

Uitbreiden mondkapjes op stations en luchthavens

Notitie aangepast n.a.v. DOC 8/9

Aanleiding

Op dit moment is het verplicht een mondkapje te dragen in voertuigen in het gehele openbaar vervoer en op beperkte delen van de luchthavens (bij het inchecken, de beveiligingscheck en de paspoortcontrole en bij het instappen). NS, ProRail en Schiphol pleiten voor een uitbreiding van de mondkapjesverplichting gezien de toenemende drukte en de onduidelijkheid voor reizigers door gebrek aan eenduidigheid.

De monitor van ProRail en NS waarmee zij de drukte op stations monitoren, laat zien dat er steeds meer perrons zijn waar het zodanig druk wordt dat niet meer verwacht kan worden dat reizigers 1,5 meter afstand kunnen behouden. Vooral bij in- en uittappen wordt het drukker. Ondanks communicatie naar reizigers om tijdig hun mondkapje op te zetten, zien NS en ProRail ook dat veel reizigers (ook op drukke plekken) pas kort voor het instappen een mondkapje opzetten.

Daarnaast constateert Schiphol Group dat er grote verschillen zijn in de toepasselijke regelgeving op luchthavens in Europa. Wijzigingen volgen elkaar snel op, vaak met zeer beperkte inregeltijd. Deze verschillen leiden in toenemende mate tot onduidelijkheid bij passagiers, problemen bij effectieve handhaving en tot onnodige lasten voor een internationaal opererende sector die op dit moment al onder grote druk staat. Daarom heeft de Schiphol Group per brief aan de minister van VWS gevraagd om o.a. mondkapjes in alle voor reizigers toegankelijke ruimtes op de commerciële luchthavens te verplichten. Schiphol Group heeft aangegeven dat deze problematiek alleen voor Schiphol zelf speelt. Dus niet voor Rotterdam/The Hague Airport en Eindhoven Airport.

Hierover heeft op 10 september jl. een overleg plaatsgevonden tussen IenW, BZK, JenV, VWS en de Nationale Politie. De punten die in dat overleg naar voren zijn gekomen, zijn verwerkt in deze notitie. Ook is het commentaar dat door verschillende departementen is gedeeld in het DOC-19 op 23 september jl. verwerkt. Belangrijkste wijziging is dat wordt ingezet op een (dringend) advies tot het dragen van een mondkapje op perrons en bus-, tram- en metrohaltes. Dit lijkt meer opportuun dan een verplichting, waarbij problemen in de uitwerking, uitvoering en handhaving worden voorzien.

Gevraagd besluit

Instemmen met het uitwerken van een concreet voorstel tot een tijdelijke invoering van een:

- 1) *mondkapjesadvies op luchthavens, perrons en bus-, tram- en metrohaltes.*

Het betreft een dringend advies en geen (uitbreiding van de) verplichting, de verplichting blijft wel voor voertuigen gelden. Verder wordt geadviseerd het af te bakenen tot perrons en bus-, tram- en metrohaltes, en dus niet voor stations (en bijbehorende winkeltjes en toiletten etc.). De uitwerking zal worden gedaan in samenwerking tussen IenW, VWS, JenV, SZW, de veiligheidsregio's, het NOVB (Nationaal OV Beraad), en de Stuurgroep Veilige & Gezonde Luchtvaart. Een heldere communicatielijijn vanuit het Rijk is van groot belang. Na een maand wordt de balans opgemaakt. Op basis van de ervaringen van alle betrokken partijen wordt bezien of vervolgstappen noodzakelijk en opportuun zijn. De evaluatie zal geagendeerd worden bij het DOC en vooraf worden afgestemd met genoemde ministeries.

Deze notitie is verder als volgt ingedeeld. Eerst worden de diverse argumenten en overwegingen besproken. Deze zijn voor een deel afkomstig n.a.v. input van de vervoerders. Vervolgens wordt stil gestaan bij éénduidigheid, afbakening van de maatregel en de handhaafbaar- en uitvoerbaarheid. Ten slotte is een juridische analyse van het vraagstuk opgenomen dat met name ingaat op de invoering van een eventuele verplichting van het dragen van een mondkapje.

BIJLAGE: Juridisch aanhangsel

De verplichting een niet-medisch mondkapje te dragen in het OV en op luchthavens is momenteel geregeld via de diverse noodverordeningen van de veiligheidsregio's.

I. Constitutionele aspecten

Wettelijke grondslag

Het (breder) verplicht stellen van mondkapjes vormt in beginsel een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Dat is ook zo geoordeeld door de kort-geding rechter in de uitspraak over de mondkapjesplicht in Amsterdam. Voor een dergelijke inbreuk dient op grond van artikel 10 van de Grondwet een specifieke wettelijke basis te zijn. De huidige mondkapjesplicht in het openbaar vervoer is gebaseerd op een aanwijzing van M VWS en is neergelegd in de noodverordeningen van de diverse veiligheidsregio's. De Wet personenvervoer 2000 bevat geen grondslagen om maatregelen tbv de gezondheid te treffen en omvat ook niet alle vormen van personenvervoer. Ook de inmiddels opgeheven mondkapjesplichten in Amsterdam en Rotterdam waren gebaseerd op noodverordeningen. Hieraan lag geen aanwijzing van M VWS ten grondslag, maar is in een brief aan de voorzitters van de veiligheidsregio's gecommuniceerd dat zij ruimte hebben om een mondkapjesplicht in te voeren op basis van hun eigen bevoegdheid tot het uitvaardigen van noodverordeningen. In het acute stadium van de crisis was het logisch dat maatregelen werden neergelegd in noodverordeningen. De Raad van State heeft in zijn voorlichting over de maatregelen en het advies over de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Twcm) dit geaccepteerd, maar ook aangegeven dat deze situatie niet langer mag duren dan nodig. Inbreuken moeten zo snel mogelijk worden voorzien van een wettelijke basis volgens de Raad. Het wetsvoorstel Twcm biedt – als deze wordt aangenomen –mogelijkheden om een mondkapjesplicht op stations en/ofperrons in te voeren.

Noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit

Naast de juridische basistoet allereerst worden gemotiveerd wat de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregelen is. Dit is de hoofdvraag die allereerst uitwerking behoeft, alvorens het handelingskader/juridisch kader verder wordt uitgewerkt.

Uit het oogpunt van grondrechtenbescherming zou de minst vergaande oplossing worden gekozen. Het standpunt van het kabinet met betrekking tot de mondkapjesplicht is daarin een belangrijk aspect. Uit dat standpunt blijkt dat het advies van het OMT over mondkapjes duidelijk is en dat het kabinet geen reden ziet om eerder ingenomen standpunt met betrekking tot niet-medische mondkapjes te wijzigen. Het verplichten van een niet-medisch mondkapje blijft beperkt tot speciale situaties waarbij de 1,5 meter afstand niet kan worden nageleefd en/of er geen voorafgaande triage mogelijk is.

Daarbij moet ook onderbouwd zijn dat het absoluut nodig is en er geen andere maatregelen mogelijk zijn. NS en ProRail willen vanuit communicatieoogpunt een plicht voor alle perrons. Maar daar waar geen probleem is, zou de plicht vanuit grondrechtenperspectief wellicht minder gerechtvaardigd zijn (de noodzaak ontbreekt immers). Het oorspronkelijke argument om de plicht alleen voor in het ov en niet op de perrons te laten gelden was dat dit een schijnveiligheid op zou roepen. Ook de resultaten van de onderzoeken van de experimenten in Amsterdam en Rotterdam moeten meegenomen worden in de onderbouwing van een eventuele mondkapjesadvies of -plicht.

II. Voorziening voor Openbaar vervoer

Artikel 2.7 Inrichting en beëindiging voorziening personenvervoer

Vervoerders richten voorzieningen voor openbaar vervoer en overig bedrijfsmatig personenvervoer zodanig in en nemen daarmee samenhangende maatregelen, zodat reizigers in staat worden gesteld zoveel mogelijk een afstand van tenminste 1,5 meter ten opzichte van alle andere in de voorzieningen aanwezige personen in acht te nemen en reizigers van 13 jaar en ouder een niet-medisch mondkapje dragen in voertuigen en vaartuigen.

De verplichting rust op de vervoerder en niet op de individuele reiziger. De vervoerder wordt geacht in de (algemene) vervoersvoorwaarden/ huisregels de verplichting op te nemen.

Handhaving van de verplichting vindt vervolgens op basis van het niet naleven van deze vervoersvoorwaarden. Daarnaast hebben de vervoerders die onder de Wet personenvervoer 2000 vallen de bevoegdheid om aanwijzingen aan individuele reizigers te geven. Tegen het niet-opvolgen van een aanwijzing kan handhavend worden opgetreden.

Momenteel geldt de verplichting alleen in de voertuigen.

III. Luchthavens

Artikel 2.7a Luchthaven [alleen voor veiligheidsregio's met een luchthaven]

De exploitant van een luchthaventerrein richt de locaties van het inchecken, de security- en grensprocessen en het boarden zodanig in en neemt daarmee samenhangende maatregelen zodat de 1,5 meter regel door passagiers kan worden nageleefd. Tijdens drukte dient de genoemde exploitant erop toe te zien dat het niet kunnen naleven van de 1,5 meter regel door passagiers op deze locaties tot een minimum wordt beperkt en zo snel mogelijk weer wel wordt verwezenlijkt. Zolang de 1,5 meter regel niet kan worden nageleefd zijn passagiers van 13 jaar en ouder verplicht een niet-medisch mondkapje te dragen.

Dit artikel geeft uitvoering aan een aantal aanwijzingen die M VWS heeft gegeven. Ook artikel 2.7a richt zich tot de exploitant. Iedereen die zich op het terminal complex of SchipholPlaza bevindt, dient volgens artikel 5 van de Schipholregels zich te gedragen volgens de communicatie-uitingen van de exploitant en de aanwijzingen van het personeel. Handhaving hiervan ligt bij de Kmar en aangewezen boa's.

Aangezien Schiphol de exploitant van SchipholPlaza is, biedt artikel 2.7a voldoende grondslag om een eventuele uitbreiding van de mondkapjesverplichting in te voeren indien hierover een aanwijzing wordt opgesteld. Schiphol communiceert al actief dat reizigers in de gehele plaza geacht worden een mondkapje te dragen, de juridische verplichting geldt alleen in de aangewezen gebieden.

Het station onder SchipholPlaza is in beheer bij de NS, dit betreft de buis/perrons tot en met de roltrap. Hiervoor geldt dus een ander regime dan voor SchipholPlaza.