

Vergaderjaar 2021–2022

35 961

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Aanleiding

In artikel 58ra van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg) is uitputtend opgesomd ten aanzien van welke sectoren een coronatoegangsbewijs als voorwaarde kan worden gesteld voor deelname aan activiteiten of toegang tot voorzieningen. Dit betreft cultuur, evenementen, georganiseerde jeugdactiviteiten, horeca en sport. Met de maatregelen die het kabinet heeft getroffen na het 128^{ste} OMT-advies is reeds besloten om het coronatoegangsbewijs in deze sectoren breder in te zetten.¹ Met het onderhavige wetsvoorstel wordt artikel 58ra Wpg aldus aangepast dat het – als dit noodzakelijk is – ook mogelijk wordt om coronatoegangsbewijzen in te zetten op het terrein van niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen. Ook deze mogelijkheid mag enkel ingezet worden indien dit gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is, in overeenstemming is met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat, de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk wordt beperkt en dit evenredig is gelet op het beoogde doel (artikel 58b, tweede lid, Wpg). Er dient dan onder meer afgewogen te worden of de maatregel voldoet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Bovendien geldt dat als wordt overwogen om – op grond van het aangepaste artikel 58ra, eerste lid, Wpg – bij ministeriële regeling het coronatoegangsbewijs in te zetten op het terrein van niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen, hierover onder meer eerst een actueel advies van het Outbreak Management Team (hierna: OMT) en een sociaalmaatschappelijk en economische reflectie gevraagd zullen worden. Hiermee kunnen de epidemiologische situatie en de mogelijke sociaalmaatschappelijke en economische kosten meegewogen worden in de besluitvorming over de inzet van het coronatoegangsbewijs.

¹ Stcrt. 2021, 41410.

De introductie van de mogelijkheid om coronatoegangsbewijzen ook in te kunnen zetten op het terrein van niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen wordt noodzakelijk geacht in het licht van het huidige verslechterende epidemiologisch beeld en dient er, tezamen met de andere maatregelen, toe om zo passende instrumenten te hebben om de stijging van het aantal besmettingen een halt toe te roepen. Het OMT wijst in zijn 128^{ste} advies op de noodzaak om voorbereidingen te treffen voor eventueel verzwarende maatregelen. De introductie van de mogelijkheid om het coronatoegangsbewijs ook in te kunnen zetten in onder meer de detailhandel en bij contactberoepen wordt genoemd als maatregel die gericht ingezet kan worden om transmissie ofwel de doorgifte van het virus en ziekenhuisopnames tegen te gaan. Uit dit advies volgt de noodzaak om het onderhavige wetsvoorstel met de benodigde spoed tot stand te brengen. Op het OMT-advies en het epidemiologisch beeld wordt dieper ingegaan in paragraaf 3.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 De inzet van het coronatoegangsbewijs

Het OMT heeft in zijn 126^{ste} advies aangegeven dat een coronatoegangsbewijs een belangrijke bijdrage levert aan het reduceren van het risico op besmettingen met het virus SARS-CoV-2 op plekken waar mensen samenkomen. Daarmee is het een belangrijke maatregel om het risico op een toename van het aantal besmettingen te mitigeren.

Het coronatoegangsbewijs kan op drie manieren worden verkregen, namelijk via een vaccinatie-, herstel- of testbewijs. Met de inzet van het coronatoegangsbewijs kan de kans op besmetting niet geheel uitgesloten worden, ook mensen die volledig gevaccineerd, hersteld of getest zijn kunnen het virus overdragen. Uit het OMT-advies blijkt evenwel dat vaccinatie grote bescherming biedt tegen infectie met het virus en dat dit eveneens bijdraagt aan het tegengaan van overdracht van het virus en opname in het ziekenhuis. Hierdoor draagt vaccinatie tevens bij aan de bescherming van ongevaccineerden en kwetsbaren in de samenleving. De kans dat zij besmet raken wordt immers kleiner.

