933 (2021-2022) – Nr. 1 – Erratum
ingediend op 28 september 2021 (2021-2022)

Erratum

op het ontwerp van decreet

houdende instemming
met het samenwerkingsakkoord
van 26 september 2021
strekkende tot wijziging
van 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
en de verwerking van persoonsgegevens
van in het buitenland wonende
of verblijvende werknemers en zelfstandigen
die activiteiten uitvoeren in België

Bladzijde 161 tot en met 192 vervangen door wat volgt:

Documenten in het dossier:
933 (2021-2022) – Nr. 1: Ontwerp van decreet

Vlaams Parlement

verzendcode: WEL

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.169/VR
van 23 september 2021

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van (DATUM) strekkende tot wijziging van 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 en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België’

Op 10 september 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen, verlengd tot acht werkdagen(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van (DATUM) strekkende tot wijziging van 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 en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 20 september 2021. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Tim CORTHAUT en Jonas RIEMSLAGH, auditeurs, en Anne-Stéphanie RENSON, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 september 2021.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

> "(…) door het feit dat het OCC een verlenging heeft gevraagd tegen 31 oktober 2021, en dit op advies van de verschillende expertgroepen. Omdat het huidige wetgevend samenwerkingsakkoord verstrijkt op 30 september moet er dus op één maand tijd een nieuw wetgevend samenwerkingsakkoord worden gesloten en ook het uitvoerende samenwerkingsakkoord moet worden aangepast.
>
> Daarenboven wordt de strategie verschoven van een globale bestrijding van de pandemie naar een meer gerichte bestrijding op basis van de epidemiologische toestand van een bepaalde regio.
>
> Zolang de federale fase nog geldig is en minimaal vanaf 1 oktober 2021 tot 31 oktober 2021 wordt er daarom voorzien in een uitbreiding van het toepassingsgebied van het CST (sectoren, aantal deelnemers aan samenscholingen, lokale noden voor een correcte bestrijding van de pandemie) en dit op basis van een delegatie naar de gefedereerde entiteiten, gouverneurs en burgemeesters.
>
> Zelfs als de federale fase van de pandemie niet meer actief is, en er ook geen noodzaak is om de pandemiewet te activeren, moet er een oplossing op tafel liggen waarbij de gefedereerde entiteiten op basis van de lokale epidemiologische toestand en op basis van een gemotiveerde beslissing vanaf 1 november 2021 door middel van een decreet of ordonnantie plaatselijk gebruik kunnen maken van bepaalde werkinstrumenten (zoals het gebruik van het CST, toepassing voor specifieke sectoren, grootte van de samenscholingen en de lokalisatie), Daarom is het belangrijk dat dit samenwerkingsakkoord zo snel mogelijk wordt aangenomen en tegelijk met de verschillende instemmingsaktes in het Belgisch Staatsblad wordt gepubliceerd teneinde een solide juridisch kader te creëren omtrent de benodigde gegevensverwerkingen, de voorziene uitbreidingen (sectoren, regio, deelnemers) voor het gebruik van het Digitaal Covid Certificaat en het Covid Safe Ticket voor binnenlands gebruik, de mogelijkheid van delegatie, en de beschikbaarheid van het CST als instrument voor lokale bestrijding na 31 oktober 2021 al of niet op basis van een geactiveerde pandemiewet."

*

2. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen van instemming met het samenwerkingsakkoord van 9 september 2021 'strekkende tot wijziging van 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 en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België'.

De wijzigingen aan het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 betreffen in hoofdzaak de mogelijkheid om na 30 september 2021 gebruik te maken van het COVID Safe Ticket bedoeld in titel IV van dat samenwerkingsakkoord. Naargelang de omstandigheden gelden daarbij verschillende regelingen, die als volgt kunnen worden samengevat.

Indien er geen epidemische noodsituatie wordt afgekondigd overeenkomstig artikel 3, § 1, van de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie' kan krachtens het ontworpen artikel 2*bis*, § 1, van 1 oktober 2021 tot en met 31 oktober 2021 een decreet of ordonnantie van de bevoegde gefedereerde entiteit voorzien in het gebruik van het COVID Safe Ticket voor de bezoekers van "aangelegenheden en voorzieningen waarvoor het gebruik van het COVID Safe Ticket kan worden ingezet", zoals omschreven in het ontworpen artikel 1, § 1, 21°. Die mogelijkheid wordt nader uitgewerkt in het ontworpen artikel 13*bis*.

