



Vlaams
Parlement

ingediend op **899** (2020-2021) – Nr. 1 – Addendum
26 juli 2021 (2020-2021)

Addendum

bij het ontwerp van decreet

houdende instemming
met het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021
tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap,
de Franse Gemeenschap,
de Duitstalige Gemeenschap,
de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie,
het Waalse Gewest
en de Franse Gemeenschapscommissie
betreffende de verwerking van gegevens
met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat,
het Covid Safe Ticket, het PLF,
de verwerking van persoonsgegevens
van in het buitenland wonende
of verblijvende werknemers
en zelfstandigen
die activiteiten uitvoeren in België

ADVIES VAN DE GEGEVENSBESEHERMINGSAUTORITEIT

Nederlandse tekst



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr 124/2021 van 12 juli 2021

Betreft: Adviesaanvraag betreffende een ontwerp van Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het Covid Safe Ticket, het PLF, de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België en voor een ontwerp van uitvoerend samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het Covid Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België (CO-A-2021-139 & CO-A-2021-140)

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit");

Zijn aanwezig : mevrouw Marie-Hélène Descamps, mevrouw Alexandra Jaspar en de heer Bart Preneel;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op de adviesaanvraag van de heer Frank Vandenbroucke, vice-eersteminister en minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, ontvangen op 29 juni 2021;

Gelet op het feit dat het adviesformulier vermeldt dat het advies wordt ingewonnen namens alle partijen bij het samenwerkingsakkoord;

Gelet op de bijkomende informatie ontvangen op 2 juli 2021;

Gelet op de hoogdringendheid van de adviesaanvraag;

Gelet op het verslag van Alexandra Jaspar;

Brengt op 12 juli 2021 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De vice-eersteminister en minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, de heer Frank Vandenbroucke (hierna "de aanvrager") vroeg op 29 juni 2021 het advies van de Autoriteit over:

- (1) een **ontwerp van samenwerkingsakkoord** tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie **betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het Covid Safe Ticket, het PLF, de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België** (hierna "het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang"), en

- (2) een **ontwerp van uitvoerend samenwerkingsakkoord** tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie **betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het Covid Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België** (hierna "het ontwerp van uitvoerend samenwerkingsakkoord").

2. Gezien de verwantschap tussen de twee adviesaanvragen, die betrekking hebben op een ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende aard en een ontwerp van uitvoerend samenwerkingsakkoord, onderzocht de Autoriteit beide aanvragen in hetzelfde advies.
3. Deze ontwerpen van samenwerkingsakkoord **beogen de hierna volgende verwerkingen van persoonsgegevens te regelen :**
 - (1) De verwerking van persoonsgegevens door de Belgische autoriteiten **in het kader van de afgifte en verificatie van digitale EU-COVID-certificaten ;**
 - (2) De verwerking van persoonsgegevens **in het kader van de uitgifte en verificatie van een " Covid Safe Ticket " ;**
 - (3) De verwerking van persoonsgegevens **in het kader van de verzameling van gegevens via het "Passenger Locator Form" (hierna " PLF ") ;**
 - (4) De verwerkingen van persoonsgegevens van **in het buitenland verblijvende of wonende werknemers en zelfstandigen die werkzaamheden in België uitoefenen.**

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

4. De Autoriteit benadrukt dat onderhavig advies in uiterste hoogdringend is uitgebracht, uitsluitend op basis van de informatie waarover zij beschikt en onder voorbehoud van eventuele toekomstige overwegingen.
5. Alvorens na te gaan of de verschillende bepalingen inzake gegevensverwerking in overeenstemming zijn met de grondbeginselen van gegevensbescherming, wenst de Autoriteit erop te wijzen dat de complexiteit van de gegevensverwerkingen die door het ontwerp van samenwerkingsakkoord worden geregeld, meer tijd had verdiend om de parlementen in staat te stellen in detail te beoordelen hoe een evenwicht kan worden gevonden tussen de verschillende betrokken belangen.

A. BETREFFENDE DE OMKADERING VAN DE VERWERKING VAN PERSOONSGEGEVENS VOOR DE AFGIFTE EN VERIFICATIE VAN DIGITALE EU-COVID-CERTIFICATEN

6. De Europese Unie bekrachtigde op 14 juni 2021 de **Verordening 2021/953** 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 faciliteren (hierna "de Verordening 2021/953").

7. Deze verordening **voert drie digitale Covid-certificaten** in: (1) het vaccinatiecertificaat, (2) het testcertificaat en (3) het herstelcertificaat.
8. Verordening 2021/953 **verplicht de lidstaten dergelijke certificaten aan de betrokken personen af te geven** onder de voorwaarden die zij stelt. Krachtens de verordening **aanvaarden de lidstaten een bewijs van vaccinatie** tegen COVID-19 en/of een **test op SARS-Cov-2-besmetting** en/of een **bewijs van herstel van SARS-Cov-2-besmetting** als voorwaarde voor **het opheffen van de beperkingen op het vrije verkeer** die overeenkomstig de wetgeving van de Unie zijn ingesteld om de verspreiding van SARS-Cov-2 te beperken, en moeten **zij onder dezelfde voorwaarden de door andere lidstaten overeenkomstig Verordening 2021/953 afgegeven vaccinatiecertificaten, testcertificaten en herstelcertificaten aanvaarden**. De verordening is in werking getreden op de dag van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie, d.w.z. op 15 juni 2021, **maar is van toepassing van 1 juli 2021 tot en met 30 juni 2022**.
9. De Autoriteit herinnert eraan dat Verordening 2021/954 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) bedoeld voor onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven of wonen tijdens de COVID-19-pandemie (hierna "Verordening 2021/954"), schrijft voor dat de lidstaten de regels van Verordening 2021/953 toepassen op onderdanen van derde landen die niet onder het toepassingsgebied van die verordening vallen, maar die legaal op hun grondgebied verblijven of wonen met het recht om overeenkomstig het recht van de Unie naar andere lidstaten te reizen.
 - *Het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang beoogt het aanmaken en afgeven van het digitale EU-COVID-certificaat vanaf 16 juni 2021 mogelijk te maken*
10. Het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang beoogt ten eerste de toepassing **mogelijk te maken van de bepalingen van Verordening 2021/953 die het aanmaken en afgeven van het digitale EU-COVID-certificaat regelen vanaf 16 juni 2021** (d.w.z. twee weken vóór "de inwerkingtreding" van Verordening 2021/953). Daartoe worden in het akkoord - door middel van het ontwerp van samenwerkingsakkoord¹ - de relevante bepalingen van Verordening 2021/953 in het nationale recht opgenomen, waarbij wordt bepaald dat *"de bepalingen van dit samenwerkingsakkoord die inhoudelijk overeenstemmen met de bepalingen van de Verordening betreffende het digitaal EU-COVID-certificaat en de Verordening digitaal COVID-certificaat voor*

¹ die is erkend met terugwerkende kracht tot 16 juni 2021.

onderdanen van derde landen, zullen worden vervangen door de respectievelijke bepalingen van deze Verordeningen". Na een verzoek om nadere informatie deelde de afgevaardigde van de minister mee dat de bepalingen van het ontwerp van samenwerkingsakkoord die inhoudelijk overeenkomen met de bepalingen van Verordening 2021/953, de volgende zijn : artikel 1 (de definities die overeenkomen met degene gestipuleerd in de Verordening), artikel 3, artikel 8 tot en met 11, artikel 14, §1. **Omwille van de leesbaarheid is de Autoriteit van mening dat deze verduidelijking in het ontwerp van samenwerkingsakkoord moet worden opgenomen**, maar zij merkt op dat sommige van deze door de afgevaardigde van de minister aangehaalde bepalingen niet overeenstemmen met de inhoud van de bepalingen van Verordening 2021/953. Dit is bijvoorbeeld het geval voor artikel 8 § 3, en artikel 9 § 4, van het ontwerp van samenwerkingsakkoord, waarin wordt bepaald dat het personeel van de door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de bevoegde agentschappen aangewezen contactcentra toegang kan krijgen tot informatie betreffende het bestaan van een test- of herstelcertificaat en het feit of al dan niet een test- of herstelcertificaat is aangevraagd, ten einde de vragen van de houders van test- en herstelcertificaten te kunnen beantwoorden. **In het ontwerp van samenwerkingsakkoord moet worden aangegeven welke specifieke bepalingen daarvan inhoudelijk overeenstemmen met de bepalingen van Verordening 2021/953.**

11. Voor de duidelijkheid benadrukt de Autoriteit dat zij zich in dit advies niet uitspreekt over de bepalingen die inhoudelijk overeenkomen met de bepalingen van Verordening 2021/953, maar ze verwijst naar het gezamenlijk advies van de EDPB en EDPS over het voorstel dat resulteerde in de Verordening 2021/953.².

- *Het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang heeft ten doel de rol en de verantwoordelijkheden vast te stellen van de verschillende autoriteiten die betrokken zijn bij de aanmaak en de afgifte van het digitale EU-COVID-certificaat.*

12. Het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang wil **bepalen welke autoriteiten bevoegd zijn voor de aanmaak en de afgifte van de vaccinatie-, test- en herstelcertificaten. De bevoegde gefederaliseerde entiteiten**, bedoeld in artikel 7 § 1, 2e lid, 1° tot en met 6° van het samenwerkingsakkoord van 12 maart 2021³, of de agentschappen die zij aanwijzen, zijn

² EDPB-EDPS Joint Opinion 04/2021 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a framework for the issuance, verification and acceptance of interoperable certificates on vaccination, testing and recovery to facilitate free movement during the COVID-19 pandemic (Digital Green Certificate).