Uit de testen die worden afgenomen van degenen die met een testbewijs toegang wensen te verkrijgen tot een activiteit of voorziening, blijkt dat slecht 0.5% van de geteste personen besmet is. Het vragen van een testbewijs lijkt dan ook een preventieve werking te hebben. Daarnaast wordt voorkomen dat mensen die besmet blijken, toch toegang hebben tot de betreffende activiteit of voorziening. Door het vragen van een coronatoegangsbewijs wordt de betreffende activiteit of voorziening dan ook veiliger. De inzet van het coronatoegangsbewijs draagt aldus bij aan het beperken van het aantal ziekenhuisopnames en het beschermen van kwetsbaren in de samenleving.

Met de inzet van een coronatoegangsbewijs kunnen sectoren veilig open blijven en kan voorkomen worden dat sectoren moeten sluiten of anderszins onderworpen moeten worden aan beperkende maatregelen. De inzet van een coronatoegangsbewijs maakt dat andere, meer beperkende maatregelen niet of pas op een later moment ingezet hoeven te worden. Het OMT heeft geadviseerd coronatoegangsbewijzen toe te passen in situaties waar mensen dicht bij elkaar komen, ofwel binnen elkaars «ademcirkel» verblijven, waardoor de kans op de overdracht van het virus groot is. In zijn 128^{ste} advies heeft het OMT geadviseerd om voorbereidingen te treffen om de inzet van het coronatoegangsbewijs te verbreden naar onder meer de detailhandel en contactberoepen.

2.2 Niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening

Met het onderhavige wetsvoorstel kan bij ministeriële regeling bepaald worden dat het coronatoegangsbewijs ook ingezet wordt bij niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen. Er is onderscheid gemaakt tussen essentiële en niet-essentiële detailhandel en essentiële en niet-essentiële dienstverlening omdat het coronatoegangsbewijs enkel ingezet wordt ten behoeve van activiteiten of voorzieningen waar dit noodzakelijk is en waar dit voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het wordt in elk geval niet proportioneel geacht om een coronatoegangsbewijs te verlangen bij activiteiten of voorzieningen die zijn gericht op het vervullen van eerste levensbehoeften. Het moet dan ook mogelijk blijven om zonder coronatoegangsbewijs toegang te houden tot levensmiddelen en zorg. Ook openbaar vervoer en zakelijke en financiële dienstverlening moeten voor iedereen beschikbaar blijven. Dit wetsvoorstel is dan ook beperkt tot de niet-essentiële detailhandel en de niet-essentiële dienstverlening. Overigens betekent de kwalificatie «niet-essentieel» geenszins dat de hier aan de orde zijnde detailhandel of dienstverlening maatschappelijk niet van belang is. De kwalificatie is uitsluitend bedoeld om onderscheid te maken tussen enerzijds producten en diensten die zijn gericht op de eerste levensbehoeften, die voor eenieder vrijelijk toegankelijk dienen te zijn, en andere producten en diensten anderzijds.

Bij niet-essentiële detailhandel gaat het in de basis om locaties van detailhandel die – kort gezegd – niet hoofdzakelijk gericht zijn op eerste levensbehoeften. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald voor welke categorieën van locaties van niet-essentiële detailhandel voor klanten een coronatoegangsbewijs vereist zal zijn voor toegang tot die locatie. Bij detailhandel waar een coronatoegangsbewijs niet gevraagd kan worden, omdat dit essentiële detailhandel betreft, kan gedacht worden aan bijvoorbeeld winkels in de levensmiddelenbranche, reguliere wekelijkse markten, drogisterijen, opticiens, audiciens, apotheken en winkels gericht op de eerste levensbehoeften van dieren. Bij niet-essentiële detailhandel kan worden gedacht aan kleding-, elektronica-, speelgoed-, meubel-, keuken-, vuurwerk- en schoenenwinkels, boekhandels, bouwmarkten, tuincentra, warenhuizen en juweliers.

Bij niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen gaat het om activiteiten of voorzieningen die niet hoofdzakelijk zijn gericht op eerste levensbehoeften. Dit wordt bij ministeriële regeling verder uitgewerkt. Van essentiële dienstverlening is onder meer sprake bij zakelijke en financiële dienstverlening – zoals banken, makelaars en hypotheekverstrekkers –, dienstverlening van de overheid, bibliotheken, post- en pakketservices, reparaties van goederen, verhuur van essentiële goederen en essentiële medische voorzieningen. Bij niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen, waar indien daartoe bij ministeriële regeling wordt besloten een coronatoegangsbewijs gevraagd kan worden, kan gedacht worden aan pret- en dierenparken, speeltuinen op publieke plaatsen, sauna's, zonnebanken, massage- en nagelsalons, niet-essentiële cursussen en trainingen en bepaalde contactberoepen.

