

TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

De Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen (Stb. 2021, 240) wijzigt de tijdelijke bepalingen in hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid (Wpg) om het mogelijk te maken bij het treffen van maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 regels te kunnen stellen over het tonen van een coronatoegangsbewijs dat gebaseerd is op een test op, vaccinatie tegen of herstel van een infectie met het virus SARS-CoV-2 (coronavirus). Met de onderhavige wijziging van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (Trm) wordt het mogelijk gemaakt om een coronatoegangsbewijs te genereren op basis van een verklaring van vaccinatie tegen het coronavirus en op basis van herstel van een uit een positieve test blijkende infectie met het coronavirus. Dit, in aanvulling op de reeds bestaande mogelijkheid coronatoegangsbewijzen te genereren op basis van een testuitslag waaruit blijkt dat er op het moment van afname van de test geen besmetting was met het coronavirus. Deze regeling bevat een wijziging van de algemene, nadere bepalingen in paragraaf 6.11 Trm voor de inzet van coronatoegangsbewijzen op basis van een vaccinatie tegen het coronavirus. Het betreft:

- de kenmerken van een verklaring van vaccinatie en van herstel,
- de eisen aan een schriftelijk coronatoegangsbewijs op basis van een verklaring van vaccinatie en herstel,
- de geldigheid van een coronatoegangsbewijs op basis van een verklaring van vaccinatie of herstel, en
- de te verwerken persoonsgegevens voor een elektronisch of schriftelijk coronatoegangsbewijs op basis van een verklaring van vaccinatie of herstel.

De algemene bepalingen over de verplichtingen omtrent het tonen van een coronatoegangsbewijs en een identiteitsbewijs alsmede over de duur van de zichtbaarheid van een coronatoegangsbewijs, zijn voor coronatoegangsbewijzen op basis van een verklaring van vaccinatie of een verklaring van herstel van een uit een positieve testuitslag blijkende infectie hetzelfde als voor coronatoegangsbewijzen op basis van een negatieve testuitslag. Deze bepalingen behoeven derhalve geen wijziging.

Dat geldt ook voor de uitzondering op de wettelijke verplichting voor bepaalde activiteiten of voorzieningen over een coronatoegangsbewijs te beschikken voor een persoon die vanwege een beperking of een ziekte geen test kan ondergaan die nodig is om de voorgeschreven testuitslag te verkrijgen of als gevolg van een dergelijke test ernstig ontregeld raakt. Van deze persoon mag ook geen coronatoegangsbewijs op basis van een vaccinatie of herstel worden verlangd. Dit neemt echter niet weg dat een persoon die om genoemde redenen niet getest kan worden, mogelijk wel gevaccineerd is en het hem in dat geval vrij staat op basis daarvan een coronatoegangsbewijs te generen.

Net als bij de bepalingen over het coronatoegangsbewijzen op basis van een negatieve testuitslag, worden er geen regels gesteld aan de aansluiting van de verstrekker van de verklaring van vaccinatie tegen het coronavirus of van de verklaarder van herstel op de applicatie voor het tonen van het toegangsbewijs op basis van een vaccinatie of herstel, het gebruik van de applicaties voor het tonen en lezen van het coronatoegangsbewijs of de beveiliging tegen verlies en onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens (artikel 58re, achtste lid, Wpg). Het ontwerp van de applicaties en de privaatrechtelijke aansluit- en gebruiksvoorwaarden bieden de benodigde waarborgen voor een verantwoorde inzet van coronatoegangsbewijzen, ook vanuit het oogpunt van privacy.

Tot slot van deze inleiding wordt opgemerkt dat naar verwachting per 1 juli 2021 in werking zal treden de verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele vaccinatie-, test- en herstelcertificaten teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te vergemakkelijken (2021/0068(COD)). De verordening strekt onder meer tot de uitgifte van test-, vaccinatie- en herstelcertificaten. De uitvoering van de verordening en de daarvoor benodigde persoonsgegevens is grotendeels gelijk aan de wijze waarop coronatoegangsbewijzen op basis van negatieve testuitslag, vaccinatie en herstel worden uitgegeven op basis van de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen. Daar zijn dezelfde personen en organisaties bij betrokken. Ook de applicaties en systemen zijn hetzelfde, zij

het met enige verschillen, bijvoorbeeld wat betreft de gegevens die zijn opgenomen in het toegangsbewijs onderscheidenlijk het certificaat.

2. Systematiek inzet coronatoegangsbewijzen

2.1. Algemeen

De inzet van coronatoegangsbewijzen is uitvoerig beschreven in de memorie van toelichting op het voorstel van Tijdelijke wet coronatoegangsbewijs (Kamerstukken II 2020/21, 35 807, nr. 3). De systematiek voor de inzet van coronatoegangsbewijzen is kortweg als volgt. In de Trm kan worden voorgeschreven dat deelname aan of toegang tot daarbij te bepalen activiteiten of voorzieningen in bepaalde situaties slechts mogelijk is wanneer men over een "resultaat" beschikt. Een resultaat is een testuitslag, de vaccinatie tegen het coronavirus of het herstel van een infectie met het coronavirus. Het resultaat toont men aan door een coronatoegangsbewijs te laten zien aan degene die bevoegd is tot het toelaten van personen tot de activiteiten of voorzieningen. Dit is de beheerder (artikel 1.1 Trm). Een coronatoegangsbewijs is een summiere weergave van een resultaat, namelijk een QR-code. Voor een coronatoegangsbewijs in elektronische vorm stelt de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een applicatie beschikbaar. Dit is de applicatie CoronaCheck. Vooralsnog kan alleen daarmee een digitaal coronatoegangsbewijs gegenereerd worden. Eveneens kan een papieren coronatoegangsbewijs worden gemaakt. Ook voor het lezen van een coronatoegangsbewijs stelt de minister van VWS een applicatie beschikbaar: Coronacheck Scanner. Het gebruik van deze applicatie is verplicht voor het lezen van zowel digitale, als papieren coronatoegangsbewijzen.

