



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet publieke gezondheid vanwege de invoering van aanvullende maatregelen voor het internationaal personenverkeer in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19

Nader Rapport

19 april 2021
2343280-1006591-WJZ
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet publieke gezondheid vanwege de invoering van aanvullende maatregelen voor het internationaal personenverkeer in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 26 maart 2021, no. 2021000625, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 april 2021, no. W13.21.0093/III, bied ik U, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hierbij aan.

Hieronder ga ik, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in op de door de Afdeling gemaakte opmerkingen (die cursief zijn weergegeven).

Bij Kabinetsmissive van 26 maart 2021, no.2021000625, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet publieke gezondheid vanwege de invoering van aanvullende maatregelen voor het internationaal personenverkeer in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voert een algemene thuisquarantaineplicht in voor reizigers die in Europees Nederland reizen vanuit een hoogrisicogebied. Het biedt tevens de mogelijkheid om dit ook voor Caribisch Nederland te doen. Daarnaast regelt het voorstel dat reizigers die in een hoogrisicogebied verbleven en met eigen vervoer Nederland inreizen verplicht kunnen worden om bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag. Momenteel geldt die verplichting alleen voor reizigers die gebruik maken van bedrijfsmatig personenvervoer.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt naar aanleiding van het wetsvoorstel op dat de noodzaak, proportionaliteit en effectiviteit van de quarantaineplicht onvoldoende vaststaan in het licht van de verregaande inbreuken die het maakt op een aantal grondrechten. Met betrekking tot de delegatiegrondslag voor mogelijke uitzonderingen op de quarantaineplicht in Europees Nederland adviseert de Afdeling om categorieën waarvan nu al duidelijk is dat deze uitgezonderd moeten worden in het voorstel zelf op te nemen en dit niet te delegeren naar ministeriële regeling. Ook vraagt de Afdeling te verduidelijken waarom een individuele ontheffingsmogelijkheid daarbij ontbreekt.

Voorts gaat de Afdeling in op de vormgeving van de rechtsbescherming bij opgelegde thuisquarantaine, die in het voorstel bij verschillende rechters wordt neergelegd. Ten slotte merkt de Afdeling over de uitbreiding van de test- en quarantaineverplichting naar reizigers die met eigen vervoer Nederland inreizen op dat voornamelijk onvoldoende duidelijk is of deze regeling uitvoerbaar en handhaafbaar is. In verband met deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

¹ Artikel 58p, derde lid van de Wet publieke gezondheid.



1. Noodzaak en proportionaliteit quarantaineplicht

Zoals de regering ook onderkent, maakt het wetsvoorstel juridisch verregaande beperkingen mogelijk op diverse grond- en mensenrechten.² De thuisquarantaineplicht is een vrijheidsontnemende maatregel,³ beperkt het recht op bewegingsvrijheid⁴ en raakt aan het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.⁵ Indirect kan de thuisquarantaineplicht beperkingen met zich brengen voor de mogelijkheid om andere grondrechten uit te oefenen, voor zover deze zich niet met de quarantaine-maatregel verdragen. Om deze vergaande beperkingen te rechtvaardigen geldt een zware bewijslast. De noodzaak en proportionaliteit ervan dienen – ook in relatie tot hetgeen de bestaande wetgeving reeds mogelijk maakt – grondig te worden gemotiveerd.

De Afdeling maakt in dit licht de volgende opmerkingen.

a. Vrijheidsontneming en artikel 5 EVRM

In artikel 5, eerste lid, van het Europees Verdrag voor Rechten van de Mens (EVRM) is uitputtend opgesomd in welke gevallen en onder welke voorwaarden een inbreuk op het recht op persoonlijke vrijheid mag worden gemaakt. Buiten die situaties is vrijheidsontneming niet toegestaan. Het in het kader van dit wetsvoorstel relevante onderdeel van artikel 5, eerste lid, is dat vrijheidsontneming onder bepaalde voorwaarden is toegestaan 'in het geval van rechtmatige detentie van personen ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten'.⁶

*Om de rechtmatigheid van dit soort vrijheidsontnemingen te toetsen heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak *Enhorn* een maatstaf ontwikkeld, die bestaat uit twee vereisten:*

- de verspreiding van de infectieziekte is gevaarlijk voor de volksgezondheid of de veiligheid, en;*
- de vrijheidsontneming van de geïnfecteerde persoon is het laatste redmiddel om verspreiding van de ziekte te voorkomen.⁷*

In de jurisprudentie wordt daarbij gesproken over vrijheidsontneming van 'de geïnfecteerde persoon'. Dit element is in latere jurisprudentie herhaald.⁸ Het EHRM heeft daarbij aansluiting gezocht bij de criteria voor de rechtmatigheid van vrijheidsontneming in het geval van rechtmatige detentie van geesteszieken. In dergelijke gevallen dient volgens het EHRM op betrouwbare wijze te worden aangetoond dat de persoon in kwestie daadwerkelijk geestesziek is.⁹

Alhoewel deze jurisprudentie in de toelichting wel genoemd wordt, gebeurt dat slechts in algemene zin.¹⁰ Hierbij wordt niet expliciet ingegaan op de vraag of het toelaatbaar is op grond van het EVRM om personen van wie niet zeker is of zij aan een infectieziekte lijden hun vrijheid te ontnemen ter beperking van de verspreiding van besmettelijke ziekten. De rechtspraak van het EHRM wijst daar vooralsnog niet op. Daarbij geldt dat dit in verband met de ingrijpende aard van vrijheidsontneming nauw luistert; de rechtmatigheid ervan moet in het licht van het EVRM buiten twijfel staan.¹¹

De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog dragend te motiveren of het gelet op de hiervoor genoemde jurisprudentie toelaatbaar is op grond van artikel 5 van het EVRM om personen van wie niet zeker is of zij aan een infectieziekte lijden hun vrijheid te ontnemen.

Artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van het EVRM staat vrijheidsontneming onder bepaalde voorwaarden toe 'in het geval van rechtmatige detentie van personen ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten, van geesteszieken, van verslaafden aan alcohol of verdovende middelen of van landlopers'. Er is beperkte jurisprudentie van het EHRM over de oplegging van vrijheidsontnemende maatregelen op grond van artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van het EVRM ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten. De zaak *Enhorn*, betreffende een met het HIV-virus geïnfecteerde persoon, is tot op heden de enige uitspraak waarin het EHRM heeft getoetst aan de betreffende grond 'ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten'. In de andere door de Afdeling aangehaalde zaak ging het om drie personen met (onder meer) een alcoholverslaving. In de door het

² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.

³ In de zin van artikel 15 van de Grondwet en artikel 5 van het EVRM. Zie ook artikel 6 van het EU-Handvest.

⁴ Zoals verankerd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM.

⁵ Zoals verankerd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Zie ook artikel 7 en 8 van het EU-Handvest.

⁶ Artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van het EVRM.

⁷ EHRM 25 januari 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0125JUD005652900 (*Enhorn/Zweden*), par. 44.

⁸ EHRM 18 september 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0918JUD002511909 (*James, Wells & Lee/Verenigd Koninkrijk*), par. 195.

⁹ EHRM 25 januari 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0125JUD005652900 (*Enhorn/Zweden*), par. 42.

¹⁰ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.

¹¹ In theorie zou met een beroep op artikel 15 EVRM afwijking mogelijk zijn, maar gelet op de maatstaf hiervoor: 'threatening the life of the nation', is dat in dit geval niet aan de orde.



EHRM in de zaak *Enhorn* geformuleerde twee vereisten, die door de Afdeling hierboven zijn weergegeven en in de andere zaak van het EHRM enkel zijn herhaald, spreekt het EHRM van een 'geïnfecteerde persoon'. Dit is goed verklaarbaar nu deze zaak ook betrekking had op een 'geïnfecteerde persoon'. De vraag of artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van het EVRM ook kan worden toegepast op mogelijk geïnfecteerde personen, is tot op heden nog niet door het EHRM beantwoord. De tekst van artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van het EVRM sluit, wat het kabinet betreft, een dergelijke lezing niet uit, nu daarin in algemene zin wordt gesproken van 'personen' en niet van personen die geïnfecteerd zijn met een besmettelijke ziekte. Het ligt niet in de rede om de toepasbaarheid van het betreffende artikelonderdeel met het oog op voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten beperkt te achten tot personen van wie vaststaat dat zij geïnfecteerd zijn. De noodzaak om een vrijheidsontnemende maatregel op te leggen ter voorkoming van verspreiding, kan zich juist ook voordoen bij personen bij wie (nog) niet zeker is dat zij geïnfecteerd zijn, maar bij wie niet kan worden gewacht totdat daarover bekendheid is verkregen omdat de verspreiding dan al heeft plaatsgevonden. De mogelijkheid om een maatregel van quarantaine op te leggen aan mogelijk geïnfecteerde personen is ook reeds vervat in artikel 35 van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg). Bij de totstandkoming van dat artikel is overigens geen discussie geweest over eventuele strijdigheid met artikel 5 van het EVRM. Het kabinet concludeert derhalve dat de tekst van artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van het EVRM *in beginsel* een grondslag biedt om een vrijheidsontnemende maatregel op te leggen aan mogelijk geïnfecteerde personen ter beperking van de verspreiding van besmettelijke ziekten. Het gebruik van de woorden 'geïnfecteerde persoon' door het EHRM in de zaak *Enhorn* biedt, volgens het kabinet, onvoldoende grond om aan te nemen dat het EHRM daarmee uitdrukkelijk de personele reikwijdte van het artikelonderdeel heeft willen beperken.

De Afdeling wijst er terecht op dat een vrijheidsontnemende maatregel ingrijpend van aard is. De voorgestelde vrijheidsontnemende maatregel ter voorkoming van verspreiding van het virus SARS-CoV-2 moet dan ook voldoen aan de eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. In paragrafen 3.1 en 5 van de toelichting is uitvoerig op deze aspecten ingegaan. Daarbij is gewezen op het doel van de maatregel (het zoveel als mogelijk voorkomen van import en verspreiding van het virus en met name nieuwe varianten daarvan) en de noodzaak daarvan. De lage nalevingsbereidheid van inkomende reizigers uit hoogrisicogebieden om vrijwillig in thuisquarantaine te gaan, levert een onaanvaardbaar risico op voor de volksgezondheid. Dit is meermalen door het Outbreak Management Team benoemd in zijn adviezen. Andere minder vergaande maatregelen zijn tot op heden onvoldoende effectief gebleken en andere maatregelen kunnen niet als vervanging gelden (zoals alleen een testverplichting) of kunnen juist verderstrekkend zijn (zoals een vlieg- of reisverbod waardoor de fysieke uitoefening van andere grondrechten, zoals het recht op familie- en gezinsleven, in het geheel niet meer mogelijk is). De maatregel gaat ook niet verder dan strikt noodzakelijk is. De quarantaineplicht zal alleen gelden voor gebieden met een zeer hoge virusincidentie of waar zorgwekkende varianten van het virus rondgaan, dan wel voor landen waarvan onbekend is wat de epidemiologische situatie is vanwege onvoldoende testdata of sequencing data.¹² Dit betreft een specifieke categorie van gebieden van de reeds aangewezen hoogrisicogebieden in het Besluit aanwijzing hoogrisicogebieden (Stcrt. 2021, 1713) en waar sprake is van een zeer hoog risico op grond van de hiervoor genoemde criteria. Verder geldt dat de categorieën van personen voor wie een quarantaineplicht niet mogelijk of disproportioneel zou zijn vanwege persoonlijke omstandigheden of het verrichten van werkzaamheden zullen worden uitgezonderd. Proportionaliteitsafwegingen zijn verder verdisconteerd in de duur van de quarantaine en het feit dat de quarantaine op het eigen woonadres of een andere verblijfplaats naar keuze kan plaatsvinden.

In aanvulling op het voorgaande wordt nog gewezen op de in paragraaf 6 van de toelichting genoemde Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad van de Europese Unie van 13 oktober 2020. Hierin benoemt de Raad uitdrukkelijk de mogelijkheid om te kunnen eisen dat personen die vanuit een andere (niet 'groene') lidstaat inreizen in quarantaine/zelfisolatie gaan en/of zich voor of na aankomst op covid-19-besmetting laten testen (punt 17). In Aanbeveling (EU) 2021/119 van de Raad van 1 februari 2021 tot wijziging van Aanbeveling (EU) 2020/1475 (Pb EU L 36) is dit nog dwingender geformuleerd, in die zin dat de Raad meent dat lidstaten dit ten aanzien van personen die vanuit een 'donkerrood' gebied inreizen moeten verplichten. Verscheidene lidstaten van de Europese Unie hanteren reeds een quarantaineplicht voor reizigers uit hoogrisicogebieden. Het gaat hier onder meer om België, Duitsland, Ierland, Italië en Oostenrijk, als ook het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland. Deze landen zijn partij bij het EVRM, dus voor hen geldt hetzelfde juridische kader. Uit eerdere en recente navraag is niet gebleken dat de quarantaineplicht voor reizigers in een van deze landen heeft geleid tot rechterlijke uitspraken over strijdigheid met artikel 5 van het EVRM vanwege het feit dat het hier om personen gaat van wie (nog) niet zeker is of zij aan een infectieziekte lijden.

¹² Sequencing is een onderzoekstechniek om de bouwstenen van DNA te bepalen en daarmee de identiteit van – in dit geval – een virus.



De toelichting in paragraaf 5 is in lijn met het voorgaande aangevuld.

b. Verwachte effectiviteit

De rechtvaardiging van het beperken van de hiervoor genoemde grondrechten vereist in het kader van de noodzaak en proportionaliteit ook dat de quarantainemaatregel met het oog op het te bereiken doel effectief is. Het stelsel van de quarantaineplicht voor inkomende reizigers, inclusief de handhaving daarvan, moet daarom een substantiële bijdrage kunnen leveren aan het tegengaan van de verspreiding van het coronavirus.

De reden dat nu voor een verplichting wordt gekozen is volgens de toelichting dat de nalevingsbereidheid van het tot nu toe gehanteerde dringende quarantaineadvies voor inkomende reizigers uit hoogrisicogebieden laag is. De toelichting spreekt de verwachting uit dat wanneer niet langer sprake is van een advies maar van een wettelijke verplichting, 'reeds om die reden meer mensen zich hieraan zullen houden'.¹³ Deze verwachting is niet nader gemotiveerd; het is ook de vraag of zij juist is.

Om naleving van de voorgestelde maatregel te bewerkstelligen, is gekozen voor een in de toelichting beschreven systeem van monitoring, toezicht en handhaving. Het primaire doel daarvan is, zo stelt de toelichting, om zoveel als mogelijk inkomende reizigers zonder sanctionering in thuisquarantaine te laten gaan.¹⁴ Daarmee lijkt het praktische verschil met de huidige situatie waarin nog slechts sprake is van een dringend advies, klein. Het is niet duidelijk waarom het voorgestelde systeem werkelijk effectiever zou zijn dan het huidige.

Ook bij de effectiviteit van de voorgestelde maatregel op zichzelf kunnen vraagtekens worden geplaatst. Het voorgestelde systeem zou volgens de toelichting als volgt moeten werken. De quarantaineplichtige reiziger dient allereerst een quarantaineverklaring in te vullen en moet daarop ook enige contactgegevens vermelden.¹⁵ Dit biedt vervolgens de mogelijkheid tot het houden van toezicht. Dit houdt in dat een belteam namens het ministerie van VWS een reiziger die inreist vanuit een hoogrisicogebied nabelt 'om de naleving van de quarantaineplicht te stimuleren'.¹⁶ Hierbij kan volgens de toelichting sprake zijn van risicogestuurd selectie.¹⁷

Uit het contact met het belteam kan blijken dat een persoon zich niet aan de voor hem geldende quarantaineplicht houdt. De toelichting noemt hierbij als voorbeeld achtergrondgeluiden waaruit zou blijken dat de betrokkene zich niet in huis bevindt. Als het belteam op basis van dergelijke of andere signalen vermoedt dat de quarantaineplicht niet wordt nagekomen, doet het een melding aan de burgemeester van de gemeente waar de betrokken persoon woont of verblijft. De toezichthoudende gemeenteambtenaar kan naar aanleiding van die melding besluiten ter plaatse een controle uit te voeren. Als een toezichthouder vervolgens constateert dat een persoon zich niet aan de op hem rustende quarantaineplicht houdt, kan de burgemeester handhavend optreden door middel van een last onder dwangsom.¹⁸

Deze vorm van toezicht vereist na invulling van de quarantaineverklaring door de betrokkene een behoorlijk aantal handelingen van verschillende instanties (centraal en decentraal) voordat daadwerkelijk kan worden opgetreden tegen een persoon die zich niet aan de quarantaineverplichting houdt. De duur van deze verplichting is kort. Indien de betrokkene dat wenst, kan hij zich na vijf dagen laten testen, waarbij bij een negatieve test de verplichting tot thuisquarantaine al vervalt. Bij een positieve test moet de persoon uiteraard wel in quarantaine blijven. Dit betekent dat ook dit gegeven meegenomen moet worden bij eventuele controle na het verstrijken van deze vijf dagen termijn. Daarbij kan de quarantaineplichtige zich gemakkelijk aan de controle onttrekken door de telefoon niet op te nemen of effectieve controle thuis onmogelijk te maken. Ook is de vraag of in het geval de betrokkene wel kan worden bereikt, alleen de sanctie van een last onder dwangsom tot het gewenste resultaat zal leiden.

De combinatie van de geschetste complexiteit van de toezicht en handhaving met de slechts korte periode waarop deze betrekking heeft leidt al met al tot een zeer kleine kans dat tegen personen die zich niet houden aan de verplichting succesvol zal worden opgetreden (zie ook hierna punt 4). Daarmee rijst de vraag of sprake is van een effectief systeem van handhaving en daarmee een voldoende 'stok achter de deur' om de nalevingsbereidheid van de quarantaineplicht ten opzichte van de huidige situatie substantieel te vergroten. Indien dit niet het geval is, is geen sprake van een

¹³ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 en 4.

¹⁴ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

¹⁵ Voorgesteld artikel 58nd van de Wet publieke gezondheid.

¹⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

¹⁷ Daarbij gaat de Afdeling er van uit dat deze vorm van selectie geschiedt door het belteam (dus na menselijke tussenkomst) op grond van objectieve criteria.

¹⁸ Noottekst ontbreekt.



effectief middel en is de voorgestelde inbreuk op de grondrechten niet gerechtvaardigd.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de noodzaak, proportionaliteit en effectiviteit van de voorgestelde maatregel gelet op de inbreuk op grondrechten alsnog dragend te motiveren. Indien dit niet mogelijk blijkt adviseert de Afdeling van dit onderdeel van het wetsvoorstel af te zien.

Juist vanwege het ingrijpende karakter van een quarantaineplicht is gekozen voor een genuanceerd systeem van monitoring, toezicht en handhaving. Naast de eis van effectiviteit, dient immers ook te worden voldaan aan de eis van proportionaliteit. Het is daarmee noodzakelijk om precies de juiste balans te vinden tussen een middel dat zowel proportioneel als effectief is. De opmerkingen die de Afdeling maakt ten aanzien van het toezicht en de handhaving komen overeen met de bezwaren die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in haar advies in het kader van de consultatie heeft geuit. Zoals vermeld in paragraaf 7.1 van de toelichting, is naar aanleiding van dat advies besloten om een expertwerkgroep te laten verkennen hoe de handhaving van de quarantaineplicht zo kan worden vormgegeven dat dit voor de praktijk uitvoerbaar en effectief is. De expertwerkgroep, samengesteld uit een voormalig burgemeester, een hoofdofficier van justitie en een voormalig hoofd Juridische zaken van een gemeente, heeft op 7 april 2021 advies uitgebracht.

Volgens het advies van de expertwerkgroep zijn de bezwaren tegen de voorgestelde inrichting van het toezicht en de handhaving terug te brengen tot drie punten. Ten aanzien van elk punt heeft de expertwerkgroep een oplossingsrichting voorgesteld.

Het eerste punt betreft de juridische vorm. De last onder dwangsom wordt door gemeenten gezien als een tamelijk complex instrument met een relatief lange doorlooptijd. In combinatie met de korte duur van de quarantaineplicht wordt de kans op een effectieve toepassing van de last onder dwangsom als handhavingsinstrument daarom klein geacht. De expertwerkgroep adviseert om de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument voorop te stellen. Daarbij wijst de expertwerkgroep erop dat indien de hoogte van de boete niet meer dan € 340 bedraagt, dit instrument snel ('lik-op-stuk') kan worden ingezet bij een geconstateerde overtreding. De expertwerkgroep stelt voor om het instrument van de last onder dwangsom in te zetten in uitzonderingssituaties waarin voorzienbaar is dat enkel de oplegging van een bestuurlijke boete niet tot aanpassing van het gedrag zal leiden. In dat geval kan, naast de boete, tevens een last onder dwangsom worden opgelegd ter sanctionering van een tweede overtreding van de quarantaineplicht, waarbij de dwangsom op een hoger bedrag kan worden bepaald teneinde een voldoende afschrikwekkend effect teweeg te brengen.

Het tweede punt betreft de bewijslast. De expertwerkgroep constateert dat het voor de betrokken toezichthouder lastig kan zijn om te bewijzen dat een persoon zich niet aan de quarantaineplicht houdt. Direct bewijs kan alleen worden verkregen als de toezichthouder de persoon op straat ziet lopen, maar de kans dat die situatie zich voordoet is gering. Als een persoon niet wil meewerken en bijvoorbeeld de deur niet opendoet, dan rijst de vraag of dit voldoende bewijs oplevert om overtreding van de quarantaineplicht aan te nemen. Om de complexiteit van de bewijslast voor de toezichthouder te verminderen, adviseert de expertwerkgroep om in het wetsvoorstel een bereikbaarheidsplicht op te nemen. Deze plicht houdt in dat de quarantaineplichtige reiziger bereikbaar moet zijn op het vermelde adres en via het vermelde telefoonnummer. Hierdoor kan ook een sanctie worden opgelegd als een reiziger (bij herhaling) niet bereikbaar is.

Het derde punt betreft de capaciteit. Gemeenten geven aan dat hun handhavingscapaciteit beperkt is door de stapeling van handhavingstaken die zij in het kader van de bestrijding van de epidemie hebben gekregen en dat zij prioriteit zullen geven aan handhavingstaken die direct betrekking hebben op de openbare orde. Om het capaciteitsvraagstuk te verlichten, doet de expertwerkgroep de suggestie om mobiele toezicht- en handhavingsteams te vormen die regionaal kunnen opereren. Hierdoor komt de capaciteitsvraag niet bij individuele gemeenten te liggen, maar wordt deze over meerdere gemeenten verspreid en kan worden voorzien in mobiele teams die specifiek voor de handhaving van de quarantaineplicht worden ingezet. De expertwerkgroep ziet hierbij met name een rol voor centrumgemeenten. Voor het realiseren van de mobiele teams zal evenwel extra capaciteit moeten worden aangetrokken. Compensatie van de kosten vormt derhalve een randvoorwaarde.

Het voorstel van de expertwerkgroep om, naast de last onder dwangsom, te voorzien in de mogelijkheid van oplegging van een bestuurlijke boete is overgenomen door toevoeging in het wetsvoorstel van een nieuw artikel 58v. Daarbij is in het wetsvoorstel bepaald dat het boetebedrag ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de eerste categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, zal bedragen. Hiermee wordt aangesloten bij de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin is bepaald dat bij het vaststellen van een maximale bestuurlijke boetehoogte wordt verwezen naar een van de boetecategorieën in het Wetboek van Strafrecht (Ar 5.43). De verwijzing naar de eerste categorie sluit aan bij de reguliere strafsancie die op grond van artikel 68bis, eerste lid, van de Wpg geldt bij overtreding van de regels van hoofdstuk Va van die wet. Zoals reeds is vermeld in



paragraaf 4 van de toelichting, zal vanuit de rijksoverheid het initiatief worden genomen tot het opstellen van een handreiking om gemeenten tegemoet te komen bij de uitvoering van hun toezicht-houdende en handhavende taak. Daarin zal worden aangesloten bij het advies van de expertwerk-groep om de bestuurlijke boete als primair handhavingsinstrument in te zetten, alsmede bij de voorgestelde hoogte van het boetebedrag om op dit punt zoveel mogelijk uniformiteit tussen de gemeenten te bevorderen.

Het voorstel van de expertwerkgroep om het wetsvoorstel aan te vullen met een bereikbaarheidsplicht is gedeeltelijk overgenomen. In het wetsvoorstel is artikel 58nb aangevuld met een bepaling (nieuw vierde lid) waarin is geëxpliciteerd dat gedurende de plicht tot thuisquarantaine de betrokkene in het kader van de op hem rustende medewerkingsplicht van artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht gehouden is om bereikbaar te zijn voor een toezichthouder. Dit behelst evenwel geen zelfstandige norm ten aanzien waarvan bij niet-naleving ervan afzonderlijk een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Het expliciteren van de bereikbaarheidsplicht schept niettemin meer duidelijkheid over de medewerking die de betrokkene bij het toezicht op de naleving van de quarantaineplicht dient te verlenen. Het kabinet is dan ook van mening dat ook met de gedeeltelijke overneming van de door de expertwerkgroep voorgestelde bereikbaarheidsplicht de effectiviteit van de controle op naleving van de quarantaineplicht wordt vergroot.

Tot slot wordt het voorstel van de expertwerkgroep om met regionale mobiele teams te gaan werken ondersteund. In compensatie van de kosten voor het realiseren hiervan door het Rijk zal dan ook worden voorzien.

Het kabinet is van mening dat met de voorgestelde aanpassingen en de financiële toezegging afdoende tegemoet wordt gekomen aan de geconstateerde bezwaren en knelpunten bij de handha-ving van de quarantaineplicht. In de systematiek van monitoring, toezicht en handhaving blijft voorop staan dat eerst via monitoring wordt getracht te bewerkstelligen dat reizigers in thuisquarantaine gaan. Daarbij staat stimulering, voorlichting en ondersteuning voorop. Deze eerste stap is naar de mening van het kabinet noodzakelijk om te voorzien in een proportioneel middel. Daarbij geldt dat, waar de Afdeling deze verwachting niet deelt, de VNG – blijkens haar advies en naar mag worden ingeschat gebaseerd op praktijkervaring (bijvoorbeeld met de avondklok) – wel de verwachting deelt dat het enkel omzetten van een advies in een wettelijke verplichting de naleving reeds doet verbete-ren. Indien op grond van bevindingen door het belteam nader onderzoek door een toezichthouder naar de naleving van de quarantaineplicht door een betrokkene wenselijk wordt geacht, kan een melding worden gedaan aan de gemeenten. Zodanige melding kan ook worden gedaan als het belteam geen telefonisch contact kan krijgen met een betrokkene. Dit is verduidelijkt in artikel 58nf, tweede lid. Indien vervolgens na controle door een toezichthouder een overtreding wordt geconsta-teerd, is het door de toevoeging van de bestuurlijke boete mogelijk om direct op te treden ('lik-op-stuk'). De last onder dwangsom blijft behouden als aanvullend instrument voor de situaties waarin het voorzienbaar is dat enkel de oplegging van de bestuurlijke boete niet tot aanpassing van het gedrag van de betrokkene zal leiden. Met de aldus doorgevoerde aanpassingen is het kabinet van mening dat het systeem van toezicht en handhaving wel degelijk zodanig effectief kan worden ingericht dat sprake is van een effectief middel.

Het wetsvoorstel en de toelichting zijn in lijn met het voorgaande aangepast.

2. Delegatiegrondslag en ontheffingsmogelijkheid

Bij ministeriële regeling kunnen uitzonderingen worden vastgesteld voor de thuisquarantaineplicht. Het voorstel regelt, in afwijking van de algemene bepaling van artikel 58e Wpg, tevens dat het niet mogelijk is om naast deze uitgezonderde categorieën voor Europees Nederland in individuele gevallen ontheffing te verlenen. Het samenspel van deze bepalingen bepaalt de reikwijdte van de voorgestelde quarantaineplicht. De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. Uitzonderde categorieën personen

Op grond van het wetsvoorstel gaat degene die Europees Nederland inreist en voor inreis verbleef in een aangewezen hoogrisicogebied, onverwijld na inreis in thuisquarantaine.¹⁹ Deze verplichting is niet van toepassing op bij ministeriële regeling aangewezen categorieën van personen.²⁰ Blijkens de toelichting zullen onder meer de volgende categorieën personen worden uitgezonderd:

- *personen die slechts korte duur in Nederland verblijven of slechts korte duur in het hoogrisicoge-bied hebben verbleven;*

¹⁹ Voorgesteld artikel 58nb, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid.

²⁰ Voorgesteld artikel 58nb, vierde lid en onder a, van de Wet publieke gezondheid.



- personen die na verblijf in een hoogrisicogebied eerst tenminste tien dagen hebben verbleven in een niet-hoogrisicogebied; en
- categorieën van personen voor wie het om privé of zakelijke redenen noodzakelijk is om frequent de grens te passeren.

De laatste groep betreft volgens de toelichting bijvoorbeeld grenswerkers, -studenten en -scholieren, bepaalde werknemers in het personen- en goederenvervoer, en co-ouders of mantelzorgers in grensoverschrijdende situaties.²¹ Deze categorieën overlappen in ieder geval deels met de categorieën reizigers in aanbeveling 2020/1475 van de Raad van de Europese Unie van wie niet onverkort mag worden geëist dat zij in quarantaine gaan.²² De toelichting gaat niet in op deze laatste categorie.

Nu de toelichting aangeeft dat deze groepen in ieder geval zullen worden uitgezonderd, rijst de vraag waarom deze uitzonderingen niet reeds in de wet zelf worden opgenomen. Blijkens de toelichting is de reden voor de voorgestelde delegatie aan de minister om meer flexibel te kunnen inspelen op onvoorziene of gewijzigde omstandigheden. Dat acht de regering enerzijds noodzakelijk met het oog op de bestrijding van de epidemie, maar anderzijds ook met het oog op de belangen van betrokkenen. Het is immers noodzakelijk om snel af te schalen en de quarantaineplicht niet (langer) van toepassing te laten zijn als daartoe met het oog op de bestrijding van de epidemie geen noodzaak meer bestaat, zo vermeldt de toelichting.²³

De Afdeling acht deze argumentatie niet overtuigend. Mede gezien het feit dat het wetsvoorstel diverse grondrechten juridisch vergaand beperkt (zie hiervoor punt 1) is het noodzakelijk dat de reikwijdte van de quarantaineplicht zo veel mogelijk in de wet zelf wordt geregeld. Vanuit dit oogpunt is opname van nu reeds voorzienbare uitzonderingen in de wet aangewezen, waaronder de uitzonderingen die worden aanbevolen door de Raad van de Europese Unie. De door de regering bepleite flexibiliteit is alleen nodig voor nog niet voorzienbare categorieën die op een later moment moeten worden uitgezonderd. De delegatiegrondslag zou zich daartoe moeten beperken.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel in die zin aan te passen.

Aan het advies van de Afdeling is navolging gegeven door diverse categorieën van personen die uitgezonderd zijn van de quarantaineplicht op wetsniveau aan te wijzen in artikel 58nc (nieuw). De genoemde aanbeveling van de Raad van de Europese Unie is daarbij betrokken. Het wetsvoorstel en de toelichting in paragraaf 3.3 zijn aangepast.

b. Ontheffing quarantaineplicht

Voor een eventuele quarantaineplicht in Caribisch Nederland is voorzien in een bevoegdheid voor de gezaghebber om in een individueel geval ontheffing te verlenen van de quarantaineplicht. Ontheffing kan plaatsvinden na advies van de geneeskundige die belast is met de infectieziektebestrijding.²⁴ De reden voor deze ontheffingsbevoegdheid is blijkens de toelichting dat zich onvoorziene situaties voor doen waarin snel handelen geïndiceerd is. De daardoor ingegeven ontheffingsbevoegdheid is belegd bij de gezaghebber, omdat deze de specifieke lokale omstandigheden het beste kent.²⁵

De Afdeling constateert dat het wetsvoorstel deze ontheffingsmogelijkheid voor de quarantaineplicht in Europees Nederland niet heeft gecreëerd. De vraag is of dit juist is. Ook in Europees Nederland kunnen zich immers onvoorziene situaties voor kunnen doen waarin in individuele gevallen snelle actie geboden is. En ook daar kent de burgemeester de specifieke lokale omstandigheden het beste. Dit is ook de achtergrond van de bestaande bevoegdheid voor burgemeesters om ontheffing te verlenen van bepaalde bepalingen in het tijdelijke Hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid.²⁶

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom de individuele ontheffingsmogelijkheid niet noodzakelijk is voor Europees Nederland en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Zowel voor Europees Nederland als voor Caribisch Nederland (ingeval een quarantaineplicht wordt ingeregeld) geldt als uitgangspunt dat de uitzonderingen op de quarantaineplicht worden bepaald bij algemeen verbindend voorschrift, hetzij op wetsniveau dan wel op het niveau van een ministeriële regeling. Juist het feit dat bij ministeriële regeling uitzonderingscategorieën kunnen worden aangewe-

²¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.

²² Nr. 19 van Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad van 13 oktober 2020 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie (PbEU 2020 L 337).

²³ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.

²⁴ Voorgesteld artikel 58ng, derde lid, van de Wet publieke gezondheid.

²⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.4.

²⁶ Artikel 58e, derde lid, van de Wet publieke gezondheid; Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 25.



zen, biedt de mogelijkheid om snel en flexibel in te kunnen spelen op onvoorziene of gewijzigde omstandigheden. Dat niettemin voor Caribisch Nederland is voorzien in de mogelijkheid van een ontheffingsmogelijkheid door de gezaghebber heeft te maken met de bijzondere kleinschaligheid van de eilanden, waardoor het mogelijk is dat een beoogde uitzonderingssituatie betrekking heeft op een enkel, mogelijk incidenteel geval. De mogelijkheid van een individuele ontheffing ligt dan meer voor de hand dan aanpassing van de ministeriële regeling. De toelichting in paragraaf 3.4 is hierop aangevuld.

3. Rechtsbescherming

a. Inleiding

Een quarantaineplichtige kan de burgerlijke rechter schriftelijk verzoeken om opheffing van de quarantaineverplichting op de grond dat deze verplichting niet op hem van toepassing zou zijn.²⁷ Hiervoor voorziet het wetsvoorstel in een spoedprocedure.

De Afdeling onderschrijft de keuze voor een spoedprocedure, nu dit vanuit grond- en mensenrechtelijk perspectief vereist is.²⁸ Zij heeft er op zichzelf begrip voor dat daarvoor aansluiting is gezocht bij het systeem van rechtsbescherming zoals dat geldt bij oplegging van de bestaande, reguliere quarantainemaatregel.²⁹ Het is op grond van het wetsvoorstel echter tegelijkertijd mogelijk om via de bestuursrechter de quarantaineverplichting te laten toetsen. Mede met het oog daarop heeft de Afdeling verschillende vragen.

b. Concentratie van rechtsbescherming

Naast de burgerlijke rechter die in een in het wetsvoorstel geregelde verzoekschriftprocedure kan oordelen over de rechtmatigheid van de thuisquarantaine, voorziet het wetsvoorstel ook in twee bestuursrechtelijke rechtsingangen. Een persoon kan bezwaar en beroep instellen tegen een sanctie die wordt opgelegd wegens overtreding van de thuisquarantaineplicht. In deze procedure kan de rechter eveneens een oordeel geven over de rechtmatigheid van de quarantaineplicht.³⁰ Daarnaast is het besluit van de minister tot aanwijzing van een of meerdere hoogrisicogebieden een concretiserend besluit van algemene strekking, waartegen ook bezwaar en beroep openstaat.³¹ Er zijn dus drie verschillende rechtsingangen die alle drie kunnen leiden tot een rechterlijke uitspraak over de rechtmatigheid van de thuisquarantaine. Afhankelijk van de situatie is daarbij de burgerlijke rechter of de bestuursrechter bevoegd.