Zoals bleek bij de sluiting van de niet-essentiële detailhandel in december 2020 zullen er locaties zijn die deels als essentieel en deels als niet-essentieel aangemerkt kunnen worden. In dergelijke gevallen zullen die locaties een coronatoegangsbewijs moeten vragen indien hoofdzakelijk sprake is van niet-essentiële detailhandel of niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen. Dit wordt nader uitgewerkt bij ministeriële regeling.

2.3 Differentiatie en lokaal maatwerk

Op grond van artikel 58e Wpg is het mogelijk om differentiatie en lokaal maatwerk toe te passen bij het nemen van maatregelen. Zo kunnen gerichte maatregelen per gebied worden getroffen, waardoor gebieden niet meer beperkingen ondervinden dan nodig is. Op grond van dit artikel kan in elk geval onderscheid worden gemaakt binnen en tussen bijvoorbeeld gemeenten of wijken en met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ook kan nader onderscheid worden gemaakt naar onder meer activiteiten. Artikel 58e Wpg is, net als de andere algemene bepalingen uit paragraaf 1 van hoofdstuk Va Wpg, van toepassing op de inzet van coronatoegangsbewijzen in het algemeen en dus ook ten aanzien van de inzet daarvan op het terrein van niet-essentiële detailhandel en de niet-essentiële dienstverlening. Indien inzet van coronatoegangsbewijzen in de niet-essentiële detailhandel en de niet-essentiële dienstverlening wordt overwogen, kan er dan ook voor worden gekozen om enkel voor bepaalde sectoren waar dit nodig is, het coronatoegangsbewijs in te voeren. In het geval het niet noodzakelijk is om voor de hele sector het coronatoegangsbewijs voor te schrijven, kan er zo nodig onderscheid worden gemaakt naar bepaalde typen van niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat onderscheid gemaakt wordt op basis van de oppervlakte van de winkel, waardoor enkel winkels van een bepaald formaat het coronatoegangsbewijs hoeven te vragen. Ook is het met het verplicht stellen van een coronatoegangsbewijs mogelijk dat daarnaast bij ministeriële regeling wordt bepaald dat bij niet-essentiële detailhandel de afhaal of het retourneren van producten niettemin onder voorwaarden kan geschieden zonder coronatoegangsbewijs, bijvoorbeeld bij bouwmarkten en tuincentra. Dit mede gezien de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit die krachtens de artikelen 58b, tweede lid, en 58rb Wpg in acht moeten worden genomen bij het vaststellen van ministeriële regelingen.

Een combinatie tussen lokaal maatwerk en onderscheid naar typen detailhandel en dienstverlening is eveneens denkbaar. Zo zou, indien noodzakelijk, bepaald kunnen worden dat in het kader van bepaalde activiteiten of voorzieningen met een bovenregionale functie het coronatoegangsbewijs gevraagd dient te worden. Ook is mogelijk dat dit alleen maar geldt voor bepaalde activiteiten of voorzieningen in specifieke regio's, waar bijvoorbeeld de besmettingsgraad hoog is. In een dergelijk geval kan bijvoorbeeld voor attractie- en dierenparken landelijk een plicht gelden om het coronatoegangsbewijs te vragen, en kan in bepaalde regio's deze verplichting ook gelden bij andere onderdelen van de niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening.

Artikel 58ra Wpg is ook van toepassing in Caribisch Nederland. Op grond van artikel 58e, eerste lid, onderdeel a, van de Wpg kunnen differentiatie en lokaal maatwerk worden toegepast met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De gezaghebbers van die openbare lichamen spelen daarbij dan een belangrijke rol. 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.