Bij de inzet van coronatoegangsbewijzen op basis vaccinatie of herstel staan de volgende actoren centraal:

- de gevaccineerde of herstelde persoon,
- de toediener van de vaccinatie, zoals een gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD), huisarts of ziekenhuis, of verklaarder van het herstel, zoals een GGD of een uitvoerder van testen,
- de beheerder van de activiteiten of voorziening waar die persoon toegang wenst,
- het RIVM en
- de minister van VWS.

Laatstgenoemde faciliteert het digitale proces waarin uit het COVID-vaccinatie Informatie- en Monitoringsysteem (CIMS) van het RIVM of uit een verklaring van de toediener van de vaccinatie gedestilleerde gegevens worden omgezet in een coronatoegangsbewijs in de vorm van een QR-code voor de gevaccineerde persoon. Een vergelijkbare rol vervult de minister van VWS voor coronatoegangsbewijzen op basis van herstel. Om de betrouwbaarheid van deze gegevens te garanderen, worden door gespecialiseerde organisaties elektronische handtekeningen geplaatst van de toediener van de vaccinatie of de verklaarder van het herstel waarop het coronatoegangsbewijs is gebaseerd en van de minister van VWS. Een papieren coronatoegangsbewijs kan de gevaccineerde persoon zelf printen met een door de minister van VWS beschikbaar gestelde webapplicatie, eventueel met assistentie uit zijn sociale omgeving of van organisaties die hem bijstaan. De minister van VWS stelt privaatrechtelijke voorwaarden aan uitgevers van de verklaring van vaccinatie en herstel over de aansluiting op CoronaCheck.

2.2 Randvoorwaarden

Coronatoegangsbewijzen kunnen behalve op een negatieve testuitslag ook worden gebaseerd op gegevens over een vaccinatie tegen het coronavirus of herstel van het coronavirus. Alvorens daartoe besloten kan worden, moet voldaan zijn aan de twee eisen die artikel 58ra, tweede lid, Wpg daaraan stelt.

Ten eerste dient vastgesteld te worden dat een gevaccineerde of herstelde persoon een vergelijkbaar risico oplevert op transmissie van het coronavirus als iemand die negatief getest is. Hierover is advies gevraagd aan de Gezondheidsraad en het Outbreak Management Team (OMT). In het advies "Transmissie na vaccinatie" van 20 mei 2021 constateert de Gezondheidsraad dat de op dat moment beschikbare studies beperkt in aantal zijn en veelal indirect bewijs leveren, maar wel in dezelfde richting wijzen. De Gezondheidsraad acht het waarschijnlijk dat vaccinatie tot op zekere hoogte transmissie tegengaat. Meer onderzoek zal uitwijzen in welke mate, hoe lang en in

welke omstandigheden vaccinatie transmissie tegengaat en welke factoren hierop van invloed zijn. De Gezondheidsraad sluit af met de conclusie dat vaccinatie de gevaccineerde beschermt tegen (ernstige) ziekte en sterfte en in meer of mindere mate bijdraagt aan het voorkomen van infecties bij anderen.

Het OMT onderschrijft in het advies van 24 mei 2021 (114e OMT, deel 2) het advies van de Gezondheidsraad. Het OMT verwacht dat het daadwerkelijke effect van vaccinatie op voorkómen van transmissie zelf onderschat is. Volgens het OMT kennen alle voorgestelde vormen van een toegangsbewijs – een recent negatief testresultaat, een bewijs van vaccinatie of een doorgemaakte SARS-CoV-2-infectie – een gering restrisico op besmetting met het coronavirus, waardoor de besmettelijkheid van de houder van een toegangsbewijs en daarmee de transmissie naar anderen nooit volledig is uitgesloten. De grootte van dit restrisico is afhankelijk van de prevalentie van covid-19, het aantal vatbare anderen op de locatie waar het toegangsbewijs wordt ingezet en de (basis)maatregelen die daar worden gehanteerd. Bij de beoogde stap 4 uit het openingsplan op 30 juni wordt 'terug naar niveau zorgelijk' vermeld; vanaf dat moment zijn naar het oordeel van het OMT de genoemde epidemiologische randvoorwaarden te verwachten die het verantwoord maken om het volledige vaccinatie- en herstelbewijs als toegangsbewijs te accepteren, een en ander onder de aanname van doorgaande vaccinatie conform de planning. Inmiddels volgt uit prognoses van de RIVM van 2 juni dat deze epidemiologische randvoorwaarden al halverwege de maand juni zullen worden bereikt, zodat het al eerder dan verwacht epidemiologisch verantwoord is het vaccinatie- en herstelbewijs als toegangsbewijs in te zetten.

Ten tweede blijft de mogelijkheid bestaan om voor het genereren van een coronatoegangsbewijs een negatieve testuitslag te gebruiken in plaats van een verklaring van vaccinatie tegen het coronavirus. De desbetreffende bepalingen in de Trm zijn met de onderhavige regeling niet gewijzigd.

