Nota van toelichting

1. Inleiding

Met dit besluit wordt de veilige afstand, bedoeld in hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid (Wpg), bepaald op anderhalve meter. Daarmee geldt op grond van artikel 58f Wpg dat iedereen die zich buiten een woning ophoudt, tot andere personen een afstand van anderhalve meter moet houden, behalve wanneer een van de in dat artikel bedoelde uitzonderingen van toepassing is. Dit besluit is ook van toepassing in Caribisch Nederland.

De regering gaat hierna allereerst in op de redenen om de veilige afstand te bepalen op anderhalve meter en op het daartoe strekkende advies van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (§ 2). In § 3 worden de noodzakelijkheid en proportionaliteit van deze keuze toegelicht. § 4 ziet op de betrokkenheid van het parlement bij dit besluit.

2. De keuze voor anderhalve meter

2.1. Anderhalve meter

Overdracht van het nieuwe coronavirus, formeel aangeduid als SARS-CoV-2 (*severe acute respiratory syndrome coronavirus*), vind voornamelijk plaats via druppelinfectie. De keuze voor anderhalve meter is ingegeven door de constatering dat de grote druppels zelden verder komen dan anderhalve meter.[1] Zoals in § 2.2 wordt toegelicht, is verspreiding via druppelinfectie naar de huidige wetenschappelijke inzichten (verreweg) de belangrijkste verspreidingswijze. Daarom vormt het houden van anderhalve meter afstand een belangrijke voorzorgsmaatregel tegen de verspreiding van het virus. Om deze reden geldt in het overgrote deel van (West-)Europa de verplichting of het dringende advies om ten minste anderhalve meter afstand aan te houden.

In de Nederlandse gezondheidszorg is het al langer gebruikelijk om één tot twee meter afstand te houden ter bescherming tegen virussen die (vooral) via grotere druppels verspreid worden. Hoewel niet alles bekend is over het nieuwe coronavirus, is duidelijk dat de meeste druppels die vrijkomen bij het hoesten of niezen niet verder komen dan één tot twee meter. Onderzoek laat zien dat reeds het houden van een afstand van één meter effect heeft, maar er zijn aanwijzingen dat een grotere afstand effectiever is bij het voorkomen van besmettingen.[2] Om die reden is vanaf het begin van de crisis door het kabinet een afstand van anderhalve meter aangehouden. Gezaghebbende instanties zoals het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC), het Amerikaanse Centrum voor ziektecontrole en preventie (CDC) en de Wereldgezondheidsorganisatie adviseren alle om een minimale afstand van één tot twee meter te houden, gebaseerd op een *landmark*-studie van Wells uit 1955.[3] Het ECDC heeft dit advies in zijn

---

[1] *Annex C:* Natural Ventilation for Infection Control in Health-Care Settings, Editors: James Atkinson, Yves Chartier, Carmen Lúcia Pessoa-Silva, Paul Jensen, Yuguo Li, and Wing-Hong Seto, Geneva: World Health Organization 2009, ISBN-13: 978-92-4-154785-7, https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK143281/.

[2] Zie bijvoorbeeld D.K. Chu e.a., 'Physical distancing, face masks, and eye protection to prevent person-to-person transmission of SARS-CoV-2 and COVID-19: a systematic review and meta-analysis', The Lancet 1 juni 2020.

[3] W.F. Wells, 'Airborne contagion and air hygiene: an ecological study of droplet infections', JAMA 1955;159:90.

geactualiseerde richtlijnen van 24 september 2020 herhaald, onder verwijzing naar nieuwe wetenschappelijke artikelen waarin inzichten uit de beschikbare en relevante studies gecombineerd worden.[4]

2.2. Verspreiding van het virus

De keuze om de veilige afstand te bepalen op anderhalve meter is gebaseerd op de wetenschappelijke kennis en expertise over de verspreiding van druppelinfecties. Volgens de huidige inzichten wordt het nieuwe coronavirus voornamelijk via druppelinfectie tussen mensen overgedragen.

Personen die met het virus besmet zijn, maken in hun lichaam miljoenen virusdeeltjes aan. Deze deeltjes zitten vooral in de longen, maar ook op andere 'natte' plekken zoals de keel of neusholte. Bij het niezen of hoesten komen veel van deze deeltjes via druppels naar buiten. Het virus verspreidt zich via deze druppels. Als andere mensen de druppels inademen of bijvoorbeeld via de handen in de mond, neus of ogen krijgen, kunnen zij besmet raken met het virus.