3. Epidemiologisch beeld

In zijn 128^{ste} OMT advies heeft het OMT geadviseerd om de sectoren waar het coronatoegangsbewijs ingezet kan worden, te verbreden. Het coronatoegangsbewijs zou volgens het OMT, naast de reeds aangewezen sectoren, ook gewenst kunnen worden op het terrein van de detailhandel, bij dienstverlening in het kader van bepaalde contactberoepen en

dienstverlening in bepaalde publieke ruimtes. Het gaat dan bijvoorbeeld om situaties waar nu een mondneusmasker gedragen dient te worden. Bijvoorbeeld bij contactberoepen ziet het OMT de laatste tijd consistent een relatief hoog percentage positieve testen. De bredere inzet van het coronatoegangsbewijs is volgens het OMT een gerichte maatregel die effect kan hebben op de transmissie ofwel de doorgifte van het virus. Ook wijst het OMT erop dat het coronatoegangsbewijs een gunstige invloed heeft op de verwachte ziekenhuisopnames. Het OMT heeft geadviseerd de noodzakelijke voorbereidingen te treffen voor eventueel verzwarende maatregelen. De verbreding van de inzet van coronatoegangsbewijzen naar de bij dit wetsvoorstel voorgestelde terreinen maakt hier onderdeel van uit.

Als op grond van dit wetsvoorstel wordt overwogen het coronatoegangsbewijs in te zetten op het terrein van de niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen, zal aan het OMT hierover een actueel advies gevraagd worden. Hiermee wordt geborgd dat de inzet van het coronatoegangsbewijs alleen plaatsvindt als dit vanuit epidemiologisch perspectief noodzakelijk is.

4. Verhouding tot grond- en mensenrechten en andere regelgeving

De overheid is verplicht om maatregelen te treffen ter bevordering van de volksgezondheid (artikel 22 van de Grondwet) en zij moet epidemieën zoveel mogelijk voorkomen (artikel 11 van het Europees Sociaal Handvest). Er is dus een grond- en mensenrechtelijke opdracht voor de overheid om op te treden ter bescherming van de gezondheid. Aan de andere kant heeft de voorgestelde maatregel gevolgen voor het recht op lichamelijke integriteit (van personen die ter verkrijging van een coronatoegangsbewijs een test moeten laten afnemen), het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (vanwege de gegevensverwerking) en het eigendomsrecht (van de betrokken ondernemers of dienstverleners). Daarnaast is de gelijke behandeling in het geding (als gevolg van het al dan niet beschikken over een coronatoegangsbewijs). Deze grond- en mensenrechten zijn neergelegd in de artikelen 1, 10, 11 en 14 van de Grondwet onderscheidenlijk de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

Beperkingen van deze rechten zijn toegestaan, indien zij bij of krachtens de wet zijn geregeld, de beperkingen noodzakelijk, proportioneel en effectief zijn om het beoogde doel van bescherming van de gezondheid te bereiken en het beoogde doel niet kan worden bereikt met minder ingrijpende middelen.

De eis om over een coronatoegangsbewijs te beschikken treft met name personen die niet gevaccineerd zijn. Bij de totstandkoming van de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen is reeds uitvoerig ingegaan op de grond- en mensenrechtelijke aspecten bij de inzet van testbewijzen.² Korte tijdshelpe wordt volstaan met een verwijzing daarnaar. Een bredere inzet van het coronatoegangsbewijs zal ertoe leiden dat ongevaccineerde personen zich naar verwachting vaker moeten laten testen. Dit zal dan namelijk ook nodig zijn, indien zij gebruik willen maken van niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plekken waar

² Kamerstukken II 2020/21, 35 807, nr. 3, p. 20 e.v. Toen nog: Tijdelijke wet testbewijzen covid-19. Op grond van het (gewijzigde) amendement van de leden Paternotte en Kuiken (Kamerstukken II 2020/21, 35 807, nr. 52) is de reikwijdte van de wet uitgebreid naar «coronatoegangsbewijzen», met inbegrip van vaccinatie- en herstelbewijzen.

ingevolge de ministeriele regeling het coronatoegangsbewijs wordt ingezet. Net zoals dit in het algemeen geldt voor het coronatoegangsbewijs, zal uiteraard ook bij niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening, indien de inzet van deze maatregel daadwerkelijk aan de orde is, gebruik gemaakt worden van de geclausuleerde delegatiegrondslag, waarbij in de toelichting de rechtvaardiging van de beperking van de grondrechten naar de concrete, actuele omstandigheden gegeven zal worden.

