

Memorie van toelichting

Algemeen

1. Inleiding

Sinds begin 2020 is Nederland in de ban van de bestrijding van de epidemie van covid-19. Onderdeel 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 zogenaamde hoogrisicogebieden dat zij om te worden toegelaten tot het vervoermiddel moeten beschikken over een negatieve testuitslag.¹ Voor reizigers per vliegtuig of boot geldt 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 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 plicht tot thuisquarantaine voor reizigers die in een 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 zullen daarna de hoofdlijnen van het wetsvoorstel uiteen worden gezet (§ 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).

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 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

¹ Op dit moment betreft dit een negatieve uitslag van een PCR-test. Een PCR (polymerase chain reaction)-test toont de aanwezigheid van een stukje genetisch materiaal van het virus aan in neus- en keelslijm. In de GGD-teststraten en op andere testlocaties wordt deze test gebruikt.

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, 25295, nr. 200).

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 468.

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 quarantaineverplichtingen 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 quarantainenaleving 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 de 'Stand van zaken brief Covid-19' van de minister van VWS van 13 oktober 2020¹⁰ 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 2020¹¹ opnieuw aan dat buitenlandse reizen en vakanties een risico voor import en verspreiding van het virus in Nederland vormen. Volgens het OMT 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

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 468.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 471.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 482.

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 504.

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

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 656.

¹¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 659.

OMT echter niet met zekerheid te bepalen. Het OMT vermeldt verder in het advies dat quarantaine adviezen na terugkomst van een reis naar een 'code oranjeland' slechts door een kwart (27%) van de reizigers werd nageleefd. Met het oog op de naderende wintervakantieperiode wijst het OMT op het belang van betere naleving van het dringend 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 snelsteden 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 snelst geen alternatief is voor quarantaine en dat de duur van de quarantaineperiode hierdoor niet wordt beïnvloed.

In het 85e OMT-advies van 9 november 2020¹² 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 2020¹³ 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.¹⁴ 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.¹⁵

In het 96e OMT-advies van 19 januari 2021¹⁶ 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.

Bij brief van 20 januari 2021¹⁷ 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 hoogrisicogebieden aangekondigd, alsmede de uitbreiding van de verplichting voor reizigers om bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag.

¹² Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 713.

¹³ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 713.

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/08/plan-van-aanpak-quarantaine>.

¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 874.

¹⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/21, 25295, nr. 912.

¹⁷ Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 912.

3. Hoofdpijnen 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 de komst van nieuwe varianten van het virus. De import van het Britse variant 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 om de epidemie onder controle te krijgen en bij een verbetering van de situatie om te voorkomen dat de situatie weer verslechtert.

Aanvankelijk 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 na inreis in Nederland in thuisquarantaine te gaan. De bereidheid bij 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 2020¹⁸ 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 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 fysieke 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 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.

Het kabinet is van mening dat bij de groep van inkomende reizigers uit hoogrisicogebieden de te lage nalevingsbereidheid van het dringende quarantaineadvies het gevaar voor de volksgezondheid als gevolg van de potentiële import en verspreiding van – met name nieuwe varianten van – het virus in Nederland onvoldoende wordt onderkend. Nu 'zachte drang' tot op heden niet voldoende effectief is gebleken, acht het kabinet het geïndiceerd 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 om bij inreis uit een hoogrisicogebied te beschikken over een negatieve testuitslag voor alle reizigers, ongeacht de wijze van vervoer.

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 volledig wordt belemmerd. 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

¹⁸ <https://www.rivm.nl/documenten/notitie-naleven-quarantaine-en-isolatie-advies>

zinvol. 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 zijn besluitvorming heeft het van belang geacht dat er voor een substantieel deel van de reizigers geen 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 is het niet disproportioneel te achten om aan die keuze een consequentie te verbinden, namelijk dat na inreis in Nederland vanuit een hoogrisicogebied een quarantaineplicht geldt. Voor zover voor bepaalde categorieën van personen wel sprake is van een noodzaak om te reizen, 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 hoogrisicogebied. Dit zijn gebieden met een hoge virusincidentie en/of gebieden waar zorgwekkende virusvarianten rondgaan. De aanwijzing van deze gebieden zal continu worden gemonitord en, indien nodig, worden geactualiseerd. Met het oog op de proportionaliteit mag de thuisquarantaine 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. Voorts geldt dat de gekozen systematiek van toezicht en handhaving er primair op is gericht om zoveel als mogelijk zonder sanctionering te bewerkstelligen dat inkomende reizigers in thuisquarantaine 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 blijf geeft van bereidheid daartoe, kunnen er financiële consequenties volgen.