³ Ter herinnering, deze bepaling luidt als volgt: "Het gaat meer bepaald over de volgende entiteiten of agentschappen:

1° voor de personen die gevaccineerd worden op het grondgebied van het Vlaams Gewest of in een instelling in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die wegens zijn organisatie moet worden beschouwd als een instelling die uitsluitend behoort tot de Vlaamse Gemeenschap: het Agentschap Zorg en Gezondheid;

2° voor de personen waarvoor de Franse Gemeenschap bevoegd is: l'Office de la Naissance et de l'Enfance;

3° voor de personen waarvoor het Waals Gewest bevoegd is : l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles;

4° voor de personen waarvoor de Gemeenschappelijke Gemeenschaps-commissie van Brussel-Hoofdstad bevoegd is : de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie;

5° voor de personen waarvoor de Franse Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad bevoegd is: de Franse Gemeenschapscommissie;

verantwoordelijk voor de aanmaak en de afgifte van **de vaccinatiecificaten** (artikel 4 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord). **Sciensano**, waarnaar wordt verwezen in artikel 2, § 4, van het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020, is de instantie die verantwoordelijk is voor de aanmaak en de afgifte van **test- en herstelcertificaten** (artikel 5 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord). **De Autoriteit neemt hiervan nota.**

13. Artikel 15 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord preciseert :« *De bevoegde gefedereerde entiteiten of de door de bevoegde gefedereerde entiteiten aangeduide agentschappen, en Sciensano treden, ieder voor hun bevoegdheid, op als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens bedoeld in dit samenwerkingsakkoord*». De Autoriteit **neemt nota van deze aanwijzing, maar herinnert eraan dat de verwerkingsverantwoordelijke verantwoordelijk is voor één of meerdere verwerkingen en niet voor de gegevens**. Zo zijn elke bevoegde gefedereerde entiteit, of de agentschappen die zij aanwijzen, en Sciensano verantwoordelijk voor de in het ontwerp van samenwerkingsakkoord bedoelde verwerkingen. **De formulering van artikel 15, Franse versie, moet in die zin worden herzien.** De Autoriteit merkt anderzijds op dat artikel 15, in de Nederlandse versie, reeds bepaalt dat de daarin aangewezen entiteiten verantwoordelijk zijn voor de verwerking van de persoonsgegevens die onder het ontwerpakkoord vallen⁴.
14. Artikel 6 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang belast het agentschap " Digitaal Vlaanderen " met de taak de nodige operationele diensten te verlenen om Sciensano en de voor vaccinatie bevoegde gefedereerde entiteiten of de door hen aangewezen agentschappen in staat te stellen de test-, herstel- en vaccinatiecificaten af te geven⁵.
15. Artikel 7 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord belast Digitaal Vlaanderen met twee opdrachten, namelijk⁶ :
- (1) Operationele diensten verlenen om Sciensano en de bevoegde gefedereerde entiteiten voor de vaccinatie of de door hen aangewezen agentschappen in staat te stellen tests, herstel- en vaccinatiecificaten af te geven;

⁶ voor de personen waarvoor de Duitstalige Gemeenschap bevoegd is: Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft ».

⁴ De Nederlandse versie gaat als volgt : « *De bevoegde gefedereerde entiteiten of de door de bevoegde gefedereerde entiteiten aangeduide agentschappen, en Sciensano treden, ieder voor hun bevoegdheid, op als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens bedoeld in dit samenwerkingsakkoord* » (c'est l'Autorité qui souligne).

⁵ Artikel 6 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord wordt als volgt gelezen: *Het agentschap Digitaal Vlaanderen wordt ermee belast de operationele diensten te leveren ter uitvoering van dit samenwerkingsakkoord teneinde de entiteiten, vermeld in artikel 4 en 5, in staat te stellen certificaten af te geven* »

⁶ Artikel 7 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord wordt als volgt gelezen: *Het agentschap Digitaal Vlaanderen wordt op vraag van het e-Health-platform, ermee belast de operationele diensten te leveren ter uitvoering van dit samenwerkingsakkoord teneinde de entiteiten, vermeld in artikel 4 en 5, in staat te stellen de certificaten, vermeld in artikel 1, 10°, 11° en 12°, af te geven de operationele diensten te leveren voor de ontwikkeling van de COVIDSafe-applicatie en de COVIDScan-applicatie, vermeld in artikel 17 van dit samenwerkingsakkoord, aan de hand waarvan de respectieve certificaten digitaal leesbaar zijn conform dit samenwerkingsakkoord* ».

- (2) Operationele diensten verlenen voor de ontwikkeling van de CovidSafe-applicatie en de CovidScan-applicatie waarmee de respectieve certificaten digitaal kunnen worden gelezen, in overeenstemming met dit ontwerp van samenwerkingsakkoord.

16. De **Autoriteit vraagt zich in de eerste plaats af hoe de eerste opdracht van artikel 7 verschilt van de opdracht in artikel 6.** Is deze herhaling een vergissing? Zo ja, dan moet een van de twee bepalingen geschrapt worden. **Indien dit geen overlapping is, maar de bij artikel 6 omschreven opdracht inderdaad verschilt van de eerste bij artikel 7 toegewezen opdracht, moet de reikwijdte van deze twee onderscheiden opdrachten worden verduidelijkt om ze duidelijker van elkaar te onderscheiden.**

17. Ten tweede bevestigde de afgevaardigde van de minister na een verzoek om nadere informatie dat het **"Agentschap Digitaal Vlaanderen" als verwerker optreedt.** Deze verduidelijking betreffende de rol en verantwoordelijkheid van het Agentschap Digitaal Vlaanderen **moet in het ontwerp van samenwerkingsakkoord worden opgenomen.** De Autoriteit herinnert eraan dat artikel 28.3 van de AVG het *volgende bepaalt*: « *De verwerking door een verwerker wordt geregeld in een overeenkomst of andere rechtshandeling krachtens het Unierecht of het lidstatelijke recht die de verwerker ten aanzien van de verwerkingsverantwoordelijke bindt, en waarin het onderwerp en de duur van de verwerking, de aard en het doel van de verwerking, het soort persoonsgegevens en de categorieën van betrokkenen, en de rechten en verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijke worden omschreven. Die overeenkomst of andere rechtshandeling bepaalt met name dat de verwerker* ». **De verwerkingsverantwoordelijken en de verwerker zorgen ervoor dat er een overeenkomst of andere rechtshandeling is die een toereikend kader biedt voor de gegevensverwerking door het Agentschap Digitaal Vlaanderen in het kader van deze uitbesteding.**

- *Het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang bepaalt dat het personeel van de contactcentra toegang heeft tot bepaalde informatie betreffende de test- en herstelcertificaten*

18. Artikel 8 § 3 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang bepaalt " *Teneinde de door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de agentschappen aangeduide contactcentra vragen van houders van de test-en herstelcertificaten te laten beantwoorden, zullen de medewerkers van de door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de agentschappen aangeduide contactcentra kunnen verifiëren of er voor een houder een test-of herstelcertificaat voorhanden is en of dit test-of herstelcertificaat reeds aan de houder werd bezorgd conform de in dit samenwerkingsakkoord benoemde modaliteiten. Deze paragraaf doet geen afbreuk aan de afspraken met betrekking tot de helpdeskfuncties.* ».

19. Artikel 9 § 4 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord bepaalt: "*Voor de uitoefening van de verwerkingsdoeleinden zoals bepaald in artikel 8, §3 zullen de medewerkers van de door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de agentschappen aangeduide contactcentra toegang hebben en volgende gegevens mogen verwerken:*
1° het bestaan van een test-of herstelcertificaat;
2° het feit of een test-of herstelcertificaat werd aangevraagd ».
20. Het **doeleinde van deze verwerking van persoonsgegevens is welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd**, overeenkomstig artikel 5.1.b) van de AVG. Deze **gegevens** die voor dit doel worden verwerkt, zijn - overeenkomstig artikel 5.1.c van de AVG – "**toereikend , ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt**".
21. De Autoriteit wijst er niettemin op dat het begin van de eerste zin van artikel 9 § 4, van het ontwerp van samenwerkingsakkoord niet erg duidelijk is en beveelt aan deze zin bijvoorbeeld als volgt te herformuleren : "*Voor de verwezenlijking van de in artikel 8 § 3, genoemde doeleinden hebben de medewerkers van de contactcentra die zijn aangewezen door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de bevoegde agentschappen, toegang en kunnen zij de volgende gegevens ...*"
22. De Autoriteit wijst er ook op dat de gegevens waartoe het personeel van de contactcentra toegang heeft, gevoelige gezondheidsgerelateerde gegevens zijn. De Autoriteit herinnert eraan dat artikel 32 van de AVG vereist van de "*verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker dat zij alles in het werk stellen om de gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen om een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen*". De Autoriteit is van oordeel dat **het ontwerp van samenwerkingsakkoord, als** een passende technische en organisatorische maatregel om een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen, **moet bepalen dat de toegang tot gegevens betreffende het bestaan van een test- of herstelcertificaat wordt geregistreerd in een logboek waaruit blijkt wie om welke redenen toegang tot welke gegevens heeft gehad.**
- *Het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang belast politiediensten en exploitanten van grensoverschrijdende personenvervoersdiensten met de controle van het digitale EU-COVID-certificaat*
23. Artikel 10 § 4 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang bepaalt "*De desgevallende verificatie teneinde de uitoefening van het recht van vrij verkeer binnen de Unie tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren en eventuele beperkingen te handhaven, gebeurt door de*

politiediensten bedoeld in artikel 3, 7°, van de wet op het politieambt en de exploitanten van grensoverschrijdende personenvervoersdiensten ».

24. De Autoriteit **heeft meerdere opmerkingen** over deze bepaling.
25. In de eerste plaats moet duidelijk worden gemaakt dat het "*digitaal EU-COVID-certificaat*" uiteindelijk wordt geverifieerd om de uitoefening van het recht op vrij verkeer binnen de Unie te vergemakkelijken.
26. Ten tweede benadrukt de Autoriteit dat, wil de gegevensverwerking in het kader van de verificatie van het digitale EU-COVID-certificaat rechtmatig zijn (overeenkomstig het vereiste van artikel 5.1.a) van de AVG), het **noodzakelijk is ervoor te zorgen dat de basisbeginselen van het bestuursrecht inzake bevoegdheidsdelegatie een dergelijke delegatie van toezichthoudende bevoegdheid toestaan** aan exploitanten van grensoverschrijdende personenvervoerdiensten, die, zo lijkt het, particuliere actoren zijn. **Dit begrip "exploitant van grensoverschrijdende personenvervoersdiensten" moet worden gedefinieerd in het ontwerp van samenwerkingsakkoord** of door verwijzing naar een regelgeving waarin dit begrip wordt gedefinieerd. De Autoriteit verklaart voorts dat indien het bestuursrechtelijk is toegestaan om de verificatie van het digitale EU-COVID-certificaat te delegeren aan exploitanten van grensoverschrijdende personenvervoersdiensten, er **een adequaat regelgevingskader moet zijn voor deze politietaak die aan hen wordt toevertrouwd**.
27. Ten slotte wijst de Autoriteit er nog op dat als de verificatie van het digitale EU-COVID-certificaat **vereist dat exploitanten van grensoverschrijdende passagiersvervoersdiensten** een identiteitscontrole uitvoeren, **zij deze bevoegdheid moeten krijgen in het samenwerkingsakkoord of er moet worden verwezen naar een regelgeving die hun deze bevoegdheid reeds heeft toegewezen**, anders mogen zij een dergelijke controle niet uitvoeren⁷.
- *In het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang wordt bepaald welke gegevens mogen worden verwerkt voor verificatiedoeleinden en voor het aanmaken en afgeven van het digitale EU-COVID-certificaat, en van welke bronnen deze gegevens afkomstig zijn*
28. In artikel 11 § 1, van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang wordt bepaald welke categorieën persoonsgegevens worden verwerkt om een digitaal EU-COVID-certificaat te verifiëren, aan te maken en af te geven aan houders van een vaccinatie-, test- of herstelcertificaat. Het gaat om (1) de categorieën van gegevens die worden vermeld op de vaccinatie-, test- of

⁷ Zie artikel 6, § 4, al.6 § 7 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten.

herstelcertificaten, (2) het identificatienummer bedoeld in artikel 8 van de wet van 15 januari 1990 en (3) de hoofdverblijfplaats bedoeld in artikel 3, eerste lid, 5°, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van natuurlijke personen.