Gelet op het voorgaande rijst de vraag of het niet wenselijk is de bevoegdheid om te oordelen over de rechtmatigheid van de quarantaine in handen te leggen van één rechter. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting aandacht aan te besteden.

Concentratie van rechtsbescherming verdient in algemene zin de voorkeur. Dat in dit geval zowel de burgerlijke rechter als de bestuursrechter bevoegd is, wordt evenwel als onvermijdelijk doch niet onoverkomelijk gezien. Vanuit grond- en mensenrechtelijk perspectief is het noodzakelijk om te voorzien in een rechtstreekse toegang tot de rechter om de toepasselijkheid van de quarantaineplicht te kunnen laten toetsen. Daartoe is voorzien in een procedure bij de burgerlijke rechter die aansluit op de systematiek van de quarantainemaatregel van artikel 35 van de Wpg en waarmee de rechtspraak ook zekere ervaring heeft in verband met zaken in het kader van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg. Voorzien in een rechtstreekse toegang tot de bestuursrechter zou uitsluitend kunnen worden bewerkstelligd door doorbreking van het systeem op grond waarvan een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht als constitutief vereiste voor toegang geldt. Een dergelijk vergaande doorbreking is niet wenselijk geacht, alleen al omdat het hier om tijdelijke maatregelen in verband met de bestrijding van de epidemie gaat. Om dezelfde reden is het evenmin wenselijk geacht om, in afwijking van het bestaande systeem, de burgerlijke rechter bevoegd te maken ter zake van een beroep tegen een bestuursrechtelijk handhavingsinstrument of een concretiserend besluit van algemene strekking. Daarbij geldt de – ook door de Raad voor de rechtspraak gedeelde – verwachting dat slechts beperkt gebruik zal worden gemaakt van de verzoekschriftenprocedure bij de burgerlijke rechter. Het merendeel van de zaken zal zich in de praktijk dus vanzelf concentreren bij de bestuurs-

²⁷ Voorgesteld artikel 58nc, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid.

²⁸ Dit volgt uit artikel 5, vierde lid, van het EVRM en artikel 15, tweede lid, van de Grondwet.

²⁹ Artikel 35 van de Wet publieke gezondheid; Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.

³⁰ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

³¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2. Zie ook het Besluit aanwijzing hoogrisicogebieden (Stcrt. 2021, 1713).



rechter. De toelichting in paragraaf 3.3 is hierop aangevuld.

c. Afzien van horen

Het wetsvoorstel regelt dat in de verzoekschriftenprocedure onder omstandigheden kan worden afgezien van het horen van de verzoeker. Dit is mogelijk indien de 'indiener niet beschikbaar was op het door de rechter vastgestelde tijdstip waarop het horen plaatsvindt'.³²

De Afdeling merkt op dat de verzoeker ten tijde van het verzoek in verplichte thuisquarantaine is. Daarnaast vindt het horen altijd plaats via een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel. Onder die omstandigheden is niet goed denkbaar dat, ook gelet op het feit dat de procedure op initiatief van de quarantaineplichtige plaatsvindt, sprake kan zijn van een situatie waarin de verzoeker niet beschikbaar zou zijn voor het horen. Dit kan alleen aan de orde zijn als de verzoeker hier zelf niet aan meewerkt. Uitsluitend in zo'n geval zou het achterwege laten van het horen toelaatbaar zijn, gelet op de ernst van de maatregel in kwestie.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

Het spoedeisende karakter van de verzoekschriftenprocedure, het feit dat de procedure op initiatief van de verzoeker plaatsvindt, de wijze van horen via een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel en het feit dat de verzoeker gedurende de procedure in thuisquarantaine is, maakt dat de verzoeker in beginsel geacht kan worden beschikbaar te zijn op het door de rechter bepaalde tijdstip van horen. Daarbij ligt het in de rede dat voorafgaand aan het bepalen van dat tijdstip hierover afstemming met de verzoeker plaatsvindt, zodat rekening kan worden gehouden met de thuis(werk)situatie van de verzoeker. Indien de verzoeker gegeven alle eerdergenoemde omstandigheden dan toch niet op het vastgestelde tijdstip beschikbaar is, kan van horen worden afgezien omdat de verzoeker klaarblijkelijk niet (langer) aan de procedure wenst mee te werken.

De toelichting in paragraaf 3.3 is op dit punt aangevuld.

4. Inreizen met eigen vervoer

Naast de verplichte thuisquarantaine regelt het wetsvoorstel ook dat reizigers die met eigen vervoer Nederland inreizen vanuit een hoogerisicogebied, verplicht kunnen worden bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag. Voorts regelt het wetsvoorstel dat ook deze reizigers na hun inreis in thuisquarantaine moeten. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Handhaving testbewijs

Reizigers die Nederland in willen reizen zijn op basis van de bestaande wetgeving bij gebruik van bedrijfsmatig personenvervoer verplicht om hun negatieve testuitslag te tonen aan de aanbieder hiervan. De aanbieder mag geen reizigers toelaten die geen negatieve testuitslag kunnen overleggen.³³ Hiermee bestaat voor deze vorm van inreizen een sluitend systeem waarbij voorkomen wordt dat mensen inreizen zonder negatieve test.³⁴ Voor reizigers met eigen vervoer ligt dit veel lastiger. De toelichting stelt dat deze personen hun negatieve testuitslag moeten tonen aan een toezichthouder. Indien een reiziger geen negatieve testuitslag kan tonen, kan daartegen strafrechtelijk worden opgetreden door oplegging van een geldboete.

Personen die met eigen vervoer inreizen zullen dit in de meeste gevallen doen via de weg, komend vanuit de buurlanden Duitsland of België. Omdat er geen sprake is van structurele grenscontroles bij deze grenzen, zou op een andere manier moeten worden voorzien in controle of per eigen vervoer inkomende reizigers zich aan de verplichting houden. De toelichting geeft op dit punt alleen aan dat deze reizigers in de grensstreken kunnen worden gecontroleerd. Blijkens de toelichting gaat het hier niet om een grenscontrole, maar om een controle op de naleving van de verplichtingen van de thans voorgestelde artikelen 58nd en 58pa, eerste lid, van de Wpg. De toelichting gaat niet in op de vraag in welke mate het daadwerkelijk mogelijk zal zijn om dergelijke controles te houden, welk percentage van het binnen reizend verkeer gecontroleerd kan worden en wie dit gaat uitvoeren. Daarmee is vooralsnog niet aannemelijk gemaakt dat deze plicht effectief gehandhaafd kan worden.

Handhaving wordt des te lastiger in het geval onze buurlanden op enig moment niet langer zijn aangewezen als hoog-risicogebied maar bijvoorbeeld hun buurlanden nog wel. In dat geval kan het

³² Voorgesteld artikel 58nc, vierde lid, van de Wet publieke gezondheid.

³³ Artikel 58p van de Wet publieke gezondheid.

³⁴ Uitzonderd diegenen die op grond van de hardheidsclausule niet aan deze verplichting hoeven te voldoen.



bijvoorbeeld zo zijn dat een reiziger die uit Polen komt nog wel een testverplichting heeft, maar iemand die uit Duitsland komt niet meer. Uit de toelichting blijkt niet of en op welke wijze bij de controles in de grensstreek achterhaald kan worden waar de reiziger die met eigen vervoer inreist daadwerkelijk verblijf heeft gehouden. Ook is niet duidelijk hoe gehandeld moet worden indien een reiziger eerst een aantal dagen in een aangewezen hoog-risicogebied is geweest, daarna een aantal dagen in een niet aangewezen gebied en vervolgens Nederland in wil reizen.

b. Quarantaineverplichting

De reiziger zal bij inreis met eigen vervoer op grond van het wetsvoorstel ook moeten beschikken over een quarantaineverklaring. Dit is een verklaring waarin de reiziger verklaart dat hij na inreis in Nederland onverwijld in thuisquarantaine zal gaan dan wel dat hij tot een van de categorieën van personen behoort die krachtens de wet zijn uitgezonderd van de thuisquarantaineplicht (zie hiervoor punt 2a).

Het uitgangspunt is blijkens de toelichting dat de quarantaineverklaring digitaal kan worden ingevuld door op een website bepaalde gegevens in te vullen. Na het invullen van de gegevens op de website verkrijgt de betrokkene een digitale bevestiging van de quarantaineverklaring of kan hij de verklaring downloaden of printen. Voor wie niet beschikt over digitale middelen of voldoende vaardigheden om daarmee om te gaan, is een papieren quarantaineverklaring ook mogelijk, aldus de toelichting. Voor het geval ten tijde van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de digitale voorziening nog niet operationeel is, voorziet het voorstel erin dat reizigers die met gebruikmaking van bedrijfsmatig personenvervoer Nederland inreizen, kunnen worden verplicht om een papieren quarantaineverklaring af te geven aan de vervoerder. In andere gevallen kan de reiziger worden verplicht zijn papieren quarantaineverklaring af te geven aan een toezichthouder.

Gelet op het voorgaande rijst ook hier de vraag of voor reizigers die met eigen vervoer het land inreizen de mogelijkheid bestaat om deze plicht, inclusief de thuisquarantaine zelf, effectief te handhaven. Dit geldt te meer nu niet voor alle uitzonderingen waaraan gedacht wordt, bewijsstukken kunnen worden overlegd waarmee een reiziger kan aantonen dat hij behoort tot een uitgezonderde categorie. De Afdeling wijst daarbij bijvoorbeeld op een persoon die de grens moet passeren voor mantelzorg.

c. Conclusie

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling om in de toelichting dragend te motiveren of sprake is van een effectief systeem van handhaving van de test- en quarantaineverplichting voor reizigers met eigen vervoer. Indien dit niet mogelijk blijkt adviseert de Afdeling van dit onderdeel van het wetsvoorstel af te zien.

Controle op de naleving van de verplichtingen voor reizigers die na verblijf in een hoogrisicogebied met eigen vervoer Nederland inreizen, zal worden verricht door teams van toezichthouders en ambtenaren met opsporingsbevoegdheden. Deze teams zullen steekproefsgewijs bestuurders van voertuigen controleren op de aanwezigheid van een negatieve testuitslag en quarantaineverklaring. Dat niet elke reiziger daadwerkelijk zal worden gecontroleerd, laat onverlet dat reizigers wel rekening moeten houden met de mogelijkheid dat zij kunnen worden gecontroleerd en bij niet-naleving van (een van) de verplichtingen kunnen worden beboet. Niet valt in te zien dat daarmee geen sprake kan zijn van een effectieve handhaving van de naleving van de betreffende verplichtingen door deze categorie van reizigers. Daarvoor is in de regel immers niet vereist dat elke betrokkene daadwerkelijk moet worden gecontroleerd.

De Afdeling benoemt voorts bij punt a in relatie tot de handhaving van de negatieve testuitslag twee situaties waarin het volgens haar onduidelijk is hoe in dat geval het toezicht en de handhaving kunnen plaatsvinden. Indien de reiziger heeft verbleven in een gebied dat in relatie tot de quarantaineplicht als hoogrisicogebied is aangewezen, zal op de reiziger die voorafgaand aan de inreis in Nederland in dat gebied heeft verbleven de verplichting rusten om zowel te beschikken over een negatieve testuitslag als over een quarantaineverklaring. Bij het invullen van de quarantaineverklaring dient het gebied waar is gebleven te worden ingevuld. Het niet naar waarheid invullen hiervan om zodoende de geldende verplichtingen te ontduiken, kan valsheid in geschrifte in de zin van artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht opleveren. Aan de hand van de aanwezigheid van een quarantaineverklaring en de hierop vermelde gegevens kan de toezichthouder achterhalen of op de reiziger evenbedoelde verplichtingen rusten. Als alleen de verplichting van een negatieve testuitslag geldt, zal moeten worden uitgegaan van de eigen verklaring van de betrokkene. In zekere mate is dit vergelijkbaar met de thans geldende avondklok, waar ook in voorkomend geval wordt volstaan met de eigen verklaring van de betrokkene. Ingeval een reiziger na verblijf in een hoogrisicogebied voor inreis in Nederland eerst gedurende ten minste tien dagen in een niet-hoogrisicogebied heeft verbleven en derhalve stelt



tot een uitzonderingscategorie te behoren, is het aan hem om dat ook te staven. Dit zal bij ministeriële regeling worden bepaald op de grondslag van artikel 58ne, onderdeel b, van de Wpg.

In reactie op de opmerking van de Afdeling bij punt b in relatie tot de quarantaineverklaring geldt dat inderdaad niet ten aanzien van alle categorieën van personen die worden uitgezonderd van de quarantaineplicht een bewijsstuk ter staving daarvan kan worden gevegd. Niettemin geldt ook hier dat het in strijd met de waarheid invullen van de quarantaineverklaring om zodoende de geldende verplichting te ontduiken, een strafbaar feit kan opleveren en kan een parallel worden getrokken met de thans geldende avondklok, waar ook in voorkomend geval bij een beroep op een uitzonderingscategorie enkel met een 'eigen verklaring' kan worden volstaan.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de toelichting in paragraaf 4 op enkele punten aangevuld.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele aanpassingen in het wetsvoorstel door te voeren. Naast enkele aanpassingen van technische aard, betreft dit de toevoeging in artikel 58nd, vijfde lid, van de Wpg dat tegen de beslissing van de burgerlijke rechter op het verzoekschrift geen voorziening openstaat. Dit sluit aan bij het systeem van rechtsbescherming zoals dat geldt op grond van artikel 41, zesde lid, van de Wpg bij oplegging van de quarantainemaatregel van artikel 35 van die wet. De toelichting in paragraaf 3.3 is hierop aangepast.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

Ik moge U, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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



Advies Raad van State

No. W13.21.0093/III
's-Gravenhage, 7 april 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 26 maart 2021, no.2021000625, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet publieke gezondheid vanwege de invoering van aanvullende maatregelen voor het internationaal personenverkeer in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voert een algemene thuisquarantaineplicht in voor reizigers die in Europees Nederland reizen vanuit een hoogrisicogebied. Het biedt tevens de mogelijkheid om dit ook voor Caribisch Nederland te doen. Daarnaast regelt het voorstel dat reizigers die in een hoogrisicogebied verbleven en met eigen vervoer Nederland inreizen verplicht kunnen worden om bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag. Momenteel geldt die verplichting alleen voor reizigers die gebruik maken van bedrijfsmatig personenvervoer.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt naar aanleiding van het wetsvoorstel op dat de noodzaak, proportionaliteit en effectiviteit van de quarantaineplicht onvoldoende vaststaan in het licht van de verregaande inbreuken die het maakt op een aantal grondrechten. Met betrekking tot de delegatiegrondslag voor mogelijke uitzonderingen op de quarantaineplicht in Europees Nederland adviseert de Afdeling om categorieën waarvan nu al duidelijk is dat deze uitgezonderd moeten worden in het voorstel zelf op te nemen en dit niet te delegeren naar ministeriële regeling. Ook vraagt de Afdeling te verduidelijken waarom een individuele ontheffingsmogelijkheid daarbij ontbreekt.

Voorts gaat de Afdeling in op de vormgeving van de rechtsbescherming bij opgelegde thuisquarantaine, die in het voorstel bij verschillende rechters wordt neergelegd. Ten slotte merkt de Afdeling over de uitbreiding van de test- en quarantaineverplichting naar reizigers die met eigen vervoer Nederland inreizen op dat vooralsnog onvoldoende duidelijk is of deze regeling uitvoerbaar en handhaafbaar is. In verband met deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Noodzaak en proportionaliteit quarantaineplicht

Zoals de regering ook onderkent, maakt het wetsvoorstel juridisch verregaande beperkingen mogelijk op diverse grond- en mensenrechten.² De thuisquarantaineplicht is een vrijheidsontnemende maatregel,³ beperkt het recht op bewegingsvrijheid⁴ en raakt aan het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.⁵ Indirect kan de thuisquarantaineplicht beperkingen met zich brengen voor de mogelijkheid om andere grondrechten uit te oefenen, voor zover deze zich niet met de quarantaine-maatregel verdragen. Om deze verregaande beperkingen te rechtvaardigen geldt een zware bewijslast. De noodzaak en proportionaliteit ervan dienen – ook in relatie tot hetgeen de bestaande wetgeving reeds mogelijk maakt – grondig te worden gemotiveerd.

De Afdeling maakt in dit licht de volgende opmerkingen.

a. Vrijheidsontneming en artikel 5 EVRM

In artikel 5, eerste lid, van het Europees Verdrag voor Rechten van de Mens (EVRM) is uitputtend opgesomd in welke gevallen en onder welke voorwaarden een inbreuk op het recht op persoonlijke vrijheid mag worden gemaakt. Buiten die situaties is vrijheidsontneming niet toegestaan. Het in het kader van dit wetsvoorstel relevante onderdeel van artikel 5, eerste lid, is dat vrijheidsontneming onder bepaalde voorwaarden is toegestaan 'in het geval van rechtmatige detentie van personen ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten'.⁶

Om de rechtmatigheid van dit soort vrijheidsontnemingen te toetsen heeft het Europees Hof voor de

¹ Artikel 58p, derde lid van de Wet publieke gezondheid.

² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.

³ In de zin van artikel 15 van de Grondwet en artikel 5 van het EVRM. Zie ook artikel 6 van het EU-Handvest.

⁴ Zoals verankerd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM.

⁵ Zoals verankerd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Zie ook artikel 7 en 8 van het EU-Handvest.

⁶ Artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van het EVRM.



Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak *Enhorn* een maatstaf ontwikkeld, die bestaat uit twee vereisten:

- de verspreiding van de infectieziekte is gevaarlijk voor de volksgezondheid of de veiligheid, en;
- de vrijheidsontneming van de geïnfecteerde persoon is het laatste redmiddel om verspreiding van de ziekte te voorkomen.⁷

In de jurisprudentie wordt daarbij gesproken over vrijheidsontneming van 'de geïnfecteerde persoon'. Dit element is in latere jurisprudentie herhaald.⁸ Het EHRM heeft daarbij aansluiting gezocht bij de criteria voor de rechtmatigheid van vrijheidsontneming in het geval van rechtmatige detentie van geesteszieken. In dergelijke gevallen dient volgens het EHRM op betrouwbare wijze te worden aangetoond dat de persoon in kwestie daadwerkelijk geestesziek is.⁹

Alhoewel deze jurisprudentie in de toelichting wel genoemd wordt, gebeurt dat slechts in algemene zin.¹⁰ Hierbij wordt niet expliciet ingegaan op de vraag of het toelaatbaar is op grond van het EVRM om personen van wie niet zeker is of zij aan een infectieziekte lijden hun vrijheid te ontnemen ter beperking van de verspreiding van besmettelijke ziekten. De rechtspraak van het EHRM wijst daar voornamelijk niet op. Daarbij geldt dat dit in verband met de ingrijpende aard van vrijheidsontneming nauw luistert; de rechtmatigheid ervan moet in het licht van het EVRM buiten twijfel staan.¹¹

De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog dragend te motiveren of het gelet op de hiervoor genoemde jurisprudentie toelaatbaar is op grond van artikel 5 van het EVRM om personen van wie niet zeker is of zij aan een infectieziekte lijden hun vrijheid te ontnemen.

b. Verwachte effectiviteit

De rechtvaardiging van het beperken van de hiervoor genoemde grondrechten vereist in het kader van de noodzaak en proportionaliteit ook dat de quarantainemaatregel met het oog op het te bereiken doel effectief is. Het stelsel van de quarantaineplicht voor inkomende reizigers, inclusief de handhaving daarvan, moet daarom een substantiële bijdrage kunnen leveren aan het tegengaan van de verspreiding van het coronavirus.

De reden dat nu voor een verplichting wordt gekozen is volgens de toelichting dat de nalevingsbereidheid van het tot nu toe gehanteerde dringende quarantaineadvies voor inkomende reizigers uit hoogrisicogebieden laag is. De toelichting spreekt de verwachting uit dat wanneer niet langer sprake is van een advies maar van een wettelijke verplichting, 'reeds om die reden meer mensen zich hieraan zullen houden'.¹² Deze verwachting is niet nader gemotiveerd; het is ook de vraag of zij juist is.

Om naleving van de voorgestelde maatregel te bewerkstelligen, is gekozen voor een in de toelichting beschreven systeem van monitoring, toezicht en handhaving. Het primaire doel daarvan is, zo stelt de toelichting, om zoveel als mogelijk inkomende reizigers zonder sanctionering in thuisquarantaine te laten gaan.¹³ Daarmee lijkt het praktische verschil met de huidige situatie waarin nog slechts sprake is van een dringend advies, klein. Het is niet duidelijk waarom het voorgestelde systeem werkelijk effectiever zou zijn dan het huidige.

Ook bij de effectiviteit van de voorgestelde maatregel op zichzelf kunnen vraagtekens worden geplaatst. Het voorgestelde systeem zou volgens de toelichting als volgt moeten werken. De quarantaineplichtige reiziger dient allereerst een quarantaineverklaring in te vullen en moet daarop ook enige contactgegevens vermelden.¹⁴ Dit biedt vervolgens de mogelijkheid tot het houden van toezicht. Dit houdt in dat een belteam namens het ministerie van VWS een reiziger die inreist vanuit een hoogrisicogebied nabelt 'om de naleving van de quarantaineplicht te stimuleren'.¹⁵ Hierbij kan volgens de toelichting sprake zijn van risicogestuurd selectie.¹⁶

Uit het contact met het belteam kan blijken dat een persoon zich niet aan de voor hem geldende quarantaineplicht houdt. De toelichting noemt hierbij als voorbeeld achtergrondgeluiden waaruit zou

⁷ EHRM 25 januari 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0125JUD005652900 (*Enhorn/Zweden*), par. 44.

⁸ EHRM 18 september 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0918JUD002511909 (*James, Wells & Lee/Verenigd Koninkrijk*), par. 195.

⁹ EHRM 25 januari 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0125JUD005652900 (*Enhorn/Zweden*), par. 42.

¹⁰ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.

¹¹ In theorie zou met een beroep op artikel 15 EVRM afwijking mogelijk zijn, maar gelet op de maatstaf hiervoor: 'threatening the life of the nation', is dat in dit geval niet aan de orde.

¹² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 en 4.

¹³ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

¹⁴ Voorgesteld artikel 58nd van de Wet publieke gezondheid.

¹⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

¹⁶ Daarbij gaat de Afdeling er van uit dat deze vorm van selectie geschiedt door het belteam (dus na menselijke tussenkomst) op grond van objectieve criteria.



blijken dat de betrokkene zich niet in huis bevindt. Als het belteam op basis van dergelijke of andere signalen vermoedt dat de quarantaineplicht niet wordt nagekomen, doet het een melding aan de burgemeester van de gemeente waar de betrokken persoon woont of verblijft. De toezichthoudende gemeenteambtenaar kan naar aanleiding van die melding besluiten ter plaatse een controle uit te voeren. Als een toezichthouder vervolgens constateert dat een persoon zich niet aan de op hem rustende quarantaineplicht houdt, kan de burgemeester handhavend optreden door middel van een last onder dwangsom.¹⁷

Deze vorm van toezicht vereist na invulling van de quarantaineverklaring door de betrokkene een behoorlijk aantal handelingen van verschillende instanties (centraal en decentraal) voordat daadwerkelijk kan worden opgetreden tegen een persoon die zich niet aan de quarantaineverplichting houdt. De duur van deze verplichting is kort. Indien de betrokkene dat wenst, kan hij zich na vijf dagen laten testen, waarbij bij een negatieve test de verplichting tot thuisquarantaine al vervalt. Bij een positieve test moet de persoon uiteraard wel in quarantaine blijven. Dit betekent dat ook dit gegeven meegenomen moet worden bij eventuele controle na het verstrijken van deze vijf dagen termijn. Daarbij kan de quarantaineplichtige zich gemakkelijk aan de controle onttrekken door de telefoon niet op te nemen of effectieve controle thuis onmogelijk te maken. Ook is de vraag of in het geval de betrokkene wel kan worden bereikt, alleen de sanctie van een last onder dwangsom tot het gewenste resultaat zal leiden.

De combinatie van de geschetste complexiteit van de toezicht en handhaving met de slechts korte periode waarop deze betrekking heeft leidt al met al tot een zeer kleine kans dat tegen personen die zich niet houden aan de verplichting succesvol zal worden opgetreden (zie ook hierna punt 4). Daarmee rijst de vraag of sprake is van een effectief systeem van handhaving en daarmee een voldoende 'stok achter de deur' om de nalevingsbereidheid van de quarantaineplicht ten opzichte van de huidige situatie substantieel te vergroten. Indien dit niet het geval is, is geen sprake van een effectief middel en is de voorgestelde inbreuk op de grondrechten niet gerechtvaardigd.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de noodzaak, proportionaliteit en effectiviteit van de voorgestelde maatregel gelet op de inbreuk op grondrechten alsnog dragend te motiveren. Indien dit niet mogelijk blijkt adviseert de Afdeling van dit onderdeel van het wetsvoorstel af te zien.

2. Delegatiegrondslag en ontheffingsmogelijkheid

Bij ministeriële regeling kunnen uitzonderingen worden vastgesteld voor de thuisquarantaineplicht. Het voorstel regelt, in afwijking van de algemene bepaling van artikel 58e Wpg, tevens dat het niet mogelijk is om naast deze uitgezonderde categorieën voor Europees Nederland in individuele gevallen ontheffing te verlenen. Het samenspel van deze bepalingen bepaalt de reikwijdte van de voorgestelde quarantaineplicht. De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. Uitgezonderde categorieën personen

Op grond van het wetsvoorstel gaat degene die Europees Nederland inreist en voor inreis verbleef in een aangewezen hoogrisicogebied, onverwijld na inreis in thuisquarantaine.¹⁸ Deze verplichting is niet van toepassing op bij ministeriële regeling aangewezen categorieën van personen.¹⁹ Blijkens de toelichting zullen onder meer de volgende categorieën personen worden uitgezonderd:

- personen die slechts korte duur in Nederland verblijven of slechts korte duur in het hoogrisicogebied hebben verbleven;
- personen die na verblijf in een hoogrisicogebied eerst tenminste tien dagen hebben verbleven in een niet-hoogrisicogebied; en
- categorieën van personen voor wie het om privé of zakelijke redenen noodzakelijk is om frequent de grens te passeren.

De laatste groep betreft volgens de toelichting bijvoorbeeld grenswerkers, -studenten en -scholieren, bepaalde werknemers in het personen- en goederenvervoer, en co-ouders of mantelzorgers in grensoverschrijdende situaties.²⁰ Deze categorieën overlappen in ieder geval deels met de categorieën reizigers in aanbeveling 2020/1475 van de Raad van de Europese Unie van wie niet onverkort mag worden geëist dat zij in quarantaine gaan.²¹ De toelichting gaat niet in op deze laatste categorie.

Nu de toelichting aangeeft dat deze groepen in ieder geval zullen worden uitgezonderd, rijst de vraag

¹⁷ Noottekst ontbreekt.

¹⁸ Voorgesteld artikel 58nb, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid.

¹⁹ Voorgesteld artikel 58nb, vierde lid en onder a, van de Wet publieke gezondheid.

²⁰ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.

²¹ Nr. 19 van Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad van 13 oktober 2020 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie (PbEU 2020 L 337).



waarom deze uitzonderingen niet reeds in de wet zelf worden opgenomen. Blijkens de toelichting is de reden voor de voorgestelde delegatie aan de minister om meer flexibel te kunnen inspelen op onvoorziene of gewijzigde omstandigheden. Dat acht de regering enerzijds noodzakelijk met het oog op de bestrijding van de epidemie, maar anderzijds ook met het oog op de belangen van betrokkenen. Het is immers noodzakelijk om snel af te schalen en de quarantaineplicht niet (langer) van toepassing te laten zijn als daartoe met het oog op de bestrijding van de epidemie geen noodzaak meer bestaat, zo vermeldt de toelichting.²²

De Afdeling acht deze argumentatie niet overtuigend. Mede gezien het feit dat het wetsvoorstel diverse grondrechten juridisch vergaand beperkt (zie hiervoor punt 1) is het noodzakelijk dat de reikwijdte van de quarantaineplicht zo veel mogelijk in de wet zelf wordt geregeld. Vanuit dit oogpunt is opname van nu reeds voorzienbare uitzonderingen in de wet aangewezen, waaronder de uitzonderingen die worden aanbevolen door de Raad van de Europese Unie. De door de regering bepleite flexibiliteit is alleen nodig voor nog niet voorzienbare categorieën die op een later moment moeten worden uitgezonderd. De delegatiegrondslag zou zich daartoe moeten beperken.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel in die zin aan te passen.

b. Ontheffing quarantaineplicht

Voor een eventuele quarantaineplicht in Caribisch Nederland is voorzien in een bevoegdheid voor de gezaghebber om in een individueel geval ontheffing te verlenen van de quarantaineplicht. Ontheffing kan plaatsvinden na advies van de geneeskundige die belast is met de infectieziektebestrijding.²³ De reden voor deze ontheffingsbevoegdheid is blijkens de toelichting dat zich onvoorziene situaties voor kunnen doen waarin snel handelen geïndiceerd is. De daardoor ingegeven ontheffingsbevoegdheid is belegd bij de gezaghebber, omdat deze de specifieke lokale omstandigheden het beste kent.²⁴

De Afdeling constateert dat het wetsvoorstel deze ontheffingsmogelijkheid voor de quarantaineplicht in Europees Nederland niet heeft gecreëerd. De vraag is of dit juist is. Ook in Europees Nederland kunnen zich immers onvoorziene situaties voordoen waarin in individuele gevallen snelle actie geboden is. En ook daar kent de burgemeester de specifieke lokale omstandigheden het beste. Dit is ook de achtergrond van de bestaande bevoegdheid voor burgemeesters om ontheffing te verlenen van bepaalde bepalingen in het tijdelijke Hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid.²⁵

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom de individuele ontheffingsmogelijkheid niet noodzakelijk is voor Europees Nederland en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

3. Rechtsbescherming

a. Inleiding

Een quarantaineplichtige kan de burgerlijke rechter schriftelijk verzoeken om opheffing van de quarantaineverplichting op de grond dat deze verplichting niet op hem van toepassing zou zijn.²⁶ Hiervoor voorziet het wetsvoorstel in een spoedprocedure.

De Afdeling onderschrijft de keuze voor een spoedprocedure, nu dit vanuit grond- en mensenrechtelijk perspectief vereist is.²⁷ Zij heeft er op zichzelf begrip voor dat daarvoor aansluiting is gezocht bij het systeem van rechtsbescherming zoals dat geldt bij oplegging van de bestaande, reguliere quarantainemaatregel.²⁸ Het is op grond van het wetsvoorstel echter tegelijkertijd mogelijk om via de bestuursrechter de quarantaineverplichting te laten toetsen. Mede met het oog daarop heeft de Afdeling verschillende vragen.

b. Concentratie van rechtsbescherming

Naast de burgerlijke rechter die in een in het wetsvoorstel geregelde verzoekschriftprocedure kan oordelen over de rechtmatigheid van de thuisquarantaine, voorziet het wetsvoorstel ook in twee bestuursrechtelijke rechtsingangen. Een persoon kan bezwaar en beroep instellen tegen een sanctie die wordt opgelegd wegens overtreding van de thuisquarantaineplicht. In deze procedure kan de

²² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.

²³ Voorgesteld artikel 58ng, derde lid, van de Wet publieke gezondheid.

²⁴ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.4.

²⁵ Artikel 58e, derde lid, van de Wet publieke gezondheid; Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 25.

²⁶ Voorgesteld artikel 58nc, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid.

²⁷ Dit volgt uit artikel 5, vierde lid, van het EVRM en artikel 15, tweede lid, van de Grondwet.

²⁸ Artikel 35 van de Wet publieke gezondheid; Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.



rechter eveneens een oordeel geven over de rechtmatigheid van de quarantaineplicht.²⁹ Daarnaast is het besluit van de minister tot aanwijzing van een of meerdere hoogrisicogebieden een concretiserend besluit van algemene strekking, waartegen ook bezwaar en beroep openstaat.³⁰ Er zijn dus drie verschillende rechtsingangen die alle drie kunnen leiden tot een rechterlijke uitspraak over de rechtmatigheid van de thuisquarantaine. Afhankelijk van de situatie is daarbij de burgerlijke rechter of de bestuursrechter bevoegd.

Gelet op het voorgaande rijst de vraag of het niet wenselijk is de bevoegdheid om te oordelen over de rechtmatigheid van de quarantaine in handen te leggen van één rechter. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting aandacht aan te besteden.

c. Afzien van horen

Het wetsvoorstel regelt dat in de verzoekschriftenprocedure onder omstandigheden kan worden afgezien van het horen van de verzoeker. Dit is mogelijk indien de 'indiener niet beschikbaar was op het door de rechter vastgestelde tijdstip waarop het horen plaatsvindt'.³¹

De Afdeling merkt op dat de verzoeker ten tijde van het verzoek in verplichte thuisquarantaine is. Daarnaast vindt het horen altijd plaats via een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel. Onder die omstandigheden is niet goed denkbaar dat, ook gelet op het feit dat de procedure op initiatief van de quarantaineplichtige plaatsvindt, sprake kan zijn van een situatie waarin de verzoeker niet beschikbaar zou zijn voor het horen. Dit kan alleen aan de orde zijn als de verzoeker hier zelf niet aan meewerkt. Uitsluitend in zo'n geval zou het achterwege laten van het horen toelaatbaar zijn, gelet op de ernst van de maatregel in kwestie.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

4. Inreizen met eigen vervoer

Naast de verplichte thuisquarantaine regelt het wetsvoorstel ook dat reizigers die met eigen vervoer Nederland inreizen vanuit een hoogrisicogebied, verplicht kunnen worden bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag. Voorts regelt het wetsvoorstel dat ook deze reizigers na hun inreis in thuisquarantaine moeten. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Handhaving testbewijs

Reizigers die Nederland in willen reizen zijn op basis van de bestaande wetgeving bij gebruik van bedrijfsmatig personenvervoer verplicht om hun negatieve testuitslag te tonen aan de aanbieder hiervan. De aanbieder mag geen reizigers toelaten die geen negatieve testuitslag kunnen overleggen.³² Hiermee bestaat voor deze vorm van inreizen een sluitend systeem waarbij voorkomen wordt dat mensen inreizen zonder negatieve test.³³ Voor reizigers met eigen vervoer ligt dit veel lastiger. De toelichting stelt dat deze personen hun negatieve testuitslag moeten tonen aan een toezichthouder. Indien een reiziger geen negatieve testuitslag kan tonen, kan daartegen strafrechtelijk worden opgetreden door oplegging van een geldboete.

Personen die met eigen vervoer inreizen zullen dit in de meeste gevallen doen via de weg, komend vanuit de buurlanden Duitsland of België. Omdat er geen sprake is van structurele grenscontroles bij deze grenzen, zou op een andere manier moeten worden voorzien in controle of per eigen vervoer inkomende reizigers zich aan de verplichting houden. De toelichting geeft op dit punt alleen aan dat deze reizigers in de grensstreken kunnen worden gecontroleerd. Blijkens de toelichting gaat het hier niet om een grenscontrole, maar om een controle op de naleving van de verplichtingen van de thans voorgestelde artikelen 58nd en 58pa, eerste lid, van de Wpg. De toelichting gaat niet in op de vraag in welke mate het daadwerkelijk mogelijk zal zijn om dergelijke controles te houden, welk percentage van het binnen reizend verkeer gecontroleerd kan worden en wie dit gaat uitvoeren. Daarmee is vooralsnog niet aannemelijk gemaakt dat deze plicht effectief gehandhaafd kan worden.

Handhaving wordt des te lastiger in het geval onze buurlanden op enig moment niet langer zijn

²⁹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

³⁰ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2. Zie ook het Besluit aanwijzing hoogrisicogebieden (Stcrt. 2021, 1713).

³¹ Voorgesteld artikel 58nc, vierde lid, van de Wet publieke gezondheid.

³² Artikel 58p van de Wet publieke gezondheid.

³³ Uitgezonderd diegenen die op grond van de hardheidsclausule niet aan deze verplichting hoeven te voldoen.



aangewezen als hoog-risicogebied maar bijvoorbeeld hun buurlanden nog wel. In dat geval kan het bijvoorbeeld zo zijn dat een reiziger die uit Polen komt nog wel een testverplichting heeft, maar iemand die uit Duitsland komt niet meer. Uit de toelichting blijkt niet of en op welke wijze bij de controles in de grensstreek achterhaald kan worden waar de reiziger die met eigen vervoer inreist daadwerkelijk verblijf heeft gehouden. Ook is niet duidelijk hoe gehandeld moet worden indien een reiziger eerst een aantal dagen in een aangewezen hoog-risicogebied is geweest, daarna een aantal dagen in een niet aangewezen gebied en vervolgens Nederland in wil reizen.

b. Quarantaineverplichting

De reiziger zal bij inreis met eigen vervoer op grond van het wetsvoorstel ook moeten beschikken over een quarantaineverklaring. Dit is een verklaring waarin de reiziger verklaart dat hij na inreis in Nederland onverwijld in thuisquarantaine zal gaan dan wel dat hij tot een van de categorieën van personen behoort die krachtens de wet zijn uitgezonderd van de thuisquarantaineplicht (zie hiervoor punt 2a).

Het uitgangspunt is blijkens de toelichting dat de quarantaineverklaring digitaal kan worden ingevuld door op een website bepaalde gegevens in te vullen. Na het invullen van de gegevens op de website verkrijgt de betrokkene een digitale bevestiging van de quarantaineverklaring of kan hij de verklaring downloaden of printen. Voor wie niet beschikt over digitale middelen of voldoende vaardigheden om daarmee om te gaan, is een papieren quarantaineverklaring ook mogelijk, aldus de toelichting. Voor het geval ten tijde van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de digitale voorziening nog niet operationeel is, voorziet het voorstel erin dat reizigers die met gebruikmaking van bedrijfsmatig personenvervoer Nederland inreizen, kunnen worden verplicht om een papieren quarantaineverklaring af te geven aan de vervoerder. In andere gevallen kan de reiziger worden verplicht zijn papieren quarantaineverklaring af te geven aan een toezichthouder.

Gelet op het voorgaande rijst ook hier de vraag of voor reizigers die met eigen vervoer het land inreizen de mogelijkheid bestaat om deze plicht, inclusief de thuisquarantaine zelf, effectief te handhaven. Dit geldt te meer nu niet voor alle uitzonderingen waaraan gedacht wordt, bewijsstukken kunnen worden overlegd waarmee een reiziger kan aantonen dat hij behoort tot een uitgezonderde categorie. De Afdeling wijst daarbij bijvoorbeeld op een persoon die de grens moet passeren voor mantelzorg.

c. Conclusie

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling om in de toelichting dragend te motiveren of sprake is van een effectief systeem van handhaving van de test- en quarantaineverplichting voor reizigers met eigen vervoer. Indien dit niet mogelijk blijkt adviseert de Afdeling van dit onderdeel van het wetsvoorstel af te zien.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet publieke gezondheid vanwege de invoering van aanvullende maatregelen voor het internationaal personenverkeer in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om de Wet publieke gezondheid te wijzigen in verband met de invoering van aanvullende maatregelen voor het internationaal personenverkeer in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling Advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet publieke gezondheid wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 58a wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

thuisquarantaine: de krachtens artikel 58nb of 58ng geldende verplichting voor een reiziger om op een bepaalde locatie te verblijven in verband met de bestrijding van de epidemie;

B

Na artikel 58n worden zes artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 58nb Quarantaineplicht Europees Nederland

1. Degene die het Europese deel van Nederland inreist en voor inreis heeft verbleven in een door Onze Minister aangewezen gebied in het buitenland of, indien door Onze Minister aangewezen, in Bonaire, Sint Eustatius of Saba, gaat onverwijld na inreis gedurende een ononderbroken periode van een bij ministeriële regeling te bepalen aantal dagen in thuisquarantaine op zijn woonadres of het krachtens artikel 58nd opgegeven adres van een verblijfplaats.
2. Het bij ministeriële regeling te bepalen aantal dagen van de thuisquarantaine bedraagt ten hoogste 14 dagen.
3. In afwijking van het eerste lid, eindigt de periode van thuisquarantaine op het moment dat de betrokkene beschikt over een testuitslag waaruit blijkt dat hij zich na het verstrijken van een bij ministeriële regeling te bepalen aantal dagen na het moment van inreis heeft laten testen en op het moment van testen niet was geïnfecteerd met het virus SARS-CoV-2. De betrokkene bewaart de testuitslag gedurende het resterende aantal dagen van de periode, bedoeld in het eerste lid, en toont deze op verzoek aan een toezichthouder.
4. De verplichting van het eerste lid is:
 - a. niet van toepassing op bij ministeriële regeling aangewezen categorieën van personen;
 - b. niet of niet langer van toepassing ingeval van en voor de duur van een noodsituatie als gevolg waarvan de betrokkene genoodzaakt is zich aan thuisquarantaine te onttrekken.
5. De thuisquarantaine kan, behoudens ingeval van een noodsituatie als bedoeld in het vorige lid, uitsluitend worden onderbroken ten behoeve van en voor de duur van het laten testen op infectie met het virus SARS-CoV-2.
6. Bij ministeriële regeling worden nadere eisen gesteld aan de test, bedoeld in het derde lid, die in elk geval betrekking hebben op:
 - a. de vaststelling van de identiteit van de geteste persoon;
 - b. het type test dat is uitgevoerd;
 - c. de wijze waarop de testuitslag wordt aangetoond.



7. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent het bepaalde in het eerste en derde lid.
8. Dit artikel laat de toepassing van artikel 35 onverlet.

Artikel 58nc Verzoekschriftenprocedure

1. De in artikel 58nb, eerste lid, bedoelde persoon kan de burgerlijke rechter schriftelijk verzoeken om opheffing van de ten aanzien van hem geldende verplichting om in thuisquarantaine te gaan op de grond dat deze verplichting niet op hem van toepassing is.
2. Het verzoekschrift wordt ingediend bij de voorzieningenrechter van de rechtbank binnen wiens rechtsgebied de woon- of verblijfplaats, bedoeld in artikel 58nb, eerste lid, van de indiener van het verzoekschrift is gelegen. Voor de behandeling van het verzoekschrift wordt geen griffierecht geheven. Artikel 46 is van overeenkomstige toepassing.
3. In aanvulling op artikel 278, eerste lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bevat het verzoekschrift het e-mailadres en telefoonnummer waarop de verzoeker bereikbaar is en eventuele bewijsstukken die het verzoek ondersteunen.
4. Voordat op het verzoekschrift wordt beslist, hoort de rechter de indiener van het verzoekschrift door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel, tenzij de indiener niet beschikbaar was op het door de rechter vastgestelde tijdstip waarop het horen plaatsvindt. Artikel 41, derde lid, is van toepassing.
5. De rechter beslist zo spoedig mogelijk op het verzoek, doch uiterlijk binnen drie dagen te rekenen vanaf de dag na die van het indienen van het verzoekschrift.

Artikel 58nd Quarantaineverklaring

Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat op de in artikel 58nb, eerste lid, bedoelde persoon een verplichting rust om:

- a. een papieren of digitale verklaring naar waarheid in te vullen, waarin hij verklaart dat hij na inreis onverwijld in thuisquarantaine zal gaan op zijn woonadres of het opgegeven adres van een verblijfplaats, dan wel behoort tot een van de categorieën van personen, bedoeld in artikel 58nb, vierde lid, en om daarbij de in die regeling te bepalen gegevens aan Onze Minister te verstrekken;
- b. bij inreis te beschikken over een papieren verklaring of een bevestiging van een digitaal ingevulde verklaring als bedoeld in onderdeel a, zo nodig vergezeld van in die regeling aangewezen bescheiden indien het gaat om een persoon die verklaart dat hij behoort tot een van de categorieën van personen, bedoeld in artikel 58nb, vierde lid;
- c. de verklaring of bevestiging en eventuele bescheiden op verzoek te tonen aan een toezichthouder;
- d. de verklaring of bevestiging en eventuele bescheiden te bewaren tot een bij ministeriële regeling te bepalen tijdstip.

Artikel 58ne Gegevensverwerking

1. In het kader van de taak van Onze Minister, bedoeld in artikel 7, eerste lid, en ter monitoring van de naleving van de verplichting van artikel 58nb, eerste lid, is Onze Minister bevoegd tot verwerking van de krachtens de artikelen 58nd of 58nf verstrekte gegevens van een in artikel 58nb, eerste lid, bedoelde persoon.
2. Indien bij Onze Minister het vermoeden bestaat dat een in artikel 58nb, eerste lid, bedoelde persoon de op hem rustende verplichting tot thuisquarantaine niet naleeft, doet Onze Minister daarvan melding aan de burgemeester van de gemeente waar de woon- of verblijfplaats van die persoon is gelegen.
3. Onze Minister, de burgemeester en de bij of krachtens deze wet aangewezen toezichthouders zijn bevoegd tot het verwerken en onderling uitwisselen van een melding als bedoeld in het tweede lid, en de krachtens de artikelen 58nd of 58nf verstrekte gegevens van een in artikel 58nb, eerste lid, bedoelde persoon, voor zover dit noodzakelijk is voor het toezicht op en de handhaving van de naleving van artikel 58nb, eerste lid.
4. De krachtens de artikelen 58nd of 58nf verstrekte gegevens worden door Onze Minister niet



langer bewaard dan de krachtens artikel 58nb, eerste lid, bij ministeriële regeling bepaalde duur van de thuisquarantaine.

Artikel 58nf Aanvullende gegevensverstrekking papieren quarantaineverklaring

Met het oog op het toezicht op en de handhaving van de naleving van artikel 58nb, eerste lid, kan bij ministeriële regeling worden bepaald dat:

- a. op de in artikel 58nb, eerste lid, bedoelde persoon die bij inreis in Nederland gebruik maakt van bedrijfsmatig personenvervoer als bedoeld in artikel 58p, een verplichting rust om een in artikel 58nd bedoelde papieren verklaring op verzoek te verstrekken aan de aanbieder van personenvervoer of een toezichthouder;
- b. op de in onderdeel a bedoelde aanbieder van bedrijfsmatig personenvervoer een verplichting rust om een aan hem krachtens onderdeel a verstrekte verklaring in te nemen en deze verklaring te verstrekken aan de voorzitter van de veiligheidsregio;
- c. op de voorzitter van de veiligheidsregio een verplichting rust om een aan hem krachtens onderdeel b verstrekte verklaring op verzoek aan Onze Minister te verstrekken of te vernietigen;
- d. op een toezichthouder een verplichting rust om een aan hem krachtens onderdeel a verstrekte verklaring op verzoek aan Onze Minister te verstrekken of te vernietigen;
- e. op de aanbieder van bedrijfsmatig personenvervoer als bedoeld in artikel 58p waarvan een in artikel 58nb, eerste lid, bedoelde persoon bij inreis in Nederland gebruik maakt, een verplichting rust om de bij de aanbieder beschikbare persoonsidentificerende gegevens en het telefoonnummer van die persoon op verzoek te verstrekken aan Onze Minister.

Artikel 58ng Quarantaineplicht Caribisch Nederland

1. Bij ministeriële regeling kan, na overleg met de gezaghebber, worden bepaald dat op degene die reist tussen Bonaire, Sint Eustatius of Saba of een van deze eilanden inreist en voor inreis heeft verbleven in het Europese deel van Nederland of in een door Onze Minister, na overleg met de gezaghebber, aangewezen gebied in het buitenland, een verplichting rust om onverwijld na inreis gedurende een ononderbroken periode van een bij ministeriële regeling te bepalen aantal dagen in thuisquarantaine te gaan op zijn woonadres of het krachtens artikel 58nd opgegeven adres van een verblijfplaats.
2. Indien toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, zijn de artikelen 58nb, tweede tot en met zevende lid, en 58nc tot en met 58nf van overeenkomstige toepassing, tenzij bij ministeriële regeling anders is bepaald.
3. In de regeling, bedoeld in het eerste lid, kan worden bepaald dat de gezaghebber met het oog op bijzondere omstandigheden in een individueel geval ontheffing kan verlenen van het bepaalde bij of krachtens het eerste lid. Aan de ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden. Artikel 58e, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.
4. Dit artikel laat de toepassing van artikel 35 onverlet.

C

Artikel 58p wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt 'Personenvervoer' vervangen door 'Bedrijfsmatig personenvervoer' en in het eerste, tweede en derde lid wordt 'personenvervoer' telkens vervangen door 'bedrijfsmatig personenvervoer'.

2. Het derde lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In onderdeel a wordt 'indien de reiziger een testuitslag kan tonen aan de aanbieder van personenvervoer en een toezichthouder, waaruit blijkt dat hij op het moment van testen niet was geïnfecteerd met het virus SARS-CoV-2' vervangen door 'indien de reiziger een testuitslag waaruit blijkt dat hij op het moment van testen niet was geïnfecteerd met het virus SARS-CoV-2 of een verklaring als bedoeld in artikel 58nd, eventueel vergezeld van bescheiden als bedoeld in dat artikel, kan tonen aan de aanbieder van bedrijfsmatig personenvervoer en een toezichthouder'.

b. In onderdeel b komt na 'SARS-CoV-2,' het woord 'en' te vervallen en wordt aan het slot ingevoegd 'en om de testuitslag te bewaren tot een bij ministeriële regeling te bepalen tijdstip'.

3. Het vijfde lid komt te luiden:



5. Een regeling als bedoeld in het derde lid, onderdeel a, is niet van toepassing op degene die wegens overmacht niet kan beschikken over een of meerdere van de in dat artikellid, onderdeel a, genoemde bescheiden.

4. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Ten aanzien van inreis in Bonaire, Sint Eustatius of Saba geschiedt de aanwijzing van gebieden, bedoeld in het derde lid, na overleg met de gezaghebber.

D

Na artikel 58p wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 58pa

1. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat op de reiziger die vertrekt vanuit een door Onze Minister aangewezen gebied in het buitenland of reist tussen het Europese deel van Nederland, Bonaire, Sint Eustatius of Saba, anders dan met gebruikmaking van bedrijfsmatig personenvervoer als bedoeld in artikel 58p, een verplichting rust om bij inreis in Nederland te beschikken over een testuitslag waaruit blijkt dat hij op het moment van testen niet was geïnfecteerd met het virus SARS-CoV-2, om die testuitslag op verzoek te tonen aan een toezichthouder en om die testuitslag te bewaren tot een bij ministeriële regeling te bepalen tijdstip.
2. In een regeling als bedoeld in het eerste lid worden eisen gesteld met betrekking tot de test, die in elk geval betrekking hebben op:
 - a. de vaststelling van de identiteit van de geteste persoon;
 - b. het type test dat is uitgevoerd;
 - c. de wijze waarop de testuitslag wordt aangetoond;
 - d. de termijn waarbinnen de test moet zijn uitgevoerd ten opzichte van het moment van inreis in Nederland.
3. Ten aanzien van inreis in Bonaire, Sint Eustatius of Saba geschiedt de aanwijzing van gebieden, bedoeld in het eerste lid, na overleg met de gezaghebber.

E

In artikel 58u, vierde lid, wordt aan het slot ingevoegd ‘, of ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens artikel 58nb, eerste lid’.

F

In artikel 68bis, eerste lid, onderdeel b, wordt na ‘58l, tweede lid, eerste of tweede zin’ ingevoegd ‘58nd’ en na ‘58p, eerste of tweede lid,’ ingevoegd ‘58pa, eerste lid,’.

ARTIKEL II

Indien het bij koninklijke boodschap van *[datum]* ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met een sluitingsbevoegdheid ten aanzien van publieke en besloten plaatsen wegens een uitbraak *[kamerstuknummer]* tot wet is of wordt verheven en die wet eerder in werking is getreden of treedt dan deze wet, wordt in artikel I, onderdeel B, van deze wet in de aanhef ‘artikel 58n’ gewijzigd in ‘artikel 58na’.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.



Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Sinds begin 2020 is in Nederland sprake van een epidemie van covid-19. Onderdeel van de bestrijding daarvan vormt het zoveel als mogelijk voorkomen van de import en verspreiding van het virus SARS-CoV-2 (hierna: het virus) in Nederland door inkomende reizigers uit het buitenland. Al lange tijd geldt een inreisverbod voor niet-essentiële reizen uit bepaalde derde landen naar de Europese Unie. Ook geldt al lange tijd dat niet-noodzakelijke reizen naar en vanuit gebieden waar een verhoogd risico op besmetting geldt, worden afgeraden en dat reizigers uit die gebieden dringend wordt geadviseerd om bij binnenkomst in Nederland in thuisquarantaine te gaan. Sinds eind 2020 geldt voor alle vlieg-, boot-, intercitytrein- en internationale busreizigers uit aangewezen hoogrisicogebieden dat zij om te worden toegelaten tot het vervoermiddel moeten beschikken over een negatieve testuitslag.¹ Voor reizigers per vliegtuig of boot geldt in beginsel een dubbele testverplichting; zij moeten ook beschikken over een negatieve uitslag van een antigeentest² (hierna: sneltest).

Dit wetsvoorstel bevat aanvullende maatregelen ten opzichte van de bestaande maatregelen die gelden voor reizigers uit aangewezen hoogrisicogebieden. Allereerst wordt met het wetsvoorstel geregeld dat reizigers die in een aangewezen hoogrisicogebied hebben verbleven en met eigen vervoer Nederland inreizen, ook verplicht kunnen worden bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag. Nu geldt dit alleen nog voor reizigers die gebruik maken van bedrijfsmatig personenvervoer. Ten tweede wordt met het wetsvoorstel voor Europees Nederland voorzien in een algemene quarantaineplicht tot thuisquarantaine voor reizigers die voor inreis in een aangewezen hoogrisicogebied hebben verbleven, en voor Caribisch Nederland in de mogelijkheid om zodanige plicht van toepassing te achten.

Hierna zal eerst worden ingegaan op de aanleiding van de voorgestelde maatregelen (§ 2) en op de hoofdlijnen van het wetsvoorstel (§ 3). Daarna wordt ingegaan op de uitvoering, de monitoring, het toezicht en de handhaving (§ 4), de beperkingen die de voorgestelde maatregelen met zich brengen in verhouding tot verschillende grond- en mensenrechten (§ 5) en de verhouding tot andere regelgeving (§ 6). Het algemene deel van de toelichting wordt afgesloten met een paragraaf over advies en consultatie (§ 7) en de financiële en regeldrukgevolgen (§ 8). Omwille van de leesbaarheid wordt in de toelichting de inkomende reiziger aangeduid als de 'reiziger', ook indien de situatie na inreis wordt beschreven.

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

2. Aanleiding van de voorgestelde maatregelen

Reeds vanaf het begin van de epidemie heeft het Outbreak Management Team (hierna: OMT) aangegeven dat verplaatsingen van groepen mensen, zoals toeristenstromen, ongewenst zijn.³ Om reisbewegingen te beperken geldt al lange tijd een inreisverbod voor niet-essentiële reizen uit bepaalde derde landen naar de Europese Unie. Ook geldt al lange tijd dat niet-noodzakelijke reizen naar en vanuit gebieden waar een verhoogd risico op besmetting geldt, worden afgeraden en dat reizigers uit die gebieden dringend wordt geadviseerd om bij binnenkomst in Nederland in thuisquarantaine te gaan.

In het 73e OMT-advies (deel 2) van 29 juli 2020⁴ doet het OMT het dwingende advies om reizigers uit risicolanden of risicogebieden bij aankomst in Nederland in thuisquarantaine te laten gaan. Volgens het OMT is sprake van een grote mate van vrijblijvendheid bij het quarantaineadvies voor reizigers uit 'oranje' gebieden, ondanks dat dit 'dringend' wordt geadviseerd. Er is geen registratiesysteem en de

¹ Op dit moment betreft dit een negatieve uitslag van een NAAT-test. Dit een omschrijving van een groep testen die geschikt zijn om vast te stellen of een persoon besmet is met het virus. Hieronder vallen onder meer de PCR- en LAMP-test, die in de GGD-teststraten en op andere testlocaties worden gebruikt. Een PCR (polymerase chain reaction)-test toont de aanwezigheid van een stukje genetisch materiaal van het virus aan in neus- en keelslijm. De LAMP (loop-mediated isothermal amplification)-test is een soort PCR-test, maar de test is sneller dan de meeste PCR-testen. Net als bij een PCR-test werkt de LAMP-test door het vermenvuldigen of kopietjes maken van een stukje genetisch materiaal, maar dat gebeurt op een andere manier dan bij een 'reguliere' PCR-test.

² De antigeentest toont aan of er antigenen van het virus in neus- en keelslijm aanwezig zijn. Antigenen zijn stukjes van het virus (eiwitten) die een afweerreactie in het lichaam kunnen opwekken. De test geeft snel resultaat en kan ook buiten een laboratorium worden gebruikt, maar is minder gevoelig dan de PCR-test.

³ Advies van 30 maart 2020 naar aanleiding van het 62e OMT (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 200).

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 468.



quarantaine wordt niet dwingend opgelegd. Het OMT adviseert om deze reizigers – zowel binnenkomend via het luchtruim als over het water en de weg – op enigerlei wijze te registreren, en via dit systeem ook een goed overzicht en een adequate informatievoorziening over de quarantaine te borgen. Tevens adviseert het OMT steekproefsgewijze controle van de quarantaine om de vrijblijvendheid te beperken. Het advies van het OMT heeft geleid tot verkenning van de mogelijkheden op dit punt. Daarnaast is om naleving van de quarantaine te bevorderen ingezet op intensivering van de communicatie hierover.⁵

In een brief van 11 augustus 2020 inzake ‘Update bron- en contactonderzoek en quarantaine’⁶ heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) het voornemen geuit om de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg) zodanig te wijzigen dat aan een reiziger, vanwege het enkele feit dat deze in een hoog risicogebied heeft verbleven, een quarantaineplicht kan worden opgelegd. In de aangenomen motie-Jetten c.s. van 12 augustus 2020 is echter verzocht om ‘op dit moment geen nieuwe wettelijke quarantaine-verplichtingen en daarmee samenhangende strafbaarstellingen te introduceren voor mensen die in beeld zijn bij bron- en contactonderzoek, en bestaande mogelijkheden voor quarantaine-verplichtingen en daarmee samenhangende strafbaarstellingen vooralsnog alleen in te zetten bij positief geteste mensen, indien alle andere (vrijwillige) middelen uitgeput zijn’.⁷

In het 74e OMT-advies van 17 augustus 2020⁸ stelt het OMT dat het beleidsmaatregelen ondersteunt die onder meer nodig zijn voor het meewerken aan quarantaineregels, ook indien deze een dwingend karakter zouden hebben. Volgens het OMT moeten de eventuele dwingende maatregelen zo worden ingericht dat niet de compliance van testen, bron- en contactonderzoek en quarantaine of isolatie in het geding komt.

De motie-Jetten c.s. noopte evenwel tot terughoudendheid bij het introduceren van een wettelijke quarantaineplicht. Sindsdien is er voor het verbeteren van de quarantain naleving veel aandacht besteed aan het ondersteunen van mensen die bereidwillig zijn om in thuisquarantaine te gaan, maar daarbij hindernissen ervaren. Daarvoor zijn verschillende sociale- en communicatie-initiatieven opgezet, alsmede lopende initiatieven verzameld en door goede communicatie beter toegankelijk gemaakt. Zo krijgt iedereen die wordt geadviseerd om in quarantaine te gaan, via de gemeentelijke gezondheidsdienst (hierna: GGD), gemeente of bij de informatieverstrekking aan de reizigers (een link naar) de Quarantainegids waarin gewezen wordt op de mogelijkheden voor ondersteuning tijdens de quarantaine.⁹

In het 79e OMT-advies van 6 oktober 2020¹⁰ overweegt het OMT dat in de zomer meerdere uitbraakclusters werden gezien vanwege teruggekeerde vakantiegangers die besmet raakten in het buitenland. Dit leidde tot introductie van nieuwe virusstammen. Het OMT wijst er verder op dat sequentieanalyse van het virus laat zien dat de uit het buitenland (bijvoorbeeld België, Zwitserland, Spanje) geïmporteerde stammen tot verdere verspreiding in Nederland hebben geleid. Dit geeft volgens het OMT aan dat introductie van het virus vanuit het buitenland een rol speelt bij de toename van het aantal gevallen en epidemiologie in Nederland.

In de ‘Stand van zaken brief Covid-19’ van de minister van VWS van 13 oktober 2020¹¹ is aangegeven dat verkend wordt op welke wijze het verplicht opleggen van een quarantainemaatregel als spreekwoordelijke stok achter de deur kan fungeren. Daartoe wordt onderzocht hoe de huidige quarantainemaatregel van artikel 35 van de Wpg benut kan worden en of een bestuursrechtelijk handhavingstraject mogelijk zou zijn. Ten aanzien van reizigers uit risicogebieden is in de brief herhaald dat het dringende advies tot thuisquarantaine een belangrijke maatregel is om import van het virus uit het buitenland tegen te gaan. Een goede naleving van de quarantainemaatregel voor reizigers uit deze gebieden is daarom essentieel. Reizigers worden hier op verschillende manieren over geïnformeerd (via websites zoals Wijsopreis, matrixborden langs de weg bij grensovergangen en voor reizigers per vliegtuig via een brief). Ook wordt de mogelijkheid om een registratiesysteem voor reizigers uit risicogebieden voor alle vervoersmodaliteiten op te zetten verkend. In de brief is vermeld dat uit een verkenning is gebleken dat aan het verplichten van reizigers uit hoogrisicogebieden om in quarantaine te gaan op basis van de Wpg nog juridische haken en ogen zitten.

Het OMT geeft in zijn 82e advies van 27 oktober 2020¹² opnieuw aan dat buitenlandse reizen en vakanties een risico voor import en verspreiding van het virus in Nederland vormen. Volgens het OMT

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 468.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 471.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 482.

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 504.

⁹ Beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2020/09/18/brochure-hulp-en-steun-bij-thuisquarantaine>

¹⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 624.

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 656.

¹² Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 659.



zijn in de zomervakantieperiode en de maanden daarna vele honderden, vooral jongere personen met covid-19 teruggekomen van een vakantie in het buitenland. Na de vakantieperiode nam het aantal besmettingen geïntroduceerd uit het buitenland af. Vanuit vakantiegangers is verdere verspreiding opgetreden. Hoe groot de impact op de epidemie is geweest, is volgens het OMT echter niet met zekerheid te bepalen. Het OMT vermeldt verder in het advies dat uit metingen van de Gedragsunit van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM) en de GGD is gebleken dat quarantaine adviezen na terugkomst van een reis naar een 'code oranjeland' slechts door een kwart (27%) van de reizigers werd nageleefd.¹³ Met het oog op de naderende wintervakantieperiode wijst het OMT op het belang van betere naleving van het dringende quarantaineadvies voor reizigers, zo mogelijk door registratie van reizigers na thuiskomst en actieve monitoring om handhaving te optimaliseren. Ook benadrukt het OMT in het advies dat sneltesten voor het vaststellen van een infectie bij aankomst, of voorafgaand van vertrek naar een ander land van beperkte waarde zijn omdat het slechts een momentopname betreft. Er dient duidelijk te worden gecommuniceerd dat een sneltest geen alternatief is voor quarantaine en dat de duur van de quarantaineperiode hierdoor niet wordt beïnvloed.

In het 85e OMT-advies van 9 november 2020¹⁴ wijst het OMT op het belang om nieuwe introducties van covid-19 door reizigers zoveel mogelijk te voorkomen. Omdat het volgens het OMT bekend is dat reizigers uit hoogrisicogebieden zich na aankomst in Nederland niet goed aan het quarantaineadvies houden, kan het vragen om een negatieve test voor aankomst of bij aankomst in Nederland een gedeelte van de besmette personen aan het licht brengen, en het dringende advies niet naar het buitenland te reizen onderstrepen. Het kan daarnaast de urgentie van monitoring van klachten en quarantaine benadrukken. Het OMT adviseert daarom om de mogelijkheid voor het vereisen van een negatieve testuitslag bij binnenkomst in Nederland voor alle reizigers (zowel van terugkerende Nederlanders als buitenlandse bezoekers aan Nederland) uit oranje of rode gebieden, te verkennen.

Het OMT benadrukt in zijn 87e advies van 16 november 2020¹⁵ opnieuw dat vakanties in het buitenland een bron van introducties blijken. In de zomer, maar ook het voorjaar hebben vakanties in het buitenland tot veel introducties in Nederland geleid. Het is belangrijk aandacht te hebben voor de risico's van reizen, en de consequenties van introducties van het virus in Nederland. Op de reisbestemming kan meer covid-19 voorkomen, of covid-19 optreden in een andere setting dan in Nederland. Het kan ook zijn dat mensen zich anders gedragen op de vakantiebestemming en algemene maatregelen minder goed opvolgen.

Begin december 2020 heeft de minister van VWS het 'Plan van aanpak Quarantaine' bekendgemaakt, met als pijlers de sociale ondersteuning van personen die in quarantaine gaan en de communicatie over de quarantaine.¹⁶ Voorbeelden van de aangeboden sociale ondersteuning zijn doorverwijzingen van de GGD naar hulplijnen en de inzet van quarantainecoaches van het Rode Kruis voor mensen die grote praktische of sociale problemen ervaren bij het thuisblijven (zo staan er via het netwerk Ready2Help 85.000 buddy's beschikbaar). Ook is er een 'Quarantaine Reischeck' waarmee een online hulpmiddel wordt geboden bij het maken van keuzes over reizen naar het buitenland. Voorbeelden van communicatie betreffen algemene publiekscampagnes en gerichte campagnes, onder ander voor jongeren en anderstaligen.¹⁷

In het 96e OMT-advies van 19 januari 2021¹⁸ wijst het OMT er op dat de (verdere) import van variantvirussen naar Nederland zo veel mogelijk moet worden tegengegaan. Daartoe adviseert het OMT onder meer dat voor reizen vanuit alle landen naar Nederland de reiziger, los van nationaliteit, een negatieve PCR-test kan overleggen, en een negatieve antigeensneltest afgenomen liefst direct voor vertrek (of bij binnenkomst). Bovendien adviseert het OMT het – liefst zonder meer verplicht – aanhouden van een quarantaineperiode van tenminste vijf dagen na binnenkomst, met de mogelijkheid van een test op de vijfde dag. Pas bij een negatieve test op de vijfde dag, is het risico dat een reiziger toch nog een variantvirus in Nederland introduceert, verminderd. Een dergelijk strakke aanpak is wat betreft het OMT dan equivalent aan een inreis- of vliegverbod of blokkade van internationale reisbewegingen.

¹³ Het RIVM heeft erop gewezen dat het hier gaat om personen die niet naar buiten zijn geweest. Onder de 63% van de reizigers die wel naar buiten zijn geweest, gaat het zowel om personen die de quarantaine in het geheel niet naleven als om personen die incidenteel toch naar buiten zijn geweest. Verwezen wordt naar de in paragraaf 3.1 beschreven notitie 'Naleven van quarantaine en isolatie' van het RIVM van 11 november 2020.

¹⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 713.

¹⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 713.

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/08/plan-van-aanpak-quarantaine>.

¹⁷ Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 874.

¹⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/21, 25 295, nr. 912.



Bij brieven van 20 januari 2021¹⁹ en 2 februari 2021²⁰ heeft de minister van VWS in reactie op voormeld OMT-advies de invoering van de hier aan de orde zijnde quarantaineplicht voor inkomende reizigers uit aangewezen hoogrisicogebieden aangekondigd, alsmede de uitbreiding van de verplichting voor die reizigers om bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag.²¹

In het 102e OMT-advies van 1 maart 2021²² benadrukt het OMT dat naleving van het test- en quarantainebeleid voor reizigers de belangrijkste interventie is voor het voorkomen van import en verdere verspreiding van (zorgwekkende varianten van) het virus en wijst het op het evidente belang van het tijdig inregelen van de naleving van quarantaine voordat de zomervakantie in Nederland begint.

Indien het wetsvoorstel in werking treedt zal op basis van de feiten en omstandigheden op dat moment worden beoordeeld of vanwege de invoering van de voorgestelde maatregelen andere maatregelen ten aanzien van inkomende reizigers uit aangewezen hoogrisicogebieden kunnen komen te vervallen.

3. Hoofdlijnen van het voorstel

3.1 Doel en noodzaak van de voorgestelde maatregelen

Dat het virus in Nederland rondwaart is helaas nog steeds een feit. In het kader van de bestrijding van de epidemie is het van belang om zoveel als mogelijk te voorkomen dat het aantal besmettingen in Nederland (verder) stijgt door de import en verspreiding van het virus als gevolg van inkomende reizigers uit het buitenland. Dit doel is van meet af aan onderdeel geweest van de bestrijding van de epidemie, maar is des te urgenter geworden sinds nieuwe zorgwekkende varianten van het virus in Nederland zijn aangetroffen. De import van de Britse variant van het virus heeft er immers toe geleid dat in Europees Nederland sprake is van twee epidemieën, een met de 'oude' variant van het virus en een met de Britse variant daarvan. Om de situatie in Nederland onder controle te krijgen is het noodzakelijk om het overslaan van besmettingen uit het buitenland – zowel van reeds in Nederland rondwarende virussen als van nieuwe varianten daarvan – zoveel als mogelijk tegen te gaan. Thans is dit noodzakelijk om de epidemie onder controle te krijgen en bij een verbetering van de epidemiologische situatie om te voorkomen dat de situatie weer verslechtert.