Dat met dit wetsvoorstel alleen een quarantaineplicht wordt opgelegd aan reizigers uit hoogrisicogebieden, betekent niet dat het belang van de naleving van het quarantaineadvies bij andere categorieën van personen voor wie een dergelijk advies geldt (zoals personen die positief hebben getest) minder belangrijk wordt geacht. Het belang van naleving van dat advies is in alle gevallen even belangrijk. De keuze om een dringend advies om te zetten in een wettelijke verplichting vergt evenwel een brede afweging waarin de te voorziene gevolgen op de volksgezondheid (inclusief mentaal welzijn), de economie, de maatschappij, communicatie, gedrag, uitvoering en handhaving dienen te worden betrokken. Die afweging heeft in de context van de huidige omstandigheden geleid tot de besluitvorming die in dit wetsvoorstel is verdisconteerd. Ten aanzien van andere categorieën van personen voor wie een dringend quarantaineadvies geldt zal het kabinet vooralsnog blijven inzetten op 'zachte drang' via stimulering, voorlichting en ondersteuning.

3.2 Uitbreiding van de verplichting negatieve testuitslag

De verplichting voor reizigers uit hoogrisicogebieden om bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag is niet nieuw. Artikel 58p 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 die grondslag is voorzien in een verplichting voor vervoerders om uitsluitend reizigers toe te laten die beschikken over een negatieve testuitslag en eventueel een negatieve uitslag van een sneltest alvorens naar een bestemming in Nederland te reizen.¹⁹ 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, waaronder lucht- en scheepvaart. 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

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

testuitslag, waarbij voor reizigers die per vliegtuig of boot naar Nederland inreizen een dubbele testverplichting (zowel PCR- als sneltest) geldt.

Personenvervoer in privésituaties (per auto, motor, particulier pleziervaartuig e.d.) valt niet onder de reikwijdte van artikel 58p van de Wpg.²⁰ 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 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. 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. 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 betreffende verplichting blijft voor hen 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 de hoogrisicogebieden geschiedt bij besluit van de minister van VWS.²¹ 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. Daarbij wordt zoveel mogelijk gekeken naar de situatie op regionaal niveau. 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. Door het RIVM worden 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 European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC).

De verplichting voor reizigers uit 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

²⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35695, nr. 3, blz. 2.

²¹ 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).

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).

Reizigers zijn verplicht om op verzoek hun negatieve testuitslag te tonen aan de aanbieder van bedrijfsmatig personenvervoer en aan een toezichthouder. Dit is expliciet geregeld, omdat het hier om een medisch gegeven gaat en zodanig gegeven niet valt onder de in artikel 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geregelde bevoegdheid van de toezichthouder om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden. Indien een reiziger geen negatieve testuitslag kan tonen, kan daartegen strafrechtelijk worden opgetreden (bijvoorbeeld door oplegging van een geldboete).

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 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 vrachtwagenchauffeur die op weg naar Nederland door 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 zal in beginsel 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 thuisquarantaine 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 op een bij zijn woning behorend erf of balkon. De betrokkene mag dus niet 'een luchtje gaan 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 gelden, zoals de regel dat je geen bezoek mag ontvangen. 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 mensen²²). 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.

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. Ingeval een reiziger niet op zijn woonadres in quarantaine zal 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 formulier van de quarantaineverklaring wordt door de minister van VWS vastgesteld. Met behulp van de quarantaineverklaring kan – steekproefsgewijs – monitoring, toezicht en handhaving plaatsvinden met het oog op de naleving

²² <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/27/richtlijn-voor-opvang-van-dak--en-thuislozen-tijdens-coronacrisis-vastgesteld>

van de quarantaineplicht. Op de quarantaineverklaring 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 gemeentelijke gezondheidsdienst (hierna: 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 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. 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.