2.3 Verklaring van vaccinatie (artikel 6.26a)

De mogelijkheid om een coronatoegangsbewijs te baseren op een vaccinatie tegen het coronavirus, bestaat uiteraard alleen voor personen die zich hebben laten vaccineren. De minister van VWS draagt zorg voor de uitvoering van het rijksvaccinatieprogramma, waarin de vaccinatie tegen het coronavirus is opgenomen (artikel 11, vierde lid, Besluit publieke gezondheid). In dat kader kan men zich kosteloos laten vaccineren.

Een coronatoegangsbewijs kan uitsluitend gebaseerd worden op vaccinatie tegen het coronavirus met vaccins die zijn goedgekeurd door het College ter beoordeling van geneesmiddelen (CBG) of het Europees Medicijn Agentschap (EMA). Om vaccins in Nederland in het handelsverkeer te brengen, is een vergunning nodig van het CBG of de EMA (artikel 40 Geneesmiddelenwet). Een vergunning van de EMA geldt voor de gehele Europese Unie. Vaccins die door één van deze instanties zijn goedgekeurd voor gebruik, kunnen worden aangewend voor een coronatoegangsbewijs.

2.4 Herstel van het coronavirus (artikelen 6.26b)

De Trm bevat reeds de algemene bepalingen voor de inzet van coronatoegangsbewijzen op basis van een negatieve testuitslag. Behalve coronabewijzen op basis van een verklaring van vaccinatie wordt hieraan wordt toegevoegd coronabewijzen op basis van herstel van een infectie met het virus SARS-CoV-2, indien de infectie is vastgesteld met een positieve testuitslag. Serologie, het testen van antistoffen in het bloed, wordt niet ingezet voor een verklaring van herstel voor een coronatoegangsbewijs. De reden is dat deze test onvoldoende betrouwbaar is om immuniteit aan te tonen, als het moment van besmetting niet bekend is. Is dat wel bekend, dan is er een positieve testuitslag en dat is voldoende voor een verklaring van herstel.

2.5 Kenmerken verklaring van vaccinatie (artikel 6.27a)

Om als basis voor een coronatoegangsbewijs te kunnen dienen, is van belang te weten welke vaccins betrokkene heeft gekregen en wanneer deze toegediend zijn. Hiervoor zijn van de toediener van de vaccinatie tegen covid-19 dezelfde gegevens nodig als voor een EU Digital COVID Certificate, zoals voorgeschreven in de aanstaande Europese verordening. Dit zijn de naam en de

geboortedatum van de gevaccineerde persoon en voor elk toegediend vaccin de merknaam (naam van het product en de fabrikant) en de datum van toediening.

Indien de vaccinatie als voltooid wordt beschouwd omdat betrokkene eerder geïnfecteerd is geweest met het coronavirus, is aanvullende informatie nodig. Dit is de datum van de positieve test op infectie met het coronavirus.

Niet in de laatste plaats dient in de verklaring van vaccinatie te zijn opgenomen wie de gevaccineerde persoon is. Daarvoor zijn nodig de naam en de geboortedatum. Aangezien de toediener van het vaccin een zorgaanbieder is, wordt in beginsel de identiteit van de te vaccineren persoon vastgesteld en zijn burgerservicenummer gebruikt. Dit is geregeld in de Wet aanvullende bepalingen verwerking persoonsgegevens in de zorg. Daarmee is geborgd dat de verklaring van vaccinatie tegen het coronavirus betrekking heeft op de juiste persoon.

Het coronatoegangsbewijs zelf bevat veel minder dan de hiervoor aangegeven gegevens die nodig zijn om het te kunnen genereren. Naar de huidige toepassing is een coronatoegangsbewijs een QR-code die een deel van de gegevens van de verklaring van vaccinatie bevat, voorzien van een digitale handtekening van de minister van VWS. Het bevat niet het burgerservicenummer en ook niet de volledige naam en geboortedatum van de gevaccineerde persoon, maar alleen de eerste letter van de voornaam en van de achternaam alsmede de geboortemaand en -dag. Als uit een statistische analyse blijkt dat er een zeldzame combinatie van deze gegevens is, worden één of meer van deze gegevens weggelaten. Dit verkleint de herleidbaarheid van het coronatoegangsbewijs tot de gevaccineerde persoon. Ter verificatie van de betrouwbaarheid is het coronatoegangsbewijs voorzien van een digitale handtekening van de minister van VWS.

Functioneel moet het coronatoegangsbewijs op basis van een vaccinatie zodanig in een QR-code zijn gegoten dat het lezen ervan met CoronaCheck Scanner toont of er een geldig coronatoegangsbewijs is. Daartoe bevat de QR-code datum en tijdstip vanaf welke het coronatoegangsbewijs geldig is alsmede de geldigheidsduur van het coronatoegangsbewijs. Of het coronatoegangsbewijs is gebaseerd op een negatieve testuitslag of op een verklaring van vaccinatie, is niet relevant en daarom niet in de QR-code opgenomen. CoronaCheck Scanner hoeft alleen na te gaan of het coronatoegangsbewijs op het moment van het tonen ervan nog geldig is. Alleen als het coronatoegangsbewijs dan geldig is, wordt een groen scherm getoond alsmede de initialen en de geboortemaand en -dag van de gevaccineerde persoon. Deze gegevens behoren overeen te komen met het identiteitsbewijs van de toonder van het coronatoegangsbewijs. Als het coronatoegangsbewijs niet geldig is, wordt een rood scherm getoond; de initialen en de geboortemaand en -dag zijn dan niet zichtbaar.

