

EU-rechtelijke bezwaren bij het Wetsontwerp betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie

Pierre de Bandt, Advocaat

Marc Pittie, Advocaat

Nathalie Demarque, Advocaat

Véronique Brusselmans, Advocaat

Prof. Dr. Erik Van den Haute

Raluca Gherghinaru, Advocaat

Lawyers4Democracy

1 Inleiding

Diverse bepalingen van het Wetsontwerp betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie (“Wetsontwerp”) stuiten op ernstige bezwaren vanuit een Europeesrechtelijk perspectief.

Het Wetsontwerp voorziet immers een rechtskader op grond waarvan maatregelen kunnen worden aangenomen die een grote impact kunnen hebben op talrijke economische activiteiten. Er kunnen met name beperkingen of zelfs sluitingen van inrichtingen die publiek ontvangen bevolen worden (Art. 5, §1, b Wetsontwerp). Daarnaast kunnen ook modaliteiten of voorwaarden voor de verkoop en/of het gebruik van bepaalde goederen en diensten worden voorzien alsook de beperking daarvan of het verbod daarop (Art. 5, §1, c Wetsontwerp). Bovendien voorziet het Wetsontwerp in een opvorderingsbevoegdheid van goederen en diensten (Art. 5, §3 Wetsontwerp) alsook in de mogelijkheid om een lijst op te stellen van handelszaken en diensten die worden verplicht om hun activiteiten geheel of gedeeltelijk verder te zetten (Art. 5, §1, h Wetsontwerp). Tenslotte voorziet het Wetsontwerp ook in de mogelijkheid om beperkingen op te leggen op de binnenkomst of het verlaten van het grondgebied (Art. 5, §1, a Wetsontwerp) dan wel de modaliteiten of voorwaarden te bepalen voor verplaatsingen, met inbegrip van beperkingen of het verbod daarop (Art. 5, §1, e Wetsontwerp). Ten slotte voorziet Art. 6 van het Wetsontwerp in de strafbaarstelling van een inbreuk op deze maatregelen.

Hierdoor wordt een kader geschapen waarmee op ernstige wijze afbreuk kan worden gedaan aan de vrije verhandeling van goederen of alsook aan het vrij verlenen van diensten welke door het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (“VWEU”) gewaarborgd worden. Het Wetsontwerp voorziet ook in een zeer belangrijke beperking van het vrij verkeer van personen.

Zoals hierna toegelicht moet het Wetsontwerp dringend worden aangepast teneinde de mogelijke strijdigheid van deze bepalingen met het Europees recht te verhelpen.

2 Het Wetsontwerp zelf moet aan het EU recht getoetst worden

Het feit dat de beperkingen pas concreet vorm zullen krijgen in de KB's en MB's die op grond van het nieuwe wettelijke kader zullen worden aangenomen, is irrelevant.

Het is immers het Wetsontwerp zelf dat de beperkingen die de uitvoerende macht in geval van een epidemische noodsituatie kan aannemen, oplist en beschrijft. De aldaar voorziene maatregelen zijn in se al beperkend, ongeacht het feit dat zij pas later in voege zullen treden of dat de uitvoerende macht de nadere modaliteiten met betrekking tot dergelijke maatregelen verder kan uitwerken.

Vervolgens moet er aan worden herinnerd dat het Wetsontwerp een rechtskader creëert waarbij, omwille van een epidemische noodsituatie, de wetgever ruime bevoegdheden delegeert aan de uitvoerende macht die op korte termijn zeer verreikende maatregelen kan treffen. Er is op het moment dat de uitvoerende macht dergelijke maatregelen vaststelt vanzelfsprekend geen tijd voor een grondig onderzoek naar de verenigbaarheid van de betrokken maatregelen met het Europese recht en a fortiori naar de noodzakelijkheid, geschiktheid en evenredigheid van iedere maatregel.