Een gelijkaardige mogelijkheid bestaat, in dezelfde omstandigheden, in hoofde van de bevoegde gefedereerde entiteiten krachtens het ontworpen artikel 2*bis*, § 2, voor de periode van 1 november 2021 tot 30 juni 2022, zij het dat die niet enkel geldt voor "aangelegenheden en voorzieningen waarvoor het gebruik van het COVID Safe Ticket kan worden ingezet", maar tevens voor massa-evenementen en proef- en pilootprojecten. Deze mogelijkheid wordt nader uitgewerkt in het ontworpen artikel 13*ter*.

Zodra een epidemische noodsituatie wordt afgekondigd overeenkomstig artikel 3, § 1, van de wet van 14 augustus 2021 worden de bepalingen van het samenwerkingsakkoord met betrekking tot het COVID Safe Ticket krachtens het ontworpen artikel 2*bis*, § 3, "terug van toepassing" en worden de concrete nadere regels voor het gebruik ervan voor bezoekers van massa-evenementen en proef- en pilootprojecten, alsook van "aangelegenheden en voorzieningen waarvoor het gebruik van het COVID Safe Ticket kan worden ingezet", bepaald in een uitvoerend samenwerkingsakkoord.

De ontworpen bepalingen voorzien ook in de mogelijkheid voor burgemeesters en gouverneurs om bepaalde maatregelen te nemen. In de periode van 1 oktober 2021 tot en met 31 oktober 2021 kunnen zij, onder bepaalde voorwaarden, met betrekking tot massa-evenementen en proef- en pilootprojecten de toepasselijke minimumgrens van het aantal bezoekers verminderen of het gebruik van het COVID Safe Ticket voor een welbepaald evenement of project verplicht maken (ontworpen artikel 13*bis*, § 3). In de periode van 1 november 2021 tot en

met 30 juni 2022 geldt een gelijkaardige mogelijkheid voor burgemeesters en gouverneurs om, onder bepaalde voorwaarden, diezelfde maatregelen te nemen, eveneens ten aanzien van massa-evenementen en proef- en pilootprojecten en dit voor een periode van maximum dertig dagen, maar slechts "voor zover het gebruik van het COVID Safe Ticket werd voorzien door de bevoegde gefedereerde entiteit onder wie de burgemeester of gouverneur ressorteert" (ontworpen artikel 13*ter*, § 3).

Het COVID Safe Ticket kan worden ingezet volgens de nadere regels bepaald in de ontworpen artikelen 12 en 13.

BEVOEGDHEID

4. De partijen bij het onderhavige samenwerkingsakkoord zijn dezelfde partijen als die bij het te wijzigen samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021. In de adviezen 69.730/VR tot 69.736/VR van 9 juli 2021 over de voorontwerpen van instemmingsteksten bij het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 werd over de bevoegdheid van de partijen bij dat samenwerkingsakkoord het volgende uiteengezet:

> "Voorliggend samenwerkingsakkoord heeft betrekking op drie vormen van verwerking van persoonsgegevens: die met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat en het Covid Safe Ticket, die met betrekking tot het *Passenger Locator Form* (PLF), en die met betrekking tot in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België.
>
> Voor het sluiten van dit akkoord kunnen de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie en het Waals Gewest in hoofdzaak steunen op hun bevoegdheid of op de door hen uitgeoefende bevoegdheid,[2] inzake de preventieve gezondheidszorg.[3]
>
> De federale overheid, harerzijds, is eveneens bevoegd tot het sluiten van dit samenwerkingsakkoord, onder andere op grond van haar residuaire bevoegdheid inzake sanitaire politie, civiele bescherming en civiele veiligheid,[4] alsook inzake de controle van de buitengrenzen, en van haar bevoegdheid inzake wetenschappelijk onderzoek.[5]
>
> Uit het voorgaande volgt dat alle verwerkingen van gegevens die voortvloeien uit de uitoefening van de respectieve eigen bevoegdheden van elke entiteit bijgevolg voor de federale overheid, de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke

[2] *Voetnoot 4 van advies 69.730/VR:* In uitvoering van artikel 138 van de Grondwet, bij het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014, het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2014 en het decreet van het Waals Gewest van 11 april 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

[3] *Voetnoot 5 van advies 69.730/VR:* Artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

[4] *Voetnoot 6 van advies 69.730/VR:* Zie advies 68.936/AV d.d. 7 april 2021 over een voorontwerp van wet 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 64-68.)

