggebracht worden, ook is het een gering aantal personen dat in deze uitzonderingscategorie valt en deelneemt aan activiteiten of voorzieningen bezoekt waar een ctb met toepassing van 2G is voorgeschreven.

Artikel II

In deze bepaling wordt de samenloop geregeld van dit wetsvoorstel met het voorstel tot wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met aanpassing van de tijdelijke regels over de inzet van coronatoegangsbewijzen bij niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen (Kamerstukken II 2021/22, 35 961, nrs. 1–2). Met dat wetsvoorstel wordt het mogelijk het ctb ook in te zetten in niet-essentiële dienstverlening. Zoals uiteengezet in paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, zal in deze sector ook 2G kunnen worden toegepast bij de inzet van het ctb.

Artikel III

In deze bepaling wordt de samenloop van dit wetsvoorstel met de Tijdelijke wet verbreding inzet coronatoegangsbewijzen geregeld. Deze samenloopbepaling is van wetstechnische aard. De Tijdelijke wet verbreding inzet coronatoegangsbewijzen vernummert het negende lid van artikel 58ra Wpg tot het twaalfde lid. Voor het geval die wet eerder in werking treedt, wordt de wijziging zoals opgenomen in artikel I, onderdeel A, subonderdeel 2, van dit wetsvoorstel daarop aangepast.

Artikel IV

Zoals opgemerkt in paragraaf 11 «Inwerkingtreding en overgangsrecht» zal het wetsvoorstel in afwijking van de vaste verandermomenten direct in werking treden vanwege het spoedeisend karakter van de bestrijding van de epidemie van covid-19.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge