



## Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende tijdelijke bevoegdheid om het vertoeven in de openlucht te beperken om de verspreiding van het SARS-CoV-2-virus zoveel mogelijk te belemmeren (Tijdelijke wet beperking vertoeven in de openlucht covid-19)

### Nader Rapport

17 februari 2021

Nr. 3226206

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

### Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende tijdelijke bevoegdheid om het vertoeven in de openlucht te beperken om de verspreiding van het SARS-CoV-2-virus zoveel mogelijk te belemmeren (Tijdelijke wet beperking vertoeven in de openlucht covid-19)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 februari 2021, nr. 2021000298, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 februari 2021, nr. No.W16.21.0038/II, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

In het navolgende ga ik op deze opmerkingen in. De tekst van het advies treft u hieronder in cursieve tekst aan, met tussengevoegd mijn reactie daarop.

*Bij Kabinetsmissive van 16 februari 2021, no.2021000298, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende tijdelijke bevoegdheid om het vertoeven in de openlucht te beperken om de verspreiding van het SARS-CoV-2-virus zoveel mogelijk te belemmeren (Tijdelijke wet beperking vertoeven in de openlucht covid-19), met memorie van toelichting.*

*Dit wetsvoorstel voorziet in een afzonderlijke wettelijke grondslag voor het instellen van een avondklok. De directe aanleiding voor het wetsvoorstel is de uitspraak van de voorzieningenrechter in de Rechtbank Den Haag. Deze heeft op 16 februari 2021 geoordeeld dat de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) die nu de wettelijke grondslag vormt voor de avondklok,<sup>1</sup> ten onrechte is geactiveerd en dat artikel 8, eerste en derde lid Wbbbg, daarom onmiddellijk buiten werking moeten worden gesteld.<sup>2</sup>*

*De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de keuze voor een separate wet en de motivering van de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.*

### 1. Separate wet

*Het voorstel is vormgegeven als een specifieke wet die uitsluitend ziet op het vertoeven in de open lucht en niet als een aanpassing van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Twm). De toelichting stelt hierover uitsluitend dat hiervoor is gekozen vanwege het bijzondere karakter van de maatregel. Wel worden bepaalde elementen uit die wet ook in dit voorstel overgenomen. In het bijzonder gaat het daarbij om de procedurele bepalingen over de zeggenschap van de Staten-Generaal, zoals neergelegd*

<sup>1</sup> Zie de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 Stcrt. 2021, 4191, het voorstel van wet inzake het voortduren van de werking van artikel 8, eerste en derde lid, van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Kamerstukken 2020/21, 35 722) en het advies van de Afdeling advisering van 1 februari 2021 over dat wetsvoorstel (W16.21.0019/II), Kamerstukken II 2020/21, 35 722, nr. 4.

<sup>2</sup> Rb. Den Haag (vzr.) 16 januari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1100.



in artikel 58c van de Wet publieke gezondheid (Wpg).

*Bij de totstandkoming van de Twm is aan de orde geweest op welke wijze de maatregelen die nodig zijn in verband met de bestrijding van Covid-19 wettelijk moesten worden vormgegeven.<sup>3</sup> Hierbij is uiteindelijk niet gekozen voor een separate wet, maar voor opname van een (tijdelijk) hoofdstuk Va in de Wpg. Deze keuze werd in het bijzonder gemotiveerd met het argument dat door onderbrenging van de tijdelijke bepalingen in de Wpg de samenhang tussen de maatregelen voor de infectieziektebestrijding en de daarmee gepaard gaande verplichtingen en bevoegdheden gewaarborgd blijft.<sup>4</sup> Na totstandkoming van de Twm is dit hoofdstuk nog gewijzigd toen er aanvullende maatregelen nodig waren in verband met de behoefte om een uitdrukkelijke grondslag te creëren voor het stellen van voorwaarden aan reizigers die met behulp van bedrijfsmatig aangeboden personenvervoer Nederland in willen reizen.<sup>5</sup>*

*De vraag is waarom in lijn met de eerder ingeslagen koers nu niet gekozen is voor wijziging van de Twm. Voor opname van de voorgestelde regeling in het hoofdstuk Va van de Wpg zou eens te meer pleiten dat dit hoofdstuk enkele andere algemene bepalingen kent die, naast de zeggenschap van de Staten-Generaal, van belang zijn bij de toepassing van de maatregelen ter bestrijding van Covid-19. Zo wijst de Afdeling op artikel 58b dat ziet op het doel en reikwijdte van de maatregelen. In deze bepaling zijn ook de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit van de beperkende maatregelen expliciet geregeld (zie hierna ook punt 2 van dit advies). Daarnaast kan gewezen worden op artikel 58e dat ziet op de mogelijkheid om in de ministeriële regeling gebruik te maken van maatwerk en differentiatie. Nu eerder overwogen is om de avondklok regionaal in te stellen, moet niet bij voorbaat worden uitgesloten dat de mogelijkheden die dat artikel biedt in de nabije toekomst relevant kunnen zijn. Ook tegen deze achtergrond zou opname van de voorgestelde maatregel in de Twm voor de hand hebben gelegen.*

*Gelet op het voorgaande is de enkele stelling in de toelichting dat hiervoor niet is gekozen, gelet op het bijzondere karakter van de maatregel, onvoldoende. Ook van andere maatregelen die nu wel in de Twm zijn opgenomen kan immers worden gesteld dat zij een bijzonder en soms ook ingrijpend karakter hebben. De aard van de gekozen maatregel lijkt daarvoor niet doorslaggevend.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom niet is gekozen voor opname van deze maatregel in de Twm. Indien dit niet deugdelijk kan worden gemotiveerd adviseert de Afdeling het wetsvoorstel alsnog vorm te geven als een wijziging van de Twm. Indien desondanks wordt gekozen voor een separate wet, adviseert de Afdeling om naast artikel 58c ook de andere algemene artikelen uit de Twm van overeenkomstige toepassing te verklaren.*

Het advies van de Afdeling om het wetsvoorstel alsnog vorm te geven als een wijziging van de Twm (in casu de Wet publieke gezondheid), is overgenomen.

## 2. Proportionaliteit

*De toelichting motiveert de noodzaak van de avondklok door te verwijzen naar het OMT-advies van 8 februari 2021. Dat advies vermeldt dat het loslaten van de huidige maatregelen, inbegrepen de avondklok en bezoekersregeling, het risico in zich draagt van een snelle stijging van het aantal nieuwe COVID-19-gevallen.<sup>6</sup> Tevens wordt verwezen naar het in de literatuur gerapporteerde percentage van 8-13% reductie die de avondklok en bezoekersregeling mogelijk bewerkstelligen.<sup>7</sup> De regering deelt deze analyse van het OMT en maakt deze tot de hare, aldus de toelichting. Zij bevat echter geen actuele en zelfstandig leesbare afweging tussen enerzijds het belang van de bestrijding van het virus en anderzijds het belang van uitoefening van de grond- en vrijheidsrechten van burgers die door de avondklok beperkt kunnen worden. In de toelichting wordt op dit punt alleen verwezen naar eerder uitgebrachte rapporten en adviezen.*

<sup>3</sup> Zie onder meer het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 juni 2020 inzake het voorstel van wet houdende Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19), Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 4, p. 15–16 en de nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 23, p. 47–48.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 4, p. 16.

<sup>5</sup> Wet van 8 januari 2021 tot wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met een verduidelijking van de tijdelijke grondslag voor het stellen van regels over de toegang tot en het gebruik van voorzieningen voor personenvervoer, Stb. 2021, 3.

<sup>6</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 986.

<sup>7</sup> Zie hiervoor de bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 912.



*Met het oog op de noodzakelijke slagkracht in de huidige crisissituatie komt aan de wetgever een grote mate van beoordelingsruimte toe bij de, soms op korte termijn, te nemen maatregelen.<sup>8</sup> Dit geldt des te meer vanwege het grillige en maar beperkt voorspelbare verloop van de ontwikkeling en verspreiding van het coronavirus. Daardoor moet de belangenafweging van de wetgever steeds plaatsvinden tegen de achtergrond van snel veranderende omstandigheden. In dat kader is van belang dat de effectiviteit van bepaalde maatregelen op voorhand (en vaak ook achteraf) niet met zekerheid en ook niet steeds op zichzelf kan worden bepaald. Het feit dat het verloop van de crisis en de effectiviteit van de te nemen maatregelen uit de aard der zaak slechts ten dele vaststaan, maakt dat de te verrichten belangafweging onvermijdelijk met aanzienlijke onzekerheden is omgeven.*

*Dit laat onverlet dat een met het oog op de grondrechten noodzakelijke belangenafweging moet geschieden aan de hand van informatie die zo actueel en volledig mogelijk is. Een enkele verwijzing naar de eerder gemaakte grondrechtelijke afweging volstaat daarbij niet. De toelichting dient een zelfstandig leesbare motivering te bevatten. De OMT-adviezen kunnen vanzelfsprekend daarbij een belangrijke rol spelen, maar de uiteindelijke afweging kan, gelet op de andere ook in het geding zijnde belangen, niet uitsluitend op die adviezen zijn gebaseerd. Mede gelet op de aard van de voorgestelde maatregel, is daarom van belang dat in de toelichting voor parlement en samenleving zo duidelijk mogelijk wordt uiteengezet hoe de belangen naar de actuele stand van zaken zijn afgewogen en op welke wijze in verband daarmee de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel wordt gemotiveerd.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting de proportionaliteit van de maatregel nader te motiveren.*

*De opmerkingen van de Afdeling over het aanvullen van de toelichting zijn verwerkt, en het advies om de proportionaliteit van de maatregel nader te motiveren, is gevolgd.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.*

*De vice-president van de Raad van State,*

*Ik verzoek u 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 Justitie en Veiligheid,  
F.B.J. Grapperhaus.*

<sup>8</sup> Zie de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 over de grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, (W04.20.0139/I), Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 742, punt 10.



## Advies Raad van State

No. W16.21.0038/II  
's-Gravenhage, 17 februari 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 16 februari 2021, no.2021000298, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende tijdelijke bevoegdheid om het vertoeven in de openlucht te beperken om de verspreiding van het SARS-CoV-2-virus zoveel mogelijk te belemmeren (Tijdelijke wet beperking vertoeven in de openlucht covid-19), met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel voorziet in een afzonderlijke wettelijke grondslag voor het instellen van een avondklok. De directe aanleiding voor het wetsvoorstel is de uitspraak van de voorzieningenrechter in de Rechtbank Den Haag. Deze heeft op 16 februari 2021 geoordeeld dat de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) die nu de wettelijke grondslag vormt voor de avondklok,<sup>1</sup> ten onrechte is geactiveerd en dat artikel 8, eerste en derde lid Wbbbg, daarom onmiddellijk buiten werking moeten worden gesteld.<sup>2</sup>

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de keuze voor een separate wet en de motivering van de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

### 1. Separate wet

Het voorstel is vormgegeven als een specifieke wet die uitsluitend ziet op het vertoeven in de open lucht en niet als een aanpassing van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Twm). De toelichting stelt hierover uitsluitend dat hiervoor is gekozen vanwege het bijzondere karakter van de maatregel. Wel worden bepaalde elementen uit die wet ook in dit voorstel overgenomen. In het bijzonder gaat het daarbij om de procedurele bepalingen over de zeggenschap van de Staten-Generaal, zoals neergelegd in artikel 58c van de Wet publieke gezondheid (Wpg).

Bij de totstandkoming van de Twm is aan de orde geweest op welke wijze de maatregelen die nodig zijn in verband met de bestrijding van Covid-19 wettelijk moesten worden vormgegeven.<sup>3</sup> Hierbij is uiteindelijk niet gekozen voor een separate wet, maar voor opname van een (tijdelijk) hoofdstuk Va in de Wpg. Deze keuze werd in het bijzonder gemotiveerd met het argument dat door onderbrenging van de tijdelijke bepalingen in de Wpg de samenhang tussen de maatregelen voor de infectieziektebestrijding en de daarmee gepaard gaande verplichtingen en bevoegdheden gewaarborgd blijft.<sup>4</sup> Na totstandkoming van de Twm is dit hoofdstuk nog gewijzigd toen er aanvullende maatregelen nodig waren in verband met de behoefte om een uitdrukkelijke grondslag te creëren voor het stellen van voorwaarden aan reizigers die met behulp van bedrijfsmatig aangeboden personenvervoer Nederland in willen reizen.<sup>5</sup>

De vraag is waarom in lijn met de eerder ingeslagen koers nu niet gekozen is voor wijziging van de Twm. Voor opname van de voorgestelde regeling in het hoofdstuk Va van de Wpg zou eens te meer pleiten dat dit hoofdstuk enkele andere algemene bepalingen kent die, naast de zeggenschap van de Staten-Generaal, van belang zijn bij de toepassing van de maatregelen ter bestrijding van Covid-19. Zo wijst de Afdeling op artikel 58b dat ziet op het doel en reikwijdte van de maatregelen. In deze bepaling zijn ook de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit van de beperkende maatregelen expliciet geregeld (zie hierna ook punt 2 van dit advies). Daarnaast kan gewezen worden op artikel 58e dat ziet op de mogelijkheid om in de ministeriële regeling gebruik te maken van maatwerk en differentiatie. Nu eerder overwogen is om de avondklok regionaal in te stellen, moet niet bij voorbaat worden uitgesloten dat de mogelijkheden die dat artikel biedt in de nabije toekomst relevant kunnen zijn. Ook

<sup>1</sup> Zie de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 Stcrt. 2021, 4191, het voorstel van wet inzake het voortduren van de werking van artikel 8, eerste en derde lid, van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Kamerstukken 2020/21, 35 722) en het advies van de Afdeling advisering van 1 februari 2021 over dat wetsvoorstel (W16.21.0019/II), Kamerstukken II 2020/21, 35 722, nr. 4.

<sup>2</sup> Rb. Den Haag (vzr.) 16 januari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1100.

<sup>3</sup> Zie onder meer het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 juni 2020 inzake het voorstel van wet houdende Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19), Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 4, p. 15–16 en de nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 23, p. 47–48.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 4, p. 16.

<sup>5</sup> Wet van 8 januari 2021 tot wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met een verduidelijking van de tijdelijke grondslag voor het stellen van regels over de toegang tot en het gebruik van voorzieningen voor personenvervoer, Stb. 2021, 3.



tegen deze achtergrond zou opname van de voorgestelde maatregel in de Twm voor de hand hebben gelegen.

Gelet op het voorgaande is de enkele stelling in de toelichting dat hiervoor niet is gekozen, gelet op het bijzondere karakter van de maatregel, onvoldoende. Ook van andere maatregelen die nu wel in de Twm zijn opgenomen kan immers worden gesteld dat zij een bijzonder en soms ook ingrijpend karakter hebben. De aard van de gekozen maatregel lijkt daarvoor niet doorslaggevend.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom niet is gekozen voor opname van deze maatregel in de Twm. Indien dit niet deugdelijk kan worden gemotiveerd adviseert de Afdeling het wetsvoorstel alsnog vorm te geven als een wijziging van de Twm. Indien desondanks wordt gekozen voor een separate wet, adviseert de Afdeling om naast artikel 58c ook de andere algemene artikelen uit de Twm van overeenkomstige toepassing te verklaren.

## 2. Proportionaliteit

De toelichting motiveert de noodzaak van de avondklok door te verwijzen naar het OMT-advies van 8 februari 2021. Dat advies vermeldt dat het loslaten van de huidige maatregelen, inbegrepen de avondklok en bezoekersregeling, het risico in zich draagt van een snelle stijging van het aantal nieuwe COVID-19-gevallen.<sup>6</sup> Tevens wordt verwezen naar het in de literatuur gerapporteerde percentage van 8-13% reductie die de avondklok en bezoekersregeling mogelijk bewerkstelligen.<sup>7</sup> De regering deelt deze analyse van het OMT en maakt deze tot de hare, aldus de toelichting. Zij bevat echter geen actuele en zelfstandig leesbare afweging tussen enerzijds het belang van de bestrijding van het virus en anderzijds het belang van uitoefening van de grond- en vrijheidsrechten van burgers die door de avondklok beperkt kunnen worden. In de toelichting wordt op dit punt alleen verwezen naar eerder uitgebrachte rapporten en adviezen.

Met het oog op de noodzakelijke slagkracht in de huidige crisissituatie komt aan de wetgever een grote mate van beoordelingsruimte toe bij de, soms op korte termijn, te nemen maatregelen.<sup>8</sup> Dit geldt des te meer vanwege het grillige en maar beperkt voorspelbare verloop van de ontwikkeling en verspreiding van het coronavirus. Daardoor moet de belangenafweging van de wetgever steeds plaatsvinden tegen de achtergrond van snel veranderende omstandigheden. In dat kader is van belang dat de effectiviteit van bepaalde maatregelen op voorhand (en vaak ook achteraf) niet met zekerheid en ook niet steeds op zichzelf kan worden bepaald. Het feit dat het verloop van de crisis en de effectiviteit van de te nemen maatregelen uit de aard der zaak slechts ten dele vaststaan, maakt dat de te verrichten belangafweging onvermijdelijk met aanzienlijke onzekerheden is omgeven.

Dit laat onverlet dat een met het oog op de grondrechten noodzakelijke belangenafweging moet geschieden aan de hand van informatie die zo actueel en volledig mogelijk is. Een enkele verwijzing naar de eerder gemaakte grondrechtelijke afweging volstaat daarbij niet. De toelichting dient een zelfstandig leesbare motivering te bevatten. De OMT-adviezen kunnen vanzelfsprekend daarbij een belangrijke rol spelen, maar de uiteindelijke afweging kan, gelet op de andere ook in het geding zijnde belangen, niet uitsluitend op die adviezen zijn gebaseerd. Mede gelet op de aard van de voorgestelde maatregel, is daarom van belang dat in de toelichting voor parlement en samenleving zo duidelijk mogelijk wordt uiteengezet hoe de belangen naar de actuele stand van zaken zijn afgewogen en op welke wijze in verband daarmee de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel wordt gemotiveerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting de proportionaliteit van de maatregel nader te motiveren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

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

<sup>6</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 986.

<sup>7</sup> Zie hiervoor de bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 912.

<sup>8</sup> Zie de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 over de grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, (W04.20.0139/I), Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 742, punt 10.



## **Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Tijdelijke bevoegdheid om het vertoeven in de openlucht te beperken om de verspreiding van het SARS-CoV-2-virus zoveel mogelijk te belemmeren (Tijdelijke wet beperking vertoeven in de openlucht 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 verspreiding van het SARS-CoV-2-virus zoveel mogelijk te belemmeren en in verband daarmee een bevoegdheid te creëren om het vertoeven in de openlucht te beperken;

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 1. Beperking vertoeven in de openlucht**

1. Bij ministeriële regeling:
  - a. kan het vertoeven in de openlucht worden beperkt;
  - b. kunnen nadere regels worden gegeven met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld onder a.
2. Het eerste lid wordt slechts toegepast ter bestrijding van de epidemie van covid-19, veroorzaakt door het virus SARS-CoV-2, of een directe dreiging daarvan.
3. Artikel 58c van de Wet publieke gezondheid is van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel 2. Handhaving**

1. Onze Minister van Justitie en Veiligheid is bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van het bepaalde krachtens artikel 1, eerste lid, onder a.
2. Overtreding van een beperking als bedoeld in het eerste lid, onder a, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.
3. Het in het tweede lid strafbaar gestelde feit is een overtreding.

### **Artikel 3. Overgangsrecht**

De Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 wordt, met uitzondering van artikel 6 van die regeling, aangemerkt als een geldende regeling als bedoeld in artikel 1 van deze wet.

### **Artikel 4. Vervalbepaling**

Deze wet vervalt met ingang van het tijdstip waarop artikel 58c van de Wet publieke gezondheid vervalt.

### **Artikel 5. Inwerkingtreding**

Deze wet treedt in werking op het tijdstip waarop zij in het Staatsblad wordt geplaatst.

### **Artikel 6. Citeertitel**

Deze wet wordt aangehaald als: Tijdelijke wet beperking vertoeven in de openlucht covid-19.

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 Justitie en Veiligheid,*



# MEMORIE VAN TOELICHTING

## Algemeen deel

### 1. Aanleiding voor dit wetsvoorstel

Op 23 januari 2021 werd in Europees Nederland een avondklok van kracht. De avondklok was ingesteld door gebruik te maken van de mogelijkheid die de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) naar het oordeel van de regering biedt, en die de Minister van Justitie en Veiligheid bevoegd maakt het vertoeven in de openlucht te beperken. De voorzieningenrechter in de Rechtbank Den Haag (ECLI:NL:RBDHA:2021:1100) heeft op 16 februari 2021 evenwel geoordeeld dat de Wbbbg ten onrechte is geactiveerd en dat artikel 8, eerste en derde lid Wbbbg, daarom onmiddellijk buiten werking moeten worden gesteld. Dat brengt met zich dat de wettelijke grondslag voor de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 (Stcrt. 2021, 4191) komt te vervallen.