29. Allereerst merkt de Autoriteit op dat de gegevens die moeten worden opgenomen in de verschillende certificaten, waaruit het digitale EU-COVID-certificaat wordt gegenereerd, zijn opgesomd in bijlage 1 bij Verordening 2021/953. De houders van deze certificaten worden geïdentificeerd aan de hand van hun achternaam (-namen) en voornaam (-namen) en hun geboortedatum. Verordening 2021/953 voorziet niet in de identificatie van betrokkenen door middel van een nationaal identificatienummer (zoals het identificatienummer bedoeld in artikel 8 van de wet van 15 januari 1990) of van de hoofdverblijfplaats. Noch in het ontwerp van samenwerkingsakkoord, noch in de toelichting bij de artikelen wordt aangegeven waarom het voor de verificatie, het aanmaken en de afgifte van het digitale EU-COVID-certificaat noodzakelijk is deze twee aanvullende gegevens (identificatienummer en hoofdverblijfplaats) te verwerken. De Autoriteit is echter van mening dat hun behandeling mogelijk gerechtvaardigd is:

(1) **Wat betreft de hoofdverblijfplaats** van de houder van het digitale EU-COVID-certificaat, is de Autoriteit van oordeel dat deze informatie nodig kan zijn voor de afgifte van het digitale EU-COVID-certificaat, indien de betrokkene verzocht heeft het certificaat op papier (per post) te kunnen verkrijgen. **Indien dit inderdaad de reden is voor de verwerking van het hoofdverblijf, moet dit worden gespecificeerd in het ontwerp van samenwerkingsakkoord** waarin ook moet worden vermeld dat deze gegevens niet zullen worden verwerkt indien de betrokkene het digitale EU-COVID-certificaat in een elektronisch formaat wenst te verkrijgen.

(2) **Wat het in artikel 8 van de wet van 15 januari 1990 bedoelde identificatienummer betreft**, merkt de Autoriteit bij lezing van artikel 11 § 2 van het ontwerp op dat de **verwerking daarvan noodzakelijk is in het kader van de indirecte gegevensverzamelingen die zullen worden verricht** met het oog op het aanmaken en afgeven van het digitale EU-COVID-certificaat. De Autoriteit is van mening dat een **dergelijk gebruik van het nationale identificatienummer legitiem is** en het mogelijk maakt het beginsel van eenmalige gegevensverzameling toe te passen. Zij wijst er echter op dat **dit identificatienummer niet op het digitale EU-COVID-certificaat mag worden vermeld**. Het ontwerp van samenwerkingsakkoord moet worden herzien om er deze verduidelijking in op te nemen⁸.

⁸ De Autoriteit herinnert eraan dat unieke identificatienummers een bijzondere bescherming genieten. Artikel 87 van de AVG bepaalt dat de lidstaten die een nationaal identificatienummer vaststellen, er moeten over waken dat dit alleen wordt gebruikt met passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene. Zoals de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (CBPL), voorganger in rechte van de Autoriteit, reeds eerder heeft benadrukt, impliceren dergelijke waarborgen:

- dat het gebruik van een algemeen identificatienummer beperkt wordt tot de gevallen waarin dit strikt noodzakelijk is, aangezien het risico's impliceert inzake koppeling van bestanden,
- dat de doeleinden duidelijk en expliciet worden gepreciseerd zodat men de beoogde soorten verwerkingen kan vermoeden

30. Artikel 11 § 2 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang **bepaalt de bronnen waaruit de in artikel 11 § 1, bedoelde gegevens worden verzameld**. Met deze bepaling wordt beoogd **transparantie te waarborgen ten aanzien van de indirecte verzameling van persoonsgegevens** die plaatsvindt in het kader van de verificatie, het aanmaken en de afgifte van het digitale EU-COVID-certificaat. **De Autoriteit neemt hiervan nota**.
31. Artikel 11 § 3 van het samenwerkingsakkoord bepaalt "*Voor zover noodzakelijk voor het opmaken en afgeven van het digitaal EU-COVID-certificaat bedoeld in artikel 1, 8°, aan de houders van een vaccinatiecertificaat, testcertificaat of herstelcertificaat, hebben de verwerkingsverantwoordelijken, voor de uitoefening van hun wettelijke opdrachten in dit samenwerkingsakkoord bepaald, toegang tot de gegevens bedoeld in artikel 3, eerste lid, 1°, 2° en 5°[de namen en voornamen, geboorteplaats en -datum en hoofdverblijfplaats], en tweede lid [De opeenvolgende wijzigingen van de in het eerste lid bedoelde gegevens, met uitzondering van de in 17° bedoelde wijziging, en de datum waarop zij van kracht zijn geworden, worden eveneens in het Rijksregister opgenomen], van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, onder voorbehoud van het verkrijgen van een machtiging bedoeld in artikel 5, zelfde wet [machtiging van de Minister van Binnenlandse Zaken]*".
32. In de eerste plaats **benadrukt de Autoriteit dat deze bepaling overbodig lijkt omdat artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 de Belgische overheidsinstanties reeds de mogelijkheid biedt de minister van Binnenlandse Zaken om machtiging te verzoeken voor de toegang tot informatie waarvan zij krachtens een wet, decreet of ordonnantie, kennis mogen nemen**. Zo kunnen de met de afgifte van vaccinatie-, test- en herstelcertificaten belaste autoriteiten de minister om machtiging verzoeken om toegang te krijgen tot de in artikel 3, eerste tot en met derde lid, bedoelde gegevens, voor zover dat voor de vervulling van hun taak noodzakelijk is. **Hoewel de auteurs van het ontwerp van samenwerkingsakkoord deze bepaling handhaven, benadrukt de Autoriteit dat het niet noodzakelijk is dat de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de afgifte van vaccinatie-, test- en herstelcertificaten toegang hebben tot informatie over de geboorteplaats**. De bepaling moet dus worden herzien om de toegang tot deze informatie uit te sluiten, zo niet kan deze bepaling in strijd worden geacht met het door de AVG bekrachtigd beginsel van minimale gegevensverwerking.

-
- dat de bewaartermijn van dat nummer en de eventuele mededelingen ervan aan derden eveneens worden omkaderd,
 - dat de technische en organisatorische maatregelen het beveiligd gebruik passend omkaderen en
 - dat de niet-naleving van de bepalingen die het gebruik omkaderen gesanctioneerd worden met effectieve, proportionele en ontraddende sancties.

- *In het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang wordt herinnerd aan de verplichting om passende technische en operationele maatregelen te nemen overeenkomstig artikel 32 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming*

33. Artikel 16 § 1 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang bepaalt « *wat betreft het opmaken en de afgifte van de certificaten zoals bedoeld in artikel 9 passende technische en organisatorische maatregelen overeenkomstig artikel 32 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming om een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen. Deze maatregelen worden nader bepaald door middel van een protocolakkoord* ».

34. Door enkel de verplichting te herhalen om overeenkomstig artikel 32 van de beschermingsrichtlijn passende technische en operationele maatregelen te nemen om een op de risico's afgestemd beschermingsniveau te waarborgen, **biedt deze bepaling geen juridische meerwaarde ten opzicht van de AVG en schendt zij bovendien het verbod op overschrijving van de AVG⁹. Dit moet daarom worden geschrapt.**

B. BETREFFENDE HET KADER VOOR DE VERWERKING VAN PERSOONSGEGEVENS VOOR DE AFGIFTE EN DE VERIFICATIE VAN EEN "COVID SAFE TICKET"

35. Verordening 2021/953 regelt alleen de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de afgifte en verificatie van interoperabele vaccinatie-, test- en herstelcertificaten om de uitoefening van het recht op vrij verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te vergemakkelijken. In overweging 48 wordt evenwel het volgende uitgelegd « *De lidstaten mogen persoonsgegevens voor andere doeleinden verwerken indien de rechtsgrondslag voor verwerking van dergelijke gegevens voor andere doeleinden, met inbegrip van de daarmee samenhangende bewaartermijnen, wordt geboden door het nationale recht, dat in overeenstemming moet zijn met het Unierecht inzake gegevensbescherming en de beginselen van doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid, en dat specifieke bepalingen moet bevatten waarin duidelijk de reikwijdte en omvang van de verwerking, het specifieke doel dat wordt beoogd, de categorieën entiteiten die het certificaat kunnen controleren en de relevante waarborgen ter voorkoming van discriminatie en misbruik worden vastgesteld, rekening houdend met de risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen. Wanneer het certificaat voor niet-*

⁹Ter herinnering, en zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie consequent in zijn vaste rechtspraak heeft geoordeeld, houdt de rechtstreekse toepasselijkheid van Europese verordeningen een verbod in op een overschrijving ervan in nationaal recht, omdat een dergelijke procedure "een dubbelzinnigheid kan inhouden met betrekking tot zowel de juridische aard van de toepasselijke bepalingen als het tijdstip van de inwerkingtreding ervan" (HvJ-EU, 7 februari 1973, Commissie vs. Italië (C-39/72), Jurisprudentie, 1973, blz. 101, § 17). Zie ook en met name HJEU, 10 oktober 1973 Fratelli Variola S.p.A. vs. Amministrazione italiana delle Finanze (C-34/73), Jurisprudentie, 1973, blz. 981, § 11; HvJ-EU, 31 januari 1978, Ratelli Zerbone Snc vs. Amministrazione delle finanze dello Stato, Jurisprudentie (C-94/77), 1978, blz. 99 §§ 24-26.

medische doeleinden wordt gebruikt, mogen persoonsgegevens waartoe tijdens het verificatieproces toegang is verkregen, niet worden bewaard, zoals in deze verordening is bepaald »¹⁰.

