

Vergaderjaar 2020–2021

35 853

Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met enkele verbeteringen en preciseringen van de tijdelijke regels over de inzet van coronatoegangsbewijzen bij de bestrijding van het virus SARS-CoV-2

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 2 juni 2021 en het nader rapport d.d. 3 juni 2021, aangeboden aan de Koning door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 1 juni 2021, no. 2021001058, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 juni 2021, no. W13.21.0144/III, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies, dat hieronder cursief is opgenomen, wordt het volgende opgemerkt.

Bij Kabinetsmissive van 31 mei 2021, no. 2021001058, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met enkele verbeteringen en preciseringen van de tijdelijke regels over de inzet van coronatoegangsbewijzen bij de bestrijding van het virus SARS-CoV-2, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de Wet publieke gezondheid. De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de coronatoegangsbewijzen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert tot het opnemen van een regeling over het vervallen van artikel 6ba van de Wet publieke gezondheid (Wpg). Ook maakt zij een opmerking over het kunnen aantonen van vaccinatie door personen die niet in het CIMS zijn geregis-

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

treerd. Tot slot maakt zij een opmerking over de verwerking van persoonsgegevens die het EU Digital COVID Certificate bevat. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

1. Inleiding

Het wetsvoorstel *Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen* (hierna: *Twc*) is op 11 mei 2021 door de Tweede Kamer en op 25 mei 2021 door de Eerste Kamer aangenomen. De *Twc* voegt bepalingen toe aan onder meer het tijdelijke hoofdstuk Va van de *Wpg*. Deze wet treedt op 1 juni 2021 in werking.

Het nu voorliggende wetsvoorstel wijzigt enkele van de door de *Twc* toegevoegde bepalingen. De toelichting geeft voor dit wetsvoorstel twee redenen. Ten eerste ging het aanvankelijke voorstel voor de *Twc* uit van de inzet van toegangsbewijzen op basis van een testuitslag. Bij amendement is echter ingevoegd dat een toegangsbewijs niet alleen op grond van een testresultaat, maar ook op grond van een bewijs van vaccinatie tegen het coronavirus of herstel van een infectie kan worden gebaseerd.²

Ten tweede wordt beoogd per 1 juli 2021 de Europese verordening 2021/0068(COD) in werking te laten treden.³ Deze verordening biedt een Europees kader inzake de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele vaccinatie-, test- en herstelcertificaten om het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te vergemakkelijken. Zij maakt het invoeren van Europese certificaten (EU Digital COVID Certificate, hierna: *DCC*) ten behoeve van het vrij verkeer mogelijk. Dit *DCC* komt inhoudelijk sterk overeen met de in de *Twc* geregelde coronatoegangsbewijzen. Vanwege de spoedige inwerkingtredingsdatum is lopende de behandeling van het voorstel voor de *Twc* bij nota van wijziging een grondslag in de *Wpg* ingevoegd voor het regelen van de uitvoering van de verordening.⁴ Het betreft artikel 6ba dat – tezamen met de overige voorgestelde artikelen van de *Twc* – zoals gezegd in mei is aangenomen.

Deze beide ontwikkelingen tezamen maken het volgens de toelichting noodzakelijk dat regels omtrent de technische vormgeving van de CoronaCheck-app en de daarmee samenhangende verwerking van persoonsgegevens (waaronder gezondheidsgegevens) worden aangepast.⁵

Het voorgaande heeft tot gevolg dat binnenkort twee verschillende regelingen op hetzelfde terrein gelden. In de eerste plaats zijn dat de regels over de coronatoegangsbewijzen die door middel van de *Twc* aan de *Wpg* worden toegevoegd. Deze regels vervallen op grond van de *Tijdelijke wet maatregelen covid-19* vooralsnog per 1 september 2021, tenzij op grond van die wet voordien een verlengingsbesluit wordt

² Kamerstukken II 2020/21, 35 807, nr. 52.

³ Op 21 mei 2021 is een politiek akkoord bereikt. Het Europees parlement heeft echter, ten tijde van advisering, nog geen instemming verleend. Na instemming zal de verordening een officieel nummer krijgen. Zie voor de eerdere tekst het voorstel voor deze verordening van de Europese Commissie van 17 maart 2021 (COM(2021) 130 final).

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 807, nr. 11 (nog niet als Kamerstuk gepubliceerd). Deze nota van wijziging is niet aan de Afdeling advisering voorgelegd.