Over het algemeen geldt dat contact met een grotere hoeveelheid virus de kans op besmetting vergroot. Doordat het lichaam zich op verschillende manieren verdedigt tegen het virus – bijvoorbeeld via de huid en het immuunsysteem – is één virusdeeltje zelden genoeg om ziek van te worden. Meestal worden mensen pas ziek na contact met een grote hoeveelheid virusdeeltjes. Het houden van anderhalve meter afstand reduceert de kans op besmetting niet tot nul, maar verkleint die kans doordat het risico op overdracht van virusdeeltjes afneemt.

Op het moment van vaststelling van dit besluit staat nog niet vast of kleine druppels of druppelkernen (aerosolen) die langer in de lucht blijven hangen, een rol van betekenis spelen bij de overdracht van het virus. Duidelijk is wel dat dit in elk geval een minder belangrijke verspreidingswijze is dan via de grotere druppels. Het beeld van de verspreiding van het nieuwe coronavirus is hetzelfde als dat van andere virussen die door grote druppels worden overgedragen.[5] De duidelijkste aanwijzing daarvoor is het reproductiegetal van het nieuwe coronavirus. Dat is een maat voor het aantal mensen dat besmet raakt door een ziek persoon als er geen maatregelen worden getroffen, zoals isolatie en quarantaine, vaccinaties of het houden van afstand. Voor het nieuwe coronavirus ligt het reproductiegetal in de buurt van andere virussen die zich hoofdzakelijk via grote druppels verspreiden.

De huidige inzichten wijzen erop dat het virus wel in kleine druppeltjes of druppelkernen kan zitten, maar dat de hoeveelheid virusdeeltjes in die druppeltjes waarschijnlijk niet voldoende is om iemand te infecteren. Dit kan anders zijn wanneer er heel veel kleine besmettelijke druppeltjes vrijkomen bij medische aerosolvormende handelingen, zoals bij het aansluiten van patiënten op beademingsmachines op de intensive care. Het is van belang dat in deze situaties extra maatregelen worden genomen, zoals goede bescherming van intensive care medewerkers of controle op gezondheidsklachten en goede ventilatie. Afstand houden reduceert de kans op besmetting dan ook niet tot nul, maar maakt die kans wel aanzienlijk kleiner. Hetzelfde geldt voor het wassen van de

[4] Zie https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/covid-19-guidelines-non-pharmaceutical-interventions. Het EDCD verwijst in de geactualiseerde richtlijnen van 24 september 2020 naar het in voetnoot 2 genoemde artikel van D.K. Chu e.a. en naar N.R. Jones e.a., 'Two metres or one: what is the evidence for physical distancing in covid-19?', *BMJ* 2020;370:m3223.
[5] Zie https://lci.rivm.nl/aerogene-verspreiding-sars-cov-2-en-ventilatiesystemen-onderbouwing (versie 30 juni 2020).

handen, het zo min mogelijk aanraken van het gezicht en het hoesten en niezen in de binnenkant van de elleboog.

2.3. Advies van het RIVM

In overeenstemming met artikel 58f, tweede lid, Wpg, heeft de regering het RIVM advies gevraagd over dit besluit. Het RIVM heeft in zijn reactie gewezen op twee recent verschenen richtlijnen over niet-farmaceutische interventies, waarin onder verwijzing naar wetenschappelijke artikelen wordt geadviseerd om één tot twee meter afstand te houden. De genoemde richtlijnen en artikelen zijn in § 2.2 van deze nota van toelichting verwerkt.

Het advies van het RIVM is als bijlage bij deze nota van toelichting gevoegd.

3. Noodzakelijkheid en evenredigheid

Uit artikel 58b, tweede lid, Wpg volgt dat de regering de noodzakelijkheid en evenredigheid van de keuze voor een afstand van anderhalve meter dient te motiveren. Eenzelfde motiveringsplicht bestaat als er sprake is van de beperking van grondrechten. De norm dat iedereen die zich buiten een woning ophoudt anderhalve meter afstand tot andere personen houdt, raakt bijvoorbeeld aan het recht op de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van vergadering en betoging. Het is niet uit te sluiten dat in bepaalde omstandigheden de veiligeafstandsnorm een beperking van deze grondrechten met zich brengt.

Zoals in de wetsgeschiedenis bij artikel 58b, tweede lid, is toegelicht, kan de overheid vanwege het belang van de bescherming van de volksgezondheid en het recht op gezondheidszorg als mensenrecht genoodzaakt zijn tot het treffen van tijdelijke maatregelen die een beperking van grondrechten inhouden.[6] In de wetsgeschiedenis bij artikel 58f Wpg[7] en in de vorige paragraaf is uiteengezet dat de veiligeafstandsnorm een wezenlijk onderdeel vormt van de regels ter bestrijding van de epidemie van covid-19, door de overdracht van het virus via druppels die vrijkomen bij hoesten en niezen te beperken.[8] Ook is in de paragraaf 2.1 uiteengezet waarom anderhalve meter met het oog op dat doel een geschikte en effectieve afstand is.