36. **Met het ontwerp van samenwerkingsakkoord wordt beoogd de rechtsgrondslag te creëren om het nationale gebruik van het digitale EU-COVID-certificaat voor een ander doel dan dat van Verordening 2021/953 toe te staan.** Zoals vermeld in de algemene toelichting bij het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang, heeft het Overlegcomité besloten **de toegang tot proefprojecten (vanaf de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord) en massa-evenementen (vanaf 13 augustus) te organiseren op basis van het Covid Safe Ticket.**

37. De algemene toelichting wijst op het volgende *"Het Covid Safe Ticket is het resultaat van de lezing van het digitaal EU-COVID-certificaat middels de COVIDScan-applicatie teneinde de toegang tot een proef- en pilootproject of massa-evenement in de context van de COVID-19 pandemie te regelen"*. In beginsel zullen alleen personen die in het bezit zijn van een (minder dan 72 uur oud) test- of herstellvaccinatiecertificaat toegang krijgen tot massa¹¹-evenementen of proefprojecten, tenzij de organisatoren van deze evenementen hebben voorzien in de mogelijkheid van tests ter plaatse met erkende snelle antigeendetectietests¹².

38. Het Covid Safe Ticket kan rechtstreeks door de houder worden gegenereerd in de CovidSafe-toepassing (op basis van het digitale EU-Covid-certificaat) of het kan rechtstreeks worden gegenereerd bij het lezen van het digitale EU-Covid-certificaat (elektronische of papieren versie) door de CovidScan-toepassing. In ieder geval kan het Covid Safe Ticket alleen worden gecontroleerd door de CovidScan-toepassing. Het Covid Safe Ticket zal alleen de informatie bevatten dat de houder al dan niet toegang heeft tot het evenement.

❖ ***Over het beginsel en de toelaatbaarheid van het Covid Safe Ticket met betrekking tot het recht op privacy***

39. Allereerst benadrukt de Autoriteit de **bijzonder gevoelige en nooit eerder geziene aard van het Covid Safe Ticket** dat een **controlemechanisme** is dat de **toegang tot bepaalde plaatsen of evenementen afhankelijk wil maken van de overlegging van een bewijs van de gezondheidstoestand van personen**. De Autoriteit is van mening dat de toegang tot een plaats in beginsel niet afhankelijk kan worden gesteld van de openbaarmaking van gevoelige informatie, zoals die met betrekking tot de gezondheidstoestand van personen. Dit geldt zelfs voor plaatsen die geen

¹⁰ Overweging 48 van de verordening 2021/953.

¹¹ Artikel 12 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang.

¹² Artikel 12 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang en artikel 7 van het ontwerp van uitvoerend samenwerkingsakkoord.

verband houden met het dagelijks leven, zoals plaatsen waar " massa-evenementen" plaatsvinden. De mogelijkheid om toegang te krijgen tot sociale ontmoetingsplaatsen zonder dat men zijn gezondheidstoestand moet aantonen, maakt immers deel uit van de individuele vrijheden van de betrokken personen. Meer in het algemeen schendt de invoering van het Covid Safe Ticket verschillende fundamentele rechten en vrijheden : Het recht op bescherming van persoonsgegevens, de vrijheid van verkeer, het recht op cultuur of de vrijheid om in te stemmen met een medische behandeling. **Rechten en vrijheden zijn uiteraard niet absoluut en kunnen worden beperkt indien dat in een democratische samenleving nodig is om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken**, in dit geval de bescherming van de volksgezondheid. Daarom moet een **redelijke grens worden getrokken tussen wat tot de individuele vrijheid en verantwoordelijkheid behoort en wat tot de sociale controle kan behoren**; er moet op worden toegezien dat de grondrechten en fundamentele vrijheden alleen worden beperkt als dat strikt noodzakelijk is en in verhouding staat tot het nagestreefde doel van algemeen belang. In deze beoordeling **benadrukt de Autoriteit dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan het reële risico van het ontstaan van een "gewenning"** dat ertoe zou kunnen leiden dat wij in de toekomst aanvaarden dat de toegang tot bepaalde plaatsen (met inbegrip van plaatsen van het dagelijks leven) afhankelijk wordt gesteld van de overlegging van bewijsstukken waaruit blijkt dat de betrokkene geen drager is van infectieziekten (andere dan Covid) of dat hij of zij geen andere pathologieën heeft. De Autoriteit vestigt er de aandacht op dat moet worden vermeden dat de oplossing die wordt ingevoerd om toegang te verlenen tot bepaalde plaatsen of evenementen, leidt tot een verschuiving in de richting van een gecontroleerde samenleving.

40. In ieder geval herinnert de Autoriteit eraan dat inmenging in het recht op eerbiediging van de bescherming van persoonsgegevens, met name wanneer die inmenging aanzienlijk is, zoals in het geval van de invoering van het Covid Safe Ticket, **alleen is toegestaan indien zij noodzakelijk is en in verhouding staat tot de daarmee nagestreefde doelstelling(en)**.

41. Ter herinnering: de verwerking van persoonsgegevens wordt als **noodzakelijk** beschouwd indien zij de **minst ingrijpende maatregel vormt om het ermee nagestreefde doel (algemeen belang) te bereiken**. Daarom is het dus noodzakelijk:

- Ten eerste, dat met de gegevensverwerking daadwerkelijk het beoogde doel kan worden bereikt. Derhalve moet op basis van feitelijke en objectieve elementen worden aangetoond dat de verwerking van persoonsgegevens **doeltreffend** is om het beoogde doel te bereiken;
- Ten tweede, dat deze verwerking van persoonsgegevens **de minst ingrijpende maatregel** is met betrekking tot het recht op privacy. Dit betekent dat indien het mogelijk is het beoogde doel te bereiken met een maatregel die minder ingrijpt in het recht op bescherming van de

persoonlijke levenssfeer of van persoonsgegevens, de eerste beoogde gegevensverwerking niet ingevoerd mag worden. **Dit vereist een gedetailleerde beschrijving en de mogelijkheid om met feitelijk en objectief bewijsmateriaal aan te tonen waarom andere, minder ingrijpende maatregelen niet volstaan om het gewenste doel te bereiken.**

42. Indien de noodzaak van de verwerking van persoonsgegevens is aangetoond, moet nog worden aangetoond dat de verwerking **evenredig is (in de strikte zin)** met het beoogde doel, d.w.z. dat er **een juist evenwicht moet worden gevonden tussen de verschillende belangen die op het spel staan en de rechten en vrijheden van de betrokkenen**. Met andere woorden, er moet een evenwicht zijn tussen de inmenging in het recht op persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens en het doel - dat daadwerkelijk kan worden bereikt - waarvoor de verwerking wordt verricht. De voordelen van de gegevensverwerking in kwestie moeten dus opwegen tegen de nadelen voor de betrokkenen. Ook hier moet kunnen worden aangetoond dat deze analyse is uitgevoerd voordat de verwerking wordt uitgevoerd.
43. De Autoriteit merkt op dat **noch uit de algemene toelichting, noch uit de opmerkingen bij de artikelen van het ontwerp van samenwerkingsakkoord blijkt dat de invoering van het Covid Safe Ticket om de toegang tot massa-evenementen en proefprojecten te regelen, een strikt noodzakelijke en evenredige maatregel is om de nagestreefde doelstelling te bereiken**. De Autoriteit wijst er tevens op dat noch in de algemene toelichting, noch in de opmerkingen bij de artikelen uitdrukkelijk de doelstelling van algemeen belang wordt geformuleerd die met de invoering van het Covid Safe Ticket wordt nagestreefd. Zeker in de huidige context begrijpt de Autoriteit dat het de bedoeling is om de organisatie van massa-evenementen, en daarvoor proefprojecten, mogelijk te maken en tegelijkertijd te voorkomen dat dit leidt tot een verzadiging van ziekenhuizen en intensive care-afdelingen. **Deze doelstelling moet echter uitdrukkelijk worden vermeld in het ontwerp**, of althans in de algemene toelichting ervan. **Om de door de invoering van het Covid Safe Ticket veroorzaakte inmenging in de grondrechten toelaatbaar te maken, moeten de auteurs van het ontwerp bovendien met feitelijke en concrete elementen aantonen dat (1) het Covid Safe Ticket dit doel daadwerkelijk bereikt, (2) dat er geen minder ingrijpende middelen zijn om dit te bereiken, en (3) dat de voordelen van de regeling opwegen tegen de nadelen en risico's** (waaronder het risico van gewenning en sociale normalisering van handelingen die inbreuk maken op de grondrechten, en het risico op een verschuiving richting gecontroleerde samenleving, die de regeling met **zich meebrengt**). Op dit moment is dit niet aangetoond. De Autoriteit is van oordeel dat, indien de auteurs de noodzaak en evenredigheid van het Covid Safe Ticket konden rechtvaardigen, **deze rechtvaardiging in de algemene toelichting bij het ontwerp moet worden opgenomen en moet worden gepubliceerd om de voor democratische controle noodzakelijke transparantie te waarborgen**.

44. De Autoriteit begrijpt echter dat het gebruik van het Covid Safe Ticket in proefprojecten juist bedoeld is om het nut en de relevantie van een dergelijk systeem te analyseren teneinde te voorkomen dat de organisatie van massa-evenementen leidt tot een toename van het aantal ziekenhuisopnames die een bedreiging zou vormen voor de goede werking van de gezondheidszorg. De Autoriteit kan derhalve aanvaarden dat het gebruik van het Covid Safe Ticket in het kader van dergelijke proefprojecten kan plaatsvinden, ook al kunnen de autoriteiten nog niet aantonen dat het Covid Safe Ticket daadwerkelijk de doelstelling bereikt die met de invoering van dit systeem wordt beoogd. **Het ontwerp van samenwerkingsakkoord moet echter 1) een onderscheid maken tussen het gebruik van het Covid Safe Ticket in het kader van proefprojecten en het gebruik van dit middel in het kader van grootschalige evenementen, en 2) de inwerkingtreding van het Covid Safe Ticket moet afhankelijk zijn van het door de autoriteiten geleverd bewijs van het nut van het Covid Safe Ticket (dat kan worden geleverd door de ervaring met de proefprojecten), maar ook van de noodzaak en evenredigheid ervan .**

45. In ieder geval merkt de Autoriteit op dat het begrip "proefproject" te ruim is gedefinieerd, zonder dat er een expliciet verband wordt gelegd met het begrip "massa-evenement". In ieder geval merkt de Autoriteit op dat **het begrip "proefproject" te ruim is gedefinieerd, zonder dat er een expliciet verband wordt gelegd met het begrip " massa-evenement"**.