De regering vindt dit ongewenst. Het Outbreak Management Team (OMT) beoordeelt in zijn 99e advies van 8 februari 2021 de epidemiologische situatie nog steeds als kwetsbaar, met grote onzekerheden wat betreft de prognose voor de komende maanden vanwege de opkomst van de Britse variant. Het totale huidige pakket van maatregelen (geholpen door de opbouw van immuniteit door doorgemaakte infecties en door vaccinaties) wordt essentieel geacht om de hoogte van een derde golf door de nieuwe variantvirussen te kunnen controleren en voor een belangrijk deel te kunnen mitigeren, waarbij een goede opvolging van het huidige maatregelenpakket essentieel is. Het OMT stelt dat het gemiddeld aantal contacten dat mensen de laatste week van januari hadden, is afgenomen ten opzichte van de periode voor de invoering van de avondklok en bezoeksregeling. Tevens stelt het OMT dat een vergelijking van de actuele getallen met de voorspelling op grond van de modellering van IC-opnames toont dat, binnen alle onzekerheden, de ontwikkeling van de aantallen opgenomen IC- en ziekenhuispatiënten de prognose volgde die een effect van de avondklok en bezoekbeperking poneert, beter dan bij een prognose waarin deze maatregelen geen effect zouden hebben. In dat laatste geval zou nu snel sprake zijn van een stijging van het aantal IC- en ziekenhuisopnames, daar waar dit aantal volgens het actuele beeld nu juist nog iets afneemt of stabiliseert. Op grond van de uitkomsten van de modellering is de reductie teruggerekend die bewerkstelligd wordt door de avondklok en bezoeksregeling en deze reductie blijkt op ongeveer 10% uit te komen. Dit percentage is consistent met het uit de literatuur eerder gerapporteerde percentage van 8–13%. Dezelfde modellering toont dat het loslaten van de huidige maatregelen, inbegrepen de avondklok en bezoekersregeling, het risico in zich draagt van een snelle stijging van het aantal nieuwe covid-19-gevallen. Het OMT adviseert op grond van voornoemde argumenten om het huidige maatregelenpakket, inbegrepen de avondklok en bezoekbeperking, onveranderd te verlengen. De regering deelt die analyse en maakt deze tot de hare.

Dit wetsvoorstel voorziet in een afzonderlijke wettelijke grondslag voor het instellen van een avondklok. De regering verwijst voor de noodzaak van en de grondrechtelijke afwegingen voor de mogelijkheid het vertoeven in de openlucht te kunnen beperken naar hetgeen daarover is toegelicht bij de totstandbrenging van het Besluit van 22 januari 2021, houdende inwerkingtreding en inwerkingstelling van artikel 8, eerste en derde lid, van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Stb. 2021, 24), de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 (Stcrt. 2021, 4191), de Regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid van 9 februari 2021 tot wijziging van de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 in verband met het verlengen van de werking van die regeling (Stcrt. 2021, 7378) en het wetsvoorstel Voortduringswet artikel 8 Wbbbg (Kamerstukken II 2020/21, 35 722, nr. 3). Hieraan liggen adviezen ten grondslag van het OMT. Wat ter zake is overwogen, is door de regering opnieuw gewogen en geldt hier als herhaald en ingelast.

### 2. De hoofdlijnen van dit wetsvoorstel

Net als onder de Wbbbg wordt het mogelijk om bij ministeriële regeling het vertoeven in de openlucht te beperken. Ook kunnen nadere regels worden gegeven met betrekking tot de uitoefening van die bevoegdheid. Aanknopen bij de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm), in het bijzonder artikel 58b, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid (Wpg) gebeurt dit slechts ter bestrijding van de epidemie van covid-19, veroorzaakt door het virus SARS-CoV-2, of een directe dreiging daarvan. Gelet op het bijzondere karakter van de maatregel, is ervoor gekozen deze geen onderdeel te laten worden van hoofdstuk VA Wpg, waarin de Twm is opgenomen, maar bepaalde elementen uit die wet over te nemen, in het bijzonder de procedurele bepalingen over de totstandbrenging van de ministeriële regeling en de parlementaire zeggenschap.