Om bovenstaande redenen is het noodzakelijk en wenselijk geacht om te voorzien in een specifieke vorm van quarantaine voor inkomende reizigers die in een hoogrisicogebied hebben verbleven. Deze voorgestelde maatregel 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 plicht tot thuisquarantaine geldt alleen voor reizigers die in een 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.

Uitzonderingscategorieën

Bij ministeriële regeling zal worden bepaald op welke categorieën van personen de quarantaineplicht 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. Hieronder vallen dan ook personen die louter op doorreis zijn in Nederland of louter op doorreis waren in het hoogrisicogebied. Door hun korte aanwezigheid in Nederland respectievelijk het hoogrisicogebied is het risico op instroom en verspreiding van het virus te beperkt om een quarantaineplicht te rechtvaardigen (voor zover die al feitelijk uitvoerbaar zou zijn).

Ook zal de quarantaineplicht niet gelden als na verblijf in een 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, werknemers in het personenvervoer of het transport van goederen. 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. Ook zal 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 plicht tot thuisquarantaine niet (langer) van toepassing te laten zijn als daartoe met het oog op de bestrijding van de epidemie geen noodzaak meer bestaat.

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 thuisquarantaine, de verplichting herleeft zodra de noodsituatie zich niet meer voordoet.

Duur van de quarantaine

De duur van de thuisquarantaine zal bij ministeriële regeling worden bepaald. Op basis van de huidige situatie en wetenschappelijke inzichten bedraagt deze tien dagen. Volgens de Landelijke Coördinatie Infectieziektebestrijding (LCI) van het RIVM ontstaan namelijk bij 99% van de symptomatische infecties klachten binnen 10 dagen.²³ 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.

Na het verstrijken van een bepaald aantal dagen na inreis mag de betrokkene een test laten doen. Expliciet is geregeld dat de thuisquarantaine hiervoor mag worden onderbroken. Als de uitslag van de test negatief is, eindigt de duur van de thuisquarantaine. 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-test²⁴ 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 verplichting van thuisquarantaine 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. De betrokkene zal dan ook het volledige aantal dagen van de quarantaineduur in quarantaine moeten doorbrengen. Vanwege de positieve testuitslag geldt vanaf dat moment ook het dringende advies om in isolatie te gaan en is de betrokkene in beeld bij de GGD. De GGD zal – zoals dat bij

²³ LCI-richtlijn COVID-19, <https://lci.rivm.nl/richtlijnen/covid-19>. Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 713.

²⁴ Of een negatieve uitslag van een LAMP-test. 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 vermenigvuldigen of kopietjes maken van een stukje genetisch materiaal, maar dat gebeurt op een andere manier dan bij een 'reguliere' PCR-test.

elk positief geteste persoon gebeurt – nader contact met de betrokkene onderhouden.

Net als het ontstaan van de verplichting, eindigt de plicht tot thuisquarantaine van rechtswege. Hier komt dus geen nader besluit aan te pas. Het moment van eindigen is in beginsel ook duidelijk, namelijk ofwel tien dagen na de datum 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. Dit is expliciet geregeld, omdat het hier om een medisch gegeven gaat en zodanig gegeven valt niet onder de in artikel 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geregelde bevoegdheid van de toezichthouder om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden.

Niet-naleving van de plicht

Ingeval van niet-naleving van de plicht tot thuisquarantaine 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 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 immers bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open, waarbij het tevens mogelijk is om een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening bij de voorzieningenrechter in te dienen. Bij de toetsing van het handhavingsbesluit kan de rechter dan eveneens oordelen over de quarantaineplicht als zodanig. 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 plicht tot thuisquarantaine te kunnen laten toetsen, ook als (nog) geen handhavingsbesluit is genomen.