46. Voorts herinnert de Autoriteit eraan dat, **naast de vereisten van noodzakelijkheid en evenredigheid**, elke inmenging in het recht op bescherming van persoonsgegevens moet worden omkaderd **door een voldoende duidelijke en nauwkeurige norm, waarvan de toepassing door de betrokkenen kan worden voorzien.**

❖ ***Over de waarborgen die nodig zijn om elk risico op misbruik te voorkomen en de voorspelbaarheid en evenredigheid te waarborgen van de inmenging die wordt veroorzaakt door de invoering van een Covid Safe Ticket***

47. De Autoriteit benadrukt dat het gebruik van een Covid Safe Ticket in ieder geval slechts als evenredig kan worden beschouwd indien het strikt **beperkt is in de tijd en alleen wordt gebruikt om de toegang tot massa-evenementen te reguleren**, met uitsluiting van gebruik om de toegang tot plaatsen of evenementen van het dagelijks leven te reguleren. **De Autoriteit stelt vast dat dit het geval is¹³.**

¹³ Zie artikel 33 § 1, 3° van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang dat bepaalt *"De bepalingen van Titel I tem Titel VII van dit samenwerkingsakkoord hebben uitwerking met ingang van vanaf de inwerkingtreding van dit samenwerkingsakkoord tot en met 30 september 2021 voor wat betreft het genereren en het gebruik van het Covid Safe Ticket"*. Zie artikel 12 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang, waarin wordt bepaald dat alleen van bezoekers van massa-evenementen of proefprojecten kan worden verlangd dat zij een Covid Safe-Ticket overleggen. Artikel 12 § 3 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang dat de gegevens die zijn opgenomen om het digitaal EU-COVID-

48. De Autoriteit is evenwel van oordeel dat het risico bestaat dat het Covid Safe Ticket de facto (illegaal) wordt geëist in andere contexten (bv. door een restaurant, een bioscoop of een theater) dan die waarop het ontwerp van samenwerkingsakkoord betrekking heeft. Dit risico wordt nog vergroot door het feit dat mensen waarschijnlijk gewend raken aan het bestaan van het Covid Safe Ticket. In dit verband acht de Autoriteit het van essentieel belang **dat wordt voorzien in garanties om te voorkomen dat personen wordt gevraagd een Covid Safe Ticket over te leggen in andere omstandigheden dan die waarin het ontwerp van samenwerkingsakkoord voorziet**. In het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang is reeds bepaald dat geen enkele autoriteit, onderneming of particulier het gebruik van het Covid Safe Ticket mag opleggen, behalve onder de in het samenwerkingsakkoord bepaalde voorwaarden, op straffe van bestraffing volgens de regels van het gemeene recht (artikel 17, § 4, van het ontwerp). **Gezien het reële risico op gewenning, dat het gebruik van het Covid Safe Ticket met zich meebrengt, acht de Autoriteit het noodzakelijk elk onrechtmatig verzoek om het Covid Safe Ticket voor te leggen, te bestraffen**, als waarborg voor de rechten en vrijheden van de betrokken personen. Voorts is de Autoriteit van oordeel dat **de Staat**, ter nakoming van zijn positieve verplichting om personen te beschermen tegen inbreuken op hun persoonlijke levenssfeer, **moet meedelen dat het belangrijk is het Covid Safe Ticket alleen te gebruiken in de gevallen die in het ontwerp van samenwerkingsakkoord worden genoemd**, namelijk massa-evenementen en proefprojecten. Dergelijke informatie voor de burgers zou een maatregel zijn om ervoor te zorgen dat hun rechten daadwerkelijk worden geëerbiedigd.

49. De Autoriteit stelt overigens vast dat **het ontwerp van samenwerkingsakkoord het begrip massa-evenement zeer breed definieert als "[sic] een grootschalig evenement dat plaatsvindt overeenkomstig de bijzondere modaliteiten betreffende hun organisatie en de te nemen veiligheidsmaatregelen zoals bepaald in het geldende besluit houdende de maatregelen van bestuurlijke politie om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken en waarbij de toegang zal worden geregeld op grond van een Covid Safe Ticket of op grond van bijkomende maatregelen"**¹⁴. **In deze definitie wordt niet gespecificeerd of omkaderd wat wordt bedoeld met een "massa" van individuen** Vanaf welk punt wordt een evenement een "massa-evenement" in de context van de Covid Safe Ticket-toepassing? Moet het evenement 100, 1000, 10.000 of 100.000 mensen bijeenbrengen om als een "massa-evenement" te worden beschouwd? **Het antwoord op deze vraag is van fundamenteel belang voor de beoordeling van de evenredigheid van de door de invoering van een Covid Safe Ticket veroorzaakte inmenging in de grondrechten, alsook voor het waarborgen van de voorspelbaarheid van de regelgeving die dit omkaderd.** De auteur van het ontwerp moeten derhalve in het samenwerkingsakkoord van wetgevende rang zelf

certificaat uitsluitend mogen worden verwerkt "met het oog op het regelen van de toegang tot proef-en pilootprojecten en massa-evenementen en de verificatie van de op het Covid Safe Ticket getoonde gegevens ».

¹⁴ Artikel 1, 19 ° van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang.

bepalen wat moet worden verstaan onder " massa-evenement" zonder de definitie van dit begrip te delegeren aan de minister van Binnenlandse Zaken.

50. Artikel 7 § 3 van het uitvoerend samenwerkingsakkoord bepaalt: "*Bezoekers die meerdere dagen het proef-en pilootproject of het massa-evenement bezoeken, moeten, telkens wanneer zij het terrein van het proef- en pilootproject of het massa-evenement verlaten, opnieuw een geldig Covid Safe Ticket aanbieden om het voornoemde terrein opnieuw te kunnen betreden*" (het is de Autoriteit die onderlijnt). De Autoriteit ziet niet in waarom het Covid Safe Ticket moet worden voorgelegd om een plaats te verlaten. In antwoord op een bijkomende vraag om informatie, bevestigde de afgevaardigde van de minister het volgende: "*Het Covid Safe Ticket dient niet te worden getoond bij het verlaten van het terrein, maar enkel bij het betreden ervan. Wanneer een persoon het terrein echter verlaat, zal hij bij het opnieuw binnentreden van het terrein opnieuw het Covid Safe Ticket dienen te tonen*".
- Article 7 § 3 van het uitvoerend samenwerkingsakkoord moet worden aangepast om deze vereiste daarin op te nemen .**

51. Het is de bedoeling dat het Covid Safe Ticket **enkel de volgende gegevens bevat en weergeeft** "*1° de aanduiding of de houder, in zijn hoedanigheid van bezoeker van een massa-evenement of een proef-of pilootproject, de toegang tot het massa-evenement of proef- en pilootproject mag worden toegestaan of dient te worden geweigerd [en] 2° identiteitsgegevens van de houder, met name de naam en voornaam*"¹⁵. **Ten eerste merkt de Autoriteit op dat de gekozen optie om alleen deze gegevens op het Covid Safe Ticket op te nemen en weer te geven, het mogelijk maakt te voldoen aan het beginsel van de minimale gegevensverwerking.** De Autoriteit benadrukt echter **dat het beginsel van de minimale gegevensverwerking, gekoppeld aan de eis van voorspelbaarheid van de norm, vereist dat identiteitsgegevens uitputtend worden gedefinieerd** in het samenwerkingsakkoord van wetgevende rang. Het **woord "notamment" in de Franse versie moet dus uit artikel 13 § 2 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord worden geschrapt.** In de Nederlandse versie moeten de woorden " met name " worden vervangen door " namelijk " of "door". Voor de authenticatie van het Covid Safe Ticket volstaat het de naam en de achternaam op het Covid Safe Ticket te vergelijken met soortgelijke gegevens op de identiteitskaart van de houder van het Covid Safe Ticket. **Artikel 13 § 2 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord en artikel 3 van het ontwerp van uitvoerend samenwerkingsakkoord moeten worden herzien om te voldoen aan het beginsel van de minimale gegevensverwerking en het voorspelbaarheidsvereiste van de norm.**

52. Artikel 14 § 2 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang bepaalt "*De gegevens bedoeld in artikel 13, § 2 [te weten : genereren van het Covid Safe Ticket] worden onmiddellijk*

¹⁵ Artikel 13, §2 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang (het is de Autoriteit die onderlijnt).

verwijderd na de verwerking bedoeld in artikel 13, § 1 [te weten: genereren van het Covid Safe Ticket]" De Autoriteit begrijpt dat **deze bepaling de organisatoren van proefprojecten of massa-evenementen verbiedt de gegevens op het Covid Safe Ticket te bewaren en dat deze gegevens niet in een (al dan niet gecentraliseerde) gegevensbank worden opgeslagen. De Autoriteit dringt erop aan dat in het ontwerp van samenwerkingsakkoord uitdrukkelijk wordt geformuleerd en ook gespecificeerd dat het strikt verboden is gegevens te bewaren in het Covid Safe Ticket..**

53. Voorts merkt de Autoriteit nog op dat artikel 16 § 2 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord het volgende aangeeft «*De bevoegde gefedereerde entiteiten of de door de bevoegde gefedereerde entiteiten aangeduide agentschappen en Sciensano zullen, wat betreft het Covid Safe Ticket, voldoen aan de principes van gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen zoals bepaald in artikel 25 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Deze principes zullen nader worden uitgewerkt door middel van een protocolakkoord*». . Door slechts de verplichting te herhalen om de beginselen van gegevensbescherming by design en by default in acht te nemen, die bij artikel 25 van de AVG zijn opgelegd, **biedt deze bepaling geen juridische meerwaarde ten opzichte van de AVG en schendt zij bovendien het verbod op overschrijving van de AVG. Het moet daarom worden geschrapt**¹⁶. De Autoriteit merkt op dat artikel 17 § 3 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang een soortgelijke bepaling bevat, «*De COVIDScan-applicatie en diens modules respecteren de principes vervat in artikels 5 en 25 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming*». **Deze bepaling moet om dezelfde redenen geschrapt worden.**

54. Ten slotte wordt in de ontwerpen van samenwerkingsakkoord bepaald dat indien de persoon die toegang wenst tot een massa-evenement of proefproject geen Covid Safe Ticket voorlegt dat hem/haar toegang verleent tot het evenement, hij/zij toch toegang zal krijgen tot het evenement "tenzij de houder bijkomende maatregelen *ondergaat zoals bepaald in een uitvoerend samenwerkingsakkoord zoals bedoeld bij artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en voor zover deze voorzien zijn door de organisator van deze evenementen*" (artikel 12 § 2 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang). In artikel 7 van het ontwerp van uitvoerend samenwerkingsakkoord wordt gepreciseerd dat deze aanvullende maatregelen bestaat uit mogelijkheid om op de plaats van het evenement "nieuwe erkende snelle-antigeentesten voor de betrokken bezoekers te organiseren en deze te laten afnemen

