

Regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 5 november 2021, Kenmerk 3280252-1019560-WJZ, houdende wijziging van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 in verband met het opnemen van een grondslag voor het blokkeren van coronatoegangsbewijzen

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Handelende in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 58ra, eerste lid, 58rd, eerste lid, en 58re, tweede en zesde lid, van de Wet publieke gezondheid;

Besluiten:

Artikel I

Artikel 6.32 van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.
2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:
 2. Het coronatoegangsbewijs wordt als ongeldig aangemerkt indien het is opgenomen in een door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aangelegde lijst van coronatoegangsbewijzen waarvan bij de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het gegronde vermoeden bestaat dat handelingen zijn verricht met of met betrekking tot het coronatoegangsbewijs, die het vertrouwen in het coronatoegangsbewijs hebben geschaad of zullen schaden.
 3. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op een certificaat als bedoeld in artikel 1 van het Tijdelijk besluit DCC.

Artikel II

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

H.M. de Jonge

De Minister van Justitie en Veiligheid,

F.B.J. Grapperhaus

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

K.H. Ollongren

Toelichting

1. Inleiding

Deze regeling wijzigt de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (Trm) om een grondslag te creëren om coronatoegangsbewijzen (CTB's) in geval van fraude of misbruik te blokkeren.

2. Blokkering coronatoegangsbewijs

2.1 Algemeen

Onlangs is gebleken dat de CTB's worden gekopieerd of nageemaakt en via het internet beschikbaar worden gesteld om door anderen te worden gebruikt teneinde toegang te verkrijgen tot activiteiten of voorzieningen waar een CTB is voorgeschreven. Dit kan vooral gedaan worden met CTB's die op papier zijn uitgegeven. De QR-code van zo'n CTB is namelijk statisch, anders dan een QR-code die met de applicatie CoronaCheck wordt gegeneerd en elke minuut wordt ververs. Dergelijk misbruik doet afbreuk aan de werking van de inzet van het CTB. Het is van belang dat met de applicaties alleen betrouwbare resultaten getoond worden. Dit is een verantwoordelijkheid die is neergelegd bij de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) (artikel 58re, vierde lid, van de Wet publieke gezondheid (Wpg)).

Een CTB is bruikbaar wanneer bij het lezen ervan de applicatie CoronaCheck Scanner aangeeft dat sprake is van een geldig CTB en daarbij de initialen en het geboortjaar en de geboortemaand weergeeft van de persoon waarop het CTB betrekking heeft. Indien er een gegronde vermoeden bestaat dat handelingen zijn verricht met of met betrekking tot het CTB die het vertrouwen in het CTB hebben geschaad of zullen schaden (bijvoorbeeld bij fraude of misbruik, doordat een CTB op internet ter gebruik door anderen wordt aangeboden of CTB's tegen vergoeding worden aangeboden), wordt nader onderzoek verricht door de Minister van VWS. Hierbij wordt onderzocht of de QR-code werkend is en ook daadwerkelijk is gedeeld of publiek gemaakt. Op basis van de uitkomst van dat onderzoek wordt door de Minister van VWS bepaald of de code geblokkeerd wordt.

Of er sprake is van geschaad vertrouwen in het CTB wordt beoordeeld in het licht van het doel waarvoor CTB's verplicht zijn gesteld en de mogelijkheden die CTB's bieden. Zij zijn nodig ter bestrijding van de (directe dreiging van de) epidemie van covid-19 en geven een mogelijkheid dat iemand deelneemt aan een activiteit of toegang heeft tot een voorziening. CTB's zijn dan ook strikt persoonsgebonden en gekoppeld aan de vaccinatie, het herstel of de test van een concrete persoon, die zich veelal ook dient te identificeren. Wordt zodanig met een CTB omgegaan dat hieraan afbreuk wordt gedaan, dan verliest een CTB zijn waarde en wordt het vertrouwen erin geschaad. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als:

- iemands CTB op enigerlei wijze aan een ander ter beschikking wordt gesteld of op zodanig onzorgvuldige manier is achtergelaten of er zodanig onzorgvuldig mee is omgegaan dat een ander hiervan zonder noemenswaardige moeite misbruik kan maken;
- iemand anders CTB wordt gebruikt, gepoogd te gebruiken of dat wordt voorbereid, dan wel kennelijk daartoe in bezit is;
- een CTB op andermans identiteit is verstrekt;
- een CTB is vervalst of kennelijk opzettelijk is beschadigd.