Zoals hiervoor al is vermeld, geldt een inreisverbod voor niet-essentiële reizen uit bepaalde derde landen naar de Europese Unie. Vlieg-, boot-, intercitytrein- en internationale busreizigers uit aangewezen hoogrisicogebieden moeten over een negatieve testuitslag beschikken om te worden toegelaten tot het vervoermiddel. Voor reizigers per vliegtuig of boot geldt in beginsel een dubbele testverplichting; zij moeten ook beschikken over een negatieve uitslag van een sneltest. Ten aanzien van sommige landen zijn vlieg- of aanmeerverboden van kracht (geweest) om reisverkeer en het daarmee gepaarde gaande risico op import van het virus geheel tegen te gaan.

Naast deze maatregelen is door het kabinet ingezet op 'zachte drang' in de vorm van het dringende advies om niet naar en vanuit gebieden met een verhoogd risico op besmetting te reizen als dat niet noodzakelijk is en voor reizigers uit dergelijke gebieden om na inreis in Nederland in thuisquarantaine te gaan. Daarbij is voorzien in verbetering van de communicatie hierover en in de mogelijkheid van sociale ondersteuning van personen tijdens quarantaine. De bereidheid van reizigers om na inreis in Nederland in thuisquarantaine te gaan, is echter te laag. In een notitie 'Naleven van quarantaine en isolatie' van het RIVM van 11 november 2020²³ is beschreven in hoeverre mensen thuis blijven als ze wegens een (mogelijke) covid-19 besmetting het advies krijgen in quarantaine of isolatie te gaan. Door de gedragsunit van het RIVM/GGD is onderzoek gedaan aan de hand van een gedragsvragenlijstonderzoek (eind september, begin oktober 2020), telefonische interviews (eind oktober) en literatuuronderzoek. Ten tijde van het onderzoek waren er zes situaties te onderscheiden waarin quarantaine of isolatie geïndiceerd is. De mate van naleven verschilt per situatie. De laagste nalevingsbereidheid (3 van de 10 respondenten) doet zich voor bij inkomende reizigers uit een hoogrisicogebied. Voor mensen met alleen klachten of een quarantaine advies om een andere reden (zoals inkomende reizigers uit een hoogrisicogebied), lijkt een lage risicoperceptie (eigen inschatting van de kans dat men zelf covid-19 heeft en/of dat aan anderen over kan dragen) in combinatie met: a) praktische zaken moeten regelen (boodschappen, apotheek, kinderen naar school brengen, hond uit moeten laten), b) een frisse neus willen/moeten halen om fysiek en mentaal fit te blijven, of c) niet de mogelijkheid ervaren om thuis te kunnen werken/werk af te kunnen zeggen (incl. financiële redenen) geregeld een

¹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 912.

²⁰ Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 950.

²¹ Zie ook de brieven van 23 februari 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 995) en 8 maart 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 1032).

²² Bijlage bij Kamerstukken II 2021/21, 25 295, nr. 1032.

²³ <https://www.rivm.nl/documenten/notitie-naleven-quarantaine-en-isolatie-advies>



reden te vormen om naar buiten gaan. Specifiek voor mensen die thuishkomen uit een hoogrisicogebied lijkt de risicoperceptie laag en is voor deze groep het nut van de maatregel niet evident. Respondenten geven bijvoorbeeld aan dat de kans om besmet te raken als klein wordt ingeschat omdat ze op een afgezonderde bestemming waren. Ook wordt met enige regelmaat genoemd dat het betreffende vakantiegebied een lagere besmettingsgraad kende dan Nederland. Een deel geeft aan het quarantaine advies na aankomst van vakantie 'onzinnig' te vinden en te vinden dat de maatregel niet op hen van toepassing is.

Uit de 10e meetronde van de gedragsunit van het RIVM/GGD (10-14 februari 2021) komt geen wezenlijk ander beeld naar voren. Volgens deze meetronde heeft 21% van de deelnemers die teruggekomen waren uit het buitenland, aangegeven thuis te zijn gebleven.²⁴

Het kabinet is van mening dat de lage nalevingsbereidheid van inkomende reizigers uit hoogrisicogebieden met betrekking tot het dringende quarantaineadvies een onaanvaardbaar risico oplevert voor de volksgezondheid in verband met de mogelijke import en verspreiding van – met name nieuwe varianten van – het virus in Nederland. Nu 'zachte drang' tot op heden niet voldoende effectief is gebleken, acht het kabinet het noodzakelijk om voor Europees Nederland het tot op heden geldende dringende quarantaineadvies om te zetten in een wettelijke verplichting voor inkomende reizigers uit aangewezen hoogrisicogebieden en om voor Caribisch Nederland te voorzien in de mogelijkheid om zodanige plicht van toepassing te achten. Deze maatregel wordt gecombineerd met de uitbreiding van de verplichting voor alle reizigers, ongeacht de wijze van vervoer, om bij inreis uit een aangewezen hoogrisicogebied te beschikken over een negatieve testuitslag.

Met deze twee voorgestelde maatregelen tezamen wordt een 'dam' om Nederland gebouwd die de instroom en verspreiding van het virus als gevolg van reisbewegingen zoveel als mogelijk moet voorkomen zonder dat het (noodzakelijke) reisverkeer onevenredig wordt belemmerd. De voorgestelde maatregelen zijn in lijn met aanbevelingen van de Raad van de Europese Unie (zie paragraaf 6) en vergelijkbaar met maatregelen die andere lidstaten van de Europese Unie zijn of worden genomen. De maatregelen zijn complementair. De verplichting van de negatieve testuitslag vermindert het risico dat een persoon die besmet is met het virus Nederland inreist. Op het moment van het afnemen van de test kan de betrokkene evenwel toch besmet zijn, wat op dat moment nog niet met de test kan worden vastgesteld. Om die reden is het (verplicht) laten afnemen van een test direct na inreis niet afdoende. Om het risico dat reizigers toch het virus meebrengen naar Nederland en hier verspreiden afdoende te verkleinen is een quarantaineplicht noodzakelijk. Op basis van de huidige inzichten moet na inreis tenminste vijf dagen worden gewacht alvorens voldoende betrouwbaar met een test kan worden vastgesteld dat de betrokkene inderdaad niet besmet is met het virus. Verwezen wordt naar het hiervoor vermelde 96e OMT-advies van 19 januari 2021. De uitwerking van de quarantaineplicht in dit wetsvoorstel is mede gebaseerd op dit advies. In beginsel duurt de quarantaineplicht tien dagen, maar vijf dagen na inreis kan een test worden laten afgenomen en als de uitslag daarvan negatief is, eindigt de quarantaineplicht.

Het kabinet is zich er van bewust dat een wettelijke quarantaineplicht een ingrijpende maatregel is. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft het kabinet meegewogen dat er voor een substantieel deel van de reizigers geen objectieve noodzaak is om naar en vanuit een hoogrisicogebied te reizen en dat in zoverre dus sprake is van een keuze. In het kader van de bestrijding van de epidemie acht het kabinet het niet disproportioneel om aan die keuze een consequentie te verbinden, namelijk dat na inreis in Nederland vanuit een aangewezen hoogrisicogebied een quarantaineplicht geldt. Betrokkenen kunnen van tevoren afwegen of de naleving van deze plicht verenigbaar is met hun werkzaamheden en zij kunnen zich voorbereiden op de quarantaine door voldoende boodschappen in huis te halen en praktische zaken zoveel mogelijk vooraf te regelen of aan anderen uit te besteden. Voor zover voor bepaalde categorieën van personen wel sprake is van een objectieve noodzaak om te reizen en naleving van de quarantaineplicht voor hen niet mogelijk of disproportioneel zou zijn, wordt daarmee rekening gehouden door deze categorieën van personen uit te zonderen van de wettelijke verplichting.

De maatregelen gelden alleen voor reizigers die afkomstig zijn uit of hebben verbleven in een aangewezen hoogrisicogebied. Dit zijn gebieden met een hoge virusincidentie en/of gebieden waar zorgwekkende virusvarianten rondgaan. Op dit moment geldt voor Europees Nederland dat alle gebieden buiten Nederland als hoogrisicogebied gelden, met uitzondering van enkele landen.²⁵ Het kabinet realiseert zich dat de quarantaineplicht in de huidige situatie dus veel landen en daarmee veel reizigers treft. Dit laat echter de noodzaak van de invoering van de quarantaineplicht in het kader van de bestrijding van de epidemie noodzakelijk. Uiteraard zal de aanwijzing van de hoogrisicogebieden doorlopend worden gemonitord en, indien nodig, worden geactualiseerd.

²⁴ Dit omvat niet de deelnemers die niet in quarantaine (sic) hoefde in verband met werk of school of in verband met bezoek aan geliefde, kind of ouder (<https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/maatregelen-welbevinden/naleven-gedragsregels>).

²⁵ Besluit aanwijzing hoogrisicogebieden (Stcrt. 2021, 1713).



Om de ingrijpende aard van de quarantaineplicht beperkt te houden, voorziet het wetsvoorstel er in dat de quarantaine mag worden ondergaan op het eigen woonadres of een andere verblijfplaats naar keuze. Dit maakt de maatregel minder ingrijpend dan als de quarantaine op een door het gezag aangewezen plek zou moeten plaatsvinden, zoals in sommige landen het geval is (bijvoorbeeld in de vorm van een 'quarantainehotel'). In dat geval zou het toezicht en de handhaving aanzienlijk overzichtelijker zijn. In het onderhavige wetsvoorstel is echter niet voor zo'n verstrekkend systeem gekozen, maar is voorzien in een systematiek van monitoring, toezicht en handhaving die er primair op is gericht om zoveel als mogelijk zonder sanctionering te bewerkstelligen dat inkomende reizigers in thuisquarantaine gaan. Dat is het doel, want daarmee kan verspreiding van het virus worden voorkomen. Eerst zal via monitoring worden nagegaan of reizigers zich aan de quarantaineplicht houden. Daarbij staat stimulering, voorlichting en ondersteuning voorop. De verwachting is dat nu niet langer 'slechts' sprake is van een quarantaineadvies maar van een wettelijke quarantaineplicht, reeds om die reden meer mensen zich hieraan zullen houden. Zeker als mensen ook (kunnen) worden nagebeeld en daarbij persoonlijk op hun plicht en verantwoordelijkheid worden gewezen. Pas bij signalen van niet-naleving van de quarantaineplicht zal controle door een toezichthouder plaatsvinden en kan een last onder dwangsom worden opgelegd. Ook in dat geval heeft de betrokkene nog de gelegenheid om zich alsnog aan de quarantaineplicht te gaan houden. Pas als de betrokkene ook dan geen blijk geeft van bereidheid daartoe, kunnen er financiële consequenties volgen vanwege het verbeuren van de dwangsom. Handhavende maatregelen vormen dus de spreekwoordelijke 'stok achter de deur'.

Dat met dit wetsvoorstel alleen een quarantaineplicht wordt opgelegd aan reizigers uit aangewezen hoogrisicogebieden, betekent niet dat het belang van de naleving van het quarantaine- of isolatie advies bij andere categorieën van personen voor wie een dergelijk advies geldt minder belangrijk wordt geacht. Het belang van naleving van dat advies is in alle gevallen belangrijk. Bij de keuze om een dringend advies om te zetten in een wettelijke plicht dient echter ook te worden beoordeeld of dat noodzakelijk en evenredig is, met andere woorden: of wordt voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Ter zake van de quarantaineplicht voor reizigers uit aangewezen hoogrisicogebieden wordt aan die eisen voldaan, zoals hiervoor is toegelicht. Op basis van de huidige feiten en omstandigheden is voorsnog afgezien van het invoeren van een wettelijke verplichting voor andere categorieën van personen, zoals positief geteste personen. Daarbij is onder meer van belang geacht dat de naleving van het dringende advies door deze personen substantieel is en de invoering van een wettelijke plicht kan leiden tot een afname van de testbereidheid.²⁶ Ten aanzien van deze personen en alle andere personen voor wie een dringend quarantaine- of isolatieadvies geldt, blijft de inzet gericht op communicatie, en ondersteuning om de naleving te maximaliseren.

3.2 Uitbreiding van de verplichting negatieve testuitslag

De verplichting voor reizigers uit aangewezen hoogrisicogebieden om bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag is niet nieuw. Artikel 58p, eerste lid, van de Wpg biedt reeds de grondslag om bij ministeriële regeling het aanbieden van personenvervoer geheel of gedeeltelijk te verbieden en om regels te stellen over de toegang tot en het gebruik van voorzieningen voor personenvervoer. Op grond van het derde lid van artikel 58p kan bij ministeriële regeling worden voorzien in een verplichting voor vervoerders om uitsluitend vervoer aan te bieden, toegang daartoe te verschaffen of gebruik daarvan toe staan aan reizigers die beschikken over een negatieve testuitslag en eventueel een negatieve uitslag van een sneltest alvorens naar een bestemming in Nederland te reizen.²⁷ Artikel 58p Wpg ziet op 'bedrijfsmatig' personenvervoer. Hieronder valt openbaar vervoer (als bedoeld in de Wet personenvervoer 2000), ander bedrijfsmatig personenvervoer (besloten busvervoer en taxivervoer) en bedrijfsmatig vervoer van personen op andere wijze dan met een bus of taxi (niet zijnde openbaar vervoer), waaronder lucht- en scheepvaart.²⁸ Op dit moment geldt alleen voor bedrijfsmatige aanbieders van personenvervoer via de lucht, dan wel per boot, trein of bus dat zij alleen reizigers mogen toelaten die beschikken over een negatieve testuitslag, waarbij voor reizigers die per vliegtuig of boot naar Nederland inreizen in beginsel een dubbele testverplichting (zowel NAAT- als sneltest) geldt.

Reizigers die met eigen vervoer (auto, motor, particulier pleziervaartuig e.d.) reizen, vallen niet onder de reikwijdte van artikel 58p van de Wpg.²⁹ Voor reizigers die niet met bedrijfsmatig personenvervoer Nederland inreizen, geldt op dit moment dus nog geen verplichting om te beschikken over een negatieve testuitslag. Dat wijzigt met het onderhavige wetsvoorstel door de invoering van een nieuw

²⁶ Zie ook de brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer van 8 maart 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 1032).

²⁷ Artikelen 6.7a, 6.7b en 6.7c van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19.

²⁸ Zie de begripsomschrijving van 'ander bedrijfsmatig personenvervoer' in artikel 1.1 van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19.

²⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 695, nr. 3, blz. 2.



artikel 58pa. Met het oog op een duidelijke afbakening van beide artikelen zal in artikel 58p worden verduidelijkt dat dat artikel op 'bedrijfsmatig' personenvervoer ziet.

De verplichting om bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag rust op de reiziger die vanuit een aangewezen hoogrisicogebied Nederland inreist. Dat zal niet alleen gelden voor de reiziger die geen gebruik maakt van een bedrijfsmatige aanbieder van personenvervoer, maar ook voor de reiziger die daar wel gebruik van maakt. Tot op heden is op de grondslag van artikel 58p van de Wpg volstaan met verplichtingen aan de bedrijfsmatige vervoerders. Artikel 58p, derde lid, onderdeel b, van de Wpg biedt evenwel ook de grondslag om de verplichting te beschikken over een negatieve testuitslag op te leggen aan de reiziger zelf. Die grondslag zal alsnog via ministeriële regeling worden benut. Dit betekent niet dat de bestaande verplichtingen voor de bedrijfsmatige vervoerders komen te vervallen. Ter versterking van de naleving van de op de reizigers rustende verplichting blijft voor de bedrijfsmatige vervoerders gelden dat zij geen reizigers mogen toelaten die niet beschikken over een negatieve testuitslag.

De maatregel geldt alleen voor reizigers die in een aangewezen hoogrisicogebied hebben verbleven. De aanwijzing van hoogrisicogebieden geschiedt bij besluit van de minister van VWS.³⁰ Ten aanzien van gebieden binnen de Europese Unie baseert de minister van VWS zich op een advies van het RIVM. Hiervoor verzamelt het RIVM wekelijks verschillende gegevens en analyseert het de risico's in de verschillende Europese landen. Hierbij betreft het RIVM ook de risicoinschaling door het European Centre for Disease Prevention and Control (hierna: ECDC). De analyse wordt door het ministerie van VWS als basis gebruikt voor het advies aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, die het op zijn beurt verwerkt in de individuele reisadviezen per land.³¹

Door het RIVM worden bij de wekelijkse advisering de volgende gegevens gebruikt:

- het aantal besmettingen per 100.000 inwoners: de huidige signaalwaarde bedraagt 100 gevallen per 100.000 inwoners per twee weken;
- het aantal uitgevoerde testen per 100.000 inwoners per dag, in relatie met het aantal besmette mensen in het betreffende land (als een land bijvoorbeeld veel test, dan is de kans aanwezig dat er meer besmettingen worden vastgesteld);
- signalen van stijgende aantallen besmettingen of uitbraken of verschillen binnen een land. Als het aantal besmette mensen in een land stijgt, wordt gekeken of dat komt door een stijging in een bepaalde regio of in een bepaalde stad. Het RIVM brengt de situatie van een land dan verder in kaart en kijkt naar de gegevens die een land beschikbaar stelt via bijvoorbeeld nationale website en dashboards. Zo kunnen ze soms een specifiekere afweging maken voor bepaalde regio's in een land;
- het aantal meldingen van besmettingen bij mensen die recent zijn teruggekomen uit een bepaald land;
- informatie over maatregelen die een land neemt bij uitbraken of een stijging van het aantal besmettingen en de naleving daarvan.

Ten aanzien van landen buiten de Europese Unie volgt de minister van VWS de in Europees verband opgestelde lijst van veilige landen. Deze lijst is primair gebaseerd op een risico-inschatting gemaakt op basis van zo objectief mogelijke criteria over de gezondheidssituatie in de betreffende landen en de daar geldende maatregelen. Nederland kijkt daarbij ook naar mogelijke gevolgen van opname van een land op deze lijst voor de gezondheidssituatie in Nederland. Benodigde informatie wordt aangeleverd door het RIVM en gezondheidsorganisaties, zoals de World Health Organization (WHO) en het ECDC.

De verplichting voor reizigers uit aangewezen hoogrisicogebieden om bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag wordt bij ministeriële regeling nader uitgewerkt. Zo zullen eisen worden gesteld omtrent de test. Deze eisen zullen in elk geval betrekking hebben op de vaststelling van de identiteit van de geteste persoon, het type test dat is uitgevoerd, de wijze waarop de testuitslag wordt aangetoond en de termijn waarbinnen de test moet zijn uitgevoerd ten opzichte van het moment van inreis in Nederland. Ook zal bij ministeriële regeling worden bepaald op welke categorieën van personen de verplichting niet van toepassing is. Daarbij zal waar mogelijk worden aangesloten bij de reeds bestaande uitzonderingscategorieën (vgl. artikelen 6.7a, derde lid, en 6.7b, derde lid, Tijdelijke regeling maatregelen covid-19). Dat betreft onder andere jonge kinderen, grenswerkers, -studenten en -scholieren, personen die werkzaam zijn in het transport van goederen en personen op doorreis.

³⁰ Het besluit tot aanwijzing is geen algemeen verbindend voorschrift, maar een zogeheten concretiserend besluit van algemene strekking (vgl. ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3510 en ECLI:NL:RVS:2015:3514).

³¹ Vertaald naar de reisadviezen gaat het hier meestal om de gebieden die aangeduid worden met de kleuren oranje en rood. Voor oranje gebieden geldt dat het advies van alleen noodzakelijke reizen, voor rode gebieden worden reizen onder alle omstandigheden afgeraden. Oranje en rode reisadviezen kunnen evenwel ook worden afgegeven voor een andere reden dan de epidemiologische situatie, bijvoorbeeld wanneer een land Nederlanders niet toelaat. Een oranje of rood reisadvies is daarmee niet persé equivalent aan een hoogrisicogebied als hier bedoeld.



Reizigers zijn verplicht om op verzoek hun negatieve testuitslag te tonen aan de aanbieder van bedrijfsmatig personenvervoer of aan een toezichthouder. Indien een reiziger geen negatieve testuitslag kan tonen, kan daartegen strafrechtelijk worden opgetreden door oplegging van een geldboete. Mocht in voorkomend geval een reiziger vanwege een noodsituatie niet in staat zijn geweest om voor inreis naar Nederland een test te laten afnemen, dan zal hij niet strafbaar zijn indien sprake is van de rechtvaardigingsgrond van artikel 40 van het Wetboek van Strafrecht (overmacht als noodtoestand).

3.3. Quarantaineplicht Europees Nederland

In een nieuw artikel 58nb wordt in het eerste lid bepaald dat degene die Europees Nederland inreist en voor inreis heeft verbleven in een door de minister van VWS aangewezen gebied in het buitenland of – indien aangewezen – Bonaire, Sint Eustatius of Saba, onverwijld na inreis in thuisquarantaine moet. Het eerste lid is ruim geformuleerd en omvat iedereen die vanuit een aangewezen hoogrisicogebied in het buitenland of – indien aangewezen – de genoemde eilanden Europees Nederland inreist. Er zijn echter gevallen denkbaar waar het de vraag is of wel sprake is van inreis in Nederland, bijvoorbeeld in het geval van de reiziger die op weg naar een bestemming buiten Nederland uitsluitend op Schiphol landt vanwege een overstap. Of gevallen waar de vraag voorligt of sprake is geweest van ‘verblijf’ in een hoogrisicogebied, bijvoorbeeld in het geval van de chauffeur in het goederenvervoer die op weg naar Nederland door een hoogrisicogebied is gereden en hooguit voor een rustpauze is gestopt. Ook zijn meerdere situaties denkbaar waarin het voor personen om privé of zakelijke redenen noodzakelijk is om – al dan niet frequent – de grens te passeren en voor wie naleving van de quarantaineplicht niet mogelijk of niet proportioneel zou zijn. Het voorstel voorziet daarom in de mogelijkheid om diverse categorieën van personen uit te sluiten van de quarantaineplicht. Hieronder wordt daar nader op ingegaan.

De duur van de quarantaineplicht wordt bij ministeriële regeling bepaald. Op basis van de huidige situatie en wetenschappelijke inzichten zal deze tien dagen zijn. De quarantaineduur is korter als na het verstrijken van een bepaald aantal dagen na inreis een test is afgenomen en uit de uitslag daarvan blijkt dat de betrokkene niet is geïnfecteerd met het virus. Op de duur van de quarantaine zal hieronder ook nader worden ingegaan.

De quarantaine kan plaatsvinden in de eigen woning of op een andere verblijfplaats naar keuze. De quarantaineplicht houdt in dat de betrokkene gedurende de duur van de op hem rustende verplichting in die woning of verblijfplaats moet verblijven en zich niet buitenshuis mag begeven, anders dan in of op een bij zijn woning behorende tuin, erf of balkon. De betrokkene mag dus niet een stukje gaan wandelen om ‘een luchtje te scheppen’ of boodschappen gaan doen. Doet hij dat wel, dan levert dat een overtreding van de quarantaineplicht op. Gedurende de quarantaineplicht gelden verder de algemene richtlijnen zoals die voor eenieder in quarantaine of isolatie gelden. Dit betekent dat de betrokkene alleen met de mensen die bij hem wonen in huis mag zijn en daarbij zoveel mogelijk 1,5 meter van zijn huisgenoten dient te verblijven en dat geen bezoek mag worden ontvangen (behalve voor medische redenen, waaronder ook thuis- en mantelzorg valt).

Een andere verblijfplaats kan aan de orde zijn bij buitenlandse reizigers. Zij zullen op eigen kosten in een verblijfplaats moeten voorzien, bijvoorbeeld in de vorm van een hotelkamer of vakantiewoning. Ingeval van een ingezetene zonder vaste woon- of verblijfplaats, zal op lokaal niveau een voorziening moeten worden getroffen (zie de richtlijn opvang dag- en thuisloze mensen³²). Het ligt evenwel niet in de rede om te verwachten dat deze personen sterk vertegenwoordigd zullen zijn in de groep van inkomende reizigers uit hoogrisicogebieden. Ingeval van personen die om internationale bescherming/asiel verzoeken, zal binnen de migratieketen met inachtneming van de context van de opvang(voorzieningen) en in afstemming met het RIVM, een passende quarantainevoorziening getroffen worden.

Reizigers die onder de reikwijdte van het nieuwe artikel 58nb, eerste lid, van de Wpg vallen moeten bij inreis beschikken over een zogenaamde ‘quarantaineverklaring’. De reiziger moet hierin aangeven dat hij na inreis in Nederland onverwijld in thuisquarantaine zal gaan of tot een van de categorieën van personen behoort die zijn uitgezonderd van de quarantaineplicht. Tenzij het laatste het geval is, committeert de reiziger zich met deze verklaring dus expliciet aan de quarantaineplicht. Op de verklaring dient hij aan te geven op welk adres hij in quarantaine gaat. Dat zal naar verwachting doorgaans het woonadres zijn. Ingeval een reiziger niet op zijn woonadres in quarantaine wil gaan of in Nederland geen woonadres heeft, kan hij op de verklaring aangeven wat het adres van de verblijfplaats zal zijn waar hij in quarantaine zal gaan. Het uitgangspunt is dat de quarantaineverklaring

³² <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/27/richtlijn-voor-opvang-van-dak--en-thuislozen-tijdens-coronacrisis-vestiged>



digitaal kan worden ingevuld, al zal ook worden voorzien in papieren quarantaine verklaringen. Met behulp van de quarantaine verklaring kan – steekproefsgewijs en/of risicogestuurd – monitoring, toezicht en handhaving plaatsvinden met het oog op de naleving van de quarantaine plicht. Op de quarantaine verklaring en het systeem van monitoring, toezicht en handhaving wordt hierna nader ingegaan in paragraaf 4.

Verhouding met artikel 35 van de Wpg

De Wpg biedt reeds de mogelijkheid van twee soorten maatregelen, gericht op het individu, om verspreiding van een infectieziekte te voorkomen. Het gaat om de maatregel van isolatie (artikel 31 Wpg) en de maatregel van quarantaine (artikel 35 Wpg). Isolatie is bedoeld voor besmette personen en vindt plaats in een gesloten afdeling van een aangewezen ziekenhuis. Quarantaine is bedoeld voor mogelijk besmette personen en kan ook thuis plaatsvinden. Om op grond van artikel 35, eerste lid, van de Wpg tot oplegging van de maatregel van quarantaine over te kunnen gaan, moeten er redenen zijn om aan te nemen dat een persoon mogelijk met het virus is besmet vanwege recent contact met een (vermoedelijk) besmet persoon (onderdeel a). Bij inkomende reizigers uit hoogrisicogebieden is niet altijd – kenbaar – sprake geweest van contact met een persoon die (mogelijk) besmet is met het virus. Dat zou dan – voor zover al mogelijk – per individueel geval moeten worden beoordeeld aan de hand van bron- en contactonderzoek door de GGD. Dat is praktisch ondoenlijk bij inreis in Europees Nederland (zie voor Caribisch Nederland, paragraaf 3.4). Het is echter de vraag of het enkele feit dat een persoon in een hoogrisicogebied heeft verbleven, voldoende is om aan te nemen dat aan de eis van artikel 35, eerste lid, onderdeel a, van de Wpg is voldaan. De mogelijkheid om artikel 35 van de Wpg toe te passen op inkomende reizigers zonder individuele beoordeling en dus louter omdat zij in een aangewezen hoogrisicogebied hebben verbleven, is derhalve onzeker. Voor zover dat evenwel het geval zou zijn, gelden er nog andere knelpunten. De procedure om de maatregel van quarantaine bij beschikking aan een individu op te leggen en het systeem van rechtsbescherming, zoals dat geldt ingeval van toepassing van artikel 35 van de Wpg, omvat voorafgaand aan de rechterlijke toetsing betrokkenheid van de voorzitter van de veiligheidsregio, de officier van justitie, de GGD en eventueel de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: IGJ). Dit systeem is in Europees Nederland ook praktisch niet goed uitvoerbaar bij de groep van inkomende reizigers, waarbij het immers om een groot aantal personen kan gaan.

Nu het – zoals hiervoor is overwogen – wel noodzakelijk wordt geacht om inkomende reizigers uit aangewezen hoogrisicogebieden te verplichten om in quarantaine te gaan, wordt met dit wetsvoorstel voorzien in een specifieke vorm van quarantaine voor inkomende reizigers die in een aangewezen hoogrisicogebied hebben verbleven. Omdat het om een groot aantal personen kan gaan, geldt de quarantaine plicht op grond van de wet en behoeft deze dus niet per individueel geval te worden opgelegd.³³ Ook is de rechtsbescherming zodanig ingericht dat deze beter toegerust is om in een grotere hoeveelheid zaken de gewenste individuele rechtsbescherming te kunnen bieden.

De met dit wetsvoorstel geregelde quarantaine plicht laat de mogelijkheid van toepassing van artikel 35 Wpg onverlet. In beginsel blijft toepassing van artikel 35 dus mogelijk, ook ten aanzien van een inkomende reizigers, mits op basis van een individuele beoordeling is vastgesteld aan de specifieke eisen van dat artikel wordt voldaan.

Aanwijzing van hoogrisicogebieden

De quarantaine plicht geldt alleen voor reizigers die in een aangewezen hoogrisicogebied hebben verbleven. De aanwijzing van de hoogrisicogebieden geschiedt bij besluit van de minister van VWS op de wijze als hiervoor in paragraaf 3.2 uiteen is gezet. Kortheidshalve wordt hier volstaan met een verwijzing naar die paragraaf.

Uitzonderingscategorieën

Bij ministeriële regeling zal worden bepaald op welke categorieën van personen de quarantaine plicht niet van toepassing is. Dat zal onder meer personen betreffen die slechts korte duur in Nederland verblijven of slechts korte duur in het hoogrisicogebied hebben verbleven. Hierbij wordt gedacht aan een tijdsduur van 12 uur. Het gaat hier om personen ten aanzien van wie door hun korte aanwezigheid in Nederland respectievelijk het hoogrisicogebied een quarantaine plicht (voor zover die al feitelijk uitvoerbaar zou zijn) disproportioneel wordt geacht en/of door de korte aanwezigheid het risico op instroom en verspreiding van het virus ook beperkt zal zijn. Onder deze categorie vallen ook personen die louter op doorreis zijn in Nederland of louter op doorreis waren in het hoogrisicogebied.

³³ Anders dan bij toepassing van de maatregel van artikel 35 van de Wpg is betrokkenheid van de GGD hier dan ook niet aan de orde.



Ook zal de quarantaineplicht niet gelden als na verblijf in een aangewezen hoogrisicogebied eerst tenminste tien dagen is verbleven in een gebied dat niet als hoogrisicogebied geldt, voordat Nederland wordt ingereisd. In dat geval heeft men feitelijk immers al de quarantaineduur doorlopen.

Verder zijn er diverse categorieën van personen voor wie het om privé of zakelijke redenen noodzakelijk is om frequent de grens te passeren. Dit betreft bijvoorbeeld grenswerkers, -studenten en -scholieren, bepaalde werknemers in het personenvervoer (bijvoorbeeld de bemanning van vliegtuigen), het transport van goederen of de maritieme sector. In de privésfeer kan het gaan om ouders in een grensoverschrijdende co-ouderschapssituatie of personen die voor het verlenen van mantelzorg de grens moeten passeren. Voor hen wordt een quarantaineplicht niet proportioneel geacht, omdat deze de feitelijke uitvoering van hun werkzaamheden of (zorg)taken onmogelijk zou maken. De opsomming hier is niet uitputtend; de nadere uitwerking geschiedt bij ministeriële regeling. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan personen voor wie het bijvoorbeeld vanwege hun jonge leeftijd of een psychische dan wel lichamelijke aandoening niet mogelijk zal zijn om aan de quarantaineplicht te kunnen voldoen.

In de ministeriële regeling zullen ook diplomaten, staatshoofden en leden van een buitenlandse regering worden uitgezonderd in verband met hogere regelgeving waaruit voortvloeit dat aan deze personen vanwege hun bijzondere status geen belemmeringen bij inreis in Nederland mogen worden opgelegd.

De reden dat de uitgezonderde categorieën van personen bij ministeriële regeling worden aangewezen en niet in de wet, is om meer flexibel te kunnen inspelen op onvoorziene of gewijzigde omstandigheden. Dat is enerzijds noodzakelijk met het oog op de bestrijding van de epidemie, maar anderzijds ook met het oog op de belangen van betrokkenen. Het is immers noodzakelijk om de quarantaineplicht niet (langer) van toepassing te laten zijn als daartoe met het oog op de bestrijding van de epidemie geen noodzaak meer bestaat. Zo is thans nog onduidelijk of een vaccinatie ook van invloed is op het risico om een ander te besmetten. Zodra uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat een gevaccineerde niet of beperkt besmettelijk is, zal worden gezien of gevaccineerde personen kunnen worden aangewezen als uitzonderingscategorie. Ten aanzien van de ministeriële regeling gelden de procedurele en materiële waarborgen, zoals de noodzakelijkheidstoetsing (artikel 58b Wpg) en de betrokkenheid van de ministerraad en het parlement (artikel 58c Wpg). Op de juridische inbedding van de voorgestelde maatregelen wordt in paragraaf 3.5 nader ingegaan.

Indien de quarantaineplicht wel van toepassing is, kan er niettemin vanwege een noodsituatie reden ontstaan om zich daaraan te onttrekken. Denk aan de situatie dat iemand onwel wordt en naar het ziekenhuis moet voor medische hulp. In de wet zelf is bepaald dat de quarantaineplicht ingeval van een noodsituatie niet (langer) van toepassing is. Daarbij geldt wel dat als de noodsituatie slechts noopt tot een tijdelijke onttrekking aan de quarantaineplicht, de verplichting herleeft zodra de noodsituatie zich niet meer voordoet. Mocht een toezichthouder een betrokkene niet op diens woon- of verblijfadres aantreffen en op grond hiervan tot handhavende maatregelen overgaan, dan kan de betrokkene hiertegen bezwaar maken en zich beroepen op de voorgedane noodsituatie. Het is dan aan de burgemeester om te beoordelen of daarvan inderdaad sprake was, welk oordeel zo nodig ter toetsing aan de rechter kan worden voorgelegd.