Deze procedure is neergelegd in een nieuw artikel 58nb, waarbij aansluiting is gezocht bij het systeem van rechtsbescherming zoals dat geldt bij oplegging van een quarantainemaatregel op grond van artikel 35 Wpg. Indien een betrokkene een rechterlijk oordeel wenst te verkrijgen over de toepasselijkheid van de quarantaineplicht, kan hij een verzoekschrift indienen bij de burgerlijke rechter om een declaratoire uitspraak te doen over de toepasselijkheid van die plicht in zijn individuele geval. Het verzoekschrift dient te worden ingediend bij de rechtbank die is gelegen binnen het arrondissement van het woonadres van de betrokkene of het opgegeven adres van de verblijfplaats. De betrokkene is hiervoor geen griffierecht verschuldigd. Desgewenst kan hij op grond van de Wet op de rechtsbijstand een toevoeging aanvragen. 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 dus dwingend voorgeschreven en 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. Met het oog op de spoed waarmee de rechterlijke toetsing van de quarantaineplicht dient plaats te vinden, dient de rechter 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, 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. Gelet op de vereiste spoed kan de rechter op het verzoek beslissen zonder de betrokkene (of diens raadsman) te hebben gehoord, indien de betrokkene niet beschikbaar was op het vastgestelde tijdstip van het horen. Indien de rechter tot het oordeel komt dat de quarantaineplicht in het voorliggende geval niet van toepassing is, is de betrokkene niet langer verplicht in thuisquarantaine te verblijven. Hierbij geldt dat als een betrokkene zou aantonen dat hij bij inreis niet besmet was met het virus en in zijn visie de quarantaineplicht dus niet noodzakelijk was, dat enkele feit geen reden kan vormen om het door hem ingediende verzoek gegrond te verklaren.

3.4 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 hoogerisicogebied in het buitenland het Europese deel van Nederland inreizen een algemene plicht tot thuisquarantaine. 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 hoogerisicogebied 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 hoogerisicogebied 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 mogelijk ook 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 quarantaineadvies 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 bij ministeriële regeling wordt bepaald dat een quarantaineplicht geldt voor reizigers die vanuit een hoogerisicogebied naar Bonaire, Sint Eustatius of Saba reizen, kunnen in die regeling bepaalde categorieën van personen worden uitgezonderd indien naleving van de plicht tot thuisquarantaine 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 achtste lid, 58nc en 58nd 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-19.²⁵ 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.²⁶ 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.

²⁵ Stb. 2020, 441, laatst gewijzigd met ingang van 22 februari 2021, Stb. 2021, 85.

²⁶ Amendement-Van der Graaf c.s., Kamerstukken II 2020/21, 35526, nr. 39.

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). 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.

4. Uitvoering, monitoring, toezicht en handhaving

Voor vertrek/inreis

Een reiziger die met bedrijfsmatig personenvervoer naar Nederland reist, zal voor vertrek uit het 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. De PCR-test kan overal ter wereld in grote steden en op veel luchthavens – in ieder geval via commerciële aanbieders – worden verkregen. De termijn waarbinnen de test moet zijn uitgevoerd ten opzichte van het moment van inreis in Nederland – zijnde 72 uur – 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.

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. Tenzij het laatste het geval is, zal de reiziger naast zijn persoonsidentificerende gegevens een aantal aanvullende gegevens op de verklaring 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. Met het oog op unieke identificatie kan worden bepaald dat een reiziger ook zijn burgerservicenummer of een ander uniek identificatienummer op de verklaring moet invullen. Een ander uniek identificatienummer kan bijvoorbeeld het nummer van het nationaal paspoort zijn. Deze optie zal met name bedoeld zijn voor buitenlandse reizigers die niet over een burgerservicenummer beschikken. De quarantaineverklaring zal zowel in papieren als in digitale vorm beschikbaar komen.

Zoals hiervoor is aangegeven, duurt de quarantaineplicht in beginsel tien dagen. Vijf dagen na inreis mag een reiziger evenwel een test laten afnemen en als de uitslag daarvan negatief is, eindigt de quarantaineplicht. Een reiziger is niet verplicht om zich te laten testen, dit betreft een vrijwillige keuze. Reizigers die voornemens zijn om vijf dagen na inreis een test te laten afnemen, zullen dat op de quarantaineverklaring kunnen aangeven. Zij kunnen ook al voor inreis een afspraak bij de GGD maken. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat een reiziger die op de quarantaineverklaring heeft ingevuld voornemens is om een test te laten afnemen, bij inreis ook dient te beschikken over de bevestiging van een testafpraak bij de GGD op een tijdstip dat is gelegen op de vijfde dag of later na inreis. De reden waarom een reiziger hiertoe zou kunnen worden verplicht, wordt hieronder nader toegelicht onder het kopje 'Monitoring'.