Het digitale, op een vaccinatie gebaseerde coronatoegangsbewijs in CoronaCheck voldoet aan dezelfde eisen omtrent de verklaring van vaccinatie en de QR-code als voorgeschreven voor het papieren coronatoegangsbewijs. Een verschil is dat de QR-code op het papieren coronatoegangsbewijs statisch is en dat in CoronaCheck de QR-code binnen enkele minuten verandert. Een dynamische QR-code vermindert het risico op fraude en voorkomt dat de toonder getraceerd kan worden.

2.6 Kenmerken verklaring van herstel (artikel 6.27b)

De positieve testuitslag voor een verklaring van herstel bestaat uit dezelfde elementen als een testuitslag voor een coronatoegangsbewijs op basis van een negatieve testuitslag.

2.7 Geldigheid coronatoegangsbewijs op basis van vaccinatie (artikel 6.29, tweede lid)

Een coronatoegangsbewijs op basis van een verklaring van vaccinatie dient geschikt te zijn om toegang te verkrijgen tot de activiteit of voorziening waarvoor dat is voorgeschreven. Alleen dan is sprake van een geldig coronatoegangsbewijs. Hiervoor zijn twee eisen van belang.

Ten eerste moet het coronatoegangsbewijs betrekking hebben op de persoon die de toegang wil verkrijgen.

Ten tweede moet het gaan om een voltooide vaccinatie tegen het coronavirus. Een vaccinatie kan op verschillende manieren voltooid zijn. Een vaccinatie kan met één toediening volledig zijn zoals bijvoorbeeld het geval is bij het coronavaccin van Janssen. De meeste vaccinaties bestaan uit twee toedieningen. In dat laatste geval behoort ten minste het interval tussen beide toedieningen te worden aangehouden die in de bijsluiter van het vaccin is vermeld. Er kan ook met één toediening volstaan worden wanneer men eerder geïnfecteerd was met het coronavirus, blijkend uit een positieve uitslag van een gevalideerde test. Deze voorwaarde sluit aan op de "Uitvoeringsrichtlijn COVID-19-vaccinatie; Professionele standaard voor COVID-19-vaccinatie 2021", versie 4 juni 2021, van het RIVM. Dat de vaccinatie is voltooid, dient te kunnen worden afgeleid uit een verklaring van vaccinatie.

2.8 Geldigheid coronatoegangsbewijs op basis van herstel (artikel 6.29, derde lid)

Het wordt verantwoord geacht om deelname aan activiteiten of toegang tot voorzieningen ook toe te staan aan personen die geïnfecteerd zijn geweest met het coronavirus. Zij kunnen daartoe een coronatoegangsbewijs op basis van herstel verkrijgen die zij gedurende een bepaalde periode na afname van een test met een positieve testuitslag kunnen gebruiken. Een positieve testuitslag toont aan dat iemand op het moment van afname besmet was. Vanaf 11 dagen na het moment van besmetting is de kans op herinfectie en transmissie van het virus naar anderen afgenomen. Dit blijkt uit onder andere uit data van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). De wetenschappelijke data over de duur van de natuurlijke immuniteit die ontstaat na een doorgemaakte infectie ondersteunt volgens deskundigen de aanname dat deze immuniteit ten minste 180 dagen aanhoudt. Op basis van deze overwegingen, wordt het restrisico als aanvaardbaar beoordeeld, als mensen vanaf 11^e dag tot en met 180 dagen na een positieve testuitslag van een NAAT-test of een antigeentest toegang wordt verleend tot activiteiten of voorzieningen waarvoor een testbewijs wordt voorgeschreven. Deze termijn is ontleend aan de Europese verordening. Zoals in paragraaf 2.2 toegelicht, adviseert het OMT weliswaar vanaf stap 4 van het openingsplan toegangsbewijzen tevens te baseren op een herstelbewijs, maar zullen de door het OMT gestelde epidemiologische randvoorwaarden volgens een prognose van het RIVM al halverwege de maand juni worden bereikt. Er is dan, zoals artikel 58ra, tweede lid, onderdeel a, Wpg verlangt, een vergelijkbare kans op overdracht van het coronavirus als bij een negatieve testuitslag.

2.9 Verwerking van persoonsgegevens vaccinatie (artikel 6.31a)

Voorts is voor toegangsbewijzen op basis van vaccinatie tegen het coronavirus expliciet bepaald welke persoonsgegevens de toediener van het vaccin, de gevaccineerde persoon en de beheerder verwerken gedurende het proces van het maken, tonen en lezen van een coronatoegangsbewijs. De toediener van het vaccin beschikt over de gegevens die nodig zijn voor de verklaring van vaccinatie. Dit zijn gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD'en), ziekenhuizen en huisartsen. Verreweg de meeste gevaccineerde personen geven toestemming om de vaccinatiegegevens ook op te nemen in het COVID-vaccinatie Informatie- en Monitoringsysteem (CIMS) van het RIVM. Ongeveer 80% van de gevaccineerde personen is vermeld in dit systeem. Doel van de gegevensverwerking in CIMS is het vergroten van informatie te behoeve van de infectieziektebestrijding; ook kunnen gevaccineerde personen geïnformeerd worden over bijwerkingen van vaccins.