Op grond van artikel 8, eerste en derde lid, Wbbbg is de Minister van Justitie en Veiligheid bevoegd om een avondklokregeling vast te stellen. Bovendien geldt de bijzondere procedure van artikel 1 Wbbbg ter zake de in- en buitenwerkingstelling van die bepalingen en de voortduringswet die daarop moet volgen. In dit wetsvoorstel, dat geen onderdeel uitmaakt van het staatsnoodrecht, wordt



evenwel de gelegenheid gebruikt te kiezen voor de procedure die geldt bij de totstandbrenging van tijdelijke ministeriële regelingen op basis van de Twm (artikel 58c Wpg). Dit betekent dat de vaststelling van een ministeriële regeling geschiedt door de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de minister die het mede aangaat en in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. De regeling wordt vervolgens nagehangen bij beide Kamers der Staten-Generaal. Er is sprake van een week uitgestelde inwerkingtreding, behalve indien sprake is van een zeer dringende omstandigheid waarin ter beperking van gevaar direct moet worden gehandeld. De Tweede Kamer krijgt net als bij de op de Twm gebaseerde regelingen zeggenschap over de inwerkingtreding (bij de reguliere procedure) of de voortduring (bij de spoedprocedure). Indien naar het oordeel van de ministers de regeling of een onderdeel daarvan niet langer noodzakelijk is voor het de bestrijding van de (dreiging van de) epidemie, wordt die regeling daartoe zo spoedig mogelijk gewijzigd of ingetrokken.

Voor de handhaving wordt aangesloten bij het systeem van de Wbbbg. Dit wil zeggen dat de Minister van Justitie en Veiligheid – omwille van de slagvaardigheid bij eventueel gebruik is gekozen voor een eenhoofdig bestuursorgaan – een last onder dwangsom kan opleggen (vgl. artikel 29 Wbbbg). Er is niet gekozen voor een bestuursdwangbevoegdheid, omdat deze zich jegens personen niet laat denken. Strafrechtelijke handhaving geschiedt ook op dezelfde wijze en met dezelfde strafmaxima als nu het geval is (vgl. artikel 30, eerste lid, onder b, Wbbbg).

De Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 wordt 'omgehangen'. Dit met uitzondering van artikel 6 van die regeling, dat het Besluit van 25 november 1953, houdende regelen ter uitvoering van artikel 13, vierde lid, van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Stb. 1953, 555) buiten werking stelt. Dat artikel is immers eigen aan het systeem van het staatsnoodrecht en daarvoor biedt deze wet bovendien geen basis. Het omhangen gebeurt doordat de wetgever die regeling aanmerkt als een geldende regeling als bedoeld in het voorgestelde artikel 1. De op het moment van inwerkingtreding in die regeling vervatte regels, inclusief de formulieren in de bijlagen, gelden dus. Deze hoeven bijvoorbeeld ook niet meer te worden nagehangen. Bovendien regelt de wetgever zo dat de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19 die is vastgesteld door de Minister van Justitie en Veiligheid, wordt geacht tot stand te zijn gebracht overeenkomstig de besluitvormingsprocedure die geldt voor een ministeriële regeling op grond van de Twm.

Deze wet treedt onmiddellijk in werking na de uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Vanwege de vereiste spoed wordt bij de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding afgeweken van de zogeheten vaste verandermomenten. Om die reden zal in elk geval ook worden afgeweken van de minimuminvoeringstermijn van drie maanden.

### **3. Regeldruk en financiële gevolgen**

Uit dit wetsvoorstel vloeien op zichzelf geen gevolgen voort op het gebied van regeldruk. Het heeft op zichzelf evenmin financiële gevolgen.

### **4. Consultatie en advies**

Over dit wetsvoorstel heeft geen consultatie plaatsgevonden vanwege het spoedeisende karakter.

### **Artikelsgewijs deel**

De bepalingen zijn toegelicht in paragraaf 2 van het algemeen deel. De bewoordingen van artikel 1, eerste lid, onder a – beperking van vertoeven in de openlucht – betekenen wat zij in artikel 8, eerste lid, Wbbbg betekenen.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,*