Er zijn verschillende manieren om de kans op overdracht van het virus te verkleinen, zoals geen handen schudden, niezen in de elleboog en groepen vermijden. Deze maatregelen zijn evenwel geen alternatief voor het houden van een veilige afstand. Ook het beschermingsniveau van niet-medische mondkapjes of kuchschermen is naar de huidige wetenschappelijke inzichten niet vergelijkbaar met het effect van het houden van afstand.

Het risico op overdracht van het virus is met name aanwezig indien groepen personen voor een langere periode in elkaars nabijheid verkeren. Daarvan kan ook sprake zijn bij grondwettelijk beschermde bijeenkomsten, zoals demonstraties. Voor zover de veiligeafstandsnorm een beperking van de uitoefening van deze grondrechten meebrengt, acht de regering die beperking noodzakelijk ter bescherming van de volksgezondheid en evenredig aan dat doel, nu het om een relatief geringe beperking gaat. De

---

[6] Kamerstukken II 2019/20, 35526, nr. 3, hoofdstukken 5 en 6.
[7] Kamerstukken II 2019/20, 35526, nr. 3, § 3.5.1.1.
[8] Zie ook de elfde update van het ECDC over covid-19 (https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-20200810.pdf), § 4.5.1.

veiligeafstandsnorm staat op zichzelf immers niet in de weg aan de uitoefening van het recht tot betoging, maar brengt enkel mee dat daarbij anderhalve meter afstand in acht moet worden genomen (indien de betrokkenen zich buiten een woning ophouden). Voor zover de afstand van anderhalve meter het recht op de persoonlijke levenssfeer raakt, wordt een dergelijke beperking om de hiervoor genoemde redenen – het belang van bescherming van de volksgezondheid en het recht op gezondheidszorg als mensenrecht – in relatie tot hetgeen van burgers gevraagd wordt, evenredig geacht.

De keuze voor anderhalve meter voldoet naar het oordeel van de regering dan ook aan de vereisten van noodzakelijkheid en evenredigheid. Daarbij is ook van belang dat artikel 58f Wpg met het oog op de genoemde vereisten al een aantal uitzonderingen bevat. Zo geldt de veiligeafstandsnorm vanwege het belang van het huisrecht alleen buiten woningen (eerste lid) en zijn uitzonderingen gemaakt voor onder meer personen die op hetzelfde adres woonachtig zijn en bepaalde hulpverleners (derde lid). Als in de praktijk blijkt dat toepassing van de veiligeafstandsnorm in andere situaties niet noodzakelijk of evenredig is, kunnen bij ministeriële regeling verdere uitzonderingen worden gemaakt (vierde en vijfde lid). Daarbij worden voortdurend de actuele stand van het virus, de wetenschappelijke inzichten en de voortgang van de bestrijding meegewogen.

Gevolgen regeldruk en administratieve lasten

Dit besluit heeft geen gevolgen voor de regeldruk voor burgers, bedrijven/instellingen of professionals. Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft aangegeven zich te kunnen verenigen met de analyse en conclusie ten aanzien van de gevolgen voor de regeldruk.

4. Betrokkenheid van het parlement

Volgens artikel 58f, tweede lid, Wpg kan de voordracht voor dit besluit niet eerder gedaan worden dan een week nadat het ontwerp aan beide Kamers van de Staten-Generaal is overgelegd.[9] **PM**

5. Inwerkingtreding

De regering streeft ernaar de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. Dat geldt ook voor dit besluit, dat op hetzelfde tijdstip in werking zal treden (zie artikel III). Het exacte tijdstip van inwerkingtreding is afhankelijk van het verloop van de parlementaire behandeling. Vanwege de vereiste spoed wordt bij de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding afgeweken van de zogeheten vaste verandermomenten. Om die reden zal in elk geval ook worden afgeweken van de minimuminvoeringstermijn van drie maanden.[10]

[9] Op grond van artikel 1 van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid geldt een uitzondering indien terstond intredende onaanvaardbare gevolgen in verband met de uitbraak van covid-19 noodzaken tot de vaststelling van een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Daarvan is in dit geval geen sprake.
[10] Vgl. Kamerstukken II 2019/20, 35526, nr. 3, artikelsgewijze toelichting op artikel X.

Deze nota van toelichting is mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

de Minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,