De verklaring van vaccinatie wordt verstrekt wanneer de gevaccineerde persoon daarom vraagt. Wanneer dit verzoek wordt gedaan met de applicatie CoronaCheck of de webapplicatie voor het aanmaken van toegangsbewijzen, gaat de minister van VWS eerst na waar de vaccinatiegegevens van betrokkene berusten. Om te waarborgen dat de verklaring van vaccinatie betrekking heeft op degene die op basis daarvan een coronatoegangsbewijs wenst te genereren, wordt bij het verwerken van het verzoek aan de minister van VWS behalve de naam en geboortedatum van betrokkene ook zijn burgerservicenummer gebruikt. Dit is gebaseerd op de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer. Het verzoek wordt gedaan door in te loggen met DigiD. Bij het doen van het verzoek om de verklaring van vaccinatie en het genereren van het daarop te baseren coronatoegangsbewijs is het IP-adres zichtbaar van het toestel of het systeem dat de gevaccineerde persoon gebruikt. Het IP-adres is een persoonsgegeven indien het herleidbaar is tot de gevaccineerde persoon. Daarom is de verwerking van dit gegeven uitdrukkelijk vermeld.

Indien de vaccinatiegegevens reeds zijn opgenomen in CIMS, kunnen de gegevens rechtstreeks uit dat systeem worden opgehaald. Anders dient de bron van de vaccinatiegegevens te worden gezocht. Daartoe worden genoemde gegevens van de verzoeker om een verklaring van vaccinatie op zo'n manier gepseudonimiseerd dat alleen degene die de vaccinatie heeft toegediend, de sleutel heeft om deze te lezen en aan de minister van VWS kenbaar te maken dat de bron van de vaccinatiegegevens gevonden is. De vindplaats van de vaccinatiegegevens wordt teruggekoppeld naar de gevaccineerde persoon, die vervolgens met de (web)applicatie de vaccinatiegegevens ophaalt bij het RIVM, bij de toediener van het vaccin of - indien betrokkene door verschillende zorgaanbieders is gevaccineerd - bij de toedieners van de vaccins. Daarbij plaatsen zij een digitale handtekening ter beveiliging en waarmerking van de gegevens.

Vervolgens zet de gevaccineerde persoon de gegevens over zijn vaccinatie met CoronaCheck om in een digitaal coronatoegangsbewijs. De digitale handtekening onder de verklaring van vaccinatie van de toediener van de vaccins wordt vervangen door een digitale handtekening van de minister van VWS op basis van een aan de ICT-dienstverlener beschikbaar gesteld certificaat. Op dat moment wordt ook de statistische analyse van de initialen en geboortemaand en -dag uitgevoerd. Ook wanneer het coronatoegangsbewijs wordt gemaakt met gegevens van het RIVM, wordt het voorzien van een digitale handtekening van de minister van VWS. Voor een papieren coronatoegangsbewijs geldt hetzelfde, zij het dat de gevaccineerde persoon daarvoor de door de minister van VWS beschikbaar gestelde webapplicatie gebruikt in plaats van CoronaCheck.

Tot slot leest de beheerder het digitale of papieren coronatoegangsbewijs met CoronaCheck Scanner. Hierbij vindt geautomatiseerde gegevensverwerking plaats om de beheerder door middel van een groen scherm of een rood scherm te kunnen laten zien of het wel of geen geldig coronatoegangsbewijs betreft. Niet zichtbaar wordt gemaakt of een test dan wel een vaccinatie is uitgevoerd, laat staan nadere informatie over de test of vaccinatie. Indien een geldig coronatoegangsbewijs wordt getoond, kan aan de hand van de daarbij getoonde initialen en de geboortemaand en -dag van de toonder in combinatie met het tegelijkertijd getoond identiteitsbewijs worden nagegaan of het coronatoegangsbewijs daadwerkelijk betrekking heeft op de toonder. Een en ander geldt ook voor de toezichthouder.

2.10 Verwerking van persoonsgegevens herstel (artikel 6.31b)

De verklaarder van het herstel van het coronavirus verwerkt dezelfde persoonsgegevens met betrekking tot een herstelde persoon als nodig zijn voor een coronatoegangsbewijs op basis van een negatieve testuitslag met betrekking tot een geteste persoon. Voor de verklaring van herstel is immers eveneens een testuitslag nodig, zij het met een positieve uitslag. Deze testuitslagen worden verkregen van de GGD. Op vergelijkbare wijze als de bron van de gegevens over vaccinatie wordt gezocht, wordt nagegaan welke GGD over gegevens beschikt met betrekking tot een positieve testuitslag van betrokkene.

2.11 Software en overeenkomsten in plaats van voorschriften

De minister van VWS stelt de software beschikbaar voor de inzet van coronatoegangsbewijzen. Dat zijn CoronaCheck voor het maken van digitale coronatoegangsbewijzen, de webapplicatie voor het maken van een papieren coronatoegangsbewijs en CoronaCheck Scanner voor het lezen van een digitaal of papieren coronatoegangsbewijs. Teneinde de verklaring van vaccinatie of herstel beschikbaar te kunnen maken, treft de minister van VWS verder de benodigde technische voorzieningen om het RIVM, toedieners van vaccinaties en verklaarders van herstel in staat te stellen hun automatiseringssystemen te koppelen aan CoronaCheck en de webapplicatie. Bij het aanbieden van deze software worden gebruiksvoorwaarden (CoronaCheck, Coronacheck Scanner en de webapplicatie) alsmede aansluitvoorwaarden (de koppelingen voor de uitvoerder van de vaccinatie of de verklaarder van herstel) gesteld.