De inzet van een coronatoegangsbewijs is een geschikt middel om de verspreiding van het virus SARS-CoV-2 tegen te gaan, aangezien daarmee de kans op transmissie ofwel de doorgifte van het virus van het virus wordt beperkt. In aanvulling daarop moet ook specifiek de inzet ervan in de detailhandel en dienstverlening worden gezien als een naar verwachting effectieve maatregel. Hiervoor wordt verwezen naar hetgeen hierboven naar aanleiding van het OMT-advies is overwogen.

De maatregel is beperkt tot niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen. Hierbij is van belang dat de maatregel onverlet laat dat gevaccineerden, ongevaccineerden en personen die hersteld zijn van een infectie met het virus SARS-CoV-2, toegang behouden tot locaties van niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen. Eenieder is in principe vrij in de keuze van het voor het verkrijgen van het coronatoegangsbewijs in te zetten bewijsmiddel. Wettelijk is dit gewaarborgd, waardoor personen die zich niet willen of niet kunnen laten vaccineren in plaats van een bewijs van vaccinatie of herstel van infectie in ieder geval gebruik kunnen maken van het bewijs van een testuitslag. Een bredere inzet van het coronatoegangsbewijs kan er wel toe leiden dat deze personen zich vaker moeten laten testen dan in de huidige situatie het geval is. Voor deze groep personen is de eis om te beschikken over een coronatoegangsbewijs extra belastend, maar in zijn effect relatief beperkt gelet op het feit dat het gaat om niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening.

Daarbij geldt dat de beslissing om zich op basis van eigen keuze niet te laten vaccineren weliswaar gerespecteerd wordt, maar tegelijkertijd niet geheel vrijblijvend is vanwege de gevolgen daarvan voor anderen en in het bijzonder ook voor de zorg. Daarnaast zouden andere maatregelen dan de inzet van het coronatoegangsbewijs, zoals de algehele sluiting van winkels, andere personen en belangen treffen. Dit zijn aspecten die bij de beoordeling van de proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde maatregel meewegen. Voorts geldt dat het laten afnemen van een test een beperkte invasieve ingreep behelst en kosteloos kan worden gedaan. Met een verkregen negatieve testuitslag kan vervolgens een elektronisch of schriftelijk coronatoegangsbewijs worden aangemaakt. Ook zijn er verschillende mogelijkheden om een papieren coronatoegangsbewijs te verkrijgen, bijvoorbeeld via het CIBG.³ De ondernemer kan zo bij toepassing van het coronatoegangsbewijs de winkel openhouden en hetzelfde aantal klanten als gebruikelijk toelaten, mits die over een coronatoegangsbewijs beschikken. Bovendien zullen er uitzonderingen gelden voor personen die niet in aanmerking komen voor een vaccinatie (zoals kinderen tot en met 12 jaar). Ook geldt de algemene uitzondering genoemd in artikel 58ra, negende lid, Wpg, voor personen die vanwege een beperking of een ziekte geen test kunnen ondergaan of als gevolg daarvan ernstig ontregeld raken.⁴ Tot slot geldt voor de niet-essentiële detailhandel dat voor personen die niet over een coronatoegangsbewijs

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

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 807, nr. 30.

willen beschikken veelal de mogelijkheid bestaat om eventuele aankopen telefonisch of online te doen.

Voorts geldt dat bij het vaststellen van een ministeriële regeling op de met dit wetsvoorstel gewijzigde grondslag beoordeeld zal moeten worden of de inzet van een coronatoegangsbewijs ten aanzien van locaties van niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen ook in concreto voldoet aan bovengeschetste eisen ter rechtvaardiging van de beperking van grond- en mensenrechten. Dit 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. Als extra waarborgen gelden de specifieke voorwaarden voor de inzet van coronatoegangsbewijzen die zijn opgenomen in artikel 58rb van de Wpg. Deze houden in dat de maatregel in het maatschappelijk belang 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.

Artikel 58re Wpg biedt de juridische grondslag voor de gegevensverwerking van (bijzondere) persoonsgegevens. Deze gegevensverwerking voldoet aan de eisen van de Algemene verordening gegevensbescherming. Hiervoor wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen.⁵ De uitbreiding van de inzet van het coronatoegangsbewijs tot de niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen brengt namelijk geen wijziging met zich op dit punt.