Ten slotte volgt uit het Wetsontwerp dat het aldaar voorziene rechtskader ook van toepassing zal zijn op toekomstige sanitaire crisissen. Dat maakt de potentieel beperkende gevolgen van dit rechtskader nog ernstiger en vergroot derhalve ook de nood aan een grondige toetsing ervan aan het Europees recht.

Indien de regering het noodzakelijk acht dat de wet snel wordt gestemd met het oog op de beheersing van de huidige crisis, moet het Wetsontwerp dan ook op zijn minst worden opgesplitst in een regeling voor de huidige crisis en een regeling voor toekomstige crisissen. In ieder geval bestaat geen enkele verantwoording voor het feit dat de regeling van alle toekomstige crisissen wordt onttrokken aan de verplichte controle door de Europese Commissie en de andere lidstaten in het kader van de Richtlijn (EU) 2015/1535.

Er dient overigens te worden gewezen op het Wetsontwerp houdende maatregelen ter beheersing van de COVID-19-pandemie en andere dringende maatregelen in het domein van de gezondheidszorg.¹ Dit wetsontwerp creëert o.a. een rechtsgrond op grond waarvan de bevoegde minister per MB exportverboden van geneesmiddelen of grondstoffen kan uitvaardigen, zowel voor de huidige crisis als voor alle toekomstige crisissen.² Net zoals de maatregelen in het Wetsontwerp betreffende maatregelen van bestuurlijke politie maken dergelijke maatregelen beperkingen van het EU-recht van vrij verkeer uit. In tegenstelling tot het Wetsontwerp betreffende maatregelen van bestuurlijke politie werd hierover wel overleg gepleegd met de Europese Commissie, ook al gaat van dit Wetsontwerp eenzelfde urgentie uit en zullen de eigenlijke maatregelen nadien per MB worden vastgesteld. Het is daarom hoogst merkwaardig dat de regering voor beide Wetsontwerpen niet dezelfde weg bewandelt, nu de beperkingen op het recht van vrij verkeer die op grond van het Wetsontwerp betreffende maatregelen van bestuurlijke politie kunnen worden genomen minstens even ingrijpend zijn, zo niet nog ingrijpender, dan de beperkingen die kunnen worden aangenomen op grond van Wetsontwerp houdende maatregelen ter beheersing van de COVID-19-pandemie en

¹ De Kamer, Nr. 55-1929/001.

² Art. 26 Wetsontwerp houdende maatregelen ter beheersing van de COVID-19-pandemie en andere dringende maatregelen in het domein van de gezondheidszorg.

andere dringende maatregelen in het domein van de gezondheidszorg. Er bestaat geen enkele redelijke verantwoording voor dit verschil in behandeling.

3 De in het Wetsontwerp voorziene beperkingen op het vrij verkeer zijn a priori niet verenigbaar met het VWEU

3.1 Nood aan duidelijke criteria en nauwkeurig bewijs voor afwijkingen op Verdragsbepalingen inzake vrij verkeer

De interne markt omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van de Verdragen.³ Beperkingen op deze vrijheden dienen strikt te worden geïnterpreteerd.⁴ Zij moeten gerechtvaardigd zijn door een dwingende reden van algemeen belang en bovendien noodzakelijk en evenredig zijn.

Gezien het belang van deze vrijheden, zowel voor het handelsverkeer als voor het personenverkeer, kan niet worden volstaan met een enkele zin dat de maatregelen 'noodzakelijk, geschikt en in verhouding tot de nagestreefde doelstelling' (Art. 4, §3 Wetsontwerp).

Er moeten door de wetgever duidelijke criteria worden vooropgesteld die de bevoegdheden van de regering, maar ook de provinciegouverneurs en de burgemeester, op strikte wijze afbakenen.