¹⁶Ter herinnering, en zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie consequent in zijn vaste rechtspraak heeft geoordeeld, houdt de rechtstreekse toepasselijkheid van Europese verordeningen een verbod in op een overschrijving ervan in nationaal recht, omdat een dergelijke procedure "een dubbelzinnigheid kan inhouden met betrekking tot zowel de juridische aard van de toepasselijke bepalingen als het tijdstip van de inwerkingtreding ervan" (HvJ-EU, 7 februari 1973, Commissie vs. Italië (C-39/72), Jurisprudentie, 1973, blz. 101, § 17). Zie ook en met name HJEU, 10 oktober 1973 Fratelli Variola S.p.A. vs. Amministrazione italiana delle Finanze (C-34/73), Jurisprudentie, 1973, blz. 981, § 11; HvJ-EU, 31 januari 1978, Ratelli Zerbone Snc vs. Amministrazione delle finanze dello Stato, Jurisprudentie (C-94/77), 1978, blz. 99, §§ 24-26.

door wettelijk bevoegde professionelen ». . **De Autoriteit is van mening dat deze mogelijkheid bijdraagt tot de evenredigheid van het Covid Safe Ticket.**

C. BETREFFENDE HET KADER VOOR DE VERWERKING VAN PERSOONSgegevens IN HET KADER VAN HET INZAMELEN VAN DE PLF

55. Artikel 21 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken verplicht de reizigers een PLF formulier in te vullen vooraleer de reis aan te vatten. Deze verplichting brengt met zich mee dat op grote schaal persoonsgegevens worden verzameld met het oog op bewaking en toezicht, **hetgeen een aanzienlijke aantasting van de rechten en vrijheden van de betrokken personen vormt.**

56. De Autoriteit herinnert er in dit verband **aan dat** elke inmenging in het recht op eerbiediging van de bescherming van persoonsgegevens, en al zeker wanneer het gaat om een aanzienlijke inmenging, alleen **is toegestaan indien zij noodzakelijk is en in verhouding staat tot het nagestreefde doel (of de nagestreefde doelen) en indien zij wordt omkaderd door een norm die voldoende duidelijk en nauwkeurig is en waarvan de toepassing voor de betrokken personen dus te voorzien is.**¹⁷ Krachtens artikel 22 van de Belgische Grondwet moeten de **"wezenlijke elementen " van de gegevensverwerking**¹⁸ **die een publieke inmenging in het recht op** privacy veroorzaakt door middel van een formele wettelijke norm (wet, decreet of ordonnantie) worden vastgesteld.¹⁹ Wanneer de verwerking van persoonsgegevens een wezenlijke aantasting van de rechten en vrijheden van de betrokkenen betekent, wat hier het geval is, moeten de volgende **essentiële elementen worden vastgelegd in een regel die door een democratisch verkozen besluitvormende vergadering wordt aangenomen:**

- de welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde **doeleinden** van de verwerkingen van persoonsgegevens en
- de aanwijzing van **de verwerkingsverantwoordelijke.** ;
- de **(categorieën van) verwerkte persoonsgegevens** die ter zake dienend en niet buitensporig zijn;
- de **categorieën van betrokkenen** wier persoonsgegevens worden verwerkt;
- de **categorieën van ontvangers** van de persoonsgegevens (evenals de voorwaarden waaronder zij de gegevens ontvangen en de redenen daarvoor);
- de **maximumbewaartermijn** van de geregistreeerde persoonsgegevens.

¹⁷ De betrokkenen moeten bij het lezen van dergelijke norm een duidelijk zicht krijgen op de verwerking(en) die met hun gegevens word(t)(en) uitgevoerd en voor welke doeleinde en onder welke omstandigheden de gegevensverwerking is toegestaan.

¹⁸ In het licht van de Belgische grondwettelijke vereisten is het noodzakelijk dat deze norm van wetgevende aard is.

¹⁹ Zie DEGRAVE, E., "L'égouvernement et la protection de la vie privée – *Légalité, transparence et contrôle*", *Collection du CRIDS*, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie o.m.: EHRM, arrest Rotaru *c. Roumania*, 4 mei 2000). Zie ook enkele arresten van het Grondwettelijk Hof: Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26).

57. Zoals de Raad van State in zijn advies 68.978 van 16 maart 2021 opmerkte, is de verplichting om een PLF in te vullen momenteel opgenomen in het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 en is er dus momenteel geen norm van wetgevende rang die de essentiële elementen van het verzamelen van gegevens via het PLF en de registratie ervan in de PLF-databank vastlegt. De Raad van State stelde dat deze tekortkoming moet worden verholpen door in een formele wettelijke norm met de nodige nauwkeurigheid de essentiële elementen te omschrijven van het verzamelen van de via het PLF verstrekte gegevens en de daaropvolgende verwerking van deze gegevens, met inbegrip van de opnemings ervan in de PLF-databank en de identificatie van de personen die gemachtigd zijn om er toegang toe te hebben en onder welke voorwaarden. Uit de algemene toelichting bij het **ontwerp van samenwerkingsakkoord blijkt dat zij de passende rechtsgrondslag wil bieden voor het verzamelen van persoonsgegevens via het PLF en de integratie van die gegevens in de PLF-databank.**
58. Zoals in de algemene toelichting bij het ontwerp wordt benadrukt, vormt **een samenwerkingsakkoord** in de zin van artikel 92bis van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen van 8 augustus 1980, **voor zover deze bij wet, decreet of ordonnantie is bekrachtigd, een adequaat formeel wetgevingsinstrument** om de verwerking van persoonsgegevens te regelen. Uiteraard moet het ontwerp van samenwerkingsakkoord ook inhoudelijk tegemoet komen aan de **vereisten van duidelijkheid en voorzienbaarheid van de norm zodat** de betrokkenen wiens gegevens daartoe worden verwerkt een duidelijk zicht te krijgen op de verwerkingen die zullen worden uitgevoerd en onder welke omstandigheden deze zijn toegestaan.
59. Artikel 19 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang bepaalt *"De bepalingen van Titel VIII zijn van toepassing telkens en zolang door of krachtens een wet inzake bestuurlijke politie, reizigers verplicht zijn het PLF in te vullen"*. In de toelichting bij deze bepaling staat dat de bepalingen van het samenwerkingsakkoord betreffende het PLF bedoeld zijn om te worden toegepast telkens wanneer en zolang de verplichting tot het nakomen van een PLF wordt opgelegd door een bestuurlijke politiemaatregel genomen bij of krachtens een wet, met dien verstande dat zij voor het eerst zullen worden toegepast in het kader van de huidige strijd tegen Covid. **De Autoriteit benadrukt dat een dergelijke procedure**, die erop gericht is een rechtskader te scheppen voor toekomstige gegevensverwerkingen die nog niet voldoende bepaald zijn, **in beginsel niet kan worden aanvaard omdat het zeer moeilijk wordt een voldoende duidelijk en voorspelbaar normatief kader voor de betrokkenen te scheppen**²⁰. Het is waar dat sommige van de essentiële elementen van de verwerking van het verzamelen van gegevens via een PLF en de integratie ervan in de PLF-databank dezelfde kunnen zijn, ongeacht de volksgezondheidsredenen waarom het invullen van

²⁰ Zie ook het advies 24/2021 van 2 maart 2021 betreffende voorontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie.

het PLF verplicht is. Een voorbeeld is de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke. Anderzijds kunnen andere essentiële elementen, zoals de categorieën gegevens die moeten worden verzameld of de bewaartermijnen, variëren naargelang van het doel en de omstandigheden die het verplicht invullen van het PLF rechtvaardigen. Daarom moet **het ontwerp van samenwerkingsakkoord** beperkt blijven tot het **regelen van de verwerking van PLF-gegevens in het kader van de bestrijding van COVID**, met inachtneming van de vereiste voorspelbaarheid en het evenredigheidsbeginsel. **Artikel 19 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang zal derhalve worden geschrapt**, omdat het anders een soort "blanco cheque" zal zijn waarmee het verzamelen en gebruiken van PLF-gegevens door de autoriteiten wordt toegestaan zonder dat die verwerking nauwkeurig en voldoende voorspelbaar voor de betrokkenen wordt geregeld. De Autoriteit merkt voorts op dat verscheidene bepalingen van het ontwerp van samenwerkingsakkoord, met name deze die het doeleinde en de ontvangers van de gegevens bepalen, thans dergelijke "blanco cheques" vormen (zie hieronder).

60. Artikel 22 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord bepaalt: *"De verwerking van de persoonsgegevens die opgenomen zijn in de PLF-gegevensbank beoogt de volgende doelstellingen:*

- a) de doelstellingen vastgelegd door of krachtens samenwerkingsakkoorden, wetten, decreten, ordonnanties die betrekking hebben op de verwerking van PLF gegevens ;*
- b) de doelstellingen van internationale akkoorden of beslissingen, die vervat zijn in het Internationaal Gezondheidsreglement van de Wereld Gezondheidsorganisatie en in het Besluit nr. 1082/2013/EU ».*

61. De Autoriteit herhaalt dat artikel 5.1.b) van de AVG oplegt dat *"persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verzameld"*. **De Autoriteit stelt vast dat zulks hier niet het geval is:** In artikel 22 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord worden de gerechtvaardigde doeleinden niet op een uitdrukkelijke en welbepaalde wijze omschreven. Uit **de algemene toelichting en de opmerkingen bij de artikelen maakt de Autoriteit echter op dat het verzamelen van PLF's en de opname ervan in de PLF-databank twee doelen dient:** (1) contacten op te volgen ingeval een persoon die met het openbaar vervoer heeft gereisd positief test op Sars-Cov-2 en (2) te weten waar reizigers vandaan komen om te kunnen nagaan of zij voldoen aan de verplichtingen (in termen van quarantaine en/of tests) die worden opgelegd na hun terugkeer uit een risicogebied. **Het ontwerp zal worden gewijzigd om er deze doeleinden uitdrukkelijk in op te nemen.**

62. Artikel 20 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord bepaalt de categorieën gegevens die het PLF zal inzamelen. Het betreft de volgende gegevenscategorieën:

- " 1° de identificatie- en contactgegevens van de betrokkene en van zijn medereizigers;*
- 2° de reisroute;*

3° de relevante informatie over de plaats(en) van verblijf binnen een bepaalde periode voor aankomst op het Belgisch grondgebied [*Vermelding van de wil van de betrokkene om in België te verblijven*];

4° de gebruikte vervoersmiddelen en de plaats(en) bezet in deze vervoersmiddelen;

5° de reden voor het verblijf in België;

6° de duur van het verblijf en de verblijfplaats(en) in België binnen een bepaalde periode na aankomst;

7° de informatie die toelaat om het risico op besmetting te evalueren".