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 (en eventueel een bevestiging van een testafpraak bij de GGD). Een uitzondering geldt als een reiziger wegens overmacht of een noodsituatie niet over (een van) beide verklaringen kan beschikken (zie de artikelen 58nd, achtste lid, en 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 (en eventuele testafpraak) te regelen. In de rede ligt dat een reiziger dit op de een of andere wijze aantoont.

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 (en eventueel een bevestiging van een testafspraken met de GGD). Of de vervoerders zich aan die verplichting houden kan worden gecontroleerd door de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT). 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 (en op grond van artikel 5:32, eerste lid, van de Awb een last onder dwangsom). Deze handhavingsmogelijkheid bestaat al en blijft met dit wetsvoorstel ongewijzigd.

Reizigers die met eigen vervoer Nederland inreizen, kunnen in de grensstreken worden gecontroleerd op het beschikken van een negatieve testuitslag en een quarantaineverklaring (en eventueel een bevestiging van een testafspraken met de GGD). Deze controles zullen worden uitgevoerd in samenwerking tussen diverse partijen, zoals de Koninklijke Marechaussee (Kmar), de ILT en Rijkswaterstaat. Het gaat hier niet om een grenscontrole, maar een controle op de naleving van de verplichtingen van artikel 58nd, eerste lid, en artikel 58pa, eerste lid, van de Wpg.

Bij niet-naleving van (een van) deze verplichtingen kan strafrechtelijk worden opgetreden. De strafrechtelijke sanctionering behelst 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. 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).

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. Als een reiziger een testafspraken bij de GGD heeft gemaakt, moet hij ten minste tot het tijdstip waarop hij de uitslag van de test ontvangt in quarantaine blijven. Alleen bij een negatieve uitslag eindigt de voor hem geldende quarantaineplicht. Bij een positieve uitslag blijft de 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 toezicht en handhaving 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. De monitoring houdt in dat een belteam namens het ministerie van VWS – steekproefsgewijs – 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. Het belteam verkrijgt alleen de gegevens van reizigers die zij zullen nabellen. Gegevens van andere reizigers worden direct verwijderd. De verstrekking van die gegevens aan het belteam kan via verschillende wegen lopen.

Het belteam kan gegevens verkrijgen van reizigers die hun quarantaineverklaring voorafgaand aan hun inreis in Nederland digitaal hebben ingevuld. Niet van alle reizigers zullen de gegevens worden doorgeleid naar het belteam. Dit kan geheel willekeurig worden bepaald (bijvoorbeeld elke tiende persoon die de verklaring digitaal invult), maar kan ook afhankelijk zijn van de keuzes die door de minister van VWS worden gemaakt ten aanzien van de prioritering van de monitoring (bijvoorbeeld het extra hoge risico voor de volksgezondheid in het gebied waar men voor inreis heeft verbleven). Ook kan hierbij een rol spelen of het gaat om een reiziger die op de quarantaineverklaring heeft aangegeven dat hij zich zal laten testen. Voorzienbaar is dat bij de monitoring deze groep geen eerste prioriteit zal hebben vanwege hun bereidheid om zich te laten testen. Vanuit deze optiek bezien kan worden bepaald dat de verklaring om zich – vrijwillig – te gaan laten testen wel ondersteund moet worden door de bevestiging van een gemaakte testafspraken bij de GGD. Mocht een reiziger niet op de gemaakte afspraken verschijnen, dan zal de GGD hiervan melding doen aan het belteam en kan alsnog monitoring plaatsvinden.

Een nog nader te verkennen optie betreft dat reizigers die met gebruikmaking van bedrijfsmatig personenvervoer Nederland inreizen, kunnen worden verplicht om een fysieke quarantaineverklaring af te geven aan de vervoerder. Deze mogelijkheid met betrekking tot fysieke quarantaineverklaringen is met name bedoeld voor de lucht- en 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 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 fysieke 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 terugvaloptie ten opzichte van de hiervoor beschreven route. In beginsel zal dus worden gewerkt via de hiervoor beschreven routes.

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. 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.