Een gebrek aan duidelijke criteria, in combinatie met beperkte parlementaire controle, duwt de burger in de richting van de rechter, die vervolgens zal bepalen of een maatregel in strijd is met het EU-recht. Door duidelijke criteria voorop te stellen, kan de wetgever de beoordeling van de conformiteit van de maatregelen met het EU-recht mee sturen en het speelveld voor de rechter alsook de rechtsonzekerheid verkleinen.

Bovendien volgt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie dat een lidstaat zich niet zomaar in het algemeen kan beroepen op een rechtvaardigingsgrond, zoals volksgezondheid, maar een analyse dient te maken van de geschiktheid en de evenredigheid van de genomen beperkende maatregel en dit met nauwkeurige gegevens moet kunnen staven.⁵ Het louter werken met aannames of hypothesen, zonder dat op basis van wetenschappelijke, statistische of andere criteria de noodzaak van een maatregel kan worden aangetoond, is volstrekt onvoldoende om de toets in de rechtspraak van het Hof van Justitie te doorstaan.⁶

Het Wetsontwerp moet derhalve dringend worden aangepast om te voorzien in (i) strikte criteria ter beperking en omkadering van de bevoegdheden van de uitvoerende macht bij de vaststelling van deze beperkingen en (ii) een verplichting voor de uitvoerende macht om alle relevante studies uit te voeren en alle gegevens aan het Parlement voor te leggen teneinde de noodzakelijkheid, geschiktheid en evenredigheid te bewijzen. De huidige formulering van het Wetsontwerp is op dit punt volkomen ontoereikend. Wederom kan worden verwezen naar het Wetsontwerp houdende

³ Art. 26 VWEU

⁴ Arrest van 11 september 2008, *Commissie t. Duitsland*, C-141/07, [EU:C:2008:492](#), punt 50.

⁵ Arrest van 11 september 2008, *Commissie t. Oostenrijk*, C-161/07, [EU:C:2008:759](#), punten 36-37.

⁶ Zie bijv. arrest van 16 februari 2006, *Öberg*, C-185/04, [EU:C:2006:107](#), punt 23.

maatregelen ter beheersing van de COVID-19-pandemie en andere dringende maatregelen in het domein van de gezondheidszorg, waarin de bevoegdheid van de betrokken minister om exportverboden uit te vaardigen wel aan strikte criteria en een omstandige motiveringsplicht wordt onderworpen.⁷

3.2 Nood aan voorafgaande aanmelding krachtens Richtlijn (EU) 2015/1535/EU

Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij⁸ stelt een procedure in waarbij lidstaten technische voorschriften bij de Europese Commissie moeten aanmelden wanneer die een belemmering kunnen uitmaken van het vrij verkeer van goederen en diensten.

Krachtens Art. 1, lid 1, f) van deze Richtlijn is een technisch voorschrift 'een technische specificatie of andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die de *jure* of *de facto* moeten worden nageleefd voor de verhandeling, de dienstverrichting, de vestiging van een verrichter van diensten of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat, alsmede de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, behoudens die bedoeld in artikel 7, van de lidstaten waarbij de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product dan wel de verrichting of het gebruik van een dienst of de vestiging als dienstverlener wordt verboden'.⁹

Het Wetsontwerp scheidt een kader waarbij o.a. goederen of diensten kunnen worden opgevorderd (Art. 5, §3 Wetsontwerp) en waarbij de verhandeling of het gebruik van bepaalde goederen of diensten kan worden beperkt of zelfs verboden (Art. 5, §1, a Wetsontwerp). Men denke bijvoorbeeld aan bepaalde geneesmiddelen of medische apparatuur of medisch personeel.

Dergelijke beperkingen kwalificeren als technische voorschriften in deze zin van Art. 1, lid 1, f) Richtlijn (EU) 2015/1535. Het gaat immers om beperkingen die moeten worden nageleefd wanneer in België een epidemische noodsituatie wordt uitgeroepen en die betrekking hebben op verhandeling, de dienstverrichting, de vestiging van een verrichter van diensten of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat. Zij kunnen een verregaande impact op de invoer en uitvoer van de betrokken goederen.