63. Artikel 5.1.c) AVG bepaalt dat persoonsgegevens beperkt moeten zijn tot *wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (minimale gegevensverwerking)*. ».

64. **Het onderzoek van de verschillende categorieën gegevens in artikel 20 van het ontwerp in het licht van de doeleinden waarvoor de PLF's worden verzameld (en hun opname in de PLF-databank) brengt de Autoriteit tot een aantal opmerkingen :**

- Het is niet nodig de identificatie- en contactgegevens van medereizigers te verzamelen voor de nagestreefte doeleinden, tenzij zij niet verplicht zijn een PLF in te vullen (wat bijvoorbeeld het geval is voor minderjarigen). In antwoord op een verzoek om bijkomende informatie antwoordde de afgevaardigde van de minister als volgt " *Het betreft uiteraard niet de medereizigers die zelf een PLF moeten invullen. Het betreft bijvoorbeeld de kinderen die geen persoonlijke PLF dienen in te vullen en meereizen op de PLF van hun ouders/ een volwassene*. ». **Het ontwerp zal worden aangepast om te specificeren dat identificatie- en contactgegevens van medereizigers alleen moeten worden verstrekt indien deze medereizigers niet verplicht zijn om voor zichzelf een PLF in te vullen.**
- Met betrekking tot " de reisroute " en "*relevante informatie over de plaats(en) van verblijf binnen een bepaalde periode vóór aankomst op het Belgische grondgebied de vermelding van de wil van de betrokkene om in België te verblijven*":
 - ✓ De Autoriteit merkt op dat een coördinerend voegwoord ontbreekt tussen de woorden "*relevante informatie over de plaats(en) van verblijf binnen een bepaalde periode vóór aankomst op het Belgische grondgebied*" en "*de vermelding van de wil van de betrokkene om in België te verblijven*". Meer fundamenteel vraagt de Autoriteit zich *echter af waarom de vermelding van de wil van de betrokkene om in België te verblijven* is opgenomen in punt 3° van artikel 20 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord terwijl artikel

20, 6° van het ontwerp van samenwerkingsakkoord reeds handelt over de duur van het verblijf in België. Is dit geen dubbel gebruik?

- Met betrekking tot "*de reden voor het verblijf in België*" staat in de toelichting bij de artikelen "*Deze gegevens hebben betrekking op de categorie uitzonderingen zoals bijvoorbeeld de verplichte quarantaine en testafname. Dit geldt bij voorbeeld voor reizen die diplomaten in hun functie uitoefenen, matrozen, grensarbeiders, studenten, onderzoekers enz...*". Hoewel de Autoriteit begrijpt dat het belangrijk is de nodige informatie te verzamelen om te kunnen beoordelen of de reiziger op grond van de reisredenen kan worden vrijgesteld van bepaalde verplichtingen, **vereist het beginsel van gegevensminimalisering dat het PLF alleen de informatie verzamelt of de reiziger zich kan beroepen op een verblijfsreden** (en, zo ja, welke ?) **die hem van zijn verplichtingen vrijstelt**. Het is echter niet gerechtvaardigd van elke reiziger te verlangen dat hij de redenen voor zijn verblijf uiteenzet wanneer hij geen vrijstelling aanvraagt van de verplichtingen die aan reizigers worden opgelegd. **Dit moet in het ontwerp gepreciseerd worden.**
- Betreffende "*de duur van het verblijf en de verblijfplaats(en) in België binnen een bepaalde periode na aankomst*", rechtvaardigt het commentaar bij de artikelen deze gegevensverzameling als volgt : "*Deze vraag heeft te maken met de reisbestemming maar ook met de duurtijd van het verblijf omdat bepaalde maatregelen niet gelden voor een verblijf van minder dan 48 uur* ».
- ✓ De Autoriteit merkt op dat het verzamelen van informatie over **de verblijfplaatsen** niet wordt gemotiveerd in de toelichting bij de artikelen en dat dit niet blijkt uit het ontwerp. Deze verzameling zal derhalve worden afgeschaft, tenzij de auteurs de noodzaak en de evenredigheid ervan met de nagestreefde doeleinden rechtvaardigen.
- ✓ Voorts wijst de Autoriteit erop dat het minimaliseringsbeginsel vereist dat bij het verzamelen van informatie over **de verblijfsduur** alleen wordt nagegaan of de reiziger al dan niet meer dan 48 uur in België verblijft. **Het ontwerp moet dan ook in die zin worden aangepast.**

65. Artikel 21 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord bepaalt in fine dat de precieze via het PLF te verzamelen gegevens door de FOD Volksgezondheid worden bepaald, die het PLF-model op zijn website moet publiceren²¹. **De grondwettelijke beginselen inzake delegatie van**

²¹ Dit werd bevestigd door de afgevaardigde van de minister in een antwoord op een verzoek om nadere informatie : "*Ja. De dienst SANIPORT van de FOD Volksgezondheid bepaalt de precieze gegevens die in het PLF worden ingezameld* ».

bevoegdheden staan een dergelijke delegatie van een regelgevende bevoegdheid aan de administratie niet toe, die per definitie haar verantwoordelijkheid tegenover het Parlement niet op zich neemt. **Het ontwerp moet worden herzien om uitdrukkelijk te bepalen dat de precieze gegevens die via het PLF worden verzameld, door de Koning worden vastgesteld (in een koninklijk besluit) of in een uitvoerend samenwerkingsakkoord.** De Autoriteit herinnert eraan dat deze uitvoeringsbepalingen, waarin de precieze door het PLF verzamelde gegevens worden omschreven, voor advies aan haar zullen moeten worden voorgelegd voordat zij worden goedgekeurd (overeenkomstig artikel 36.4 van de AVG).

66. Artikel 23 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord wijst Saniport aan als "verwerkingsverantwoordelijke van de PLF-gegevens". De Autoriteit **neemt nota van deze aanwijzing**, maar herinnert eraan dat **de verwerkingsverantwoordelijke verantwoordelijk is voor een of meer verwerkingen, niet voor gegevens**. Zo is Saniport, een dienst van de FOD Volksgezondheid, verantwoordelijk voor de verwerking van de PLF-gegevens, de integratie ervan in de PLF-databank en het bijhouden van deze databank. **Artikel 23 moet in die zin worden aangepast.**
67. Artikel 24 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord bepaalt "*Saniport heeft toegang tot het Rijksregister, alsook het gebruik van het Rijksregisternummer, met het oog op de identificatie van de reizigers, onder voorbehoud van het verkrijgen van een machtiging voor de toegang tot het Rijksregister bedoeld in artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*". Zoals de Autoriteit hierboven reeds opmerkte, lijkt deze bepaling, betreffende het verlenen van toegang tot het Rijksregister mits machtiging van de minister van Binnenlandse Zaken, overbodig. Op grond van artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 kunnen de Belgische overheidsinstanties de minister van Binnenlandse Zaken reeds om machtiging verzoeken voor de toegang tot informatie waarvan zij krachtens een wet, een decreet of een verordening kennis mogen nemen. De machtiging tot het gebruik van het Rijksregisternummer laat Saniport daarentegen toe, om overeenkomstig artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983, af te zien van de machtiging van de Minister van Binnenlandse Zaken. **De Autoriteit neemt hiervan nota.**
68. Artikel 25 § 1 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord bepaalt de maximale bewaartermijn als volgt: "*De PLF-gegevens die verzameld worden door Saniport, mogen niet langer worden bewaard dan nodig voor de doeleinden waarvoor ze worden verwerkt. Ze worden vernietigd uiterlijk 28 kalenderdagen na de aankomst van de betrokkenen op het Belgisch grondgebied*". De Autoriteit merkt op dat **de eerste zin van deze bepaling geen toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de AVG** waarvan artikel 5.1.e) bepaalt: "*persoonsgegevens mogen in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt*". **Deze eerste zin, die in strijd is met het verbod op overschrijving, dient te worden geschrapt.** Wat de tweede zin betreft,

waarin een maximale bewaartermijn van 28 dagen wordt vastgesteld, merkt de Autoriteit op dat **deze bewaartermijn evenredig lijkt**. De Autoriteit is echter van mening dat de verwerkingsverantwoordelijke technische en organisatorische maatregelen moet treffen die voorzien in de automatische verwijdering van PLF's aan het einde van de periode van 28 dagen gedurende welke zij moeten worden bewaard.

69. Artikel 25 § 2 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord bepaalt: "*Alvorens de persoonsgegevens te vernietigen, worden de PLF – gegevens door Saniport zodanig anoniem gemaakt dat de betrokkenen niet meer identificeerbaar zijn met het oog op verdere verwerking van de anonieme gegevens voor wetenschappelijk of statistisch onderzoek en beleidsondersteuning inzake het coronavirus COVID-19, met inbegrip van epidemiologische monitoring door Sciensand*". **De Autoriteit neemt hier nota van**, maar vestigt de aandacht erop dat de hoge anonimiseringsstandaard van persoonsgegevens in artikel 4.1 van de AVG²², niet alleen vereist dat de naam en/of het adres van de betrokkene worden gewist, maar ook dat het niet langer mogelijk is hem of haar te identificeren, ook niet door middel van een proces van individualisering, correlatie of gevolgtrekking.
70. Artikel 26, 1° van het ontwerp van samenwerkingsakkoord bepaalt **de categorieën ontvangers** als volgt: "*de personen die deze gegevens nodig hebben voor de uitvoering van de opdrachten van algemeen belang die hen zijn opgedragen door of krachtens een samenwerkingsakkoord, een wet, een decreet of een ordonnantie*". Een dergelijke bepaling heeft **geen toegevoegde waarde voor de voorspelbaarheid** voor de betrokken personen. Hieruit volgt dat deze bepaling **de mededelingen van PLF-gegevens niet afdoende omkadert**. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de gegevens uit het Rijksregister, die van nature nuttig zijn voor vele overheidsdiensten, lijken de PLF-gegevens niet bijzonder nuttig om meerdere overheidsdiensten in staat te stellen hun wettelijke taken uit te voeren. In deze omstandigheden vereist het vereiste van voorspelbaarheid dat **het samenwerkingsakkoord**, dat het opzetten en het gebruik van de PLF-databank beoogt te regelen, **ten minste uitdrukkelijk de categorieën van autoriteiten aanwijst die toegang tot de gegevens kunnen krijgen en de redenen waarom zij toegang tot die gegevens kunnen krijgen** zelfs indien zij de bepaling van de precieze autoriteiten delegeert aan een uitvoerende samenwerkingsakkoord.