Door dit samenstel van software, certificaten en voorwaarden heeft de minister van VWS direct controle over de condities voor de mogelijke inzet van coronatoegangsbewijzen op basis van een verklaring van vaccinatie of herstel. De voorwaarden worden door de minister van VWS opgesteld. Wanneer deze niet worden geaccepteerd of nagekomen, kan de software niet in werking worden gesteld respectievelijk buiten werking worden gesteld. De software wordt door de minister van

VWS ontwikkeld en onderhouden. Bij het ontwikkelen van de software zijn privacy en "security by design" het vertrekpunt geweest. Dataminimalisatie en beveiliging van persoonsgegevens zijn ingebouwd in de software. Bescherming van persoonsgegevens wordt ook geborgd in de aansluit- en gebruiksvoorwaarden. Waar nodig zal ook de omgeving waarin de software functioneert worden getoetst. Een en ander betekent bijvoorbeeld dat verouderde versies van de applicaties CoronaCheck en CoronaCheck Scanner niet gebruikt kunnen worden of dat deze applicaties niet gebruikt kunnen worden op verouderde besturingssystemen.

3. Caribisch Nederland

Met deze regeling worden de algemene, nadere bepalingen over de inzet van coronatoegangsbewijzen op basis van een verklaring van vaccinatie of herstel ook geïntroduceerd in de tijdelijke regelingen maatregelen covid-19 die van toepassing zijn in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (artikelen II, III en IV). De uitvoering van deze bepalingen kan daar afwijken van de beschrijving die in deze toelichting is gegeven voor het Europees deel van Nederland. Zo is in Caribische Nederland geen burgerservicenummer beschikbaar. Verder geldt daar niet de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), maar de Wet bescherming persoonsgegevens BES (Wpb-BES). Herhaald zij, dat hiermee de concrete inzet van coronatoegangsbewijzen ook voor Caribische Nederland nog niet is geregeld. Daarover vindt separaat besluitvorming plaats. Hoewel thans het voornemen bestaat om geen coronatoegangsbewijzen in te zetten in Sint Eustatius of Saba, zijn de algemene bepalingen vanuit het oogpunt van gelijke systematiek wel in de tijdelijke regelingen voor die openbare lichamen opgenomen.

4. Uitvoering en (financiële) gevolgen

De effecten van de inzet van coronatoegangsbewijzen zijn in algemene zin reeds beschreven in de memorie van toelichting op het voorstel van Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen en in de toelichting op de regeling van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 mei 2021 tot wijziging van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 in verband met de inzet van coronatoegangsbewijzen op basis van een testuitslag (Stcrt. 2021, 28498).

Bij de totstandkoming van de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen is al rekening gehouden met de mogelijkheid om toegangsbewijzen te verstrekken aan gevaccineerde of herstelde personen. Verondersteld werd dat de wijze van uitvoering vergelijkbaar zou zijn met coronatoegangsbewijzen op basis van een testuitslag. Bij de voorbereidingen van de uitvoering van de hierboven genoemde Europese verordening is echter gebleken dat niet dezelfde mate van decentrale uitvoering mogelijk is. Hier zijn twee redenen voor. Ten eerste omdat er een minder rechtstreeks verband is tussen het ontvangen van volledige vaccinatie en het verkrijgen van een coronatoegangsbewijs en ten tweede omdat het palet aan zorgaanbieders bij vaccinatie veel gevarieerder is. Voor een coronatoegangsbewijs op basis van een testuitslag laat men zich speciaal testen bij een gespecialiseerde zorgaanbieder en is het hele proces binnen één of twee dagen afgerond. Men laat zich niet speciaal vaccineren voor een coronatoegangsbewijs; sterker nog, een substantieel deel van de vaccinaties zijn toegediend toen het nog niet duidelijk was of op basis daarvan een coronatoegangsbewijs zou kunnen worden verkregen. Vaccinatie neemt weken in beslag en het is mogelijk dat de vaccins door twee zorgaanbieders zijn toegediend. Het aantal zorgaanbieders dat vaccins toedient, is een veelvoud van het aantal zorgaanbieders dat testen uitvoert op infectie met het coronavirus. Dit aantal is te groot om - op korte termijn - aan te sluiten op de applicatie CoronaCheck. Er bestaat evenwel al een digitale voorziening voor het uitwisselen van vaccinatiegegevens. In het kader de infectieziektebestrijding houdt het RIVM een registratie bij van toegediende vaccinaties. Dit is het hierboven genoemde CIMS. Opname in CIMS geschiedt op vrijwillige basis. Gelet op deze verschillen in constellatie, zijn er vergeleken met de inrichting van coronatoegangsbewijzen op basis van een testuitslag twee centrale schakels geplaatst in het gegevensverkeer tussen de gevaccineerde persoon en de toediener van het vaccin. Op verzoek van de gevaccineerde gaat de minister van VWS na wie de vaccin(s) heeft toegediend. Deze vindplaats wordt teruggekoppeld aan de gevaccineerde, die vervolgens een verklaring van vaccinatie ophaalt bij de toediener van het vaccin. Indien de gegevens al in CIMS opgenomen zijn, kan het achterhalen van en de gegevensopvraag bij de toediener van het vaccin achterwege

blijven. De verklaring van vaccinatie wordt dan uit CIMS gehaald. Op vergelijkbare wijze wordt nagegaan waar gegevens over positieve testuitslagen beschikbaar zijn voor verklaringen van herstel.

Overigens is een wetsvoorstel ingediend tot 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 (Kamerstukken 2020/21, 35853, nr. 1-2) om voor deze andere wijze van uitvoering dan aanvankelijk voor ogen stond de grondslagen voor de verwerking van de benodigde persoonsgegevens zeker te stellen.