Zodra een gegronde vermoeden bestaat dat een bruikbaar CTB wordt gedeeld met anderen, wordt dit geblokkeerd. Of een CTB met anderen gedeeld wordt, is in ieder geval te constateren wanneer een vervalsing of kopie van een QR-code op internet is gepubliceerd. Daarnaast zou tijdens een controle, het houden van toezicht of de handhaving, bijvoorbeeld tijdens het nalopen van websites waarvan bekend is dat er CTB's verspreid worden, kunnen blijken dat een vervalst of gekopieerd CTB verspreid wordt. Ook kunnen ondernemers die een vals of gekopieerd CTB getoond krijgen, daarvan de politie op de hoogte stellen.

Wanneer het nader onderzoek een gegronde vermoeden oplevert dat een vervalst of gekopieerd CTB in omloop is (bijvoorbeeld als een QR-code op het internet circuleert), wordt dit na onderzoek geblokkeerd. Elk CTB is voorzien van een elektronische handtekening van de Minister van VWS en bevat een willekeurig getal (de zogenoemde challenge). Dit getal kan niet gewijzigd worden,

omdat de elektronische handtekening dan niet meer geldig is en de CoronaCheck Scanner applicatie zal aangeven dat er geen geldig CTB is. De challenge wordt met een cryptografische hashfunctie (SHA256) versleuteld en afgekort tot 16 bytes naar een proof identifier. De proof identifier wordt opgenomen in een door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aangelegde lijst (een denylist) die periodiek door de applicatie CoronaCheck Scanner wordt gedownload. Op het moment dat CoronaCheck Scanner een CTB leest, wordt de proof identifier van die QR-code berekend. Daarna controleert de applicatie of deze proof identifier op de denylist staat. Zo ja, dan geeft CoronaCheck Scanner aan dat het CTB niet geldig is. Zo nee, dan worden de controle van het CTB zoals normaal uitgevoerd.

Gedupeerden van fraude of misbruik van hun CTB, kunnen op de gebruikelijke wijze een nieuw CTB aanmaken en daarmee toegang verkrijgen tot activiteiten en voorzieningen. Dit betekent dat bij een ongeldigverklaring de specifieke QR-code die is gegenereerd in de app of op papier niet meer geldig is, maar een nieuwe in de app gegenereerde QR-code of een nieuwe uitdraai van de papieren QR-code niet ongeldig is. Iedere burger kan daarmee altijd een nieuw CTB genereren die wel geldig is. Het plaatsen van een CTB op de denylist zorgt er daarmee niet voor dat personen die volledig zijn gevaccineerd geen CTB meer kunnen krijgen, zij moeten alleen een nieuwe genereren. Het is technisch niet mogelijk om de persoon wiens CTB op de denylist staat daarover te informeren. Fraude en misbruik vindt voornamelijk plaats met een CTB op papier. Omdat het CTB geen contactgegevens bevat, kunnen gedupeerden niet worden geïnformeerd over de blokkering van het CTB. Afhankelijk van de specifieke casus kunnen aanvullende maatregelen getroffen worden. Overtreding van de bepalingen in de Wpg met betrekking tot CTB's is strafbaar gesteld en kan leiden tot opleggen van sancties (artikel 68bis Wpg). Daarnaast kan in geval van fraude aangifte gedaan worden.