Bijgevolg moet het Wetsontwerp onverwijld worden aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig Art. 5 van de Richtlijn. Deze aanmelding doet een termijn van drie maanden lopen gedurende de goedkeuring van het Wetsontwerp moet worden uitgesteld.¹⁰

Het uitstel van drie maanden is niet vereist indien een lidstaat om dringende redenen wegens een ernstige en onvoorziene situatie die verband houdt met de bescherming van de gezondheid van mens en dier, de bescherming van planten, of de veiligheid, en in het geval van regels betreffende diensten, ook met de bescherming van de openbare orde, met name de bescherming van

⁷ Art. 26, §1 Wetsontwerp houdende maatregelen ter beheersing van de COVID-19-pandemie en andere dringende maatregelen in het domein van de gezondheidszorg.

⁸ *Pb.* 2015, L [241/1](#).

⁹ Arrest van 22 oktober 2020, *Sportingbet*, C-275/19, [EU:C:2020:856](#), punt 46.

¹⁰ Art. 6, lid 1 Richtlijn

minderjarigen, op zeer korte termijn technische voorschriften moet uitwerken en deze onmiddellijk daarop moet vaststellen en invoeren, zonder dat raadpleging mogelijk is. De lidstaat moet daarbij de redenen voor de urgentie van de betrokken maatregelen vermelden. De Commissie spreekt zich vervolgens zo spoedig mogelijk uit over de mededeling en neemt de nodige maatregelen in geval van misbruik van deze procedure.¹¹

Gezien het feit dat het Wetsontwerp er voornamelijk op is gericht om het crisisbeheer voor toekomstige situaties vorm te geven, kan geen gebruik worden gemaakt van deze uitzondering. De Europese Commissie en de andere lidstaten moeten dan ook de tijd krijgen om zich over het ontwerp uit te spreken.

Zoals hierboven reeds benadrukt dient het Wetsontwerp zelf te worden aangemeld en niet de op de KB's en MB's die op dit Wetsontwerp zullen worden aangenomen.

In haar uiteenzetting naar aanleiding van het voorontwerp inzake parlementaire controle overwoog de bevoegde minister in die zin reeds dat *'een parlementair debat per [...] besluit onbegonnen werk zou zijn in het licht van het hoge aantal besluiten dat wordt genomen'*.¹² Eenzelfde vaststelling geldt voor het aanmelden van de betrokken KB's en MB's. Het is m.a.w. het Wetsontwerp zelf dat moet worden aangemeld.

3.3 Het in- en uitreisverbod is onverenigbaar met het vrij verkeer van EU-burgers

Het Wetsontwerp stelt een kader vast dat toelaat beperkingen op te leggen op de binnenkomst of het verlaten van het grondgebied (Art. 5, §1, a Wetsontwerp) dan wel de modaliteiten of voorwaarden te bepalen voor verplaatsingen, met inbegrip van beperkingen of het verbod daarop (Art. 5, §1, e Wetsontwerp).

De zeer ruime en vage wijze waarop deze bepalingen worden geformuleerd, is onevenredig met de beperking waarvoor zij een rechtsbasis creëert, namelijk het beperken van het vrij verkeer van personen in de Europese Unie, een essentieel component van de rechten van iedere EU-burger en één van de grondbeginselen van Europese Unie.

Zo oordeelde het Hof van Justitie dat Art. 20 VWEU zich verzet tegen nationale maatregelen die tot gevolg hebben dat burgers van de Unie het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten.¹³ Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie laat bovendien maar beperkingen op de vrijheid van verkeer en verblijf toe voor zover deze beperkingen bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen dergelijke beperkingen slechts worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.¹⁴

¹¹ Art. 6, lid 7 Richtlijn

¹² De Kamer, Nr. 54-1978/001, 13.

¹³ Arrest van 8 maart 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, [EU:C:2011:124](#), punt 42.