⁵ Memorie van toelichting, par. 1.

genomen.⁶ In de tweede plaats gelden de regels van de Europese verordening. Er wordt beoogd de verordening in werking te laten treden per 1 juli 2021. De beoogde verordening heeft een looptijd van 12 maanden en geldt dus tot 1 juli 2022.⁷ Dat betekent dat de situatie kan ontstaan dat op een zeker moment in Nederland op grond van de nationale wetgeving geen coronatoegangsbewijzen meer gelden, maar op grond van EU-regelgeving – in het kader van het vrije verkeer – nog wel vaccinatie-, test- en herstelcertificaten mogen worden gebruikt.

Het voorstel geeft de Afdeling aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

2. Vervallen van artikel 6ba

Hiervoor is reeds aangegeven dat ter uitvoering van de genoemde Europese verordening 2021/0068(COD) artikel 6ba bij nota van wijziging in de Wpg is toegevoegd. Het huidige voorstel voegt aan het eerste lid van artikel 6ba nog de volzin toe dat onder de regels in dit lid ook worden verstaan regels over de noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens.

De Afdeling constateert dat de bepaling in de Wpg die regelt dat de tijdelijke maatregelen die in verband met de coronapandemie in hoofdstuk Va van de Wpg zijn opgenomen op een zeker moment vervallen, niet op artikel 6ba van toepassing is. Dat ligt op zichzelf voor de hand: zoals beschreven, vervallen de relevante artikelen in de Wpg immers in beginsel per 1 september 2021, terwijl de verordening in elk geval nog geldt tot 1 juli 2022.⁸

Nu met artikel 6ba Wpg aan die verordening uitvoering wordt gegeven, dient dat artikel niet vóór 1 juli 2022 te vervallen. Vanaf 1 juli 2022 (of op een later tijdstip indien de geldingsduur van de verordening zou worden verlengd) zou artikel 6ba – juist omdat het specifiek ziet op de uitvoering van de verordening – wel moeten vervallen.⁹ De Afdeling constateert echter dat voor dat artikel nog niet in een alternatieve vervalbepaling is voorzien. Deze zou kunnen inhouden dat artikel 6ba, eerste tot en met vierde lid, op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip vervalt.

De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel alsnog te voorzien in een vervalbepaling voor artikel 6ba, eerste tot en met vierde lid.

⁶ Zie artikel VII van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19, waarvan de eerste drie leden luiden:

1. Met ingang van drie maanden na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet vervallen:
 - a. hoofdstuk Va, paragraaf 1a van hoofdstuk VII en de artikelen 64a, 68bis en 68ka van de Wet publieke gezondheid;
 - b. artikel 28, zevende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet;
 - c. artikel 2, twaalfde lid, van de Arbeidsveiligheidswet BES;
 - d. artikel 1.57e van de Wet kinderopvang.

2. Bij koninklijk besluit kan voor in het eerste lid genoemde bepalingen of onderdelen daarvan worden bepaald dat zij op een eerder tijdstip vervallen.

3. Bij koninklijk besluit kan voor in het eerste lid genoemde bepalingen of onderdelen daarvan worden bepaald dat zij op een later tijdstip vervallen, met dien verstande dat dit tijdstip steeds ten hoogste drie maanden na het tijdstip ligt waarop die bepalingen of onderdelen zouden vervallen.

De Twm is op 1 december 2020 in werking getreden en onlangs voor de tweede keer verlengd. Bij koninklijk besluit van 17 mei 2021 is de vervaldatum thans vastgesteld op 1 september 2021, zie Stb. 2021, 232.

⁷ Artikel 15, derde lid, van de verordening inzake het EU Digital COVID Certificate.

⁸ De aanvankelijk voorgestelde tekst van de verordening, dus nog voordat op 21 mei een politiek akkoord werd bereikt, bevatte geen einddatum. In de uiteindelijk op 21 mei overeengekomen tekst is echter gespecificeerd dat de verordening tot 1 juli 2022 geldt.

⁹ Uit de toelichting bij de nota van wijziging (p. 2) blijkt de wenselijkheid van het tijdelijke karakter ook.

Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling is aan artikel 6ba een lid toegevoegd waarin de vervalbepaling is opgenomen.

3. Sluitend systeem

Voor verwerking van vaccinatiegegevens ten behoeve van enerzijds het coronatoegangsbewijs en anderzijds het DCC worden vanwege praktische redenen gegevens uit het COVID-vaccinatie Informatie- en Monitoring-systeem (hierna: CIMS) gebruikt. In het CIMS worden vaccinatiegegevens door het RIVM geregistreerd ten behoeve van monitoring van de vaccins. Gevaccineerden geven voorafgaand aan hun vaccinatie toestemming voor opname in het register.