Duur van de quarantaine

De quarantaineplicht gaat in op de dag van inreis. De duur van de quarantaine zal bij ministeriële regeling worden bepaald. Op basis van de huidige situatie en wetenschappelijke inzichten bedraagt deze tien dagen en het voornemen bestaat om in de ministeriële regeling daarbij aan te sluiten. Volgens de Landelijke Coördinatie Infectieziektebestrijding (LCI) van het RIVM ontstaan namelijk bij 99% van de symptomatische infecties klachten binnen 10 dagen.³⁴ Gewijzigde omstandigheden en/of nieuwe wetenschappelijke inzichten kunnen echter aanleiding vormen om een langere of kortere duur te hanteren, zo nodig gedifferentieerd naar categorieën van personen of gebieden. Met het oog op de bescherming van de volksgezondheid enerzijds en het belang van betrokkenen om niet langer dan noodzakelijk in quarantaine te hoeven gaan anderzijds, is het noodzakelijk dat de duur van de quarantaineplicht snel kan worden aangepast als daartoe reden bestaat. Om die reden wordt de duur niet in de wet vastgelegd. Ter waarborging van de belangen van betrokkenen is in de wet wel een grens bepaald, namelijk dat de quarantaineduur ten hoogste 14 dagen mag bedragen. Deze termijn hangt samen met de incubatietijd voor covid-19. Deze bedraagt meestal 5–6 dagen, met een range van 2–14 dagen. De kans dat iemand na 14 dagen toch nog covid-19 ontwikkelt is extreem klein. De termijn

³⁴ LCI-richtlijn COVID-19, <https://lci.rivm.nl/richtlijnen/covid-19>. Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 713.



van 14 dagen wordt ook internationaal aangehouden.³⁵

Na het verstrijken van een bepaald aantal dagen na inreis mag de betrokkene een test laten doen. Expliciet is geregeld dat de quarantaineplicht hiervoor mag worden onderbroken. Als de uitslag van de test negatief is, eindigt de quarantaineplicht. Het aantal dagen na inreis waarna de test mag worden gedaan, zal ook bij ministeriële regeling worden bepaald. Ook hier geldt immers dat op basis van gewijzigde omstandigheden en/of nieuwe wetenschappelijke inzichten het aantal dagen kan wijzigen. In het 96e advies adviseert het OMT het aanhouden van een quarantaineperiode van tenminste 5 dagen na binnenkomst, met de mogelijkheid van een test op de vijfde dag. Pas bij een negatieve PCR- of LAMP-test³⁶ op die dag is volgens het OMT het risico dat een reiziger toch nog een variantvirus in Nederland introduceert verminderd. Bij dit advies zal worden aangesloten. Mocht een betrokkene vanwege klachten dus eerder dan op de vijfde dag na inreis een test laten doen, dan blijft bij een negatieve uitslag de quarantaineplicht gelden. Uitsluitend bij een negatieve uitslag van een test die is afgenomen na het verstrijken van het nader bepaalde aantal dagen na inreis, eindigt de quarantaineplicht.

Een betrokkene is niet verplicht om de test te laten doen, maar dient dan het volledige aantal dagen in thuisquarantaine door te brengen. Hetzelfde geldt indien de uitslag van de test positief is. In dat geval blijft de quarantaineplicht die vanwege diens inreis na verblijf in een aangewezen hoogrisicogebied op de betrokkene rust gelden en zal hij dus het volledige aantal dagen van de quarantaineduur in quarantaine moeten doorbrengen. Vanwege de positieve testuitslag geldt vanaf dat moment het dringende advies om in isolatie te gaan en is de betrokkene in beeld bij de GGD. De GGD zal – zoals dat bij elk positief geteste persoon gebeurt – nader contact met de betrokkene onderhouden.

Net als het ontstaan van de verplichting, eindigt de quarantaineplicht van rechtswege. Hier komt dus geen nader besluit aan te pas. Het moment van eindigen is in beginsel ook duidelijk, namelijk ofwel na afloop van het nader bepaalde aantal dagen van de quarantaineduur (thans: tien dagen), gerekend vanaf de datum van inreis (die moet worden ingevuld op de quarantaineverklaring) dan wel bij een negatieve uitslag van een test die na het verstrijken van het nader bepaalde aantal dagen na inreis is afgenomen. In het laatste geval is de betrokkene verplicht om de testuitslag te bewaren gedurende het resterende aantal dagen dat hij – als hij geen test had afgenomen – in thuisquarantaine had moeten verblijven. Ook is hij verplicht om deze te tonen aan een toezichthouder als die daarom verzoekt.

Niet-naleving van de plicht

De quarantaineplicht houdt in dat de betrokkene gedurende de nader bepaalde duur van de quarantaine dient te verblijven op het woonadres of het opgegeven adres van de verblijfplaats. Van niet-naleving van de quarantaineplicht is sprake als de betrokkene zich buitenshuis bevindt (anders dan in of op een bij de woning of verblijfplaats behorende tuin, erf of balkon). In dat geval kan de burgemeester een last onder dwangsom opleggen. Dat zal de burgemeester zijn van de gemeente waar de betrokkene zijn woon- of verblijfplaats heeft. Met deze herstelsanctie kan worden bewerkstelligd dat de betrokkene alsnog in thuisquarantaine gaat, omdat hij anders een dwangsom verbeurt. Op de keuze voor dit bestuursrechtelijke instrument en de verdere uitwerking van het toezicht op en de handhaving van de naleving van de quarantaineplicht wordt in paragraaf 4 nader ingegaan.

Directe rechtsbescherming bij de burgerlijke rechter

Een quarantaineplicht kan worden aangemerkt als een vrijheidsontnemende maatregel. Gelet hierop volgt zowel uit de Grondwet (artikel 15, tweede lid) als uit het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (artikel 5, vierde lid; hierna: EVRM) dat een betrokkene de mogelijkheid dient te hebben om de rechtmatigheid van deze maatregel door de rechter te laten toetsen. Deze rechterlijke toetsing dient binnen een kort tijdsbestek plaats te vinden, zodat de betrokkene spoedig een rechterlijk oordeel kan verkrijgen over de toepasselijkheid van de ten aanzien van hem geldende verplichting om in thuisquarantaine te gaan.

Naar verwachting zal in de praktijk de wens om een rechterlijk oordeel over de toepasselijkheid van de quarantaineplicht te verkrijgen, veelal ontstaan als handhavend wordt opgetreden tegen de inreiziger die zich niet aan die plicht houdt. Tegen het handhavingsbesluit staat bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open (zie verder paragraaf 4).

³⁵ Zie <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/latest-evidence/infection> ('Current estimates suggest a median incubation period from five to six days for COVID-19, with a range from two to up to 14 days. Modelling studies suggest that the incubation period can be from 2.3 days (95% CI, 0.8–3.0 days) before symptom onset and up to 14 days.').

³⁶ Zie voor het actuele advies qua inzet van testen om quarantaine te beëindigen: <https://lci.rivm.nl/covid-19-welke-testen-bij-welke-groepen>.



In het licht van de eisen die uit de Grondwet en het EVRM voortvloeien wordt in het onderhavige wetsvoorstel echter ook voorzien in een rechtstreekse toegang tot de rechter om de toepasselijkheid van de quarantaineplicht te kunnen laten toetsen, ook als (nog) geen handhavingsbesluit is genomen. Deze procedure is neergelegd in een nieuw artikel 58nc, waarbij aansluiting is gezocht bij het systeem van rechtsbescherming zoals dat geldt bij oplegging van een quarantainemaatregel op grond van artikel 35 van de Wpg. Indien een betrokkene een rechterlijk oordeel wenst te verkrijgen over de toepasselijkheid van de quarantaineplicht in zijn individuele geval, kan hij daartoe een verzoekschrift indienen bij de burgerlijke rechter. Het verzoekschrift dient te worden ingediend bij de voorzieningenrechter van de rechtbank die is gelegen binnen het arrondissement van het woonadres van de betrokkene of het opgegeven adres van de verblijfplaats. Voor de feitelijke wijze van indiening wordt aangesloten bij de algemene regeling voor de indiening van verzoekschriften bij de burgerlijke rechter. Het is daarmee mogelijk het verzoek per beveiligde e-mail in te dienen als de desbetreffende rechtbank in die wijze van indiening voorziet. Voor de indiening van het verzoekschrift is geen griffierecht verschuldigd. Gelet op het belang van betrokkene om in een laagdrempelige spoedprocedure een rechterlijk oordeel over de quarantaineplicht te verkrijgen, geldt geen verplichting voor betrokkenen om zich bij te laten staan door een advocaat. Daartoe wordt artikel 46 van de Wpg van overeenkomstige toepassing verklaard.

Na het indienen van het verzoekschrift dient de betrokkene zo spoedig mogelijk door de rechter te worden gehoord. Het horen vindt plaats door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel. Deze wijze van horen is hier dwingend voorgeschreven en dus niet optioneel (zoals geregeld in artikel 2 van de Tijdelijke wet Covid-19 Justitie en Veiligheid). De reden daarvoor is dat het niet wenselijk is dat de betrokkene ten behoeve van een fysieke zitting de thuisquarantaine zou moeten doorbreken, nu hij juist in quarantaine moet verblijven om het risico op verspreiding van het virus te voorkomen. Vanwege de korte doorlooptijd van de procedure, is het mogelijk dat van het horen wordt afgezien indien de verzoeker niet bereikbaar is op het door de rechter vastgestelde tijdstip van horen. Gelet op het belang van het horen van de verzoeker dient hiermee terughoudend te worden omgegaan. Van de verzoeker mag worden verwacht dat hij – juist omdat het hier een spoedprocedure betreft – de nodige inspanningen verricht om bereikbaar te zijn op het door de rechter vastgestelde tijdstip van horen. Indien de verzoeker dit wenst, kan hij zich overeenkomstig het reguliere burgerlijke procesrecht laten bijstaan door een tolk.

Bij de behandeling van het verzoekschrift is de rechter bevoegd om belanghebbenden op te roepen en zich te laten voorlichten door deskundigen. Daartoe wordt artikel 41, derde lid, van de Wpg van toepassing verklaard. Gezien het korte tijdsbestek van de procedure is evenwel de verwachting dat de rechter van die mogelijkheid in de regel geen gebruik zal maken. De behandeling van het verzoekschrift vindt overeenkomstig artikel 27 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in beginsel in het openbaar plaats, bijvoorbeeld door middel van een livestream.

Met het oog op de spoed waarmee de rechterlijke toetsing van de quarantaineplicht dient plaats te vinden, dient de rechter zo snel mogelijk, maar uiterlijk binnen drie dagen na indiening van het verzoekschrift op het verzoek te beslissen. Deze beslistermijn is gelijk aan de termijn die op grond van artikel 41, vijfde lid, van de Wpg geldt voor de rechterlijke beslissing op een vordering van de officier van justitie tot voortzetting van een op grond van artikel 35 Wpg opgelegde quarantainemaatregel. In artikel 45 van de Wpg is bepaald dat op de termijn van artikel 41, vijfde lid, van de Wpg de Algemene termijnenwet van toepassing is. Aansluitend bij die systematiek is in dit wetsvoorstel niet bepaald dat dit ook geldt voor de drie dagen termijn van artikel 58nc. De Algemene termijnenwet is dus niet van toepassing op die termijn. Dit betekent dat als een verzoekschrift op vrijdag wordt ingediend, de rechter uiterlijk op de maandag in de daaropvolgende week dient te beslissen.

Bij de beoordeling van het verzoekschrift zal de rechter nagaan of de quarantaineplicht op de verzoeker van toepassing is, waarbij – indien aan de orde – tevens wordt bezien of de verzoeker valt onder een van de uitzonderingscategorieën als bedoeld in het voorgestelde artikel 58nb, vierde lid, van de Wpg. Indien de rechter het verzoekschrift gegrond acht, heft de rechter de quarantaineplicht op. De betrokkene is dan niet langer verplicht in thuisquarantaine te verblijven. Hierbij wordt duidelijkheidshalve opgemerkt dat het enkele feit dat een betrokkene op het moment van inreizen niet besmet was met het virus, geen reden kan vormen om het door hem ingediende verzoek gegrond te verklaren. Overeenkomstig het reguliere burgerlijke procesrecht staan tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter hoger beroep en cassatie open.

3.4 Quarantaineplicht Caribisch Nederland

De Wpg is ook van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De andere landen dan Nederland in het Koninkrijk (Curaçao, Aruba en Sint Maarten) worden voor de toepassing van de Wpg aangemerkt als ware het 'buitenland'.



Zoals hiervoor is beschreven, geldt voor reizigers die vanuit een aangewezen hoogrisicogebied in het buitenland het Europese deel van Nederland inreizen een algemene quarantaineplicht. Deze plicht kan ook gelden voor reizigers die vanuit Bonaire, Sint Eustatius of Saba naar Europees Nederland reizen, indien een (of meerdere van) deze eilanden als hoogrisicogebied wordt aangewezen.

Voor Caribisch Nederland geldt er alleen een quarantaineplicht als dat bij ministeriële regeling is bepaald. Daarbij kan worden bepaald dat die plicht geldt voor reizen tussen Bonaire, Sint Eustatius of Saba onderling of bij inreis in een van deze eilanden vanuit Europees Nederland of een aangewezen hoogrisicogebied in het buitenland. Differentiatie is dus in meerdere opzichten mogelijk. Besluitvorming in dit verband zal geschieden na overleg met de gezaghebber.

De wettelijke regeling en uitvoering van de quarantaineplicht verschilt daarmee ten opzichte van de toepassing daarvan in Europees Nederland. Artikel 132a, vierde lid, van de Grondwet biedt uitdrukkelijk de ruimte om voor de openbare lichamen in het Caribische deel van Nederland andere regels of specifieke maatregelen te stellen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor de openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Die situatie is hier aan de orde. De epidemiologische situatie in Europees en Caribisch Nederland kan sterk verschillen, alleen al door de grote verschillen in geografische situatie, tussen Europees en Caribisch Nederland en tussen de eilanden van Caribisch Nederland onderling. Dit verschil komt ook tot uiting in de aparte advisering door het OMT voor Caribisch Nederland. Een aspect dat op termijn op basis van nadere wetenschappelijke inzichten een rol kan spelen is de vaccinatiegraad onder de bevolking. Op de eilanden zal de vaccinatie van de bevolking eerder zijn voltooid dan in Europees Nederland. Ook het insulaire karakter en de bijzondere kleinschaligheid rechtvaardigt in voorkomend geval dat in Bonaire, Sint Eustatius of Saba andere maatregelen worden getroffen dan in Europees Nederland. Zo is op de eilanden beter zicht op inkomende reizigers dan in Europees Nederland met de open grenzen met Duitsland en België en creëert de kleinschaligheid van de eilanden ook een 'ons-kent-ons'-cultuur. Sociale controle is hierdoor groter. Maatregelen in de vorm van 'zachte drang', zoals een dringend advies, gecombineerd met individuele gesprekken die gericht zijn op stimulering, voorlichting en begeleiding, kunnen daardoor meer effect sorteren dan in Europees Nederland waar die individuele aanpak door de grootschaligheid praktisch niet mogelijk is. De in artikel 35 van de Wpg geregelde maatregel tot quarantaine die een individuele beoordeling van de vermoedelijke besmetting per individueel geval vergt (zoals beschreven is in paragraaf 3.3), kan in Caribisch Nederland wel toepasbaar zijn. Een factor die bij de beoordeling of alsnog een wettelijke quarantaineplicht moet worden ingeregeld van belang kan zijn, is dan ook de mate van naleving van het dringende quarantaineadvis op de eilanden. Alle omstandigheden tezamen vormen de reden om de toepassing van de quarantaineplicht voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zodanig in te richten dat met de ten opzichte van Europees Nederland bestaande verschillen rekening kan worden gehouden. De mogelijkheid tot differentiatie bij de maatregelen ter bestrijding van de epidemie is opgenomen in artikel 58e, eerste lid, onderdeel a, van de Wpg.

Indien besloten wordt om bij ministeriële regeling een algemene quarantaineplicht in te voeren, laat dit de toepassing van artikel 35 van de Wpg onverlet (artikel 58ng, vierde lid). Verwezen wordt naar hetgeen hierover ten aanzien van Europees Nederland in paragraaf 3.3 is overwogen. Bij toepassing van de maatregel van artikel 35 van de Wpg kan de gezaghebber onder meer bepalen waar de maatregel ten uitvoer wordt gelegd (bijvoorbeeld op een centrale aangewezen locatie).

In de ministeriële regeling kunnen bepaalde categorieën van personen worden uitgezonderd van de algemene quarantaineplicht indien naleving van die plicht voor hen niet mogelijk is of niet proportioneel kan worden geacht. Ook daarbij zal rekening worden gehouden met het bijzondere karakter van de eilanden, zoals het feit dat vanwege de kleinschaligheid bepaalde essentiële voorzieningen of middelen niet altijd aanwezig zijn en daardoor de noodzaak kan bestaan om naar een bestemming elders te reizen. Er kunnen zich evenwel onvoorziene situaties voordoen waarin snel handelen geïndiceerd is. Om die reden is voor Caribisch Nederland voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te bepalen dat de gezaghebber met het oog op bijzondere omstandigheden in een individueel geval ontheffing van de quarantaineplicht kan verlenen. De gezaghebber kent de specifieke lokale omstandigheden het beste en hem wordt hiermee een instrument geboden om in bijzondere individuele gevallen maatwerk op lokaal niveau te bieden. Alvorens tot het verlenen van een ontheffing over te gaan, zal de gezaghebber advies moeten vragen aan de geneeskundige die krachtens artikel 68c, eerste lid, van de Wpg is belast met de infectieziektebestrijding. Op die manier is geborgd dat het belang van de bestrijding van de epidemie bij de besluitvorming wordt betrokken. Aan een ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.

Wat betreft de quarantaineplicht geldt verder nog dat indien bij ministeriële regeling een quarantaineplicht wordt ingeregeld voor Bonaire, Sint Eustatius of Saba, in beginsel de artikelen 58nb, tweede tot en met zevende lid, en 58nc tot en met 58nf van overeenkomstige toepassing zijn. Bij ministeriële regeling kan echter anders worden bepaald. Zo is het bijvoorbeeld op de eilanden meer gebruikelijk dat voor het laten afnemen van een test de betrokkene niet naar een testlocatie gaat, maar dat de test



bij de betrokkene op diens woon- of verblijfplaats wordt afgenomen.

Wat betreft de verplichting van een negatieve testuitslag geldt dat de artikelen 58p en 58pa de mogelijkheid bieden om deze ook testuitslag te regelen voor reizen tussen Europees Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba, indien Europees Nederland of een (of meerdere) van deze eilanden als hoogrisicogebied wordt aangewezen. Voor Caribisch Nederland geschiedt de aanwijzing na overleg met de gezaghebber. De minister van VWS zal zich hierbij baseren op een advies van het RIVM. Het RIVM gebruikt hiervoor dezelfde parameters als gebruikt worden voor de vaststelling van andere hoogrisicogebieden, aangevuld met de trends van het aantal besmettingen op het betreffende eiland, de belasting van de zorgcapaciteit, de inschatting of er extra maatregelen nodig zijn voor kwetsbare groepen, de effectiviteit van het bron- en contactonderzoek en de naleving van de maatregelen.

3.5 Juridische inbedding van de voorgestelde maatregelen

De juridische borging van de voorgestelde maatregelen vindt plaats in hoofdstuk Va van de Wpg, zoals die tot stand is gekomen met de Tijdelijke wet maatregelen covid-19.³⁷ De inbedding in hoofdstuk Va van de Wpg betekent ook dat de daarin geregelde algemene kaders voor het treffen van maatregelen ten behoeve van de bestrijding van de epidemie onverkort gelden. Dat betekent in de eerste plaats dat de bevoegdheden en de geclausuleerde delegatiegrondslagen tijdelijk zijn. Hoofdstuk Va en artikel 68bis van de Wpg vervallen telkens na ten hoogste drie maanden, tenzij – na voorhang bij het parlement – besloten wordt tot verlenging met gehele of gedeeltelijke verlenging met ten hoogste drie maanden (artikel VIII van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19).

Ook geldt de noodzakelijkheidstoetsing die is vevat in artikel 58b van de Wpg. De toepassing van die voorgestelde bevoegdheden wordt uitdrukkelijk beoordeeld op noodzakelijkheid, evenredigheid en geschiktheid ten aanzien van het met de maatregelen nagestreefde doel. Die beoordeling vindt plaats bij zowel de vaststelling van de ministeriële regelingen als bij de toepassing van de uitvoerings- en handhavingsbevoegdheden bij of krachtens hoofdstuk Va van de Wpg. In de afweging van het belang van de bestrijding van de epidemie kunnen naast de belangen van de volksgezondheid onder meer ook gevolgen voor bijvoorbeeld de psychische en emotionele gezondheid meegewogen worden.³⁸ De maatregelen moeten tevens in overeenstemming zijn met de uitgangspunten van een democratische rechtsstaat, waarmee wordt gerefereerd aan grondrechten (zie verder paragraaf 5).

Op de totstandkoming van lagere regelgeving zijn eveneens de procedurele vereisten van artikel 58c van de Wpg van toepassing, zoals betrokkenheid van de ministerraad en het parlement. Uitgangspunt is dat een ministeriële regeling niet eerder in werking treedt dan een week na overlegging aan de Staten-Generaal (tweede lid). De regeling vervalt van rechtswege indien binnen die termijn de Tweede Kamer besluit er niet mee in te stemmen. Het derde lid voorziet in de mogelijkheid dat het kabinet kan handelen in zeer dringende omstandigheden. In dat geval kan een ministeriële regeling eerder in werking treden, en deze vervalt van rechtswege indien de Tweede Kamer binnen een week na toezending besluit niet in te stemmen met de regeling. Voor Caribisch Nederland geldt de vangnetbepaling artikel 58ca van de Wpg waarmee het mogelijk is in spoedeisende gevallen na een aanwijzing van de minister van VWS tijdelijk een noodverordening te treffen, in aanloop naar een ministeriële regeling.

Artikel 58e van de Wpg regelt voorts de mogelijkheden tot differentiatie en lokaal maatwerk. Bij ministeriële regeling kan onderscheid worden gemaakt, bijvoorbeeld tussen personen op basis van hun leeftijd zodat de mogelijkheid bestaat om jeugdigen uit te zonderen van een quarantaine- of testverplichting (artikel 58e, eerste lid, Wpg).³⁹ Differentiatie tussen de openbare lichamen in Caribisch Nederland is eveneens mogelijk en de afweging die hieraan ten grondslag ligt, wordt afzonderlijk toegelicht in paragraaf 3.4. De mogelijkheid voor een ontheffing, zoals geregeld in het tweede tot en met vierde lid van artikel 58e van de Wpg, wordt in dit wetsvoorstel alleen voor Caribisch Nederland geregeld, zie hiervoor de onderbouwing in paragraaf 3.4. Het vijfde lid bepaalt ten slotte dat lokaal maatwerk mogelijk gemaakt kan worden door bij ministeriële regeling aan de burgemeester of gezaghebber de bevoegdheid toe te kennen waar de in die regeling gestelde regels van toepassing zijn. Of de actuele epidemiologische situatie ruimte laat dergelijk lokaal maatwerk moet bij het vaststellen van de lagere regelgeving worden beoordeeld.

³⁷ Stb. 2020, 441, laatst gewijzigd met ingang van 22 februari 2021, Stb. 2021, 85.

³⁸ Amendement-Van der Graaf c.s., Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 39.

³⁹ Indien daartoe wordt overgegaan dient uiteraard sprake te zijn van een objectieve rechtvaardiging voor het maken van onderscheid naar leeftijd (zie Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, par. 5.8).



4. Uitvoering, monitoring, toezicht en handhaving

Voor vertrek/inreis

Een reiziger die met bedrijfsmatig personenvervoer naar Nederland reist, zal voor vertrek uit het aangewezen hoogrisicogebied een test moeten laten afnemen. Alleen met een negatieve testuitslag zal de vervoerder hem mogen toelaten. Een reiziger die met eigen vervoer naar Nederland reist, zal de test uiterlijk voor inreis moeten laten afnemen. Dus een reiziger die bijvoorbeeld in Frankrijk heeft verbleven welk land op dat moment als hoogrisicogebied geldt, en met de eigen auto terugrijdt naar Nederland kan in Frankrijk de test laten afnemen of ervoor kiezen om dat in België vlak voor inreis in Nederland te doen. Ten aanzien van de mogelijkheden om een test in het buitenland te laten afnemen, geldt dat in ieder geval de PCR-test overal ter wereld in grote steden en op veel luchthavens – in ieder geval via commerciële aanbieders – kan worden verkregen en dat het in de rede ligt om te verwachten dat de mogelijkheden om een test te laten afnemen alleen maar zullen toenemen. De termijn waarbinnen de test moet zijn uitgevoerd ten opzichte van het moment van inreis in Nederland, biedt in de regel voldoende mogelijkheden voor reizigers om naar of via een plaats te reizen om de test te laten afnemen alvorens Nederland in te reizen.⁴⁰

De reiziger zal bij inreis ook moeten beschikken over een quarantaineverklaring. Dit is een verklaring waarin de reiziger verklaart dat hij na inreis in Nederland onverwijld in thuisquarantaine zal gaan of tot een van de categorieën van personen behoort die zijn uitgezonderd van de quarantaineplicht. Het uitgangspunt is dat de quarantaineverklaring digitaal kan worden ingevuld door op een website bepaalde gegevens in te vullen. Indien de reiziger niet tot een uitzonderingscategorie behoort en dus quarantaineplichtig is, zal hij naast zijn persoonsidentificerende gegevens een aantal aanvullende gegevens moeten invullen, zoals de datum van inreis, het gebied waar is verbleven, het adres waar hij in quarantaine zal gaan en een geldig telefoonnummer waarop hij te bereiken is. Als de reiziger tot een van de uitzonderingscategorieën behoort, kan hij dat bij het invullen aangeven. In bepaalde gevallen zal hij dit bij inreis met bescheiden moeten kunnen onderbouwen (bijvoorbeeld met een werkgeversverklaring). Dit zal in de ministeriële regeling waarin de uitzonderingscategorieën worden aangewezen, nader worden bepaald. De reiziger dient de gegevens naar waarheid in te vullen. Het invullen van een onjuist adres of telefoonnummer of het ten onrechte aangeven dat men tot een uitzonderingscategorie behoort, kan valsheid in geschrifte in de zin van artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht opleveren. Na het invullen van de gegevens op de website verkrijgt de betrokkene een digitale bevestiging van de quarantaineverklaring of kan hij de verklaring downloaden of printen. Voor wie niet beschikt over digitale middelen of voldoende vaardigheden om daarmee om te gaan, is een papieren quarantaineverklaring ook mogelijk. Bij ministeriële regeling zal nader worden bepaald tot welk moment de reiziger de quarantaineverklaring (en eventuele bescheiden) dient te bewaren.

Bedrijfsmatige aanbieders van personenvervoer mogen alleen vervoer aanbieden en toegang verlenen tot het vervoermiddel aan reizigers die beschikken over een negatieve testuitslag en een quarantaineverklaring. Een uitzondering geldt als een reiziger wegens overmacht niet over (een van) de genoemde bescheiden kan beschikken (zie het aangepaste artikel 58p, vijfde lid, van de Wpg). Te denken valt bijvoorbeeld aan een onverwacht opgekomen calamiteit die ertoe dwingt om linea recta naar Nederland te reizen. In dat geval is het mogelijk dat geen gelegenheid meer bestond om een test te laten ondergaan en eventueel ook niet om een quarantaineverklaring te regelen. In de rede ligt dat een reiziger dit op de een of andere wijze aannemelijk maakt. Het is aan de vervoerder om te beoordelen of sprake is van een dergelijke overmachtsituatie.

Bij inreis

Voor reizigers die met bedrijfsmatig personenvervoer Nederland inreizen, geldt dat door de vervoerder al is gecontroleerd of zij beschikken over een negatieve testuitslag en een quarantaineverklaring. Eventueel kan bij ministeriële regeling worden bepaald dat de vervoerders verplicht zijn om papieren quarantaineverklaringen in te nemen en over te dragen aan de voorzitter van de veiligheidsregio (dit proces wordt onder het kopje 'Monitoring' verder toegelicht). Bij niet-naleving van de verplichting door een vervoerder kan op grond van artikel 58u, eerste lid, onderdeel b, een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Deze handhavingsmogelijkheid bestaat al en blijft met dit wetsvoorstel ongewijzigd. Deze handhavende taak zal worden belegd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT). Overigens kan op grond van artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in plaats van een last onder bestuursdwang een last onder dwangsom worden opgelegd. Voor Caribisch Nederland volgt dit uit artikel 68ka, eerste lid, van de Wpg.

⁴⁰ Thans bedraagt deze termijn 72 uur (artikelen 6.7a, tweede lid, onderdeel d, en 6.7b, tweede lid, onderdeel d, van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19).



Reizigers die met eigen vervoer Nederland inreizen, kunnen in de grensstreken worden gecontroleerd op het beschikken van een negatieve testuitslag en een quarantaineverklaring. Het niet beschikken over een dergelijke verklaring levert een strafbaar feit op. Hiermee wordt aangesloten bij de gekozen systematiek van handhaving van de maatregelen van hoofdstuk Va van de Wpg.⁴¹ Het gaat hier niet om een grenscontrole, maar een controle op de naleving van de verplichtingen van de artikelen 58nd en 58pa, eerste lid, van de Wpg. Ten behoeve van de uitvoering van deze controles zullen krachtens artikel 64a van de Wpg toezichthouders worden aangewezen. Zij beschikken over de in titel 5.2 van de Awb neergelegde bevoegdheid om voertuigen te doen stilhouden en om van de bestuurder van het voertuig inzage te vorderen van de wettelijk voorgeschreven bescheiden met betrekking waartoe zij een toezichthoudende taak hebben (artikel 5:19 Awb). Daarbij mag ook inzage worden gevorderd in een identiteitsbewijs (artikel 5:16a Awb). Indien niet wordt beschikt over een quarantaineverklaring kan ter plekke gelegenheid worden geboden om alsnog een quarantaineverklaring in te vullen (onverlet de mogelijkheid van strafrechtelijk optreden).

Ingeval van strafrechtelijk optreden behelst de strafrechtelijke sanctionering op grond van artikel 68bis ten hoogste een hechtenis van ten hoogste zeven dagen of een geldboete van de eerste categorie. Dit sluit aan bij de reguliere strafsancities die gelden bij overtreding van de regels van hoofdstuk Va van de Wpg. Het ligt in de lijn der verwachting dat bij de bepaling van de hoogte van het boetebedrag nauwe aansluiting wordt gezocht bij het tarief dat wordt gehanteerd voor alle andere overtredingen van verbodsnormen in hoofdstuk Va van de Wpg die tot de individuele burger zijn gericht. Op grond van artikel 68bis, vijfde lid, van de Wpg zal een overtreding niet meewegen bij de beoordeling van de aanvraag met betrekking tot de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag (VOG).

Mocht in voorkomend geval een reiziger vanwege een noodsituatie niet in staat zijn geweest om aan (een van) de betreffende verplichtingen te voldoen, dan zal hij niet strafbaar zijn indien sprake is van de rechtvaardigingsgrond van artikel 40 van het Wetboek van Strafrecht (overmacht als noodtoestand).

Na inreis

Na inreis dient de reiziger die quarantaineplichtig is, onverwijld op zijn woonadres of het adres van de opgegeven verblijfplaats in thuisquarantaine te gaan voor de duur van de quarantaine, zoals bepaald bij ministeriële regeling. Zoals hiervoor is vermeld, zal die op grond van de huidige inzichten tien dagen zijn. Een reiziger kan ervoor kiezen om op de vijfde dag of later na inreis een test te laten afnemen. Alleen bij een negatieve uitslag eindigt de voor hem geldende quarantaineplicht. Bij een positieve uitslag blijft de vanwege diens inreis na verblijf in een aangewezen hoogrisicogebied op hem rustende quarantaineplicht voor de resterende duur van kracht en start het bron- en contact onderzoek waarbij aan positief geteste personen dringend wordt verzocht zich te isoleren zolang zij klachten hebben.

Monitoring

De gekozen systematiek van monitoring, toezicht en handhaving is er primair op gericht om zoveel als mogelijk zonder sanctionering inkomende reizigers te bewerkstelligen in thuisquarantaine te gaan. Dat is het doel, want daarmee kan verspreiding van het virus worden voorkomen. Eerst zal via monitoring worden nagegaan of reizigers zich aan de quarantaineplicht houden. De verwachting is dat nu niet langer 'slechts' sprake is van een quarantaineadvies maar van een wettelijke quarantaineplicht, reeds om die reden meer mensen zich hieraan zullen houden. Zeker als mensen ook (kunnen) worden nagebeeld en daarbij persoonlijk op hun plicht en verantwoordelijkheid worden gewezen. De minister van VWS is belast met de monitoring. De monitoring houdt in dat een belteam namens het ministerie van VWS reizigers kort na inreis nabelt. Het telefoongesprek is primair bedoeld om de naleving van de quarantaineplicht te stimuleren en om reizigers desgewenst nadere informatie te verstrekken over de quarantaineplicht en eventuele mogelijkheden voor ondersteuning. Ook kan informatie worden verstrekt over de mogelijke gevolgen van niet-naleving van de quarantaineplicht. De medewerkers van het belteam zijn geen toezichthouder. Zij beschikken dus niet over de bevoegdheden van titel 5.2 van de Awb en jegens hen geldt geen medewerkingsplicht.

Nadat een quarantaineplichtige reiziger online de quarantaineverklaring heeft ingevuld worden diens gegevens ofwel doorgeleid naar het belteam, dan wel direct vernietigd. Het belteam verkrijgt alleen de gegevens van reizigers die zij zullen nabellen. Niet van alle reizigers zullen de gegevens dus worden doorgeleid naar het belteam. Dit kan risico gestuurd zijn, maar ook geheel willekeurig worden bepaald (bijvoorbeeld elke tiende persoon die de verklaring digitaal invult).

⁴¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, par. 7.1.4.



Voor het geval ten tijde van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de digitale voorziening nog niet operationeel is, voorziet het wetsvoorstel erin dat in dat geval reizigers die met gebruikmaking van bedrijfsmatig personenvervoer Nederland inreizen, kunnen worden verplicht om een papieren quarantaineverklaring af te geven aan de vervoerder. Deze mogelijkheid met betrekking tot papieren quarantaineverklaringen is bedoeld voor de lucht- of scheepvaart. De vervoerder verzamelt alle verklaringen en geeft deze op zijn beurt af aan de voorzitter van de veiligheidsregio. Deze vervult reeds een taak bij het personenvervoer via de opdrachten die de minister van VWS op basis van artikel 7 van de Wpg heeft gegeven, ter uitvoering van de verplichtingen van de artikelen 53 en 54 van de Wpg. De voorzitter van de veiligheidsregio verstrekt de verklaringen ofwel aan het belteam of hij vernietigt deze direct. Dit is afhankelijk van de keuzes die door de minister van VWS worden gemaakt ten aanzien van de prioritering van de monitoring. Zo is bijvoorbeeld denkbaar dat indien in een bepaald land een zorgwekkende virusmutatie rondgaat, bij de monitoring prioriteit wordt gegeven aan alle passagiers van een vlucht of ferry vanuit dat land. In dat geval zullen alle verklaringen van die passagiers naar het belteam worden doorgeleid. De minister van VWS zal aan de voorzitter van de veiligheidsregio kenbaar maken van welke categorieën van personen hij de verklaringen doorgeleid wil hebben naar het belteam. Verklaringen die niet worden doorgeleid naar het belteam moeten door de voorzitter van de veiligheidsregio direct worden vernietigd. Door de gekozen constructie behoeft de minister van VWS niet bij alle individuele aanbieders van personenvervoer aan te geven van welke categorieën personen de verklaringen naar het belteam moeten worden doorgeleid, maar kan hij dit centraal via de voorzitter van de veiligheidsregio doen. Het is ook mogelijk dat de reiziger zijn papieren quarantaineverklaring moet afgeven aan een toezichthouder. In dat geval is het de toezichthouder die de verklaring ofwel doorgeleid naar het belteam of direct vernietigt, al naar gelang de prioritering van de monitoring. Het wetsvoorstel biedt ook de mogelijkheid dat een aanbieder van bedrijfsmatig personenvervoer verplicht wordt om de door reizigers bij het boeken van een reis verstrekte gegevens, namelijk de bij hem beschikbare persoonsidentificerende gegevens en een telefoonnummer van een reiziger, op verzoek aan het belteam te verstrekken. Deze mogelijkheid is echter in het wetsvoorstel opgenomen als uiterste terugvaloptie.

Toezicht en handhaving

Uit het contact met het belteam kan blijken dat een betrokkene niet in thuisquarantaine verblijft, terwijl dat wel zou moeten. Dat kan blijken omdat de betrokkene dat expliciet aangeeft, maar bijvoorbeeld ook uit achtergrondgeluiden waaruit onmiskenbaar kan worden afgeleid dat iemand zich niet thuis bevindt (denk bijvoorbeeld aan het geluid van de omroep van een conducteur in de trein of het geluid van een kassa in een winkel). Ook kan het voorkomen dat het belteam ondanks meerdere belpogingen geen contact kan krijgen met de betrokkene. Dit kan redenen vormen om te vermoeden dat diegene zich niet aan de quarantaineplicht houdt. Als bij het belteam het vermoeden bestaat dat een quarantaineplichtige persoon niet in thuisquarantaine verblijft, wordt hiervan melding gedaan aan de burgemeester van de gemeente waar de woon- of verblijfplaats van die persoon is gelegen. Het gaat hier uitsluitend nog om een vermoeden. Of daadwerkelijk sprake is van een overtreding van de quarantaineplicht zal door de toezichthouder ter plaatse moeten worden vastgesteld.

De toezichthoudende ambtenaar van de gemeente – die krachtens artikel 64a van de Wpg is aangewezen als toezichthouder⁴² – kan naar aanleiding van de melding van het belteam besluiten om een controle uit te voeren op de naleving van de quarantaineplicht. Hiervoor zal de toezichthouder in de regel naar het opgegeven woon- of verblijfadres gaan. De toezichthouder heeft voor zijn toezichthoudende taak de bevoegdheden die zijn neergelegd in titel 5.2 van de Awb, zoals de bevoegdheid om inzage in het identiteitsbewijs te vorderen en de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen (artikelen 5:16a en 5:17 van de Awb). De toezichthouder heeft niet de bevoegdheid om, zonder toestemming van de eigenaar, de woning binnen te treden. Voor de controle op de naleving van de quarantaineplicht is die bevoegdheid ook niet noodzakelijk. Indien de betrokkene aanwezig is, vormt dat een indicatie voor naleving van de quarantaineplicht. Indien een betrokkene niet aanwezig lijkt te zijn omdat de deur niet wordt geopend, kan dat een indicatie vormen dat de quarantaineplicht niet wordt nageleefd. Deze enkele aanname is echter onvoldoende om daarvan uit te gaan en om over te gaan tot het nemen van handhavende maatregelen. Er kunnen immers legitieme redenen zijn waarom iemand op dat moment de deur niet opendoet (diegene ligt te slapen of staat onder de douche). Aanvullende bevindingen van de toezichthouder zullen noodzakelijk zijn. Dat kunnen bijvoorbeeld meerdere controles zijn waarbij de betrokkene telkens geen gehoor geeft of de situatie dat de toezichthouder terwijl hij voor de deur staat de betrokkene opbelt en uit het telefoongesprek blijkt dat de betrokkene zich zonder legitieme reden buitenshuis bevindt. Op grond van artikel 5:20, eerste lid, van de Awb is eenieder verplicht om alle medewerking te verlenen aan een toezichthouder die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

⁴² Artikel 64a van de Wpg en Stcrt. 2020, 66366.



Als een toezichthouder constateert dat een reiziger zich niet aan de op hem rustende quarantaineplicht houdt, kan door de burgemeester handhavend worden opgetreden door middel van een last onder dwangsom. Het beleggen van de handhavende bevoegdheid bij de burgemeester sluit aan bij de in hoofdstuk Va van de Wpg gekozen systematiek. De last onder dwangsom betreft een herstelsanctie of reparatoire sanctie. Titel 5.3 van de Awb bevat de algemene regels over de toepassing van dit instrument. Het is gericht op het beëindigen of ongedaan maken van een overtreding. Bij toepassing van de bevoegdheid wordt de betrokkene een korte termijn gegund om zich naar zijn woon- of verblijfplaats te begeven om daar alsnog in thuisquarantaine te gaan. De betrokkene heeft dus de gelegenheid om zich alsnog aan de quarantaineplicht te gaan houden. Pas als de betrokkene dat nog steeds niet doet, is hij gehouden tot betaling van een vooraf vastgestelde geldsom. De burgemeester bepaalt de hoogte van het bedrag. Deze moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde wering van de dwangsom (artikel 5:32b, derde lid, Awb). In de last kan worden bepaald dat de betrokkene het bedrag verbeurt voor elke dag dat de overtreding voortduurt. Deze aspecten maken dat de last onder dwangsom een passend instrument is om het beoogde doel te bereiken. Indien een betrokkene bij niet-naleving van de quarantaineplicht direct een boete opgelegd zou krijgen, haalt dat mogelijk de prikkel om alsnog in thuisquarantaine te gaan weg. Immers, de redenering kan dan zijn dat men het bedrag van de boete dan toch al kwijt is. Het toezicht en de handhaving zijn er echter primair op gericht om te bewerkstelligen dat de betrokkene zich aan de quarantaineplicht houdt. Daarmee kan immers verspreiding van het virus worden voorkomen. De mogelijkheid tot sanctionering vormt hierin de spreekwoordelijke 'stok achter de deur'. Om gemeenten tegemoet te komen bij de uitvoering van hun toezichthoudende en handhavende taak zal vanuit de overheid het initiatief worden genomen tot het opstellen van een handreiking over de toepassing van het instrument van de last onder dwangsom in relatie tot de quarantaineplicht. Daarbij kan worden bezien of het wenselijk is om ook richting te geven aan de hoogte van het bedrag van de te verbeuren dwangsom om op dit punt zoveel mogelijk uniformiteit bij gemeenten te bevorderen.

Tegen een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom staat overeenkomstig de regels van de Awb bezwaar en beroep open bij de bestuursrechter. Bij de toetsing van het handhavingsbesluit kan – indien de aangevoerde gronden daartoe nopen – de rechter eveneens oordelen over de quarantaineplicht via de band of wel sprake was van een overtreding van die plicht door de betrokkene.

In Caribisch Nederland berust de bevoegdheid tot handhaving bij de gezaghebber (artikel 68a, onderdeel d, Wpg). Nadere regels omtrent de last onder dwangsom zijn neergelegd in artikel 68ka van de Wpg en tegen de oplegging van een last door de gezaghebber staat de rechtsgang open, zoals die is neergelegd in de Wet administratieve rechtspraak BES.

5. Verhouding tot grond- en mensenrechten

De Nederlandse 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 zorgen de voorgestelde maatregelen voor een inperking van grond- en mensenrechten.

De voorgestelde maatregelen gelden ongeacht de nationaliteit van de reiziger, dus zowel voor buitenlandse reizigers als voor Nederlanders die na verblijf in een aangewezen hoogrisicogebied Nederland inreizen. Van direct onderscheid op grond van de nationaliteit in strijd met het discriminatieverbod, zoals onder meer vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet en artikel 14 van het EVRM, is derhalve geen sprake. Van indirect onderscheid op grond van nationaliteit kan sprake zijn bij personen met een andere nationaliteit die regelmatig de grens moeten passeren, bijvoorbeeld voor werkzaamheden of om hun recht op respect voor familielevens effectief uit te kunnen oefenen. Hiervoor bestaat evenwel voldoende objectieve rechtvaardiging, zoals hierna uit de toetsing aan de verschillende grond- en mensenrechten volgt. Daarbij geldt dat voorzien wordt in uitzonderingen voor personen die vanwege privéomstandigheden of werkzaamheden genoodzaakt zijn om te reizen en voor wie om die reden naleving van de betreffende verplichtingen niet kan worden gevergd.

Zoals hiervoor al is aangegeven, kan de quarantaineplicht worden aangemerkt als een vrijheidsontnemende maatregel in de zin van artikel 15 van de Grondwet en artikel 5 van het EVRM.⁴³ In het verlengde raakt deze plicht ook aan het recht op bewegingsvrijheid, zoals verankerd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM⁴⁴ en aan het recht op persoonlijke levenssfeer, zoals verankerd in

⁴³ Zie ook artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR).

⁴⁴ Zie ook artikel 45 van het Europees Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: EU-Handvest) en artikel 12 van het IVBPR.



artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM.⁴⁵ Indirect kan de quarantaine licht beperkingen met zich brengen voor de mogelijkheid om andere grondrechten uit te oefenen, zoals de vrijheid van vergadering en betoging of de vrijheid om een levens- of geloofsovertuiging te belijden (voor zover de wens bestaat om dat buitenshuis te doen) en het eigendomsrecht.

De verplichting om te beschikken over een negatieve testuitslag raakt aan het recht op onaantastbaarheid van het lichaam, zoals neergelegd in artikel 11 van de Grondwet, en aan het recht op persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 8 van het EVRM.

Recht op vrijheid

De artikelen 15 Grondwet en 5 EVRM vereisen dat de vrijheidsontnemende maatregel berust op een (formeel)wettelijke grondslag. Die wettelijke grondslag moet de voorwaarden waaronder de vrijheidsontnemende maatregel kan worden opgelegd, op heldere wijze definiëren en de toepassing daarvan moet voorzienbaar zijn.⁴⁶ Daarin wordt met het onderhavige wetsvoorstel voorzien. Artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van het EVRM biedt een grondslag voor vrijheidsontnemende maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten.

Uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens⁴⁷ kan worden afgeleid dat vereist is dat de verspreiding van de besmettelijke ziekte een gevaar vormt voor de volksgezondheid en dat de vrijheidsontnemende maatregel het uiterste middel vormt om de verspreiding van de ziekte te voorkomen. De vrijheidsontnemende maatregel moet dus noodzakelijk zijn en voldoen aan de vereisten van evenredigheid. Hierbij moeten minder vergaande maatregelen nadrukkelijk zijn overwogen en niet effectief zijn gebleken.

Het doel van de quarantaineplicht voor inkomende reizigers is om de import en verspreiding van het virus – en dan met name nieuwe varianten daarvan – zoveel als mogelijk te voorkomen, thans om de epidemie onder controle te krijgen en bij een verbetering van de epidemiologische situatie om te voorkomen dat de situatie weer verslechtert. Deze maatregel kan niet-besmette personen betreffen, maar op het moment van inreis bestaat daarover nog niet afdoende uitsluitel. Dat het onder omstandigheden gerechtvaardigd kan zijn om een maatregel van quarantaine toe te passen op mogelijk gezonde personen, is door de wetgever reeds erkend in de vorm van de quarantainemaatregel van artikel 35 van de Wpg. Die maatregel kan immers ook gezonde personen raken. Om het beoogde doel te bereiken is aanvankelijk ingezet op ‘zachte drang’ in de vorm van een dringend advies, voorlichting en ondersteuning. Deze maatregelen zijn echter niet voldoende effectief gebleken. Zoals in paragrafen 2 en 3.1 is vermeld, gaat slechts een kwart van de reizigers na terugkomst uit een hoogrisicogebied in quarantaine. Het risico op import van het virus en de verspreiding daarvan – met name als het nieuwe varianten betreft – vormt evenwel een ernstig gevaar voor de volksgezondheid dat moet worden afgewend. De verplichting om te beschikken over een negatieve testuitslag vermindert het risico dat een persoon die besmet is met het virus Nederland inreist. Op het moment van het afnemen van de test kan de betrokkene evenwel toch besmet zijn, wat op dat moment nog niet met de test kan worden vastgesteld. Om die reden is het (verplicht) laten afnemen van een test direct na inreis niet afdoende. Om het risico dat reizigers uit een hoogrisicogebied toch besmet zijn met het virus en deze meebrengen naar Nederland en hier verspreiden afdoende te verkleinen is een quarantaineplicht noodzakelijk. De maatregel gaat daarbij niet verder dan strikt noodzakelijk is. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om categorieën van personen uit te zonderen, indien naleving van de quarantaineplicht voor hen niet mogelijk is of niet proportioneel kan worden geacht. Verder geldt dat de duur van de quarantaine wordt bepaald aan de hand van de actuele wetenschappelijke inzichten en de maatregel eerder eindigt als uit de uitslag van een test, die tenminste vijf dagen na inreis is afgenomen, blijkt dat de betrokkene niet is geïnfecteerd met het virus. Ook zal de aanwijzing van hoogrisicogebieden aan de hand van de in paragraaf 3.2 vermelde gegevens doorlopend worden gemonitord en indien nodig worden geactualiseerd. Verder geldt dat de quarantaine op het eigen woonadres of op een andere verblijfplaats naar keuze kan plaatsvinden. Dit maakt de inbreuk minder vergaand dan als de quarantaine op een door het gezag aangewezen plek zou moeten plaatsvinden. Uit al het voorgaande volgt dat de maatregel van thuisquarantaine het uiterste middel vormt om de import en verspreiding van het virus in Nederland door inkomende reizigers uit het buitenland zoveel als mogelijk te voorkomen, nu eerdere minder vergaande maatregelen niet voldoende effectief zijn gebleken. Bij de uitwerking van de maatregel wordt voldaan aan de eis van evenredigheid.

Artikel 15 van de Grondwet en artikel 5 van het EVRM vereisen verder dat een betrokkene binnen een

⁴⁵ Zie ook artikel 7 EU-Handvest en artikel 17 IVBPR.

⁴⁶ EHRM Enhorn t. Zweden (no. 56529/00), par. 36.

⁴⁷ EHRM Enhorn t. Zweden (no. 56529/00), par. 44.



kort tijdsbestek zijn vrijheidsontnemingen door een rechter moet kunnen laten toetsen. Op grond van artikel 5, vierde lid, van het EVRM hebben betrokkenen het recht om een rechter te vragen om een spoedige beslissing over de rechtmatigheid van de vrijheidsontnemende maatregel. Die toetsing moet zowel de inhoudelijke als de procedurele vereisten voor het opleggen van de vrijheidsontnemende maatregel omvatten en de rechter moet de invrijheidstelling van de betrokkene kunnen bevelen indien de oplegging van de vrijheidsontnemende maatregel onrechtmatig wordt bevonden.⁴⁸ Ook hieraan wordt met het onderhavige wetsvoorstel voldaan. Daarvoor wordt volstaan met een verwijzing naar paragraaf 3.3 waar de procedure van rechtsbescherming is beschreven.

Recht op persoonlijke levenssfeer

De voorgestelde maatregelen en de gegevensverwerking die in dat verband kan plaatsvinden raken aan het recht op persoonlijke levenssfeer, zoals verankerd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM.

Op grond van artikel 10 van de Grondwet zijn beperkingen op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zijn toegestaan, mits deze beperkingen bij of krachtens de wet worden gesteld. Daarin wordt met dit wetsvoorstel voorzien.

Op grond van artikel 8, tweede lid, van het EVRM is een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toegestaan, indien dit bij wet is voorzien, een legitiem doel dient en in een democratische samenleving noodzakelijk is. Aan het eerste criterium wordt met het onderhavige wetsvoorstel voldaan. Het legitieme doel dat gediend wordt, omvat de bescherming van de gezondheid. Zoals hiervoor is overwogen, is het doel van de voorgestelde maatregelen om de import en verspreiding van het virus – en dan met name nieuwe varianten daarvan – zoveel als mogelijk te voorkomen. Dit vormt een belangrijk onderdeel bij de bestrijding van de epidemie. Om te bezien of de beperking ‘noodzakelijk is in een democratische samenleving’ moet worden beoordeeld of sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte om het betreffende recht te beperken en of die beperking proportioneel is in verhouding tot het legitieme doel dat wordt gediend. De noodzaak van de verplichting om bij inreis over een negatieve testuitslag te beschikken, is om te voorkomen dat personen van wie is vastgesteld dat zij besmet zijn met het virus Nederland inreizen. De noodzaak om tot een algemene plicht tot thuisquarantaine over te gaan is gelegen in het feit dat de bereidheid om vrijwillig in thuisquarantaine te gaan na een verblijf in een hoogrisicogebied te laag is. Andere minder vergaande maatregelen – een dringend advies, voorlichting en ondersteuning – zijn tot op heden onvoldoende effectief gebleken. Andere maatregelen kunnen niet als vervanging voor quarantaine gelden (testverplichting) of zijn juist verderstrekkend (vlieg- of reisverbod). De beperking gaat daarbij niet verder dan strikt noodzakelijk is. Om herhaling te voorkomen wordt gewezen op de hiervoor reeds benoemde aspecten, zoals de mogelijkheid om categorieën van personen uit te zonderen, de duur van de quarantaine, de aanwijzing van hoogrisicogebieden en het feit dat de quarantaine op het eigen woonadres of op een andere verblijfplaats naar keuze kan plaatsvinden. De beperkingen kunnen derhalve als proportioneel worden beschouwd in verhouding tot het legitieme doel dat ermee wordt gediend. De gegevensverwerking die op grond van het onderhavige voorstel kan plaatsvinden, is noodzakelijk met het oog op de monitoring, het toezicht op en de handhaving van de naleving van de quarantaineplicht. Die gegevensverwerking gaat niet verder dan strikt noodzakelijk is. Verwerking van gegevens door de minister van VWS vindt alleen plaats ten aanzien van personen die door het belteam zullen worden nagebeeld en eventueel door toezichthouders en burgemeesters ten aanzien van wie daarna toezicht en handhaving plaatsvindt. Voor een beoordeling aan de eisen van de Algemene verordening gegevensbescherming wordt verwezen naar paragraaf 6.

Vrijheid van vergadering, betoging en belijden van godsdienst en levensovertuiging

De quarantaineplicht kan indirect beperkingen met zich brengen voor de mogelijkheid om andere grondrechten uit te oefenen, zoals de vrijheid van vergadering en betoging of de vrijheid om een levens- of geloofsovertuiging te belijden, voor zover de wens bestaat om dat gemeenschappelijk buitenshuis te doen.

Artikel 9 van de Grondwet beschermt het recht op vergadering en betoging. Op grond van het eerste lid van dit artikel is de formele wetgever bevoegd om het recht tot vergadering en betoging te beperken. De quarantaineplicht beperkt de uitoefening van dit recht als zodanig niet, maar uitsluitend de uitoefening buitenshuis daarvan. De quarantaineplicht laat evenwel onverlet dat met behulp van digitale middelen in aangepaste vorm invulling kan worden gegeven aan het betreffende recht. Op grond van de redenen die hiervoor reeds uiteengezet zijn en de beperkte duur van de quarantaine-

⁴⁸ EHMR (Grote Kamer) 15 december 2016, 16483/12, *Khlaifia e.a. t. Italië*, par. 128.



plicht, voldoet de beperking als gevolg van deze plicht aan de eisen van proportionaliteit en evenredigheid.

Artikel 6 van de Grondwet beschermt het recht om individueel en in gemeenschap met anderen een godsdienst of levensovertuiging te belijden. De formele wetgever is op grond van het eerste lid van dit artikel bevoegd om dit recht te beperken. Ook hier geldt dat de quarantaineplicht het recht op belijdenis van een godsdienst of levensovertuiging als zodanig niet beperkt, maar uitsluitend de uitoefening buitenshuis daarvan. De quarantaineplicht laat onverlet dat met behulp van digitale middelen gezamenlijke belijdenis mogelijk is. De beperkte duur van de quarantaineplicht in ogen-schouw genomen, kan de beperking als proportioneel worden beschouwd in verhouding tot het doel dat ermee wordt gediend.

Recht op onaantastbaarheid van het lichaam

In artikel 11 van de Grondwet is bepaald dat een ieder recht heeft op onaantastbaarheid van zijn lichaam, behoudens de bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. Het verplicht moeten laten afnemen van een test met het oog op de verplichting om bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag vormt zodanige beperking. In het kader van de quarantaineplicht is het laten afnemen van een test niet verplicht. Betrokkenen kunnen zich daartoe wel genoodzaakt voelen omdat daarmee uitzicht bestaat op het verkorten van de duur van de quarantaine. In beide gevallen geldt dat het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de vereiste wettelijke grondslag. Voor de rechtvaardigingsgronden van de voorgestelde beperking in relatie tot de quarantaineplicht wordt verwezen naar hetgeen hiervoor reeds is overwogen.

In relatie tot de verplichting om bij inreis over een negatieve testuitslag te beschikken, geldt het volgende. Op grond van artikel 8, tweede lid, van het EVRM is een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toegestaan, indien dit bij wet is voorzien, een legitiem doel dient en in een democratische samenleving noodzakelijk is. Aan het eerste criterium wordt met het onderhavige wetsvoorstel voldaan. Het legitieme doel dat gediend wordt, omvat de bescherming van de gezondheid. Ook de verplichting om bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag heeft ten doel om de import en verspreiding van het virus – en dan met name nieuwe varianten daarvan – zoveel als mogelijk te voorkomen. Dit vormt een belangrijk onderdeel bij de bestrijding van de epidemie. Om te bezien of de beperking ‘noodzakelijk is in een democratische samenleving’ moet worden beoordeeld of sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte om het betreffende recht te beperken en of die beperking proportioneel is in verhouding tot het legitieme doel dat wordt gediend. De noodzaak van de maatregel is om te voorkomen dat personen van wie is vastgesteld dat zij besmet zijn met het virus Nederland inreizen, op straffe van een sanctie. Dat doel kan niet op een andere, minder vergaande manier worden bereikt. Daarbij geldt dat bij de uitwerking van de maatregel zal worden voorzien in de noodzakelijke uitzonderingen voor personen voor wie het niet mogelijk is om over een negatieve testuitslag te beschikken of voor wie deze eis niet proportioneel kan worden geacht.

Recht op eigendom

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). De voorgestelde maatregelen kunnen ertoe leiden dat personen beperkt worden in het gebruik van bijvoorbeeld een (vakantie)woning in Nederland (als zij zelf in het buitenland wonen) of in het buitenland (als zij zelf in Nederland wonen). Het recht op eigendom is ook beschermd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.⁴⁹ Een beperking van het recht op eigendom is gerechtvaardigd indien dit is gebaseerd op een wettelijk voorschrift en in het algemeen belang noodzakelijk is. Een maatregel is in het algemeen belang noodzakelijk indien de belangenafweging tussen enerzijds het algemeen belang dat met de inmenging gediend wordt en anderzijds de belangen van de eigenaar ten aanzien van wie de inmenging plaatsvindt, leidt tot een redelijke balans (‘fair balance’), waarbij de maatregel ook dient te voldoen aan de eis van proportionaliteit. De jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) leert dat het de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid (‘margin of appreciation’) laat om te bepalen of een inmenging in het algemeen belang is en of sprake is van een redelijke balans. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt voorzien in de noodzakelijke wettelijke grondslag. Om herhaling te voorkomen wordt ten aanzien van de noodzaak van de voorgestelde maatregelen, het legitieme doel dat daarmee wordt gediend en de toetsing aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit verwezen naar hetgeen hiervoor al in dat verband is overwogen.

⁴⁹ Zie ook artikel 17 van het EU-Handvest.



Recht op toegang van eigen onderdanen

Verder geldt dat artikel 3, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM bepaalt dat aan niemand het recht mag worden ontnomen het grondgebied te betreden van de Staat, waarvan hij onderdaan is. Artikel 12, vierde lid, van het IVBPR bepaalt dat niemand willekeurig het recht mag worden ontnomen naar zijn eigen land terug te keren. Hieruit vloeit geen absoluut recht voort om zonder enige voorwaarden het grondgebied te betreden van de Staat waarvan een persoon onderdaan is, respectievelijk van het eigen land.⁵⁰ Van het ontnemen van dit recht is met het onderhavige wetsvoorstel in beginsel geen sprake. Niet-naleving van de verplichting om bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag en een quarantaineverklaring, kan tot strafrechtelijke sanctiëring leiden, maar niet tot het weigeren van de toegang tot Nederland. Daarbij geldt dat indien in voorkomend geval een reiziger vanwege overmacht niet in staat is geweest om voor inreis naar Nederland een test te laten afnemen en/of een quarantaineverklaring te regelen, hij niet strafbaar zal zijn indien sprake is van de rechtvaardigingsgrond van artikel 40 van het Wetboek van Strafrecht (overmacht als noodtoestand). Ook zal ingeval van een overmachtssituatie de aanbieder van bedrijfsmatig personenvervoer de reiziger mogen toelaten tot het vervoermiddel (artikel 58p, vijfde lid, van de Wpg). Aldus zijn de te stellen voorwaarden niet zodanig vergaand dat degene die in het buitenland is en om welke reden dan ook niet kan beschikken over de vereiste testuitslag of quarantaineverklaring, bij inreis in overtreding is. Dit geldt niet alleen voor Nederlandse onderdanen, maar voor alle reizigers die naar Nederland reizen.

6. Verhouding tot andere regelgeving

Europees recht

De voorgestelde maatregelen vormen een beperking van het vrij verkeer van personen en diensten, zoals gewaarborgd door het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Deze maatregelen zijn vergelijkbaar met maatregelen die ook in andere lidstaten van de Europese Unie zijn of worden getroffen en voor wie hetzelfde Europeesrechtelijke juridische kader geldt als voor Nederland.

Meer specifiek wordt het vrij personenverkeer gewaarborgd door Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (PbEU 2004, L 158). De Raad van de Europese Unie heeft evenwel in meerdere aanbevelingen het belang van het tegengaan van de instroom van besmette personen – in het bijzonder met nieuwe virusvarianten – onderstreept. In de Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad van 13 oktober 2020 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de covid-19-pandemie (PbEU L 337) heeft de Raad van de Europese Unie onderkend dat de covid-19-pandemie een ongeziene noodsituatie op gezondheidsvlak heeft veroorzaakt en dat de bescherming van de volksgezondheid een topprioriteit is geworden voor zowel de Europese Unie als haar lidstaten. De Raad geeft aan de lidstaten bevoegd zijn om te beslissen over de meest geschikte maatregelen om de volksgezondheid te beschermen, zoals quarantaine- of testvoorschriften. Bij de vaststelling en toepassing van beperkingen van het vrije verkeer moeten de lidstaten wel de beginselen van het EU-recht, en met name evenredigheid en non-discriminatie, eerbiedigen. De Raad beveelt aan dat de lidstaten de inreis van personen die vanuit een andere lidstaat reizen, niet mogen weigeren. Wel kunnen de lidstaten als zij dat nodig achten, op basis van hun eigen besluitvormingsprocedures, beperkingen van het vrije verkeer instellen en eisen dat personen die vanuit een andere (niet 'groene') lidstaat inreizen in quarantaine/zelfisolatie gaan en/of zich voor of na aankomst op covid-19-besmetting laten testen. De in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde maatregelen zijn in lijn met voornoemde aanbevelingen. Voor de beperkingen van het vrij verkeer als gevolg daarvan bieden de artikelen 27 en 29 van Richtlijn 2004/38/EG daarvoor de ruimte. Daarbij geldt dat bij de uitwerking van de maatregelen rekenschap is gegeven aan de eis van evenredigheid en de maatregelen ongeacht de nationaliteit van de reiziger gelden.

In de Aanbeveling (EU) 2021/132 van de Raad van 2 februari 2021 tot wijziging van Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking (PBEU L 41) geeft de Raad aan dat lidstaten ten aanzien van reizigers uit derde landen waar virusmutaties rondgaan, zelfisolatie of quarantaine tot 14 dagen mogen of in sommige gevallen zelfs moeten verlangen, mits de maatregel ook aan de eigen onderdanen die uit die landen terugreizen wordt opgelegd.

⁵⁰ Explanatory Report to Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto, Strasbourg, 16.IX.1963, paragraaf 26; CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement) Adopted at the Sixty-seventh session of the Human Rights Committee, on 2 November 1999 CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, General Comment No. 27.



Voorts geldt dat de voorgestelde maatregelen ertoe kunnen leiden dat personen uit andere lidstaten het minder aantrekkelijk vinden om naar Nederland te reizen en hier diensten te verrichten of af te nemen. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat beperkingen van het vrij verkeer van diensten gerechtvaardigd zijn als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- de beperking geldt zonder discriminatie;
- de beperking is ingesteld vanwege een dwingende reden van algemeen belang;
- de maatregel is geschikt om het gestelde doel te waarborgen (subsidiariteit); en
- de maatregel gaat niet verder dan nodig is om het doel te bereiken (proportionaliteit).⁵¹

De in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen gelden zonder discriminatie; er wordt geen onderscheid gemaakt tussen Nederlandse aanbieders en verrichters en aanbieders en verrichters uit andere lidstaten van de Europese Unie.

De maatregelen worden ingesteld vanwege een dwingende reden van algemeen belang, namelijk het volksgezondheidsbelang. Dit belang is opgenomen in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie als rechtvaardigingsgrond voor het beperken van het vrij verkeer van diensten (artikel 62, gelezen in samenhang met artikel 52, eerste lid). Hierbij is van belang dat in de jurisprudentie van het HvJEU is bepaald dat lidstaten bij het beschermen van de volksgezondheid een ruime beoordelingsmarge moet worden gelaten omdat het niveau van bescherming per lidstaat kan verschillen.⁵² Zoals in paragraaf 3.1 uiteen is gezet, wordt met de voorgestelde maatregelen beoogd om zoveel als mogelijk te voorkomen dat het aantal besmettingen in Nederland (verder) stijgt door de import en verspreiding van het virus door inkomende reizigers uit het buitenland. Die noodzaak bestaat thans om de epidemie onder controle te krijgen en bij een verbetering van de situatie om te voorkomen dat de situatie weer verslechtert. In paragraaf 3.1 alsmede in paragraaf 6 is reeds toegelicht dat de voorgestelde maatregelen noodzakelijk zijn, omdat andere maatregelen niet voldoende toereikend zijn en 'zachte drang' in de vorm van dringende adviezen, voorlichting en begeleiding tot op heden onvoldoende effectief zijn gebleken. De maatregel gaat daarbij niet verder dan strikt noodzakelijk is. Om herhaling te voorkomen wordt gewezen op de in paragraaf 6 reeds benoemde aspecten, zoals de mogelijkheid om categorieën van personen uit te zonderen, de duur van de quarantaine, de aanwijzing van hoogrisicogebieden en het feit dat de quarantaine op het eigen woonadres of op een andere verblijfplaats naar keuze kan plaatsvinden. Aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit wordt derhalve voldaan.

Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG)

Voor zover reizigers bij inreis moeten beschikken over een negatieve testuitslag geldt dat in dat verband geen sprake is van het verwerken van bijzondere persoonsgegevens. Weliswaar geldt een negatieve testuitslag als een medisch gegeven, maar de reiziger hoeft deze uitsluitend te tonen aan de vervoerder of een toezichthouder. Er rust op hem geen verplichting om deze verklaring af te geven. De negatieve testuitslag wordt dus niet opgenomen in een bestand. Van verwerking van dit gegeven in de zin van artikel 2 van de AVG is dus geen sprake.

Van zodanige verwerking van gegevens is wel sprake in het kader van de quarantaineplicht. Allereerst dienen reizigers bij het invullen van de quarantaineverklaring bepaalde gegevens te verstrekken (artikel 58nd Wpg). Ingeval van een papieren quarantaineverklaring geldt dat de vervoerders in de lucht- en scheepvaart kunnen worden verplicht om deze verklaring in te nemen om deze op hun beurt weer door te geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio (artikel 58nf Wpg). Verwerking van de door de reiziger verstrekte gegevens vindt plaats door (het belteam van) de minister van VWS en eventueel door toezichthouders en gemeenten bij de uitvoering van hun toezichthoudende en handhavende taken (artikel 58ne Wpg). Op de verwerking zijn de algemene beginselen, neergelegd in de artikelen 5 en 6 van de AVG van toepassing. De verwerking van het gegeven is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang (artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG). Daarbij geldt voor de minister van VWS dat hij naast zijn taak op grond van artikel 7, eerste lid, van de Wpg om leiding te geven aan de bestrijding van de epidemie, in het kader van de quarantaineplicht de specifieke taak heeft om zorg te dragen voor de monitoring. De burgemeester heeft op grond van dit wetsvoorstel een handhavende taak ten aanzien van de quarantaineplicht. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt voldaan aan het in artikel 6, derde lid, van de AVG opgenomen vereiste dat deze rechtsgrondslag bij lidstatelijk recht moet worden vastgesteld. Aan de andere in artikel 6, derde lid, van de AVG opgenomen vereisten zal bij de nadere uitwerking van de gegevensverwerking in de ministeriële regeling worden voldaan. Verder geldt dat verwerking van gegevens door de minister van VWS alleen plaatsvindt ten aanzien van personen die door het belteam zullen worden nagebeeld en eventueel door toezichthouders en burgemeesters ten aanzien van wie daarna toezicht en handhaving

⁵¹ HvJEU 13 mei 2003, C-385/99 (Müller-Fauré), paragraaf 68. HvJEU 10 maart 2009, C-169/07 (Hartlauer), paragraaf 44.

⁵² HvJEU 4 mei 2017, C-339/15 (Vanderborght), paragraaf 71.



plaatsvindt. De gegevens van andere personen worden direct vernietigd. De gegevens van personen die naar het belteam worden doorgeleid zullen in overeenstemming met artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van de AVG door het belteam niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is. Dat betekent dat deze gegevens niet langer worden bewaard dan voor de duur van de thuisquarantaine, zoals bij ministeriële regeling is bepaald. Dit is wettelijk geborgd in artikel 58ne, vierde lid. Thans zal die duur 10 dagen bedragen, op wetsniveau is geborgd dat deze ten hoogste 14 dagen mag bedragen. Indien bij ministeriële regeling wordt bepaald dat aanbieders van bedrijfsmatig personenvervoer in de lucht- of scheepvaart papieren quarantaineverklaringen van passagiers moeten innemen en deze moeten verstrekken aan de voorzitter van de veiligheidsregio, die op zijn beurt deze verklaringen moet afgeven aan (het belteam van) de minister van VWS, zal in die regeling nader worden bepaald binnen welke termijn de verstrekking of de vernietiging van de verklaringen dient plaats te vinden.

Bij het online invullen van de quarantaineverklaring zal ook gebruik worden gemaakt van het burgerservicenummer (hierna: bsn). Op grond van artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer mogen overheidsorganen bij het verwerken van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van hun taak gebruik maken van het bsn. Dit artikel biedt dus de grondslag voor de verwerking van het bsn door (het belteam van) de minister van VWS en eventueel door de burgemeester en de toezichthouders. Bij (het belteam van) de minister van VWS wordt het bsn gebruikt bij de uitoefening van de taak van monitoring en door de burgemeester en toezichthouders bij het toezicht en de handhaving. Het bsn zal niet worden vermeld op de papieren quarantaineverklaring. Indien bij ministeriële regeling wordt bepaald dat aanbieders van bedrijfsmatig personenvervoer verplicht zijn om papieren quarantaineverklaringen van passagiers in te nemen, is daarbij dus geen sprake van verwerking van het bsn door deze vervoerders.

Arbeidsomstandighedenbesluit

In verband met de bestrijding van de epidemie is in het (tijdelijke) artikel 3.2a van het Arbeidsomstandighedenbesluit bepaald dat ter voorkoming of beperking van de kans op besmetting van werknemers en derden met het virus, op arbeidsplaatsen tijdig de daarvoor noodzakelijke maatregelen en voorzieningen worden getroffen. De werkgever dient daarop adequaat toezicht te houden. Een werkgever handelt niet in lijn met deze verplichting indien hij een werknemer te werk stelt op de arbeidsplaats, indien hij weet dat op die werknemer een plicht tot thuisquarantaine rust. De werkgever kan dit bijvoorbeeld weten omdat de werknemer kenbaar in een hoogerisicogebied in het buitenland heeft verbleven (bijvoorbeeld bij arbeidsmigranten). Een werkgever zal hier evenwel niet altijd zicht op hebben, hier is dus ook sprake van een eigen verantwoordelijkheid van de werknemer om niet naar de arbeidsplaats te gaan als op hem een plicht tot thuisquarantaine rust. Op grond van artikel 3.2a van het Arbeidsomstandighedenbesluit dient de werkgever doeltreffende voorlichting en onderricht aan werknemers over de bestrijding van het virus op de arbeidsplaats moet geven. Daaronder valt ook voorlichting en onderricht over het opvolgen van quarantaineadviezen en -regels. Bij niet-naleving van artikel 3.2a van het Arbeidsomstandighedenbesluit kan een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Lokale regelgeving

Dit wetsvoorstel beoogt de quarantaineplicht en verplichting om bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag uitputtend te regelen en laat geen ruimte voor aanvulling bij lokale autonome verordening.

7. Advies en consultatie

Over het wetsvoorstel is advies gevraagd aan verschillende (advies)organen, bestuurlijke partners en andere instanties. Vanwege het spoedeisende karakter van het wetsvoorstel gold daarbij een korte reactietermijn. Er heeft ook een internetconsultatie plaatsgevonden, waarbij dezelfde korte reactietermijn gold. De internetconsultatie heeft geleid tot 1.099 reacties, waarvan 685 openbare reacties. Het gaat hier om reacties van organisaties, bedrijven en individuele personen.

Het kabinet spreekt zijn dank uit aan alle respondenten voor hun bereidheid om binnen de gestelde termijn te reageren en heeft er begrip voor dat het College voor de rechten van de mens vanwege de korte reactietermijn en samenloop met een andere adviesaanvraag geen advies kon uitbrengen.

Hierna wordt op hoofdlijnen ingegaan op de ontvangen adviezen en reacties en de wijze waarop deze in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn verwerkt.

7.1 Gevraagde adviezen en reacties

In deze paragraaf zal – op alfabetische volgorde – worden ingegaan op de ontvangen gevraagde adviezen en reacties.



Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR)

Het ATR heeft in zijn advies overwogen dat het geen opmerkingen heeft bij het nut en de noodzaak van de voorgestelde maatregelen en ook geen opmerkingen bij de overwegingen en de motivatie om met de invoering van een quarantaineplicht een meer belastende maatregel te treffen. Het ATR heeft evenmin opmerkingen over de werkbaarheid van het wetsvoorstel. Ten aanzien van de regeldrukgevolgen merkt het ATR op dat op drie punten mogelijke kosten wel zijn benoemd, maar ten onrechte niet zijn gekwantificeerd. Dit betreft de kosten voor het verblijf voor reizigers die niet in de eigen woning in quarantaine kunnen gaan, de kosten voor het laten afnemen van een test na het verstrijken van vijf dagen na het moment van inreis en de kosten voor aanbieders van personenvervoer in de lucht- en scheepvaart indien zij worden verplicht om papieren quarantaineverklaringen van reizigers in te nemen, te verzamelen en af te geven. Naar aanleiding van het advies van het ATR zijn in paragraaf 8 de regeldrukgevolgen op de genoemde drie punten alsnog gekwantificeerd.

Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP)

De AP gaat in haar advies allereerst in op de wettelijke grondslag voor de verwerking van het bsn. De AP wijst erop dat artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer de grondslag biedt voor de verwerking van het bsn door de minister van VWS, de burgemeester en de toezichthouders. Dit ligt anders bij de aanbieders van bedrijfsmatig personenvervoer, aangezien zij geen overheidsorgaan zijn. Indien het de bedoeling is het bsn te vermelden op de papieren quarantaineverklaring en aanbieders van bedrijfsmatig personenvervoer verplicht worden om deze verklaringen in te nemen, is sprake van verwerking van het bsn en dient daarvoor te worden voorzien in een specifieke wettelijke grondslag. De AP adviseert evenwel af te zien van vermelding van het bsn op de papieren quarantaineverklaring. De AP wijst er voorts op dat in het wetsvoorstel nog een grondslag ontbreekt voor de verstrekking van de (digitale of papieren) quarantaineverklaring en de daarop vermelde gegevens aan de minister van VWS. De AP merkt verder op dat geen bewaartermijn is geregeld en adviseert te bepalen dat de verwerkte persoonsgegevens niet langer bewaard zullen worden dan de (maximale) duur van de quarantaine. Tot slot adviseert de AP in de memorie van toelichting aan te geven op welke wijze – en met behulp van welke gegevens – de GGD onderscheid kan maken tussen reizigers en burgers die zich om andere redenen laten testen, gelet op het feit dat het niet verschijnen op een gemaakte testafpraak door een reiziger tot gevolg heeft dat daarvan melding moet worden gedaan bij de minister van VWS.

Conform het advies van de AP is in artikel 58ne, eerste lid (was in de consultatieversie 58nd, vierde lid), de tweede zin geschrapt. Het wetsvoorstel behoefde geen aanvulling in de vorm van een wettelijke grondslag voor verwerking van het bsn door aanbieders van bedrijfsmatig personenvervoer, omdat de eventueel door hen in te nemen papieren quarantaineverklaringen geen vermelding van het bsn zullen bevatten. In artikel 58nd is alsnog voorzien in een grondslag voor gegevensverstrekking en in artikel 58ne, vierde lid, is bepaald dat de minister van VWS de verstrekte gegevens niet langer mag bewaren dan de maximale duur van de quarantaine. De toelichting is op deze punten aangepast. Deze behoefde geen aanpassing op het door de AP hiervoor laatstgenoemde punt, aangezien het wetsvoorstel er niet langer toe strekt dat de GGD een melding moet doen bij de minister van VWS als een reiziger niet op de door hem gemaakte testafpraak is verschenen.

Bestuurscolleges Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Namens de bestuurscolleges van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba is instemmend gereageerd op het wetsvoorstel, nu daarin is voorzien in de mogelijkheid om, na overleg met de gezaghebber, te besluiten om wel of niet over te gaan tot invoering van een algemene quarantaineplicht voor inkomende reizigers uit aangewezen hoogrisicogebieden, waarbij toepassing van de maatregel van artikel 35 van de Wpg mogelijk blijft.

Door het bestuurscollege van Bonaire is aangegeven dat men wel de mogelijkheid mist om een reiziger de quarantaine te laten ondergaan op een door de gezaghebber aangewezen (centrale) locatie en is verzocht om alsnog in die mogelijkheid te voorzien. In het onderhavige wetsvoorstel is met het oog op de proportionaliteit van een algemene quarantaineplicht bepaald dat de quarantaine op het eigen woonadres of een andere verblijfplaats naar keuze kan worden ondergaan. Het bestuurscollege kan daarbij faciliterend optreden door een (centrale) locatie beschikbaar te stellen, maar het is uiteindelijk aan de reiziger om te bepalen of van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. Indien het bestuurscollege het geïndiceerd acht om een reiziger tegen diens wil op een aangewezen locatie in quarantaine te laten gaan, zal het daartoe de maatregel van artikel 35 van de Wpg moeten toepassen. In dat geval kan de gezaghebber bepalen waar de maatregel ten uitvoer wordt gelegd (artikel 36, tweede lid, onderdeel a, Wpg). De invoering van een algemene quarantaineplicht laat de toepassing van artikel 35 van de Wpg onverlet, zoals duidelijk in het vierde lid van artikel 58ng is bepaald. Het bestuurscollege van Saba verwacht door middel van 'zachte drang' te kunnen bewerkstelligen dat reizigers vrijwillig in quarantaine gaan en als dat toch niet het geval is met toepassing van artikel 35 van de Wpg te kunnen volstaan. In dat verband verzoekt het bestuurscollege van Saba om in de



memorie van toelichting te verduidelijken of het enkele feit dat een reiziger afkomstig is uit een aangewezen hoogrisicogebied voldoende is om aan te nemen dat aan de eis van artikel 35, eerste lid, onderdeel a, van de Wpg is voldaan. Ingeval van toepassing van artikel 35 van de Wpg in Caribisch Nederland is het achtereenvolgens aan de gezaghebber, de officier van de justitie en de rechter om te beoordelen of aan de eisen van dat artikel wordt voldaan. Zoals in paragraaf 3.3 is overwogen, wordt dezerzijds verondersteld dat het enkele verblijf in het hoogrisicogebied niet voldoende is, maar dat een nadere individuele beoordeling nodig is om aan te kunnen nemen dat een persoon mogelijk met het virus is besmet vanwege recent contact met een (vermoedelijk) besmet persoon. Verblijf in een hoogrisicogebied kan bij deze beoordeling wel een relevante factor zijn, alsmede de verblijfsduur in het gebied en de aard van de activiteiten aldaar.

College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie (hierna: het OM)

Het OM onderschrijft de juridische noodzaak om, los van artikel 35 van de Wpg, te voorzien in een expliciete grondslag voor een algemene plicht tot thuisquarantaine voor inkomende reizigers die in een hoogrisicogebied hebben verbleven. Het OM onderschrijft ook de gekozen richting van bestuursrechtelijke handhaving en sanctionering door middel van een herstelsanctie (last onder dwangsom). In zijn advies heeft het OM opmerkingen gemaakt over de verplichtingen die strafrechtelijk kunnen worden gesanctioneerd. Ter zake van de voorgestelde controles in de grensstreken heeft het OM de vraag opgeworpen op basis van welke bevoegdheid inreizende automobilisten een stopteken mag worden gegeven om inzage te vorderen in de negatieve testuitslag en quarantaineverklaring. Het OM heeft hiertoe gewezen op de bevoegdheid van artikel 5:19 van de Awb die aan toezichthouders toekomt. De opmerkingen van het OM hebben geleid tot aanpassingen in paragraaf 4. Het OM heeft voorts diverse kanttekeningen geplaatst bij de handhaving van de verplichting om te beschikken over een bevestiging van een vrijwillig gemaakte testafspraak bij de GGD. Deze kanttekeningen behoeven geen bespreking meer, aangezien het wetsvoorstel er niet langer toe strekt dat een reiziger kan worden verplicht om bij inreis te beschikken over de desbetreffende bevestiging. Het OM heeft tot slot opmerkingen gemaakt over de algemene uitzondering op de verplichting om bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag en een quarantaineverklaring. Indien beoogd wordt een uitzondering te maken voor échte noodsituaties, adviseert het OM om dit in de wettekst te verduidelijken. Daarbij dient dan geen onderscheid te worden gemaakt tussen Nederlanders en niet-Nederlanders. Volgens het OM zijn de besproken uitzonderingen echter strikt genomen overbodig, omdat de rechtvaardigingsgrond van artikel 40 van het Wetboek van Strafrecht (overmacht als noodtoestand) onverkort van toepassing is op de strafbaarstellingen in artikel 68bis van de Wpg. Naar aanleiding van deze opmerkingen van het OM is het wetsvoorstel aangepast door – vertaald naar de consultatieversie – het achtste lid in artikel 58nd en het derde lid in artikel 58pa te schrappen. In de toelichting (paragrafen 3.2, 4 en 5) is gewezen op de eventuele toepasselijkheid van artikel 40 van het Wetboek van Strafrecht ingeval wegens overmacht niet kan worden voldaan aan (een van) de betreffende verplichtingen. Ter zake van artikel 58p is het wijzigingsvoorstel van het derde lid aangepast, waardoor deze van toepassing is op alle reizigers en niet langer alleen op Nederlanders. Ook op dit punt is de toelichting (slot paragraaf 5) aangepast.

GGD-GHOR Nederland (hierna: GGD-GHOR)

GGD-GHOR begrijpt de wens van de voorgestelde quarantaineplicht, gelet op het feit dat slechts een klein deel van de reizigers na terugkomst in Nederland uit een hoogrisicogebied het quarantaineadvies volgt. GGD-GHOR plaatst evenwel kanttekeningen bij het wetsvoorstel voor zover de invoering daarvan aanpassingen vereist in CoronIT, het systeem waarin de GGD'en testafspraken en -uitslagen registreren. Volgens GGD-GHOR zou uitbreiding van het steekproefsgewijs nabellen door het belteam een beter alternatief behelzen, omdat daarmee al in de eerste dagen na inreis contact kan worden gelegd met de betreffende reizigers. GGD-GHOR wijst er verder op dat het verstrekken van persoonsgegevens door de GGD aan het belteam bijzondere persoonsgegevens bevat, omdat het niet verschijnen op de testafspraak als bijzonder persoonsgegeven geldt. Tot slot wijst GGD-GHOR erop dat het wetsvoorstel gevolgen kan hebben op de testcapaciteit van de GGD, indien grote aantallen personen naar hoogrisicogebieden afreizen en zich na terugkomst willen laten testen. Ten aanzien van het laatste punt geldt dat het Ministerie van VWS uiteraard in gesprek zal blijven met de GGD om ontwikkelingen op dat punt te volgen. De andere opmerkingen van GGD GHOR behoeven geen bespreking meer, aangezien het wetsvoorstel er niet langer toe strekt dat de GGD een melding moet doen bij de minister van VWS als een reiziger niet op de door hem gemaakte testafspraak is verschenen.

IGJ

De IGJ heeft geconstateerd dat zij geen specifieke rol vervult in relatie tot de voorgestelde maatregelen en dat zij om die reden geen opmerkingen bij het wetsvoorstel heeft.



ILT

De ILT heeft een (verkorte) handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd. Volgens de ILT dient voor een goede handhaafbaarheid van de verplichtingen die op de bedrijfsmatige vervoerders rusten, in ieder geval aan de volgende voorwaarden te worden voldaan. Ten eerste moeten de verplichtingen voor de vervoerders voldoende juridisch worden vastgelegd, evenals de verankering van de juridische grondslag voor handhaving. Ten tweede dienen de inspecteurs van de ILT te worden aangewezen voor hun handhavende taak jegens de bedrijfsmatige vervoerders. Ten derde dient een daartoe bevoegde toezichthouder actief toezicht te houden op de verplichtingen van passagiers in de lucht- en scheepvaart, over het spoor en de weg. Deze toezichthouder dient zijn bevindingen zodanig aan de ILT door te geven dat deze door de ILT als basis kunnen worden gebruikt voor haar handhavende taak jegens de bedrijfsmatige vervoerders. De door de ILT genoemde punten zullen worden meegenomen bij de juridische en praktische uitwerking van de voorgestelde maatregelen, waarbij de ILT uiteraard zal worden betrokken.

Nationale politie (hierna: politie)

De politie heeft in haar reactie aangegeven dat zij geen directe rol heeft bij de handhaving van de voorgestelde maatregelen, maar dat het wetsvoorstel wel een aantal 'verborgen' taakstellingen voor de politie bevat. Daartoe wijst de politie erop dat indien burgers zich niet aan de quarantaineplicht houden, inzet van de politie kan worden verwacht. Tevens acht de politie het voorzienbaar dat gemeentelijke toezicht- en handhavingstaken naar de politie zullen verschuiven. Dit zal zich met name kunnen voordoen in kleine gemeenten waar de gemeentelijke capaciteit zeer beperkt is, maar waar tegelijkertijd de politiecapaciteit ook beperkt is. Ook vreest de politie alsnog een rol te krijgen bij de controles in de grensstreken, terwijl zij niet beschikt over enige capaciteit hiervoor. De politie vraagt nadrukkelijk om rekening te houden met de hoeveelheid taken die bij de politie kunnen worden belegd.

Door de politie is terecht geconstateerd dat zij geen directe rol heeft bij de handhaving van de voorgestelde maatregelen. In paragraaf 4 is ook duidelijk vermeld dat het toezicht op en de handhaving van de naleving van de quarantaineplicht berust bij de gemeentelijke toezichthouders en de burgemeesters. Inzet van de politie zal slechts aan de orde kunnen zijn ingeval een toezichthouder agressief wordt bejegend bij de controle of een persoon aanwezig is op diens woon- of verblijfadres. Bij agressie wordt hiervan melding gedaan bij de politie. In dat geval wordt van de politie verwacht dat zij spoedig ter plaatse komen, zoals nu ook het geval is bij agressie incidenten jegens toezichthouders. Dit behoort tot de reguliere afspraken met de politie. Indien de betrokkene evenwel aanwezig is op diens woon- of verblijfadres, is geen sprake van een overtreding van de quarantaineplicht en zal er voor de toezichthouder dus geen reden zijn voor het nemen van handhavende maatregelen. Alhoewel niet kan worden uitgesloten dat de controle op zichzelf toch een agressieve reactie kan uitlokken, wordt de kans daarop als beperkt ingeschat.

Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA)

De NOvA acht het, gelet op de aard en ingrijpendheid van de quarantaineplicht, passend en noodzakelijk dat wordt voorzien in de mogelijkheid van een snelle individuele toetsing door de rechter. Volgens de NOvA is de rechtsgang via de verzoekschriftenprocedure bij de burgerlijke rechter echter onvoldoende effectief geregeld in het voorgelegde wetsvoorstel. Daarbij wijst de NOvA erop dat niet is voorzien in een uitzondering op de regel dat een verzoekschrift bij de burgerlijke rechter moet worden ingediend en ondertekend door een advocaat en adviseert om dat alsnog te doen. Naar aanleiding van het advies is deze uitzondering in het wetsvoorstel opgenomen. Ook acht de NOvA de beslistermijn van drie dagen te lang in het licht van de duur van de quarantaine, temeer nu de Algemene Termijnenwet ertoe kan leiden dat een oordeel van de rechter pas op de vierde of vijfde dag na inreis kan worden verkregen. In dit verband wordt de suggestie gedaan om toe te staan dat het verzoek voorafgaand aan de inreis kan worden ingediend, zodat kort na inreis daarop kan worden beslist. In reactie hierop wordt opgemerkt dat het voorgestelde artikel 58nc niet wordt opgenomen in artikel 45 van de Wpg. Hieruit volgt dat de Algemene termijnenwet niet van toepassing is op de beslistermijn. Het wetsvoorstel sluit niet uit dat ook reeds voorafgaand aan de inreis een verzoekschrift wordt ingediend. Vereist is wel dat betrokkene een voldoende concreet belang heeft bij het indienen van een verzoekschrift. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien betrokkene reeds een vliegticket heeft geboekt en enkele dagen voor zijn inreis het verzoekschrift indient. De NOvA adviseert verder om in de toelichting te verduidelijken welke inspanningen de rechter moet hebben verricht alvorens hij gebruik mag maken van de bevoegdheid om af te zien van het horen van de betrokkene en vraagt zich af of niet zou moeten worden voorzien in een vorm van piketbijstand. Ook verzoekt de NOvA om te verduidelijken of er een hogere voorziening openstaat tegen de beslissing op het verzoekschrift en, zo ja, binnen welke termijn daarop zou moeten worden beslist. De memorie van toelichting is op deze punten aangevuld. In zijn advies voert de NOvA verder aan het ermee eens te zijn dat een overtreding van de artikelen



58nd en 58pa, eerste lid, van de Wpg niet meeweegt bij de beoordeling van een VOG-aanvraag, maar vindt het onevenredig dat een dergelijke overtreding wel tot een strafblad leidt. Een justitiële aantekening volgt bij een boetebedrag van € 130 of meer. Het ligt evenwel in de lijn der verwachting dat bij de bepaling van de hoogte van het boetebedrag nauwe aansluiting wordt gezocht bij het tarief dat wordt gehanteerd voor alle andere overtredingen van verbodsnormen in hoofdstuk Va van de Wpg die tot de individuele burger zijn gericht.

De NOvA is verder van mening dat door het invullen van de quarantaineverklaring voldoende bewustzijn wordt gecreëerd en dat het systeem van monitoring, toezicht en handhaving te vergaand is en niet noodzakelijk ter bescherming van de volksgezondheid. Het kabinet verwacht dat het enkele feit dat niet langer 'slechts' sprake is van een quarantaineadvies maar van een wettelijke quarantaineplicht, ertoe zal leiden dat meer mensen zich hieraan zullen houden. Zeker als mensen (kunnen) worden nagebeld en daarbij persoonlijk op hun plicht en verantwoordelijkheid worden gewezen. De voorgestelde monitoring, die geregeld is in artikel 58ne, wordt derhalve als een noodzakelijk component beschouwd ter bevordering van de naleving van de quarantaineplicht en draagt daarmee bij aan de bescherming van de volksgezondheid.

Door de NOvA is verder gewezen op asielzoekers die vanwege hun specifieke situatie niet in staat zullen zijn om de voorgestelde verplichtingen te kunnen voldoen. De opmerkingen van de NOvA hebben aanleiding gegeven tot aanvulling van de toelichting en zullen worden betrokken bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel in de ministeriële regeling.

De NOvA heeft verzocht om in de toelichting in te gaan op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de gefinancierde rechtsbijstand en de rechterlijke macht. Dat is in paragraaf 8 gedaan. Voor beide worden de gevolgen niet substantieel ingeschat, mede omdat geen substantiële toename van het aantal zaken wordt verwacht. Het ligt daarom niet in de rede om te verwachten dat voor de advocatuur de gevolgen wel substantieel zullen zijn. Daarbij geldt dat, mede op advies van de NOvA, geen verplichting geldt voor betrokkenen om zich bij te laten staan door een advocaat.

Raad voor de rechtspraak (hierna: RvdR)

De RvdR heeft in zijn advies uitgebreid stilgestaan bij de procedure bij de civiele rechter. Hieromtrent zijn opmerkingen gemaakt over het toetsingskader, de verplichte procesvertegenwoordiging, de digitale indiening van het verzoekschrift, het publiek belang, de openbaarheid van de zitting, de uitspraak van de rechter en de bijstand van een tolk. Een deel van deze opmerkingen overlapt met opmerkingen die door de NOvA zijn gemaakt en waarop hiervoor al een reactie is gegeven. Naar aanleiding van het advies van de RvdR is in het wetsvoorstel opgenomen dat het verzoekschrift het e-mailadres en telefoonnummer van de verzoeker, alsook eventuele bewijsstukken dient te bevatten en is paragraaf 3.3 van de toelichting aangevuld.

De RvdR heeft verder enkele opmerkingen gemaakt, onder meer over de positie van gevaccineerde personen, de hoogte van het dwangsombedrag en de positie van niet-Nederlandse reizigers die wegens overmacht niet kunnen beschikken over een negatieve uitslag, die tot aanpassing van de toelichting hebben geleid.

Ten aanzien van de werklust heeft de RvdR erop gewezen dat het wetsvoorstel gevolgen heeft voor de werklust van de rechtspraak, maar dat de verwachting is dat deze gevolgen niet substantieel zullen zijn. Het advies van de RvdR op dit punt is verwerkt in paragraaf 8.

Raad voor Rechtsbijstand

De Raad voor Rechtsbijstand heeft in zijn advies aangegeven dat het wetsvoorstel zal leiden tot een stijging van het aantal toevoegingen, maar dat de stijging op voorhand gematigd zal zijn. Het advies van de Raad voor rechtsbijstand is verwerkt in paragraaf 8.

RIVM

Het RIVM heeft in zijn reactie de beperkte naleving van het quarantaineadvies door reizigers uit hoogrisicogebieden onderschreven. Het feit dat regelmatig covid-19 wordt vastgesteld bij personen met een recente reisanamnese is volgens het RIVM voldoende aanleiding om aan te mogen nemen dat sprake is van een serieus te nemen risico. Het RIVM onderschrijft ook de problematiek ten aanzien van ongewenste en ongecontroleerde introductie van risicovolle varianten van het virus. Het RIVM heeft enkele aanvullende opmerkingen gemaakt ten aanzien van de vermelding van de cijfers over de nalevingsbereidheid van het quarantaineadvies door reizigers. Dit heeft geleid tot aanpassingen in paragraaf 2.

Door het RIVM zijn kanttekeningen geplaatst bij het voorstel dat de GGD een melding moet doen bij de minister van VWS als een reiziger niet verschijnt op de door hem gemaakte testafspraken. Volgens het RIVM past deze meldplicht niet bij de ondersteunende en adviserende rol die de GGD in relatie tot de burger heeft en kan dit ook een negatief effect hebben op de bereidwilligheid om zich bij de GGD te laten testen. Het RIVM adviseert dan ook om dit onderdeel te schrappen. Aan dit advies is gevolg gegeven.



Het RIVM wijst verder op de discrepantie dat geen quarantaineplicht wordt ingevoerd voor personen die positief zijn getest. De redenen om voor deze personen geen wettelijke verplichting in te voeren, zijn nader toegelicht in paragraaf 3.1.

De reactie van het RIVM heeft verder tot enkele aanpassingen in de memorie van toelichting geleid.

Veiligheidsberaad

Het Veiligheidsberaad staat in beginsel positief tegenover het invoeren van een algemene quarantaineplicht, maar constateert dat het voorliggende wetsvoorstel beperkt is qua doelgroep en reikwijdte. Het Veiligheidsberaad acht tevens het in het wetsvoorstel voorgelegde proces te complex. Er moeten te veel handelingen worden verricht door meerdere organisaties, waardoor de beoogde en gewenste snelheid van handelen niet zal worden gerealiseerd. Daarbij is het Veiligheidsberaad van mening dat de voorzitters van de veiligheidsregio primair dienen toe te zien op de naleving van de quarantaineplicht, in lijn met hun bevoegdheden op grond van de Wpg. Het Veiligheidsberaad constateert verder dat eerdere opmerkingen over de ongewenste rol van de GGD bij het toezicht op de quarantaineplicht niet geheel zijn overgenomen. Het Veiligheidsberaad vraagt aandacht voor de extra handhavingscapaciteit die het wetsvoorstel met zich brengt voor gemeenten en in verband met de controles in de grensstreken. In dit verband pleit het Veiligheidsberaad voor een eenduidig sanctieregime, waarbij het de boete als het meest geëigende middel ziet.

Ten aanzien van de opmerkingen van het Veiligheidsberaad wordt het volgende overwogen. In paragraaf 3.1 is toegelicht waarom het onderhavige wetsvoorstel uitsluitend voorziet in een quarantaineplicht voor inkomende reizigers uit hoogrisicogebieden. Dit betekent niet dat het belang van de naleving van een quarantaine- of isolatie advies bij andere categorieën van personen voor wie een dergelijk advies geldt minder belangrijk wordt geacht. Het belang van naleving van het advies is in alle gevallen belangrijk. In die andere gevallen blijft de inzet echter voornamelijk gericht op 'zachte drang', waarbij met behulp van communicatie en ondersteuning beoogd wordt om de naleving te maximaliseren. Voor zover het Veiligheidsberaad de voorgestelde systematiek van uitvoering, monitoring, toezicht en handhaving van de naleving van de quarantaineplicht te complex acht, geldt dat voor deze systematiek is gekozen omdat 'lik-op-stuk' niet het primaire doel is. Het primaire doel is om zoveel als mogelijk zonder sanctionering te bewerkstelligen dat inkomende reizigers in thuisquarantaine gaan. De keuze om in dit wetsvoorstel de burgemeester te belasten met de handhaving van de naleving van de quarantaineplicht, sluit aan bij de in hoofdstuk Va van de Wpg gekozen systematiek. Voor zover het Veiligheidsberaad opmerkingen maakt over de handhavingscapaciteit bij gemeenten en de mate van uitvoerbaarheid van het voorgestelde handhavingsinstrument, wordt overwogen dat gelijklopende opmerkingen zijn gemaakt door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) waarop hierna bij de bespreking van het advies van de VNG nader wordt ingegaan. De opmerkingen van het Veiligheidsberaad over de rol van de GGD behoeven geen bespreking meer, aangezien het wetsvoorstel er niet langer toe strekt dat de GGD een melding moet doen bij de minister van VWS als een reiziger niet op de door hem gemaakte testafpraak is verschenen.

Vanuit de veiligheidsregio's Haaglanden, Midden- en West-Brabant en Noord-Holland Noord is nog eigenstandig op het wetsvoorstel gereageerd. Ook in deze reacties worden kanttekeningen geplaatst bij de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen. Ook hier wordt volstaan met een verwijzing naar de bespreking van het advies van de VNG. Ook is aangevoerd dat de rol van de voorzitters van de veiligheidsregio, tussen de aanbieders van bedrijfsmatig personenvervoer en (het belteam) van de minister van VWS, als een onnodige en overbodige stap in het proces wordt gezien. De rol van de voorzitters is echter van belang om de ingezamelde papieren quarantaine-verklaringen bij de verschillende vervoerders in de lucht- en scheepvaart naar (het belteam van) de minister van VWS te kunnen doorgeleiden en zeker te stellen dat de verklaringen die niet worden doorgeleid direct worden vernietigd. Andere opmerkingen die vanuit deze veiligheidsregio's zijn gemaakt hebben geleid tot aanpassingen in de toelichting, onder meer ter verduidelijking van de reikwijdte van de quarantaineplicht, de toepassing van de last onder dwangsom en de rechterlijke toetsing.

VNG

De VNG kan zich in principe vinden in een verscherping van het beleid omdat als een wettelijke verplichting wordt opgelegd, de verwachting gerechtvaardigd is dat de naleving van de maatregelen verbetert. De VNG is echter op basis van een 'quick scan uitvoering' van mening dat de voorgestelde quarantaineplicht niet uitvoerbaar is. Allereerst maakt de VNG zich zorgen over het feit dat opnieuw een bevoegdheid bij de burgemeester wordt belegd met grote gevolgen voor gemeenten. Toezicht-houders moeten langs de huizen, met een risico op agressie incidenten, en het systeem van de oplegging van een last onder dwangsom leidt tot een toename van de werklast. De VNG pleit ervoor om de last onder dwangsom te vervangen door het instrument van de boete. Daarbij merkt de VNG op dat in het geval van het instrument van de boete ook de politie bevoegd is tot handhaving en bij een overtreding van de quarantaineplicht een boete kan opleggen, waardoor de handhaving een gezamen-



lijke inspanning wordt. Indien wordt gepersisteerd in het instrument van de last onder dwangsom kan de VNG slechts akkoord gaan met het wetsvoorstel indien er een landelijke duidelijk afgestemde lijn komt onder welke voorwaarden een last onder dwangsom kan worden opgelegd, volstrekt helder is wat de praktische uitvoeringsconsequenties zijn voor gemeenten en harde afspraken zijn gemaakt over financiële compensatie voor gemeenten.

Het kabinet heeft oog voor de werklast die de maatregelen ter bestrijding van de epidemie voor gemeenten met zich brengen en het feit dat dit wetsvoorstel een nieuwe taak voor de gemeenten met zich brengt. Het beleggen van de toezichthoudende en handhavende taak bij de gemeenten sluit aan bij de in hoofdstuk Va van de Wpg gekozen systematiek, waarbij is uitgegaan van de bestuurlijke verhoudingen die buiten crisissituaties van toepassing zijn.⁵³ Voorafgaand aan de totstandkoming van het wetsvoorstel is verkend wat als geschikt handhavingsinstrument kan fungeren ter zake van de quarantaineplicht. Die verkenning heeft geleid tot de keuze voor het instrument van de last onder dwangsom. Naar aanleiding van de opmerkingen van de VNG (en die van het Veiligheidsberaad en enkele veiligheidsregio's) is deze keuze opnieuw bezien. Dit heeft niet tot een ander inzicht geleid om de volgende redenen. In het gekozen systeem van monitoring, toezicht en handhaving zou bij toepassing van het instrument van de boete uitsluitend de stap van het verbeuren van de dwangsom niet meer nodig zijn. De eerste stap blijft dat het belteam eerst reizigers gaat nabellen en pas bij een vermoeden van niet-naleving van de quarantaineplicht hiervan melding doet bij de bevoegde instantie. De tweede stap blijft dat een controle bij het woon- of verblijfadres van de betrokkene moet plaatsvinden. Als op dat moment terstond kan worden geconstateerd dat de betrokkene zich niet aan de quarantaineplicht houdt, kan handhavend worden opgetreden door oplegging van ofwel een boete dan wel een last onder dwangsom (of door het voornemen tot oplegging van een last kenbaar te maken). Op dat moment wordt de betrokkene geconfronteerd met overheidsoptreden waaruit voor hem financiële gevolgen (kunnen) voortvloeien. Betwijfeld wordt of een boete in dat geval veel meer effect zal sorteren dan de dreiging van het verbeuren van een geldsom, omdat in geval van een boete het in de lijn der verwachting ligt dat bij de bepaling van de hoogte van het boetebedrag nauwe aansluiting zal worden gezocht bij het tarief dat wordt gehanteerd voor alle andere overtredingen van verbodsnormen in hoofdstuk Va van de Wpg die tot de individuele burger zijn gericht. Dat levert dus mogelijk een boete van € 95 op. Bij een last onder dwangsom kan een veel hoger bedrag worden gehanteerd waarvan het afschrikwekkende effect dan ook groter zal zijn. Daarbij geldt dat de mogelijkheid van 'lik-op-stuk' niet het primaire doel is. Het primaire doel is om zoveel als mogelijk zonder sanctionering te bewerkstelligen dat inkomende reizigers in thuisquarantaine gaan. Daarbij geldt dat het instrument van de boete vanwege het punitieve karakter daarvan zwaardere eisen met zich brengt (bijvoorbeeld op het punt van de bewijslast) en op de betrokkene juist geen medewerkingsplicht rust. Dit maakt dat niet zonder meer is te verwachten dat het instrument van de boete de handhaving van de naleving van de quarantaineplicht aanzienlijk beter uitvoerbaar zou maken. Om gemeenten zo goed mogelijk te ondersteunen bij de uitvoering van hun taken, zal worden voorzien in een handreiking over de toepassing van het instrument van de last onder dwangsom in relatie tot de quarantaineplicht. Een dergelijke handreiking kan onduidelijkheden wegnemen, voorzien in de nodige standaardisatie en daardoor de werklast beperken. Vanuit de overheid zal het initiatief worden genomen tot het opstellen van een dergelijke handreiking. Over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor gemeenten wordt in paragraaf 8 nader ingegaan. De reactie van de VNG heeft aanleiding gegeven om een expertwerkgroep in te stellen om te verkennen hoe de handhaving van de quarantaineplicht zo kan worden vormgegeven dat dit voor de praktijk uitvoerbaar en effectief is. De bevindingen van deze werkgroep zullen worden benut voor de verdere uitwerking van het toezicht en de handhaving.

7.2 Internetconsultatie

De reacties die in het kader van de internetconsultatie zijn ontvangen behelzen grotendeels bezwaren tegen de voorgestelde maatregelen. Respondenten die de voorgestelde maatregelen steunen betreffen personen die de noodzaak van deze maatregelen in het kader van de bestrijding van de epidemie onderschrijven en hopen dat hiermee de epidemiologische situatie in Nederland zal verbeteren waardoor andere beperkende maatregelen kunnen worden opgeheven. Hieronder vallen onder meer personen die vanwege een geliefde of familie in het buitenland hopen dat dit wetsvoorstel ertoe leidt dat vliegverboden worden opgeheven en reizen daardoor weer mogelijk zal zijn.