De bronsystemen van de toedieners van vaccinaties en CIMS alsmede van de verklaarders van herstel zullen gekoppeld worden aan de applicatie CoronaCheck en de webapplicatie om de gegevens te verstrekken waarmee een coronatoegangsbewijs gegenereerd kan worden. Deze geautomatiseerde gegevensverstrekking zal daarom niet tot extra taken leiden bij het RIVM, toedieners van vaccinaties of verklaarders van herstel. Wanneer echter niet via deze geautomatiseerde route de gegevens verstrekt kunnen worden, zal de toediener van de vaccinatie rechtstreeks door de gevaccineerde benaderd worden om een coronatoegangsbewijs te genereren door de gegevens in te voeren in een portal die door de minister van VWS wordt ontwikkeld. Deze alternatieve route kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als de gevaccineerde in het geheel niet beschikt over digitale middelen of als de gevaccineerde niet in CIMS is opgenomen en het bronsysteem de toediener van de vaccinatie ook niet aan CoronaCheck of de webapplicatie is gekoppeld.

5. Grondrechten en bescherming persoonsgegevens

De inzet van coronatoegangsbewijzen op basis van een verklaring van vaccinatie of herstel raakt grondrechten met betrekking tot met name de lichamelijke integriteit en de privacy. Beperkingen van grondrechten zijn toegestaan, maar er gelden wel voorwaarden (zie ook artikel 58b Wpg). De beperking moet bij wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn. De Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen voorziet in de vereiste wettelijke basis voor het gebruik van een verklaring van vaccinatie. Het noodzakelijkheidsvereiste houdt in dat:

- de inzet van coronatoegangsbewijzen op basis van een verklaring van vaccinatie of herstel geschikt moet zijn om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan,
- er geen minder vergaande maatregel mogelijk is en
- burgers er geen onevenredige nadelige gevolgen van mogen ondervinden.

Deze laatste twee voorwaarden worden ook wel aangeduid als subsidiariteit en proportionaliteit.

Aan het noodzakelijkheidsvereiste wordt voldaan. De volksgezondheid is een gerechtvaardigd belang voor een inbreuk op grondrechten en coronatoegangsbewijzen op basis van een verklaring van vaccinatie of herstel gaan transmissie van het coronavirus effectief tegen. Hierboven in paragraaf 2.2 is uiteengezet dat voldaan is aan de wettelijke voorwaarde dat het risico op transmissie bij gevaccineerde personen vergelijkbaar is met het risico op transmissie bij negatief geteste personen. De proportionaliteit is geborgd, doordat toegangsbewijzen alleen tijdelijk en onder voorwaarden worden ingezet om meer ingrijpende maatregelen in niet-essentiële sectoren te versoepelen en sneller los te laten (bij het afschalen) of maatregelen minder ingrijpend te laten zijn en later in te voeren (bij het opschalen). Tot slot wordt opgemerkt dat de beperking van de grondrechten relatief gering is. Bij een coronatoegangsbewijs op basis van een verklaring van herstel in het geheel geen sprake van een testplicht. Anders dan testen, is vaccinatie wel invasief en grijpt het langdurig in op het menselijke immuunsysteem. Tevens kunnen er soms ernstige bijwerkingen optreden. Daarnaast zijn er mensen die gewetensbezwaren hebben tegen vaccineren waardoor dit kan raken aan het recht op vrijheid van godsdienst. Echter, waar bij een coronatoegangsbewijs op basis van een negatieve testuitslag sprake is van een indirecte testplicht, is bij een coronatoegangsbewijs op basis van een verklaring van vaccinatie geen sprake van een (indirecte) vaccinatieplicht. In de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen is immers vastgelegd dat men altijd gebruik zal kunnen maken van een testuitslag. Daarnaast laat men zich zoals gezegd niet speciaal vaccineren voor een coronatoegangsbewijs en is een substantieel deel van de vaccinaties zelfs reeds toegediend toen het nog niet eens duidelijk was of op basis daarvan een coronatoegangsbewijs zou kunnen worden verkregen. Het belangrijkste voordeel van een coronatoegangsbewijs op basis van een verklaring van vaccinatie is dat betrokkene zich niet meer

hoeft te laten testen voor toegang. Bovendien is de inzet van coronatoegangsbewijzen een tijdelijke maatregel.

De beperking van de privacy is zo gering mogelijk gehouden. De eisen aan de verklaring van vaccinatie of herstel omvatten de minimaal benodigde gegevens om een coronatoegangsbewijs op te baseren. Het toegangsbewijs bestaat uit nog minder gegevens, waarbij zelfs niet altijd de volledige initialen van de gevaccineerde of geteste persoon worden gebruikt. Dit beperkt de herleidbaarheid van het coronatoegangsbewijs tot de gevaccineerde of herstelde persoon. Het coronatoegangsbewijs laat niet zien of het is gebaseerd op een negatieve testuitslag, een verklaring van vaccinatie of een verklaring van herstel. Het coronatoegangsbewijs is verder slechts korte tijd leesbaar met CoronaCheck Scanner en wordt direct daarna verwijderd van het toestel waarop deze applicatie is geïnstalleerd. Wanneer de geldigheid van het coronatoegangsbewijs is verstreken, wordt het van de mobiele telefoon verwijderd zodra de applicatie CoronaCheck wordt gestart.

Deze persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt met de applicaties en software die de minister van VWS daarvoor beschikbaar stelt. Dat is wettelijk verplicht voor CoronaCheck en CoronaCheck Scanner. De applicaties en software zijn ontwikkeld met als uitgangspunt de bescherming van de privacy en volgens het principe "security by design".