Op basis van die melding kan de toezichthoudende ambtenaar van de gemeente – die krachtens artikel 64a van de Wpg is aangewezen als toezichthouder²⁷ – 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. 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. Er kan op meerdere manieren worden geconstateerd of een betrokkene zich aan de quarantaineplicht houdt. Een voorbeeld: een toezichthouder belt bij de betrokkene aan en er wordt niet opengedaan. De toezichthouder kan de betrokkene bellen en hem vragen de deur te openen. Als uit het telefoongesprek blijkt dat de betrokkene daartoe niet in staat is omdat hij niet thuis is en daarvoor geen geldige reden kan opgeven, is duidelijk dat de quarantaineplicht niet wordt nageleefd. Op grond van artikel 5:20, eerste lid, van de Awb is eenieder verplicht om alle medewerking te verlenen aan een toezichthouder voor zover deze daarom verzoekt bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

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

²⁷ Artikel 64a van de Wpg en Stcrt. 2020, 66366.

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.

Tegen een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom staat overeenkomstig de regels van de Awb rechtsbescherming open bij de bestuursrechter.

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 andere grond- en mensenrechten.

De voorgestelde maatregelen gelden alle ongeacht de nationaliteit van de reiziger, dus zowel voor buitenlandse reizigers als voor Nederlanders die na een bezoek aan het buitenland terugreizen. 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.

Zoals hiervoor al is aangegeven, kan de plicht tot thuisquarantaine worden aangemerkt als een vrijheidsontnemende maatregel in de zin van artikel 15 van de Grondwet en artikel 5 van het EVRM.²⁸ In het verlengde raakt deze plicht ook aan het recht op bewegingsvrijheid, zoals verankerd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM²⁹ en aan het recht op persoonlijke levenssfeer, zoals verankerd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM.³⁰ Indirect kan de plicht tot thuisquarantaine 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.

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.³¹ Daarin wordt met het onderhavige wetsvoorstel voorzien. Artikel

²⁸ Zie ook artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR).

²⁹ Zie ook artikel 45 van het Europees Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en artikel 12 van het IVBPR.

³⁰ Zie ook artikel 7 EU-Handvest en artikel 17 IVBPR.

³¹ EHRM Enhorn t. Zweden (no. 56529/00), par. 36.

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 Mens³² 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. 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 zinvol. 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 plicht tot thuisquarantaine 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 continu worden gemonitord en worden geactualiseerd. Verder geldt dat de thuisquarantaine 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 kort tijdsbestek zijn vrijheidsontneming 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.³³ 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

Zoals hiervoor is overwogen, raakt de plicht tot thuisquarantaine ook aan het recht op persoonlijke levenssfeer, zoals verankerd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM.

³² EHRM Enhorn t. Zweden (no. 56529/00), par. 44.

³³ EHRM (Grote Kamer) 15 december 2016, 16483/12, *Khlaifia e.a. t. Italië*, par. 128.

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 plicht tot thuisquarantaine 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 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 hoogerisicogebied 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 hoogerisicogebieden en het feit dat de quarantaine op het eigen woonadres of op een andere verblijfplaats naar keuze kan plaatsvinden. De beperking kan derhalve als proportioneel worden beschouwd in verhouding tot het legitieme doel dat ermee wordt gediend.

Vrijheid van vergadering, betoging en belijden van godsdienst en levensovertuiging

De plicht tot thuisquarantaine 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 plicht tot thuisquarantaine beperkt de uitoefening van dit recht als zodanig niet, maar uitsluitend de uitoefening buitenshuis daarvan. De thuisquarantaine 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 quarantaineplicht, voldoet de beperking als gevolg van de plicht tot thuisquarantaine 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 plicht tot thuisquarantaine het recht op belijdenis van een godsdienst of levensovertuiging als zodanig niet beperkt, maar uitsluitend de uitoefening buitenshuis daarvan. De thuisquarantaine laat onverlet dat met behulp van digitale middelen gezamenlijke belijdenis mogelijk is. De beperkte duur van de quarantaineplicht in ogenschouw 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 plicht tot thuisquarantaine 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 thuisquarantaine. 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 plicht tot thuisquarantaine 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 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.³⁴ 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. Dit laat echter onverlet dat de te stellen voorwaarden niet zodanig vergaand mogen zijn 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. In zoverre dienen de voorwaarden ook in concreto proportioneel te zijn. Gelijk als in artikel 58p van de Wpg is gedaan, is in de artikelen 58nd (achtste lid) en 58pa (derde lid) een daartoe strekkende bepaling opgenomen. Voor de bewoordingen – 'eigen land' in plaats van 'onderdaan' – is aangesloten bij artikel 12, vierde lid, van het IVBPR, die enigszins ruimer zijn dan artikel 3, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM. Het niet kunnen beschikken – hetgeen iets anders is dan niet willen beschikken – over een vereiste testuitslag kan verschillende redenen hebben. Te denken valt bijvoorbeeld aan een onverwacht opgekomen calamiteit die ertoe dwingt om linea recta naar Nederland te reizen, waardoor geen gelegenheid bestaat om de test te ondergaan en eventueel ook niet om de quarantaineverklaring te regelen. In de rede ligt dat een reiziger dit op de een of andere wijze aantoont.