D. BETREFFENDE HET KADER VOOR DE VERWERKING VAN PERSOONSgegevens VAN WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN DIE IN HET BUITENLAND WONEN OF VERBLIJVEN EN WERKZAAMHEDEN IN BELGIË VERRICHTEN

²² Namelijk: «alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon („de betrokkene”); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identificator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon».

71. Artikel 3 van het Ministerieel besluit van 28 oktober 2020 verplicht "*Iedere werkgever of gebruiker die tijdelijk een beroep doet op een in het buitenland wonende of verblijvende werknemer of zelfstandige voor het uitvoeren van werkzaamheden in België, met uitzondering van de natuurlijke persoon bij wie of voor wie de werkzaamheden voor strikt persoonlijke doeleinden geschieden, is verplicht om, vanaf het begin van de werkzaamheden tot en met de veertiende dag na het einde ervan, een geactualiseerd register bij te houden met volgende gegevens : 1° de identificatiegegevens van de werknemer [...]; de verblijfplaats van de werknemer[...] gedurende zijn werkzaamheden in België; 3° het telefoonnummer waarop de werknemer [...] kan worden gecontacteerd; 4° in voorkomend geval, de aanduiding van de personen waarmee de werknemer [...] tijdens zijn werkzaamheden in België samenwerkt*". **Het ontwerp van samenwerkingsakkoord beoogt deze bepaling over te nemen om een formele rechtsgrondslag te bieden voor de gegevensverwerking die plaatsvindt ter nakoming van deze wettelijke verplichting.**

72. Artikel 28 §2 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang herneemt die verplichting ten laste van de werkgevers en gebruikers die tijdelijk een beroep doen op een werknemer of een zelfstandige die in het buitenland woont of verblijft om in België arbeid te verrichten, om vanaf de aanvang van de arbeid tot en met de veertiende dag na het einde van de arbeid een register bij te houden met de volgende persoonsgegevens:

- De identificatiegegevens van de werknemer of zelfstandige die in het buitenland woont of verblijft (naam en voornaam, geboortedatum en INSZ-nummer) ;
- De verblijfplaats van de werknemer of zelfstandige tijdens zijn werk in België ;
- Het telefoonnummer waarop de werknemer of zelfstandige te bereiken is ;
- Indien van toepassing, de aanduiding van de personen met wie de werknemer of zelfstandige werkt terwijl hij in België werkt.

73. deze bepaling omschrijft nader het doel van het bijhouden van dit register: "*de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, met inbegrip van het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten op eenzelfde adres*". Zoals de Autoriteit reeds in andere adviezen heeft kunnen opmerken, is het doel, zoals het is geformuleerd, zo ruim en alomvattend dat het nauwelijks kan worden beschouwd als " welbepaald ", zoals artikel 51.b) van de AVG vereist. **De Autoriteit stelt voor het doel in omgekeerde zin te herformuleren, zodat het voldoende wordt bepaald:** "het opsporen en volgen van clusters en collectiviteiten op hetzelfde adres mogelijk te maken in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het COVID-19 coronavirus."

74. De Autoriteit heeft geen opmerkingen over de andere bepalingen van het ontwerp van samenwerkingsakkoord die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens van loontrekkenden en zelfstandigen die in het buitenland wonen of verblijven en in België werkzaamheden verrichten.

OM DEZE REDENEN

is de Autoriteit van mening dat in de ontwerpen van samenwerkingsakkoord het volgende moet worden aangepast:

- in het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang aangeven welke van haar specifieke bepalingen inhoudelijk overeenkomen met de bepalingen van Verordening 2021/953 (punt 10) ;
- De formulering herzien van de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijken (punt 13, 64);
- Ervoor zorgen dat de reikwijdte van de opdrachten die bij de artikelen 6 en 7 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang aan het Agentschap "Digitaal Vlaanderen" worden toevertrouwd, voldoende duidelijk is (punt. 16) ;
- Nader omschrijven dat het Agentschap "Digitaal Vlaanderen" handelt als verwerker (punt 17);
- Erin voorzien dat de toegang tot gegevens over het bestaan van een test- of herstelcertificaat door het personeel van contactcentra in een logboek wordt vastgelegd (punt 22) ;
- Verduidelijken dat het "*digitaal EU-COVID-certificaat*" uiteindelijk wordt geverifieerd om de uitoefening van het recht op vrij verkeer binnen de Unie te vergemakkelijken (punt 25);
- Ervoor zorgen dat de basisbeginselen van administratief recht de delegatie van de bevoegdheid om het digitale EU-COVID-certificaat te verifiëren, aan exploitanten van grensoverschrijdende personenvervoersdiensten mogelijk maken (punt 26) ;
- Het begrip "exploitant van grensoverschrijdende personenvervoersdiensten" definiëren (punt 26) ;
- Indien het bestuursrechtelijk is toegestaan om de verificatie van het digitale EU-COVID-certificaat te delegeren aan de exploitanten van grensoverschrijdende personenvervoersdiensten, moet ervoor worden gezorgd dat er een adequaat regelgevingskader is voor deze politietaak die aan hen wordt toevertrouwd (punt 26) ;
- Verduidelijken waarom de hoofdverblijfplaats en het identificatienummer, bedoeld in artikel 8 van de wet van 15 januari 1990, worden verwerkt in het kader van de verificatie, de aanmaak en de afgifte van het digitaal EU-COVID-certificaat (punt 29);

- Schrappen van artikel 16 § 1 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang (punt 34);
- Indien de auteurs de noodzaak en de evenredigheid van het Covid Safe Ticket kunnen rechtvaardigen, deze rechtvaardiging opnemen in de algemene toelichting bij het ontwerp, die moet worden gepubliceerd om de voor democratische controle noodzakelijke transparantie te waarborgen (punt 39-43) ;
- Nader definiëren van het begrip "proefproject" (punt 45);
- Voorzien in een strafrechtelijke sanctie voor elk onrechtmatig verzoek om het Covid Safe Ticket voor te leggen, als waarborg voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen (punt 48) ;
- Het begrip "massa-evenement" nauwkeuriger definiëren, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel (punt 49);
- Aanpassen van artikel 7 § 3 van het uitvoerend samenwerkingsakkoord om de eis te schrappen dat een Covid Safe Ticket moet worden voorgelegd om een grootschalige evenement of een proefproject te kunnen verlaten (punt 50) ;
- Schrappen van het woord "met name" uit artikel 13 § 2, van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang en artikel 3 van het ontwerp van uitvoerend samenwerkingsakkoord aanpassen voor zover nodig naar aanleiding van de schrapping van het woord "met name" in artikel 13 § 2, van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang (punt 51) ;
- Nader omschrijven in het samenwerkingsakkoord van wetgevende rang dat de organisatoren van proefprojecten of massa-evenementen de gegevens op het Covid Safe Ticket niet mogen bewaren en dat deze gegevens ook niet in een (al dan niet gecentraliseerde) gegevensbank mogen worden opgeslagen en in het algemeen nader omschrijven dat elke bewaring van gegevens die het Covid Safe-Ticket bevat, strikt verboden is (punt 52);
- Schrappen van artikel 16 § 2 en 17 § 3 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang (punt 53);
- Schrappen van artikel 19 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang (punt 59);

- Uitdrukkelijk de doeleinden omschrijven voor het verzamelen van PLF-gegevens en de integratie ervan in de PLF-databank (punt 61) ;
- Aanpassen van de categorieën gegevens die via het PLF worden verzameld om het beginsel van de minimale gegevensverwerking te eerbiedigen (punt 64) ;
- Schrappen van de impliciete rechtstreekse delegatie aan de FOD Volksgezondheid van de bevoegdheid om de precieze gegevens te bepalen die via het PLF worden verzameld, en vervangen door een uitdrukkelijke delegatie aan de Koning of aan een uitvoerend samenwerkingsakkoord (punt 65);
- Schrappen van artikel 25 § 1 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang (punt 68);
- Uitdrukkelijk aanwijzen in het samenwerkingsakkoord van wetgevende rang van ten minste categorieën van de autoriteiten die toegang tot de gegevens kunnen krijgen en de redenen waarom zij toegang tot die gegevens kunnen krijgen en er desgevallend in voorzien dat een uitvoerend samenwerkingsakkoord de precieze ontvangers van deze gegevens vaststelt (punt 70);
- Herziening van de formulering van het doel van de verplichting tot het bijhouden van een register met bepaalde gegevens over werknemers of zelfstandigen die in het buitenland wonen of verblijven, maar in België arbeid verrichten (punt 73).

De Autoriteit vestigt de aandacht op de volgende elementen:

- Als de verificatie van het digitale EU-COVID-certificaat vereist dat de exploitanten van grensoverschrijdende personenvervoersdiensten een identiteitscontrole uitvoeren, moeten zij deze bevoegdheid krijgen in het samenwerkingsakkoord of er moet worden verwezen naar een regelgeving die hun deze bevoegdheid reeds heeft toegewezen, anders mogen zij een dergelijke controle niet uitvoeren (punt 27);
- Om de door de invoering van het Covid Safe Ticket veroorzaakte inmenging in de grondrechten toelaatbaar te maken, moeten de auteurs van het ontwerp bovendien met feitelijke en concrete elementen aantonen dat (1) het Covid Safe Ticket dit doel daadwerkelijk bereikt, (2) dat er geen minder ingrijpende middelen zijn om dit te bereiken, en (3) dat de voordelen van de regeling opwegen tegen de nadelen en risico's (waaronder het risico van gewinning en sociale normalisering van handelingen die inbreuk maken op de grondrechten, en het risico op een verschuiving richting gecontroleerde samenleving), die de regeling met zich meebrengt.

De Autoriteit beveelt aan:

- het begin van de eerste zin van artikel 9 § 4 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord van wetgevende rang te herformuleren (punt 21);
- De voorlichtingscampagne over de invoering van het Covid Safe-Ticket moet een onderdeel bevatten over de bescherming van persoonsgegevens en moet duidelijk maken dat het belangrijk is dat personen het Covid Safe-Ticket uitsluitend gebruiken in de gevallen die in het ontwerp van samenwerkingsakkoord worden genoemd, namelijk massa-evenementen en proefprojecten (punt 48).

Voor het Kenniscentrum,
Alexandra Jaspar, Directeur