Er is een data protection impact assessment (hierna: DPIA) uitgevoerd op de verwerking van gegevens die nodig is voor de werking van beide CoronaCheck apps. In deze DPIA zijn geen hoge risico's naar voren gekomen die niet kunnen worden afgedekt.

Deze DPIA wordt aangevuld met de verwerking van persoonsgegevens om een schriftelijk coronatoegangsbewijs te genereren en met de verantwoordelijkheidsverdeling van de nog aan te sluiten toedieners van vaccinaties en de minister van VWS. Het spreekt voor zich dat er niet wordt gestart met deze verwerking totdat de DPIA is afgerond en de daarbij eventueel gebleken risico's zijn afgedekt.

6. Regeldruk

Het streven is de effecten van deze regeling op de regeldruk minimaal te houden. De toediener van de vaccinatie is al verplicht de vaccinatie te registreren; ook de uitvoerders van testen waarop een verklaring van herstel kan worden gestoeld, hebben een medisch dossier aan te houden. Wanneer de toediener van de vaccinatie rechtstreeks door de gevaccineerde benaderd wordt om een coronatoegangsbewijs te genereren door de gegevens in te voeren in een portal die door de minister van VWS wordt ontwikkeld, ontstaan wel enige administratieve lasten.

7. Fraude

Diverse maatregelen zijn genomen om fraude tegen te gaan. Allereerst is ervoor gekozen om een beperkt aantal persoonsgegevens toe te voegen aan het coronatoegangsbewijs. Dit betreft de initialen, de geboortemaand en -dag. Deze gegevens controleert de persoon die toegang geeft tot de locatie tezamen met het identiteitsbewijs van de persoon die het coronatoegangsbewijs toont. Hiermee wordt het risico op fraude, namelijk dat het coronatoegangsbewijs door een ander persoon kan worden gebruikt dan de persoon die is gevaccineerd, in zeer grote mate beperkt.

Daarnaast zijn er diverse andere technische maatregelen om fraude tegen te gaan. Voorbeelden hiervan zijn:

- Beperkte geldigheid van het coronatoegangsbewijs. Wanneer de geldigheid van het coronatoegangsbewijs is verstreken, wordt het van de mobiele telefoon verwijderd zodra de applicatie CoronaCheck wordt gestart.
- Tweetrap authenticatie om te verifiëren dat het de gevaccineerde persoon is die de verklaring van vaccinatie opvraagt.
- Cryptografische ondertekening van de verklaring van vaccinatie en het coronatoegangsbewijs met digitale handtekeningen.

8. Toezicht en handhaving

Dat coronatoegangsbewijzen behalve op negatieve testuitslagen, ook gebaseerd kunnen worden op vaccinatie en herstel, maakt voor toezicht en handhaving niet uit. In de kern gaat het daarbij om het controleren of bij het verlenen van toegang op de juiste wijze wordt nagegaan of de deelnemer aan de activiteit of de bezoeker van de voorziening beschikt over een geldig coronatoegangsbewijs. Waar het toegangsbewijs op is gebaseerd, is niet relevant.

In aanvulling op de toezicht en handhaving zoals beschreven in de memorie van toelichting op het voorstel van de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen, wordt volledigheidshalve opgemerkt dat civielrechtelijke handhaving een belangrijke rol vervult. Ten behoeve van de inzet van coronatoegangsbewijzen worden overeenkomsten gesloten tussen de toedieners van de vaccinatie en de minister van VWS. De contractspartijen zullen over en weer erop moeten toezien dat de afspraken worden nagekomen. Zodra blijkt dat er tekortkomingen zijn, zal daar direct tegen opgetreden moeten worden om de tekortkoming te herstellen dan wel de uitvoering van de overeenkomst te staken. De overeenkomsten voorzien in dergelijke maatregelen.

9. Advisering en consultatie

Deze regeling is op 28 mei 2021 voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Voor deze advisering is een reactietermijn van één week gehanteerd gezien de wenselijkheid om met spoed de mogelijkheid te creëren tot de inzet van coronatoegangsbewijzen op basis van een verklaring van vaccinatie. Met (belangen)organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van deze regeling worden doorlopende gesprekken gevoerd over de implementatie.

De AP heeft laten weten geen opmerkingen te hebben over het concept van de regeling.

Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het beperkte gevolgen voor de regeldruk heeft.

10. Inwerkingtreding en verval

Deze regeling treedt in werking op de dag na publicatie. Het streven is het coronatoegangsbewijzen in de week van 21 juni ook te kunnen baseren op vaccinaties, zodra de 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 (Kamerstukken 2020/21, 35853, nr. 1-2) in werking is getreden. Vanwege technische ontwikkelingen zullen vanaf 1 juli coronatoegangsbewijzen ook kunnen worden gebaseerd op herstel.

Nogmaals wordt opgemerkt dat deze regeling slechts de algemene regels bevat coronatoegangsbewijzen niet alleen te kunnen baseren op een testuitslag, maar ook op een verklaring van vaccinatie of herstel. De aanwijzing van de activiteiten of voorzieningen waarbij de tijdelijke inzet van coronatoegangsbewijzen concreet aan de orde is, wordt in een afzonderlijke wijziging van de Trm vastgelegd.

Artikelsgewijs

Aangezien de artikelen reeds in afzonderlijke paragrafen zijn verduidelijkt in het algemeen deel van deze toelichting, wordt daar korthedshalve en ter vermijding van herhalingen naar verwezen.

De Minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,