Op grond van de verordening¹ kan ook een door andere lidstaten uitgegeven Digitaal Corona Certificaat (DCC) gebruikt worden om toegang te verkrijgen tot activiteiten en voorzieningen waarvoor een CTB is voorgeschreven. Ook bij een redelijk vermoeden van fraude of misbruik van een DCC zal dit op dezelfde manier geblokkeerd worden. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een vergelijkbare methode waarbij de cryptografische hashwaarde (met behulp van het SHA-256 algoritme) wordt berekend op basis van de elektronische handtekening van het DCC.

2.2 Grondrechten en bescherming persoonsgegevens

De blokkade van een CTB, nadat uit onderzoek door de Minister van VWS is gebleken dat sprake is van een gegrond vermoeden van fraude of misbruik, geschiedt op basis van een willekeurig getal, de challenge, dat op zichzelf geen persoonsgegevens bevat en vervolgens wordt versleuteld tot een proof identifier om te worden opgenomen op een denylist. Het herleiden van de proof identifier tot het CTB en vervolgens tot de persoon waarop het CTB betrekking heeft, is technisch niet mogelijk.

Het doel van de gegevensverwerking ten behoeve van het blokkeren van CTB's en DCC's is het voorkomen dat onrechtmatig toegang verkregen wordt tot activiteiten en voorzieningen waarvoor een CTB is voorgeschreven. Dit doel is, gelet op de bestrijding van de epidemie van covid-19, gerechtvaardigd in het licht van de vervulling van een taak van algemeen belang (artikel 6, eerste lid, onder e, Algemene Verordening Gegevensbescherming) en de bescherming van de volksgezondheid (artikel 9, tweede lid, onder i, AVG). Er worden niet meer persoonsgegevens verwerkt dan strikt noodzakelijk. Met de applicatie CoronaCheck Scanner wordt de privacy beschermd doordat gebruik gemaakt wordt van een denylist waarop alleen proof identifiers en unieke certificaatidentificatiecodes zijn opgenomen. Ook laat de CoronaCheck Scanner niet zien waarom een CTB of DCC niet geldig is, zodat bij controle voor de toegang tot activiteiten en voorzieningen niet kenbaar is dat sprake is van een redelijk vermoeden van fraude of misbruik.

¹ Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te vergemakkelijken (PbEU 2021, L 211).

3. Regeldruk

Er zijn geen gevolgen voor de regeldruk. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 3 november 2021 advies uitgebracht inhoudende dat het ATR het dossier niet heeft geselecteerd voor een formeel advies, omdat de regeling op dit punt geen gevolgen voor de regeldruk met zich brengt.

4. Toezicht en handhaving

De maatregelen die in deze regeling zijn opgenomen brengen geen verandering in de bestaande toezicht- en handhavingssystematiek van de CTB's.

5. Advisering en consultatie

De in deze regeling voorgestelde maatregelen zijn op 27 oktober 2021 voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en het ATR.

De AP heeft op 1 november 2021 advies uitgebracht en in het advies aangegeven geen opmerkingen te hebben. Voor het ATR wordt verwezen naar paragraaf 4.

6. Inwerkingtreding

Gelet op artikel 58c, derde lid, Wpg treedt deze ministeriële regeling onverwijld na de vaststelling en bekendmaking in werking, aangezien sprake is van een zeer dringende omstandigheid waarin ter beperking van gevaar direct moet worden gehandeld. Het kabinet doet een beroep op de spoedprocedure van artikel 58c, derde lid, Wpg, omdat het doorlopen van de standaardprocedure, zoals opgenomen in artikel 58c, tweede lid, Wpg tot gevolg zou hebben dat de regeling op haar vroegst een week na vaststelling en gelijktijdige overlegging aan beide Kamers in werking kan treden op 13 november 2021. Deze regeling dient, gezien de epidemiologische situatie en het belang van het voorkomen van misbruik met CTB's, echter zo spoedig mogelijk in werking te treden. Vanwege de vereiste spoed wordt daarbij afgeweken van de zogenoemde vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn van drie maanden. De regeling wordt binnen twee dagen na vaststelling aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd. De regeling vervalt van rechtswege indien de Tweede Kamer binnen een week na de toezending besluit niet in te stemmen met de regeling.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en
de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

H.M. de Jonge