Volgens de toelichting staat ongeveer 80% van de gevaccineerde personen in het CIMS.¹⁰ Uit de Kamerbrief van de Minister van VWS van 4 mei 2021 wordt duidelijk dat de 20% die niet in het CIMS staat onder meer personen betreft «die geen toestemming hebben gegeven hun gegevens met het RIVM te delen en die door een uitvoerende partij zijn gevaccineerd waarvan het bronregistratiesysteem (nog) niet gekoppeld is aan de Coronacheck app of website. Ook zijn de vaccinatiegegevens van personen die in het buitenland zijn gevaccineerd niet beschikbaar via het CIMS. Voor deze groepen mensen (en voor degenen die niet beschikken over een smartphone of computer) zal een alternatieve route worden ontwikkeld», aldus de Minister.¹¹

De Afdeling wijst erop dat een zo sluitend mogelijk registratiesysteem van groot belang is om onnodige belemmeringen te voorkomen. Zij merkt op dat ook de personen die (i) vooralsnog geen toestemming hebben gegeven voor het delen van hun gegevens, (ii) om andere redenen niet of foutief in het CIMS staan geregistreerd, (iii) in het buitenland zijn gevaccineerd, of (iv) geen beschikking hebben over een smartphone of computer een coronatoegangsbewijs (van vaccinatie) of een DCC moeten kunnen aanvragen en gebruiken. De Afdeling benadrukt daarbij dat voor de eerste categorie personen sprake kan zijn van personen die geen toestemming hebben gegeven in een situatie waarin van vaccinatiebe-wijzen nog geen sprake was.

In dit licht rijst de vraag of er al meer duidelijkheid is over de alternatieve route zoals door de Minister in bovengenoemde brief aan de Tweede Kamer is aangekondigd. De toelichting gaat daar niet op in. Daardoor is vooralsnog onduidelijk hoe bovengenoemde groepen van personen hun vaccinatie in de praktijk zullen kunnen aantonen. Dat geldt eveneens voor personen die van een infectie zijn hersteld.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit onderwerp aan te vullen.

Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling is paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting aangevuld.

4. Verwerking persoonsgegevens

Het DCC zal meer persoonsgegevens bevatten dan het coronatoegangs-bewijs. In de Kamerbrief van de Minister van 4 mei 2021 wordt daarover het volgende vermeld:

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

¹¹ Kamerbrief van de Minister van VWS, 4 mei 2021, Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 1176, p. 5.

«... de QR-code ten behoeve van internationaal reizen zal, vanwege de eisen die de Europese verordening stelt, meer persoonsgegevens bevatten en is daarom privacygevoelig. De verwerking van persoonsgegevens dient veilig en AVG-conform te zijn. In de onderhandelingen over de verordening wordt nog over deze dataset gesproken.»¹²

*In de tekst van de verordening zijn de verschillende datavelden vermeld die in de drie onderscheiden certificaten (van test, vaccinatie of herstel) dienen te worden opgenomen.*¹³

Volgens de toelichting op het voorstel bestaat er een grote mate van overlap tussen enerzijds de gegevensverwerking ten behoeve van het genereren van een coronatoegangsbewijs op basis van een vaccinatiebewijs en anderzijds de gegevensverwerking voor het genereren van een DCC. Er is daarom begrijpelijkerwijs voor gekozen de CoronaCheck app zodanig vorm te geven dat de app zowel een coronatoegangsbewijs als het DCC kan genereren.¹⁴ In dat verband blijft echter onduidelijk hoe deze keuze zich verhoudt tot het feit dat het DCC meer persoonsgegevens bevat dan het coronatoegangsbewijs en hoe op dit punt, gelet op de inrichting van de CoronaCheck app, de verhouding is tussen beide bewijzen. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling is paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting aangevuld.

5. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

Conform de redactionele bijlage is de memorie van toelichting aangevuld met een artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel A.

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

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

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

¹² Kamerbrief van de Minister van VWS, 4 mei 2021, Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 1176, p. 5.

¹³ Bijlage van het voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Europese Raad van 21 mei 2021 inzake het Europese Digital COVID Certificate, 2021/0068(COD) en 2021/0071(COD). Zie ook het eerdere voorstel van de Europese Commissie van 17 maart 2021 (COM(2021) 130 final).

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W13.21.0144/III

- Vul de artikelsgewijze toelichting, Artikel I, onderdeel A aan.