Voor de nationaalrechtelijke aspecten rondom het afnemen van een test wordt eveneens verwezen naar hetgeen hierover in de memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen is vermeld.⁶ Ook daaromtrent bevat dit voorstel immers geen wijzigingen: het betreft louter de uitbreiding van de sectoren waarin het mogelijk is een coronatoegangsbewijs te vragen, niet de met die bewijzen in hun algemeenheid samenhangende aspecten.

5. Toezicht en handhaving

Het toezicht op de naleving van regels omtrent de inzet van coronatoegangsbewijzen berust bij aangewezen gemeentelijke ambtenaren (artikel 1 van het Besluit aanwijzing ambtenaren toezicht naleving hoofdstuk Va Wet publieke gezondheid). Ingeval van niet-naleving kan de burgemeester (of in Caribisch Nederland: de gezaghebber, artikel 68a, aanhef en onder d, Wpg) de ondernemer of dienstverlener die verantwoordelijk is voor de controle van het coronatoegangsbewijs een aanwijzing geven (of in spoedeisende situaties een bevel), dan wel aan de ondernemer of dienstverlener een last onder bestuursdwang opleggen. Op grond van artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht impliceert dit tevens de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom. Strafrechtelijke sanctionering bestaat uit hechtenis van ten hoogste zeven dagen of geldboete van de eerste categorie.

Sinds 25 september 2021 wordt het coronatoegangsbewijs ingezet bij onder meer de horeca en kunst en cultuurvertoningen. Er zijn dus al ervaringen opgedaan met het gebruik van het coronatoegangsbewijs en met het benodigde toezicht en de benodigde handhaving. Uit een rapportage van I&O research van 12 oktober 2021 blijkt dat de naleving

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 807, nr. 3, p. 24 e.v.

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 807, nr. 3, p. 27 e.v.

van het coronatoegangsbewijs nog verbeterd kan worden. Binnen de horeca wordt één op de drie bezoekers niet gecontroleerd op het coronatoegangsbewijs. Bij sportkantines ligt dat aantal op twee derde.

Begin november 2021 is het Veiligheidsberaad gevraagd om de handhaving vanuit gemeenten te intensiveren. Ook is de horecabranche verzocht om de controles op het coronatoegangsbewijs te verbeteren met daarbij extra aandacht voor het controleren van het identiteitsbewijs. Daarnaast vindt er binnenkort een webinar plaats met handhavers van gemeenten, gericht op het uitwisselen van kennis en «best practices» over handhaving. Ten slotte wordt er in communicatiecampagnes aandacht besteed aan veilig en coronaproof uitgaan door gebruik van het coronatoegangsbewijs. Het kabinet blijft zich dan ook inzetten om het gebruik en het toezicht en de handhaving omtrent het coronatoegangsbewijs te verbeteren.

6. Uitvoering en administratieve lasten

De mate waarin de inzet van het coronatoegangsbewijs in de niet-essentiële detailhandel en de niet-essentiële dienstverlening administratieve lasten met zich brengt, zal afhangen van de vraag in exact welke delen van deze sectoren het coronatoegangsbewijs gecontroleerd dient te worden. Zo kan het opzetten van toegangscontrole voor het coronatoegangsbewijs voor bijvoorbeeld een eenmanszaak in relatieve zin een grotere last zijn dan voor een groot winkelconcern of een attractiepark. Bij ministeriële regeling wordt op een later moment bepaald waar het coronatoegangsbewijs zo nodig wordt ingezet. Dit is onder meer afhankelijk van de epidemiologische situatie op dat moment. Op voorhand is het dan ook niet mogelijk om de administratieve lasten, en de daaruit voortvloeiende financiële lasten exact in kaart te brengen. Bij de totstandbrenging van de betreffende ministeriële regeling zal een uitgebreidere weging worden gemaakt van de administratieve lasten, die gepaard gaan met de inzet van het coronatoegangsbewijs. Deze weging zal worden toegelicht in de toelichting bij die regeling. In de toelichting bij deze ministeriële regeling en middels de communicatie van de rijks-overheid zal aangegeven worden op welke wijze het coronatoegangsbewijs precies ingezet zal worden in de niet-essentiële detailhandel en de niet-essentiële dienstverlening. Daarbij wordt ervoor gewaakt dat de inzet van het coronatoegangsbewijs begrijpelijk en goed na te leven is.