¹⁴ Art. 52, lid 1 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie

Gezien de orde van deze beperking, vereist zij een grondige afweging op basis van strikte criteria die door de wetgever moeten worden bepaald.

Het is onbegrijpelijk dat dergelijke verregaande beperking niet aan strengere criteria is onderworpen dan pakweg een samenscholingsverbod uitgevaardigd door een burgemeester.

Bovendien dient ook rekening te worden gehouden met EU-regels die relevant zijn voor de maatregelen waarmee het in- en uitreisverbod nuttig kan worden gehandhaafd, *in casu* grenscontroles.

Art. 25 Schengengrenscod¹⁵ legt hiervoor duidelijke criteria op, in het bijzonder tijdsrestricties. Zo kan een tijdelijk grenstoezicht enkel worden ingevoerd gedurende een beperkte periode van ten hoogste dertig dagen, tenzij de voorzienbare duur van de ernstige bedreiging langer is dan dertig dagen. Hoewel deze periode kan worden verlengd in geval van ernstige bedreiging, kan dit slechts telkens met ten hoogste 30 dagen.¹⁶ Dit is eens te meer een reden om meer algemeen te overwegen de crisismaatregelen te beperken in de tijd en het crisisbeheer aan een permanente parlementaire controle te onderwerpen.

De Schengencod¹⁷ schrijft bovendien voor dat, in het kader van de herinvoering van uitzonderlijk toegelaten grenstoezicht, in het bijzonder rekening moet worden gehouden met de verwachte gevolgen van de maatregel op het vrije verkeer van personen in de ruimte zonder binnengrenstoezicht.¹⁷ Het gaat hier in het bijzonder over de situatie van grensarbeiders en inwoners van grensgebied, die bij het huidige beheer van de crisis vaak over het hoofd werden gezien.

In dit kader dient ook te worden gewezen op overweging 12 van Besluit nr. 1082/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 over ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid en houdende intrekking van Beschikking nr. 2119/98/EG¹⁸, dat bepaalt dat de op nationaal niveau genomen maatregelen evenredig moeten zijn, uitsluitend betrekking mogen hebben op volksgezondheidsrisico's die uitgaan van ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid, en niet strijdig mogen zijn met de in het VWEU neergelegde rechten en plichten, zoals die welke betrekking hebben op reis- en handelsbeperkingen.

Het sluiten van de grenzen zonder dat de strikte noodzakelijkheid ervan wordt aangetoond voor de bestrijding van volksgezondheidsrisico's die uitgaan van ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid, is dan ook onverdraagbaar met het EU-recht. Het gaat om een ultieme remedie die niet lichtzinnig mag worden aangewend. De bevoegdheid van de regering moet op dit punt heel strikt worden afgebakend.

Ten slotte dient ook te worden gewezen op de restrictieve uitlegging van Art. 29 Richtlijn 2004/38/EG inzake het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.¹⁹ Hoewel Art. 29, lid 1 Richtlijn 2004/38/EG bepaalt dat potentieel epidemische ziekten een beperking van de vrijheid van verkeer kunnen rechtvaardigen, is het niet mogelijk om EU-burgers die genieten van een verblijfsrecht in België de toegang tot het

¹⁵ Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen, *Pb.* 2016, L [77/1](#).

¹⁶ Art. 25, lid 3 Schengencod¹⁷

¹⁷ Art. 26, b) Schengencod¹⁸

¹⁸ *Pb.* 2013, L [1/15](#).

¹⁹ *Pb.* 2004, L [158/77](#).

Belgische grondgebied te ontzeggen, ook niet op grond van redenen van volksgezondheid.²⁰ Bijgevolg kan aan EU-burgers die een verblijfsrecht genieten in België en naar België willen terugkeren in de loop van een volksgezondheids crisis de toegang tot het grondgebied niet worden ontzegd. De enige beperking die hen kan worden opgelegd, en voor zover daartoe ernstige aanleiding bestaat, is dat zij bij terugkomst aan een medisch onderzoek worden onderworpen.