6. Verhouding tot andere regelgeving

Europees recht

De verplichting om te beschikken over een negatieve testuitslag en de quarantaineplicht kunnen ertoe leiden dat personen uit andere lidstaten het minder aantrekkelijk vinden om naar Nederland te reizen en hier diensten te verrichten of af te nemen. Er is daarom sprake van een beperking van het vrij verkeer, zoals gewaarborgd door Richtlijn 2004/38/EG.³⁵ 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

³⁴ ³⁴ 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. (General Comments.

³⁵ 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).

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.

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.

De voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel zijn in lijn met voornoemde aanbevelingen van de Raad van de Europese Unie.

De beperkingen voor de vervoerders zijn in gelijke zin in overeenstemming met de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt. Van belang voor beide beperkingen is dat er geen ongelijke behandeling op grond van nationaliteit is. Er wordt in deze regeling dan ook geen direct of indirect onderscheid gemaakt tussen Nederlanders en andere nationaliteiten.

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. Van verwerking van dit gegeven in de zin van de AVG is dus geen sprake.

Van verwerking van gegevens is wel sprake in het kader van de quarantaineplicht, zoals bij de doorgeleiding van de gegevens van de reiziger aan het belteam en eventuele verdere doorgeleiding aan de burgemeester of de toezichthouder. Bij deze verwerking zijn echter geen bijzondere persoonsgegevens betrokken. Bij een melding door de GGD aan het belteam worden geen medische gegevens verstrekt. Die melding is immers uitsluitend aan de orde als een persoon niet is verschenen op de door hem gemaakte testafpraak. 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. Verder geldt dat verwerking van gegevens alleen plaatsvindt ten aanzien van personen die door het belteam zullen worden nagebeeld en eventueel ten aanzien van wie daarna toezicht en handhaving plaatsvindt. De gegevens van andere personen worden direct vernietigd.

Voor zover bij de verwerking gebruik wordt gemaakt van het burgerservicenummer of een ander uniek identificatienummer, biedt het wetsvoorstel daarvoor de vereiste wettelijke grondslag. De verwerking van het burgerservicenummer of een ander uniek identificatienummer is bedoeld voor het eenduidig kunnen identificeren van een persoon met het oog op de monitoring, het toezicht en de handhaving.

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 hoogrisicogebied in het buitenland heeft verbleven. 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 tot het overleggen van een negatieve testverklaring uitputtend te regelen en laat geen ruimte voor aanvulling bij lokale autonome verordening.

7. Advies en consultatie

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP).
[PM: samenvatting van en reactie op advies AP]

Het wetsvoorstel is tevens geconsulteerd bij *[PM]* en er heeft een internetconsultatie plaatsgevonden. *[PM: samenvatting van en reactie op inbreng]*

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 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 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.

Financiële gevolgen Caribisch Nederland

Wat betreft de vergoeding door het Rijk van de (meer)kosten ten gevolge van de uitvoering van hoofdstuk Va 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. In het voorjaar van 2020 zijn bestuurlijke afspraken gemaakt tussen VWS en die Diensten Publieke Gezondheid over de (wijze van) bekostiging van de intensivering van taken in het kader van de uitbraak van het virus voor 2020 en 2021. Deze bekostiging vindt plaats via bijstandsverzoeken die de BES-eilanden kunnen indienen bij het ministerie van VWS.