Op voorhand is wel duidelijk dat de inzet van coronatoegangsbewijzen administratieve lasten met zich brengt voor ondernemers in de niet-essentiële detailhandel, aanbieders van niet-essentiële diensten op publieke plaatsen en klanten. De ondernemer of dienstverlener zal een proces voor toegangscontrole moeten inrichten. Dat levert een eenmalige toename van de regeldruk op van € 66 per organisatie.⁷ Daarnaast is een additionele toegangscontrole nodig, die naar inschatting gemiddeld twintig seconden extra zal vergen per klant. De administratieve lasten hiervan zijn voor de detailhandel mogelijk hoger dan voor andere sectoren waar een coronatoegangsbewijs verplicht is gesteld. Winkels hebben immers relatief veel bezoekers in een relatief korte tijd, en hebben in hun reguliere bedrijfsvoering geen toegangscontrole ingericht. Om die reden zal dit voor veel winkels de inzet van extra personeel vergen. Voor het controleren van het coronatoegangsbewijs kan de ondernemer of dienstverlener gebruik maken van de door de overheid beschikbaar gestelde CoronaCheck Scanner-app die op de mobiele telefoon kan worden gedownload. Daarbij dient hij tevens het identiteitsbewijs te controleren. Voor de burger is er alleen regeldruk ingeval een testuitslag

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 807, nr. 3, p. 31

moet worden verkregen. De tijdsinvestering voor het laten afnemen van een test bedraagt gemiddeld dertig minuten per persoon.⁸

7. Consultatie en advies

Over dit wetsvoorstel heeft geen consultatie plaatsgevonden vanwege de wenselijkheid om met spoed een wettelijke basis te kunnen invoeren voor het eventueel nemen van maatregelen. De uitbreiding van de inzet van het coronatoegangsbewijs naar locaties van niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen bouwt daarnaast in wezen voort op de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen. Bij de totstandkoming van die wet heeft een consultatie plaatsgevonden.

8. Inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Het coronatoegangsbewijs kan vervolgens bij ministeriële regeling worden ingezet in de niet-essentiële detailhandel en de niet-essentiële dienstverlening, indien dit noodzakelijk, effectief en proportioneel is in het kader van het tegengaan van de verspreiding van het virus SARS-CoV-2.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

A

Met het onderhavige artikel worden aan artikel 58a, eerste lid, Wpg twee begripsbepalingen toegevoegd, namelijk voor de begrippen niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen. Bij zowel detailhandel als dienstverlening gaat het om economische activiteiten. Detailhandel is gericht op de verkoop van fysieke producten en dienstverlening op het aanbieden van uiteenlopende diensten. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het verlenen van toegang tot activiteiten of voorzieningen, het verstrekken van adviezen of de uitoefening van contactberoepen. De begrippen zien enkel op detailhandel en dienstverlening voor zover die niet zijn gericht op de eerste levensbehoeften van de afnemers. In paragraaf 2 van het algemeen deel van deze toelichting is reeds toegelicht wat hieronder verstaan wordt.

B

Dit artikel voegt in artikel 58ra, eerste lid, Wpg twee onderdelen f en g toe aan de opsomming van terreinen waar de inzet van coronatoegangsbewijzen is toegestaan. Hiermee wordt het ook mogelijk om bij ministeriële regeling te bepalen dat het coronatoegangsbewijs kan worden ingezet bij activiteiten en voorzieningen die zien op niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen.

Artikel II

Vanwege de wenselijkheid met spoed een wettelijke basis te kunnen invoeren voor het eventueel nemen van maatregelen, wordt in afwijking van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn voorgesteld om de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel te bepalen op de dag na publicatie in het Staatsblad. Hiertoe wordt een beroep gedaan op één van de uitzonderingsgronden van de vaste verandermoment en de minimuminvoeringstermijn, namelijk dat het hier

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 807, nr. 3, p. 30.

spoedwetgeving betreft in het kader van de bestrijding van de covid-19-epidemie.

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