Daarnaast is het ook belangrijk om te wijzen op het niet-juridische kader. Op beleidsvlak worden inreisverboden en grenssluitingen door de Europese instellingen categoriek afgewezen als maatregelen om een gezondheids crisis het hoofd te bieden omdat zij niet evenredig zijn. In haar Mededeling aan de Raad en het Europese Parlement stelde de Europese Commissie in 1999 reeds het volgende:

“Het volksgezondheidsargument als weigeringsgrond is enigszins achterhaald gezien het huidige integratieniveau van de Europese Unie en de ontwikkeling van nieuwe methoden om volksgezondheidsproblemen het hoofd te bieden. Beperkingen van het vrije verkeer kunnen daarom niet meer worden beschouwd als noodzakelijke en effectieve middelen om volksgezondheidsproblemen op te lossen.”²¹

In haar mededeling getiteld ‘Een eengemaakt front tegen COVID-19’²² voegt de Europese Commissie daar nog het volgende aan toe:

“De ruggengraat van de krachtige Europese respons op de COVID-pandemie is eenheid en vrijwaring van de werking van de eengemaakte markt. De gebeurtenissen in maart 2020 hebben onderstreept dat ongecoördineerde en overhaaste grenssluitingen en uitvoerbeperkingen het virus niet tegenhouden, maar wel de eengemaakte markt, onze economieën en de uitoefening van het recht op vrij verkeer binnen de EU verzwakken.”²³

“Grenssluitingen of algemene reisverboden en de opschorting van lucht-, land- of watervoer zijn niet gerechtvaardigd, aangezien gerichtere maatregelen voldoende effectief en bovendien minder verstorend zijn.”²⁴

Eenzelfde teneur kan men vinden in de aanbeveling van de Raad betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie.²⁵ Nergens wordt de optie overwogen om grenzen te sluiten of inreizen te verbieden. Sterker, de Raad stelt zeer duidelijk dat lidstaten het inreizen van personen die vanuit een andere lidstaat reizen niet mogen weigeren.²⁶

In het licht hiervan zou Art. 5, §1, a Wetsontwerp eenvoudigweg moeten worden geschrapt, minstens voor zover het gaat om belemmeringen aan het vrij verkeer in de Europese Unie. Er bestaat op EU-niveau immers een consensus dat moet worden ingezet op testen, aanmeldingsverplichtingen en quarantainemaatregelen.

²⁰ C. BARNARD, *The substantive law of the European Union*, Oxford, OUP, 2013, 511.

²¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de voor burgers van de Unie geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, [COM \(99\) 372](#), 11.

²² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad ‘Een eengemaakt front tegen COVID-19’, [COM \(2021\) 35 final](#).

²³ Mededeling Commissie, p. 8.

²⁴ Mededeling Commissie, p. 9.

²⁵ 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, *Pb.* 2020, L [337/3](#).

²⁶ Aanbeveling Raad, punt 17.

Eenzijdige grenssluitingen of reisbeperkingen, zoals die worden mogelijk gemaakt door Art. 5, §1, a Wetsontwerp, worden *anno 2021* op EU-niveau zelfs voor de huidige crisis verworpen. Voor toekomstige gezondheids crisissen, met de ervaring die ondertussen werd opgebouwd, bestaat er bijgevolg helemaal geen rechtvaardiging meer om terug te grijpen naar unilaterale reisverboden of grenssluitingen die het vrij verkeer in de war sturen. Dit illustreert nogmaals het problematische karakter van het Wetsontwerp, dat een noodmaatregel uitmaakt om de huidige crisis te beheersen en tegelijk een duurzaam kader is voor alle toekomstige gezondheids crisissen. Een toekomstige crisis zal op grond van de opgedane ervaringen immers anders worden beheerst. Het is dan ook noodzakelijk dat daarvoor een apart instrument wordt gecreëerd.