Hieronder zal op hoofdlijnen worden ingegaan op de aangevoerde bezwaren. Daarbij worden de bezwaren per onderwerp besproken, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van de memorie van toelichting is aangehouden.

⁵³ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, blz. 2.



Noodzaak van de voorgestelde maatregelen

Een deel van de respondenten is van mening dat het virus veel minder gevaarlijk is dan door de overheid wordt gesteld en dat er daarom in het geheel geen reden is om de voorgestelde maatregelen te treffen. Andere respondenten begrijpen dat de bestrijding van de epidemie maatregelen vereist, maar vinden met name de quarantaineplicht te ver gaan. Betwijfeld wordt in hoeverre de quarantaineplicht daadwerkelijk bijdraagt aan de bestrijding van de epidemie of vinden dat in deze fase van de epidemie de maatregel te laat en niet meer nodig is. In reactie daarop wordt verwezen naar paragraaf 2, waarin uit de weergegeven OMT-adviezen volgt dat buitenlandse reizen en vakanties een risico voor import en verspreiding van het virus in Nederland vormen, zeker als het gaat om nieuwe varianten daarvan. Daarbij geldt dat de voorgestelde maatregelen niet alleen noodzakelijk worden geacht om de epidemie in Nederland onder controle te krijgen, maar bij een verbetering van de epidemiologische situatie ook om te voorkomen dat de situatie weer verslechtert.

Verschillende respondenten menen dat de voorgestelde maatregelen in algemene zin een te ver gaande inbreuk op hun vrijheden en privacy vormen. Benadrukt wordt dat Nederlanders geen toegang tot Nederland zal worden ontzegd als zij bij inreis niet beschikken over een negatieve testuitslag of een quarantaineverklaring. Er is getoetst of de voorgestelde maatregelen verenigbaar zijn met hogere en andere regelgeving en waar de voorgestelde maatregelen leiden tot beperkingen van grond- en mensenrechten (zoals het recht op vrijheid), het vrij verkeer van personen en diensten of de privacy is dat toelaatbaar geoordeeld (zie paragrafen 5 en 6). Naar aanleiding van de reactie van sommige respondenten is paragraaf 5 aangevuld met een toetsing aan het eigendomsrecht. De voorgestelde maatregelen zijn in lijn met aanbevelingen van de Raad van de Europese Unie en vergelijkbaar zijn met maatregelen die andere lidstaten van de Europese Unie zijn of worden getroffen. In navolging van de reactie van het Institute for Transnational and Euroregional cross border cooperation and Mobility (ITEM) zal bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel rekenschap worden gegeven aan deze aanbevelingen.

Sommige respondenten menen dat de quarantaineplicht alleen maar bedoeld is om het reizen te ontmoedigen. In dat verband wordt erop gewezen dat al lange tijd het dringende advies geldt om niet te reizen naar of vanuit aangewezen hoogrisicogebieden.

Ook is aangevoerd dat reizen per auto veel minder gevaarlijk is dan reizen per vliegtuig, trein of bus en dat daarom niet wordt ingezien waarom de voorgestelde maatregelen ook voor automobilisten gelden. De voorgestelde maatregelen zijn bedoeld om de import en verspreiding van het virus als gevolg van inkomende reizigers zoveel als mogelijk te beperken en daarbij is primair van belang het gebied waar de reiziger voor inreis heeft verbleven.

Geen quarantaineplicht voor andere personen of bij binnenlands verkeer

Meerdere respondenten vinden het niet eerlijk dat alleen een quarantaineplicht wordt ingevoerd voor reizigers uit hoogrisicogebieden en niet voor positief geteste personen, omdat zij een veel groter gevaar voor de volksgezondheid vormen. Ook is aangevoerd dat de situatie binnen Nederland soms erger of minstens net zo erg is als de situatie in een ander land, maar dat voor binnenlandse reisbewegingen geen beperkingen gelden. Dat met dit wetsvoorstel geen beperkingen aan andere personen of aan het binnenlands verkeer worden opgelegd, maakt op zichzelf nog niet dat de voorgestelde quarantaineplicht voor reizigers niet noodzakelijk en evenredig is. In paragraaf 3.1 is nader toegelicht waarom bijvoorbeeld voor positief geteste personen thans niet wordt voorzien in een wettelijke verplichting.

Waarom niet volstaan met negatieve testuitslag?

Door verschillende respondenten is de vraag opgeworpen waarom niet kan worden volstaan met de verplichting om bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag. In paragraaf 3.1 is toegelicht waarom naast de verplichte negatieve testuitslag ook een quarantaineplicht noodzakelijk is om zoveel als mogelijk te voorkomen dat reizigers het virus meebrengen naar Nederland en hier verspreiden.

Aanwijzing van de hoogrisicogebieden

Door sommige respondenten is opgemerkt dat de situatie in veel (Europese) landen niet te vergelijken is met landen als Brazilië of Zuid-Afrika en dat meer moet worden gedifferentieerd tussen de verschillende landen. Niet alleen reisbewegingen vanuit landen als Brazilië of Zuid-Afrika kunnen een risico vormen voor import en verspreiding van het virus in Nederland. Of sprake is van een gebied met een hoge virusincidentie en/of een gebied waar zorgwekkende virusvarianten rondgaan, wordt bepaald aan de hand van diverse gegevens (zoals uiteengezet in paragraaf 3.2). Als dat niet het geval is, is geen sprake van een hoogrisicogebied en geldt dus ook geen quarantaineplicht.

Naar aanleiding van vragen hieromtrent is in paragraaf 3.2 (in een voetnoot) de verhouding tussen een hoogrisicogebied en de aanwijzing van 'oranje' en 'rode' gebieden door de Minister van Buitenlandse Zaken verduidelijkt.



Onevenredige gevolgen

Door veel respondenten is aangevoerd dat de quarantaineplicht onevenredig is omdat deze belemmerend werkt om werkzaamheden over de grens te kunnen verrichten, op vakantie in het buitenland te kunnen gaan of om geliefden en familie in het buitenland te kunnen bezoeken. Door de Stichting Nederlanders buiten Nederland is expliciet ook gewezen op de positie van Nederlanders die in het buitenland wonen. Respondenten hebben in dit verband soms ook gewezen op hun persoonlijke situatie op basis waarvan zij stellen dat in hun geval geen sprake is van import van het virus (bijvoorbeeld omdat zij uitsluitend naar hun vakantiewoning afreizen en nauwelijks contact hebben met andere personen). Het kabinet is zich bewust van de ingrijpende gevolgen van een quarantaineplicht, maar acht deze noodzakelijk in het kader van de bestrijding van de epidemie in Nederland. Voor zover voor bepaalde categorieën van personen sprake is van een noodzaak om te reizen en naleving van de quarantaineplicht voor hen niet mogelijk of disproportioneel zou zijn, wordt daarmee rekening gehouden door deze categorieën van personen uit te zonderen van die wettelijke verplichting. Voor de overige personen blijft het reizen in zoverre een keuze, ook indien het gaat om een Nederlander in het buitenland of bij een grensoverschrijdende liefdesrelatie. In het kader van de bestrijding van de epidemie acht het kabinet het niet disproportioneel om aan de keuze om (naar en) vanuit een hoogrisicogebied af te reizen een consequentie te verbinden in de vorm van een quarantaineplicht bij terugkomst.

Door meerdere respondenten is ook gewezen op de kosten die verbonden zijn aan de verplichting om bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag. Ook hier geldt echter dat, voor zover voor bepaalde categorieën van personen sprake is van een noodzaak om te reizen en naleving van deze verplichting disproportioneel is, daarmee rekening wordt gehouden door deze categorieën van personen uit te zonderen van die wettelijke verplichting. Voor de overige personen blijft het reizen in zoverre een keuze en acht het kabinet het niet disproportioneel dat aan dat reizen kosten zijn verbonden in verband met het laten afnemen van een test.

Economische gevolgen

Door verschillende organisaties, waaronder de Koninklijke Horeca Nederland, het Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen en HISWA-RECRON, en diverse andere respondenten is gewezen op het grote economische belang van vrij reizigersverkeer, met name tussen Nederland en de buurlanden België en Duitsland. Zij vrezen grote financiële gevolgen voor de reeds zwaar getroffen horeca- en toerismebranche als gevolg van de quarantaineplicht. Zij pleiten voor maatwerk voor grensverkeer met de buurlanden of tenminste voor dagelijkse monitoring en eventuele aanpassing van de classificatie van deze landen als hoogrisicogebied. De beoordeling of (delen van) de buurlanden als hoogrisicogebied kwalificeren wordt op gelijke wijze beoordeeld als bij andere landen. Wel zal bij het aanwijzen van de categorieën van personen die worden uitgezonderd van de quarantaineplicht rekening worden gehouden met noodzakelijk grensverkeer.

Locatie

Sommige respondenten betogen dat de quarantaine moet worden ondergaan op een aangewezen locatie ('quarantainehotel'). Met het oog op de proportionaliteit van de quarantaineplicht is er echter voor gekozen dat reizigers deze kunnen ondergaan op hun woonadres of andere verblijfplaats naar keuze.

Uitzonderingscategorieën

Door meerdere bedrijven, organisaties en individuele personen is betoogd dat bepaalde categorieën van personen moeten worden uitgezonderd van de quarantaineplicht. Deze reacties zullen worden betrokken bij de uitwerking van de uitzonderingscategorieën in de ministeriële regeling. Daarbij geldt dat alleen reden zal bestaan tot het maken van een uitzondering, indien voor de betreffende categorie van personen sprake is van een noodzaak om te reizen en naleving van de quarantaineplicht niet mogelijk of disproportioneel zou zijn. Omstandigheden, zoals het hebben van een grensoverschrijdende relatie of een (vakantie)woning in het buitenland, vormen op zichzelf geen reden om een uitzondering te maken. Noodzakelijke mantelzorg kan bijvoorbeeld wel een reden vormen. Wat betreft gevaccineerde personen geldt dat thans nog onduidelijk is of een vaccinatie ook van invloed is op het risico om een ander te besmetten. Zodra uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat een gevaccineerde niet of beperkt besmettelijk is, kan worden bezien of gevaccineerde personen kunnen worden aangewezen als uitzonderingscategorie.

In navolging van reacties op dat punt zal worden bezien in hoeverre de administratieve lasten kunnen worden beperkt van personen die frequent de grens passeren maar uitgezonderd zijn van de quarantaineplicht.



Systematiek van monitoring, toezicht en handhaving

Door sommige respondenten is betoogd dat naleving van de quarantaineplicht alleen kan worden bereikt door strikte handhaving, maar dat het wetsvoorstel hierin niet voorziet. Het wetsvoorstel voorziet in een systematiek van monitoring, toezicht en handhaving die er primair op is gericht om zoveel als mogelijk zonder sanctionering te bewerkstelligen dat inkomende reizigers in thuisquarantaine gaan. Dat is het doel, want daarmee kan verspreiding van het virus worden voorkomen. Waar nodig kunnen evenwel handhavende maatregelen worden ingezet als spreekwoordelijke 'stok achter de deur'.

Meldplicht van de GGD bij het niet verschijnen op een testafspraak

Door de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG), de Nederlandse Vereniging voor Infectieziektebestrijding (NVIB) en de voorzitter van het Landelijk Overleg Infectieziektebestrijding, alsmede door sommige respondenten zijn kanttekeningen geplaatst bij de verplichting van de GGD om het niet verschijnen van een reiziger op een gemaakte testafspraak door te geven aan de minister van VWS. Dit gegeven valt onder de reikwijdte van het medisch beroepsgeheim en de meldplicht behelst dus een wettelijke doorbreking daarvan. Volgens vorengenoemde partijen is er geen deugdelijke reden om daartoe over te gaan, nu het niet verschijnen diverse redenen kan hebben en niet hoeft te betekenen dat een reiziger zich niet aan de quarantaineplicht houdt. De gemaakte kanttekeningen hebben ertoe geleid dat het wetsvoorstel er niet langer toe strekt dat de GGD een melding moet doen bij de minister van VWS als een reiziger niet op de door hem gemaakte testafspraak is verschenen.

Inname van papieren quarantaineverklaringen door vervoerders in de lucht- en scheepvaart

Door meerdere bedrijven en organisaties is bezwaar gemaakt tegen de mogelijkheid om bedrijfsmatige aanbieders van personenvervoer in de lucht- en scheepvaart te kunnen verplichten om papieren quarantaineverklaringen van passagiers te moeten innemen. Het gaat hierbij onder meer om de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen Corendon, EasyJet, KLM Royal Dutch Airlines, Transavia en TUI Airlines Nederland, de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KNVR), Stena Line B.V. en VNO-NCW en MKB-Nederland. Zij vinden dat deze taak bij de overheid moet worden belegd en niet bij private partijen, die in feite alleen maar als doorgeefluik fungeren. Respondenten vinden het niet in overeenstemming met de privacy en het innemen van papieren quarantaineverklaringen druist in tegen een 'touchless systeem' dat virustransmissie zoveel mogelijk moet voorkomen. Ook worden problemen gezien in de vorm van opstoppingen en bij reizigers die geen quarantaineverklaring bij zich hebben.

In reactie op de opmerkingen van de vervoerders wordt overwogen dat inname van papieren quarantaineverklaringen door vervoerders aan de orde zal zijn indien ten tijde van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de digitale voorziening nog niet operationeel is. De genoemde punten zullen worden meegenomen bij de uitwerking van de voorgestelde maatregelen.

Bezwaren van trein-, bus- en taxivervoersector

Door onder meer NS Groep N.V., reizigersvereniging Rover, FNV Spoor, FlixBus B.V. en de taxi- en touringcarsector (verenigd in Koninklijk Nederlands vervoer) zijn bezwaren geuit tegen de verplichting om de reiziger te moeten controleren op het beschikken van zowel de negatieve testuitslag als de quarantaineverklaring. Volgens hen legt dit een onredelijk grote verantwoordelijkheid op de werknemers in de betreffende sectoren. Gewezen is onder meer op het 'open instapregime' bij treinen en het feit dat busvervoer geen 'punt-naar-punt vervoer' behelst. Volgens de respondenten is de verplichting moeilijk uitvoerbaar en vreest men een toename van agressie incidenten en vertragingen. De vervoerders in deze sectoren menen dat de overheid moet controleren of reizigers aan de op hen rustende verplichting voldoen en dat deze taak niet bij hen moet worden belegd.

In reactie op de geuite bezwaren wordt overwogen dat op de aanbieders van internationaal openbaar vervoer nu al de verplichting rust om geen passagiers toe te laten die niet beschikken over een negatieve testuitslag.⁵⁴ Het onderhavige wetsvoorstel voegt daar de quarantaineverklaring aan toe. De verplichting om bij inreis over beide bescheiden te beschikken rust primair op de reiziger. Niet valt in te zien waarom het 'open instapregime' bij treinen of de aard van het busvervoer in de weg staat aan controle hierop door de vervoerder. Bij deze vormen van vervoer wordt immers ook gecontroleerd op het bezit van een geldig vervoerbewijs, hetzij bij het instappen dan wel tijdens de reis. De mogelijke controle door vervoerders maakt het reizen per trein, bus of taxi ook niet onaantrekkelijker dan het reizen per (eigen) auto, aangezien reizigers ook in dat geval kunnen worden gecontroleerd.

⁵⁴ Artikel 6.7a van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19.



Overigens

Door sommige respondenten zijn vragen ter verduidelijking gesteld omdat de berichtgeving in de media over het wetsvoorstel voor hen vragen oproep of omdat zij vragen hebben over de toepasselijkheid van de voorgestelde maatregelen in hun specifieke individuele situatie. Indien de voorgestelde maatregelen in werking treden, zal daarbij worden voorzien in de nodige communicatie en voorlichting.

8. Financiële en regeldruk gevolgen

Financiële gevolgen Europees Nederland

Wat betreft de vergoeding door het Rijk van de (meer)kosten ten gevolge van de uitvoering van hoofdstuk Va van de Wpg en de regelingen is het uitgangspunt de Financiële-verhoudingswet. Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet bepaalt dat bij beleidswijzigingen die leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten van gemeenten, aangegeven dient te worden wat de financiële gevolgen voor de gemeenten zijn. Vervolgens dient aangegeven te worden via welke bekostigingswijze deze kunnen worden opgevangen.

Tussen de VNG, het Veiligheidsberaad en GGD GHOR Nederland zijn in juli 2020 bestuurlijke afspraken gemaakt over de (wijze van) bekostiging van de intensivering van de taken in het kader van de uitbraak van het virus voor 2020 en 2021. De vergoeding van de meerkosten voor de GGD'en en de Veiligheidsregio's vindt plaats op basis van artikel 62 van de Wpg en de artikelen 15 en 16 van het Besluit publieke gezondheid. Wat betreft de wijze van bekostiging is afgesproken dat deze plaatsvindt via bevoorschotting van de opgave van de meerkosten door de GGD'en en de veiligheidsregio's. Finale afrekening is vervolgens op basis van de goedgekeurde jaarrekeningen van de GGD'en en de veiligheidsregio's. De kosten die samenhangen met de toezichthoudende en handhavende taak van gemeenten kunnen meerkosten tot gevolg hebben. Deze kosten kunnen sterk verschillen per gemeente en zijn op voorhand niet te voorspellen. Het kabinet zal over deze financiële gevolgen voor de gemeente en over de wijze waarop die gevolgen kunnen worden opgevangen nader overleg voeren met de VNG.

Het wetsvoorstel kan leiden tot een toename van rechterlijke procedures. Om hoeveel extra zaken het zal gaan, is echter moeilijk te voorspellen. De financiële gevolgen voor de rechterlijke macht en de kosten vanwege een beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand zijn dan ook moeilijk op voorhand te kwantificeren.

De RvdR heeft in zijn advies de verwachting uitgesproken dat het wetsvoorstel geen substantiële gevolgen heeft voor de werklast van de rechtspraak. Die verwachting is onder meer gebaseerd op het feit dat vanwege het gekozen systeem van monitoring, toezicht en handhaving de toename van het aantal zaken als gevolg van de oplegging van last onder dwangsom niet aanzienlijk zal zijn. Voorts wordt ingeschat dat niet veel reizigers eigenstandig een verzoekschriftenprocedure bij de burgerlijke rechter zullen starten. Dat zal anders zijn bij principieel bezwaarden, maar de RvdR verwacht niet dat dit veel procedures oplevert en voorziet ook geen aanzienlijke verzwaring van de complexiteit van deze zaken.

De Raad voor Rechtsbijstand heeft in zijn advies eveneens de verwachting uitgesproken dat de stijging op voorhand gematigd zal zijn. Daarbij is gewezen op de van toepassing zijnde inkomens- en vermogenstoets en de inschatting dat slechts een relatief klein deel van de betrokken reizigers op basis van inkomen en vermogen aanspraak zal kunnen maken op gesubsidieerde rechtsbijstand. Aan degene die wel aanspraak kan maken op gesubsidieerde rechtsbijstand zal bij de oplegging van een strafbeschikking vanwege het bij inreis niet beschikken over een negatieve testuitslag of een quarantaineverklaring, hoogst zelden een toevoeging worden afgegeven. Een toevoeging kan wel aan de orde zijn bij de bestuursrechtelijke procedure omtrent een last onder dwangsom of de verzoekschriftenprocedure bij de burgerlijke rechter. In dit verband wordt evenwel verwezen naar de inschatting van de Raad voor de rechtspraak dat geen substantiële stijging van het aantal zaken wordt verwacht. Mocht tot een toevoeging worden gedaan, dan bedragen de uitvoeringskosten hiervan voor de Raad voor Rechtsbijstand € 42 per toevoeging.

Financiële gevolgen Caribisch Nederland

Wat betreft de vergoeding door het Rijk van de (meer)kosten ten gevolge van de uitvoering van hoofdstuk Va van de Wpg en de regelingen is het uitgangspunt de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Artikel 87 van deze wet geeft aan dat bij beleidswijzigingen die leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten van de openbare lichamen, aangegeven dient te worden welke de financiële gevolgen voor de openbare lichamen zijn. Vervolgens dient aangegeven te worden via welke bekostigingswijze deze kunnen worden opgevangen. Voor Caribisch Nederland is er een tijdelijke regeling publieke gezondheid. Hieruit worden covid-19 gerelateerde



uitgaven gedaan. Wanneer de reguliere budgetten op dreigen te raken, treden de openbare lichamen en het ministerie van VWS tijdig met elkaar in overleg over de benodigde aanvullende middelen of capaciteit.

Regeldrukgevolgen

Regeldrukeffecten zijn de investeringen en inspanningen die bedrijven, burgers of professionals moeten verrichten om zich aan wet- en regelgeving van de rijksoverheid te houden, bestaande uit regeldrukkosten en ervaren regeldruk. Regeldrukkosten bestaan uit structurele en/of eenmalige regeldrukkosten.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt regeldrukeffecten mee voor reizigers. Zij moeten voor inreis een test laten afnemen, een quarantaineverklaring invullen en in thuisquarantaine gaan. De reiziger draagt de kosten voor het laten afnemen van de test. De kosten daarvan zijn niet exact te benoemen omdat deze per land sterk kunnen verschillen. In Nederland kost het laten afnemen van een test bij een commerciële aanbieder tussen de € 100 en € 150, in het buitenland worden echter soms ook tarieven gehanteerd van rond de € 50. Het invullen van een quarantaineverklaring, zowel digitaal of op papier, zal hooguit enkele minuten kosten. Voor reizigers voor wie dit een incidentele verplichting betreft, zijn de hiermee gemoeide kosten dan ook nihil. Voor reizigers voor wie dit een meer structurele verplichting betreft, geldt dat ook voor hen vanwege de beperkte tijdsduur de hiermee gemoeide kosten niet significant te achten zijn. De kosten die gemoeid zijn met de naleving van de quarantaineplicht kunnen uitsluitend kosten behelzen die verband houden met het ononderbroken verblijf op een bepaalde locatie. De quarantaineplicht brengt immers geen verdere additionele verplichtingen met zich mee. Uitgangspunt is dat in quarantaine wordt gegaan in de eigen woning of een andere verblijfplaats naar keuze. Voor ingezetenen behoeven aan het verblijf op zichzelf dus geen kosten verbonden te zijn. Het is echter mogelijk dat het om bepaalde redenen niet mogelijk is om in de eigen woning in quarantaine te gaan. Niet-ingezetenen zullen veelal sowieso niet over een eigen woning in Nederland beschikken. Voor zover zij om noodzakelijke redenen Nederland hebben moeten inreizen, ligt het in de rede dat zij zijn uitgezonderd en dus niet quarantaineplichtig zijn. Indien dat echter wel het geval is en op eigen kosten in een verblijfplaats moet worden voorzien, worden die kosten ingeschat op € 500 tot € 1.000. Daarbij is uitgegaan van een gemiddelde prijs van € 100 per nacht voor een hotelkamer. Een reiziger kan ervoor kiezen om op de vijfde dag of later na inreis een test te laten afnemen. Deze test kan worden afgenomen bij de GGD en daaraan zijn geen kosten verbonden.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt ook regeldrukeffecten mee voor aanbieders van bedrijfsmatig personenvervoer. Zij kunnen verplicht worden om reizigers te controleren op de aanwezigheid van een quarantaineverklaring. Dit betreft een additionele verplichting op de reeds bestaande verplichting voor de aanbieders van bedrijfsmatig personenvervoer om te controleren op de aanwezigheid van een negatieve testuitslag. De regeldruk op dit punt is derhalve beperkt te achten. De aanbieders van bedrijfsmatig personenvervoer in de lucht- en scheepvaart kunnen ook verplicht worden om quarantaineverklaringen van reizigers in te nemen en aan de voorzitter van de veiligheidsregio af te geven. De inschatting is dat het innemen en verzamelen van de quarantaineverklaring geen extra kosten voor de aanbieders met zich mee brengt. Alle passagiers worden gecontroleerd voordat zij het lucht- of vaartuig mogen betreden en bij die controle kunnen de quarantaineverklaringen worden verzameld en worden meegegeven aan de bemanning. Ook de overdracht van de quarantaineverklaringen aan de voorzitter van de veiligheidsregio zal naar verwachting geen extra kosten met zich mee brengen, aangezien erin voorzien zal worden dat de bemanning de verklaringen op eenvoudige wijze zal kunnen afgeven (bijvoorbeeld bij de aankomstgate of andere logische plek) waardoor voor hen op dit punt vrijwel geen extra inzet vereist is.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Dit onderdeel bevat de omschrijving van het begrip 'thuisquarantaine'. Het gaat hier om de quarantaineplicht die met dit wetsvoorstel wordt geregeld voor reizigers die vanwege verblijf in een aangewezen hoogrisicogebied na inreis in Nederland in quarantaine moeten. Zij mogen de quarantaine ondergaan op het eigen woonadres of een andere verblijfplaats naar keuze.

De Wpg kent reeds de maatregel van quarantaine van artikel 35 van de Wpg, zoals gedefinieerd in artikel 1, onderdeel j, van de Wpg. Die ziet op personen die vanwege recent contact met een (mogelijk) besmet persoon zelf mogelijk ook besmet zijn. Daarbij wijst de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio de locatie aan waar de in quarantaine geplaatste persoon dient te verblijven (artikel



36, tweede lid, onderdeel a, Wpg). Dit kan de woning van de betrokkene zijn (artikel 35, tweede lid, Wpg), maar dat hoeft dus niet het geval te zijn.

Onderdeel B

Met dit onderdeel worden zes nieuwe artikelen ingevoegd in hoofdstuk Va van de Wpg. De inbedding in hoofdstuk Va van de Wpg betekent dat de bevoegdheden en de geclausuleerde delegatiegrondslagen tijdelijk zijn en dat de in dat hoofdstuk geregelde algemene kaders voor het treffen van maatregelen ten behoeve van de bestrijding van de epidemie onverkort van toepassing zijn. In paragraaf 3.5 is dit nader toegelicht.

Artikel 58nb voorziet voor Europees Nederland in een algemene plicht tot thuisquarantaine voor inkomende reizigers uit aangewezen hoogrisicogebieden in het buitenland of – indien deze als hoogrisicogebied zijn aangewezen – uit Bonaire, Sint Eustatius of Saba. Het doel daarvan is om zoveel als mogelijk te voorkomen dat het aantal besmettingen in Nederland (verder) stijgt door de import en verspreiding van het virus als gevolg van inkomende reizigers uit het buitenland. De quarantaineplicht geldt voor reizigers die voorafgaand aan inreis in Europees Nederland in een aangewezen hoogrisicogebied hebben verbleven. Dit zijn gebieden met een hoge virusincidentie en/of gebieden waar zorgwekkende virusvarianten rondgaan. De minister van VWS wijst deze gebieden aan. Bij ministeriële regeling zal worden bepaald op welke categorieën van personen de quarantaineplicht niet van toepassing is. De quarantaineplicht kan in de eigen woning of een andere verblijfplaats naar keuze worden ondergaan. De duur zal bij ministeriële regeling worden bepaald, al is wettelijk geborgd dat deze ten hoogste 14 dagen mag bedragen. Op dit moment zal de duur 10 dagen zijn. Deze is echter korter als vijf dagen na inreis een test wordt afgenomen en uit de uitslag daarvan blijkt dat de betrokkene niet is geïnfecteerd met het virus. Voor een meer uitgebreide toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3.

Artikel 58nc voorziet erin dat een reiziger op wie voormelde plicht tot thuisquarantaine van toepassing is, zich rechtstreeks tot de rechter kan wenden om binnen afzienbare tijd een oordeel te verkrijgen. Deze procedure is nader toegelicht in paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 58nd regelt de quarantaineverklaring. Reizigers die vanuit een aangewezen hoogrisicogebied in het buitenland Nederland inreizen moeten – digitaal of op papier – voor inreis een verklaring invullen ('quarantaineverklaring') en daarbij bepaalde gegevens verstrekken. In de quarantaineverklaring geven zij aan dat zij na inreis in thuisquarantaine gaan of daartoe niet verplicht zijn omdat zij tot een van de uitzonderingscategorieën behoren. Als een reiziger bij inreis wordt gecontroleerd en niet beschikt over een quarantaineverklaring, levert dat een strafrechtelijke overtreding op die onder meer met een geldboete kan worden bestraft.

Artikel 58ne voorziet in de nodige grondslagen voor de gegevensverwerking ten behoeve van de monitoring, het toezicht op en de handhaving van de naleving van de quarantaineplicht. De gekozen systematiek is er primair op gericht om zoveel als mogelijk zonder sanctionering inkomende reizigers te bewerkstelligen in thuisquarantaine te gaan. Eerst zal via monitoring worden nagegaan of reizigers zich aan de quarantaineplicht houden. Daarbij staat stimulering, voorlichting en ondersteuning voorop. Pas bij signalen van niet-naleving van de quarantaineplicht zal controle door een toezichthouder plaatsvinden en kan een last onder dwangsom worden opgelegd. Ook in dat geval heeft de betrokkene nog de gelegenheid om zich alsnog aan de quarantaineplicht te gaan houden. Pas als de betrokkene ook dan geen blijk geeft van bereidheid daartoe, kunnen er financiële consequenties volgen. In het kader van de monitoring, het toezicht en de handhaving kan gegevensverwerking plaatsvinden tussen (het belteam van) de minister van VWS dat de monitoring verzorgt, de burgemeesters die een handhavende taak hebben en de toezichthouders. Voor een meer uitgebreide toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4. De door reizigers verstrekte gegevens die naar (het belteam van) de minister van VWS worden doorgeleid, zullen niet langer worden bewaard dan voor de duur van de thuisquarantaine.

Artikel 58nf voorziet in aanvullende regels over de gegevensverstrekking ingeval van een papieren quarantaineverklaring. In paragraaf 4 is dit nader toegelicht (onder het kopje 'Monitoring'). Het gaat hier om gegevensverstrekking waarbij de reiziger, de vervoerder in de lucht- of scheepvaart, de voorzitter van de veiligheidsregio en eventueel een toezichthouder betrokken zijn.

Artikel 58ng voorziet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te bepalen dat ook bij reizen tussen Bonaire, Sint Eustatius of Saba of naar een van deze eilanden vanuit Europees Nederland of een aangewezen hoogrisicogebied in het buitenland een quarantaineplicht geldt. Uitgangspunt is dat, indien daartoe wordt besloten, dezelfde regeling geldt als bij de quarantaineplicht voor Europees Nederland, maar bij ministeriële regeling kan anders worden bepaald. Een eventuele quarantaineplicht laat de toepassing van artikel 35 van de Wpg onverlet. Artikel 58ng voorziet ook in de



mogelijkheid om bij ministeriële regeling te bepalen dat de gezaghebber met het oog op bijzondere omstandigheden in een individueel geval ontheffing van de quarantaineplicht kan verlenen. In paragraaf 3.4 is nader toegelicht waarom de wettelijke regeling en uitvoering van de quarantaineplicht verschilt ten opzichte van de toepassing daarvan in Europees Nederland.

Onderdeel C

Met dit onderdeel wordt allereerst met het oog op een duidelijke afbakening van artikel 58p met het nieuwe artikel 58pa in artikel 58p verduidelijkt dat het daar om bedrijfsmatig personenvervoer gaat. Het nieuwe artikel 58pa ziet op niet-bedrijfsmatig personenvervoer, zoals vervoer per eigen auto.

Ten tweede wordt in onderdeel a van het derde lid de quarantaineverklaring en de eventuele onderbouwende bescheiden (als sprake is van een uitzonderingscategorie) toegevoegd. Deze toevoeging heeft tot gevolg dat op grond van onderdeel a bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat vervoerders uitsluitend reizigers mogen toelaten die beschikken over een quarantaineverklaring. Dit geldt voor vervoerders nu al met betrekking tot de negatieve testuitslag. Dat reizigers bij inreis ook over een quarantaineverklaring moeten beschikken en eventueel tevens over onderbouwende bescheiden (als sprake is van een uitzonderingscategorie) volgt uit artikel 58nd van de Wpg.

Voorts wordt het vijfde lid aangepast. Indien in voorkomend geval een reiziger vanwege overmacht niet in staat is geweest om voor inreis naar Nederland een test te laten afnemen en/of een quarantaineverklaring te regelen, dan mag de aanbieder van bedrijfsmatig personenvervoer de reiziger toelaten tot het vervoermiddel.

Tot slot wordt geregeld dat ten aanzien van inreis in Bonaire, Sint Eustatius of Saba de aanwijzing van de gebieden door de minister van VWS na overleg met de gezaghebber geschiedt. Dit volgt reeds uit de Tijdelijke regelingen maatregelen covid-19 Bonaire (artikelen 6.11 en 6.12), Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 Saba (artikelen 6.11 en 6.12) en de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 Sint Eustatius (artikelen 6.12 en 6.13), maar wordt hierbij alsnog op wetsniveau geborgd.

Onderdeel D

Dit onderdeel bevat het nieuwe artikel 58pa. Op grond daarvan kunnen ook reizigers, voor wie dat nog niet geldt, worden verplicht om bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag. Het gaat hier dus om de reizigers die niet met bedrijfsmatig personenvervoer Nederland inreizen. Het artikel sluit grotendeels aan bij de systematiek van artikel 58p. Voor een meer uitgebreide toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2.

Onderdeel E

Ingeval van niet-naleving van de plicht tot thuisquarantaine kan de burgemeester van de gemeente waar de betrokkene zijn woon- of verblijfplaats heeft, een last onder dwangsom opleggen. Daartoe wordt met dit onderdeel artikel 58u, vierde lid, van de Wpg aangepast. Met deze herstelsanctie kan worden bewerkstelligd dat de betrokkene alsnog in thuisquarantaine gaat, omdat hij anders een dwangsom verbeurt. Op de keuze voor dit bestuursrechtelijke instrument en de verdere uitwerking van het toezicht op en de handhaving van de naleving van de quarantaineplicht is in paragraaf 4 nader ingegaan, alsmede in paragraaf 7 in reactie op het advies van de VNG.

Onderdeel F

Dit onderdeel regelt de strafrechtelijke sanctionering van overtreding van de nieuwe artikelen 58nd en 58pa, eerste lid. Het gaat hier om de verplichting voor reizigers die vanuit een aangewezen hoogrisicogebied naar Nederland inreizen, om bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag en een quarantaineverklaring.

Artikel II

Dit artikel ziet in een noodzakelijke samenloopbepaling.

Artikel III

Het streven is erop gericht om alle bepalingen van dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk en op hetzelfde tijdstip in werking te laten treden. Omdat thans echter nog niet vaststaat of alle noodzakelijke uitvoeringsregelgeving en -maatregelen tijdig gereed zullen zijn, zal het tijdstip van inwerkingtreding worden bepaald bij koninklijk besluit waarbij zekerheidshalve is voorzien in gedifferentieerde inwerkingtreding. Omdat het hier om spoedregelgeving gaat zal bij de vaststelling van de datum van



inwerkingtreding kunnen worden afgeweken van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn (artikel 4.17, vijfde lid, aanhef en onderdeel b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,