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 een test laten afnemen, een quarantaineverklaring invullen en in thuisquarantaine gaan. De reiziger draagt de kosten voor het laten afnemen van een test. De kosten daarvan zijn niet exact te benoemen omdat deze verschillen per land. In Nederland kost het laten afnemen van een test bij een commerciële aanbieder tussen de € 100 en € 150. Het invullen van een quarantaineverklaring, zowel fysiek als digitaal, 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. Dat is anders voor niet-ingezetenen die op eigen kosten in een verblijfplaats moeten voorzien. Daartoe zouden zij echter zonder quarantaineplicht ook gehouden zijn geweest. 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 een reiziger ervoor kiest om op de vijfde dag of later na inreis een test te laten afnemen, geldt dat hij daartoe niet verplicht is. De kosten van het laten afnemen van die test vormen dus geen regeldrukeffecten als gevolg van dit wetsvoorstel.

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 en eventueel een bevestiging van een testafpraak. 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, met name 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. Dit behelst evenwel een mogelijk bij ministeriële regeling te bepalen verplichting. Indien daartoe wordt overgegaan, zullen in de toelichting bij die regeling de regeldrukeffecten daarvan in kaart worden gebracht.

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk.

[PM: samenvatting van en reactie op advies]

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. Het gaat hier om een andere vorm van quarantaine dan de maatregel van quarantaine van artikel 35 van de Wpg, zoals gedefinieerd in artikel 1, onderdeel j, van de Wpg. De maatregel van artikel 35 Wpg ziet op mogelijk besmette personen en daarbij wijst de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio de locatie aan waar de in quarantaine geplaatste persoon dient te verblijven.

Onderdeel B

Met dit onderdeel worden vier nieuwe artikelen ingevoegd in hoofdstuk Va van de Wpg.

Artikel 58nb voorziet voor Europees Nederland in een algemene plicht tot thuisquarantaine voor inkomende reizigers uit 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 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. De betrokkene kan daartoe een verzoekschrift indienen bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waar zijn woon- of verblijfplaats is gelegen. Hij is daarvoor geen griffierecht verschuldigd. De rechter zal de betrokkene vanwege diens quarantaineplicht op afstand horen via een tweezijdig communicatiemiddel. Mocht de betrokkene niet op het door de rechter vastgestelde tijdstip van het horen beschikbaar zijn, dan kan de rechter ook zonder het horen op het verzoek beslissen. Geborgd is dat de betrokkene spoedig een oordeel van de rechter verkrijgt, namelijk binnen drie dagen na indiening van het verzoekschrift. Indien de rechter oordeelt dat de quarantaineverplichting niet (langer) van toepassing is op de betrokkene, hoeft de betrokkene niet langer in thuisquarantaine.

Artikel 58nd regelt de quarantaineverklaring. Reizigers die vanuit een hoogrisicogebied in het buitenland Nederland inreizen moeten bij inreis beschikken over een quarantaineverklaring waarin zij aangeven dat zij na inreis in thuisquarantaine gaan of daartoe niet verplicht zijn omdat zij tot een van de uitzonderingscategorieën behoren. Desgewenst kan een reiziger ook een afspraak bij de GGD maken om zich vijf dagen na inreis te laten testen. In dat geval kan bepaald worden dat hij ook verplicht is om bij inreis te beschikken over een bevestiging van de testafspraken (zoals nader toegelicht in paragraaf 4). 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. Het artikel 58nd voorziet verder 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 de aanbieders van bedrijfsmatig personenvervoer, het belteam dat de monitoring verzorgt, de GGD, de voorzitter van de veiligheidsregio, de burgemeesters die een handhavende taak hebben en de toezichthouders. Voor een meer uitgebreide toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.

Artikel 58ne 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 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. Het artikel 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 de onderdelen a en b van het derde lid de quarantaineverklaring en de bevestiging van een testafpraak met de GGD 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 en, indien verplicht gesteld, een bevestiging van een testafpraak. Dit geldt voor vervoerders nu al met betrekking tot de negatieve testuitslag. Op grond van onderdeel b kunnen reizigers worden verplicht om bij toegang tot het vervoermiddel en tijdens het vervoer – naast een negatieve testuitslag – te beschikken over een quarantaineverklaring en, indien verplicht gesteld, een bevestiging van een testafpraak.

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.

Onderdeel F

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

Artikel II

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,

CONCEPT