4 De onevenredigheid van de beperkende maatregelen (zie hierboven) uit het Wetsontwerp in het licht van het EU-recht wordt nog versterkt door hun strafbaarstelling in Artikel 6

Art. 6 Wetsontwerp bevat een lijst van strafbepalingen voor overtredingen van de beperkende maatregelen die kunnen worden genomen op grond van Art. 4 en 5 Wetsontwerp. Vanuit het EU-recht rijzen hierbij diverse problemen.

In het bijzonder stelt zich de vraag naar de evenredigheid van deze strafbaarstellingen.

Indien een van de beperkende maatregelen voorzien in het Wetsontwerp niettemin gerechtvaardigd wordt geacht (*quod non*), betekent dit nog niet dat de lidstaat volledig vrij is om de sancties te bepalen die de overtreding ervan bestraffen.

Nu de nationale maatregel maar kan bestaan als gerechtvaardigde uitzondering op een bepaling van EU-recht, valt deze binnen het toepassingsgebied van het EU-recht en kan deze maar worden toegepast in overeenstemming met het EU-recht.²⁷ In dit geval is in het bijzonder Art. 49, lid 3 Handvest van de Grondrechten van de EU relevant, dat bepaalt dat de zwaarte van de straf niet onevenredig mag zijn aan het strafbare feit.

Volgens de rechtspraak over Art. 49, lid 3 Handvest mogen de repressieve maatregelen die krachtens een nationale wettelijke regeling zijn toegestaan, niet buiten de grenzen treden van wat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met deze wettelijke regeling worden nagestreefd.²⁸ De strengheid van de sancties moeten daarbij in verhouding staan tot de ernst van de strafbaar gestelde feiten.²⁹

Voor zover Art. 6 Wetsontwerp overtredingen strafbaar stelt van beperkende maatregelen die het recht van vrij verkeer inperken, kunnen vragen worden gesteld bij de evenredigheid van de voorziene straffen in het licht van de uiteenlopende situaties waarin zich overtredingen kunnen voordoen.

Indien bijvoorbeeld tot een sluiting van de grens zou worden besloten, lijkt iedere strafbaarstelling van een toevallige, vluchtige of korte overschrijding van een grens onevenredig in het licht van Art. 49, lid 3, Handvest.

²⁷ Arrest van 18 juni 1991, *ERT*, C-260/89, [EU:C:1991:254](#), punten 42-43.

²⁸ Arrest van 16 juli 2015, *Chmielewski*, C-255/14, [EU:C:2015:475](#), punt 22.

²⁹ Arrest *Chmielewski*, punt 23.

Voorts kan men zich de vraag stellen of een boete voor een korte grensoverschrijding om diensten te ontvangen, bijvoorbeeld in een nabijgelegen supermarkt, überhaupt werkbaar is. De boete moet in principe hoog genoeg zijn om ontradend te werken maar zal in dat geval hoogst waarschijnlijk niet in verhouding staan met de gepleegde inbreuk. Het lijkt algemeen onwaarschijnlijk dat het EU-recht hoge boetes voor korte grensoverschrijdingen zal tolereren. Vervolgens stelt zich dus de vraag wanneer een grensoverschrijding lang genoeg is om met een voldoende hoge boete te worden bestraft maar eveneens, en niet onbelangrijk in het licht van de doelstelling van volksgezondheid, wanneer een grensoverschrijding van dergelijke lange duur is dat de volksgezondheid er niet meer door wordt bedreigd en een straf dus niet redelijk verantwoord is. Wat bovendien met iemand die de grens heeft overschreden maar zich in het buitenland laat testen en zichzelf in quarantaine plaatst alvorens terug te keren?

Hiermee wordt nogmaals het erg problematische karakter van Art. 5, §1, a Wetsontwerp onderstreept.