[5] *Voetnoot 7 van advies 69.730/VR:* Artikel 6*bis*, §§ 2 en 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

> Gemeenschapscommissie en het Waals Gewest voldoende grond opleveren om daarover onderling een samenwerkingsakkoord te sluiten."[6]

De wijzigingen die worden aangebracht bij het onderhavige samenwerkingsakkoord nopen niet tot een ander oordeel omtrent de bevoegdheid van de betrokken partijen. De omstandigheid dat de betrokken wijzigingen inhoudelijk betrekking hebben op het COVID Safe Ticket en dat in de ontworpen bepalingen uitdrukkelijk wordt geregeld op welke wijze, en door welke overheden, de toepassing van het COVID Safe Ticket kan worden uitgebreid tot een limitatieve lijst van in het ontworpen artikel 1, § 1, 21°, van het samenwerkingsakkoord opgesomde aangelegenheden en voorzieningen, verandert evenmin iets aan die vaststelling.

5.1. Dat volgens de ontworpen wijzigingen het regelen van het gebruik van het COVID Safe Ticket in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden wordt overgelaten aan een decreet of ordonnantie van een bepaalde gefedereerde entiteit,[7] kan worden ingepast in de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake preventieve gezondheidszorg, die als volgt werden omschreven in advies 68.936/AV van 7 april 2021:

> "26. Uit voornoemde advies nr. 68.338/3/AV[8] blijkt ook dat de gemeenschapsbevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg ruim kan worden geïnterpreteerd en dat deze ook de mogelijkheid omvat "om verplichtingen op te leggen aan personen die zich in een situatie bevinden die specifiek verband houdt met deze bevoegdheid". Zo zijn ook de gemeenschappen bevoegd de toegang tot bepaalde plaatsen te verbieden, om beperkingen aan de vrijheid om zich te verplaatsen in te voeren, om contactbeperkingen op te leggen, om een sociale afstandsvereiste ('social-distancing' plicht) of de verplichting om een mondmasker te dragen, op te leggen, althans voor zover deze maatregelen zich 'niet tot de bevolking in het algemeen' richten, doch specifiek omschrijven 'op welke plaatsen en/of in welke omstandigheden die maatregelen, die rechtstreeks gericht moeten zijn tot personen met een (risico op een)infectie met een besmettelijke ziekte en die rechtstreeks te maken moeten hebben met ziektes en aandoeningen' worden opgelegd.
>
> 27. De bevoegdheid van de gemeenschappen inzake preventieve gezondheidszorg heeft evenwel geen algemene draagwijdte. Maatregelen die niet rechtstreeks gericht zijn tot personen met een (risico op een) infectie met een besmettelijke ziekte, maar op de

[6] Zie onder meer adv.RvS 69.730/VR van 9 juli 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 juli 2021 'houdende instemming met het 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' (www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69730.pdf).

[7] Namelijk in de ontworpen artikelen 2*bis*, §§ 1 en 2, 13*bis*, §§ 1 en 2, en 13*ter*, §§ 1 en 2.

[8] Advies 68.338/3/AV van 12 januari 2021 over een voorontwerp van decreet van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap 'zur Abänderung des Dekrets vom 1. Juni 2004 zur Gesundheitsförderung und zur medizinischen Prävention'.

bevolking in het algemeen, kunnen niet worden beschouwd als 'activiteiten en diensten op het vlak van preventieve gezondheidszorg'(...)."[9]

De gevallen waarin het krachtens de ontworpen regeling mogelijk is om het gebruik van het COVID Safe Ticket in te voeren, zijn voldoende specifiek en afgebakend om te kunnen worden ingepast in de zo-even geschetste gemeenschapsbevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg. Hoewel het aantal toepassingsgevallen wordt uitgebreid in vergelijking met het te wijzigen samenwerkingsakkoord, en ook activiteiten, zoals restaurant- en cafébezoek, omvat die grote groepen van de samenleving betreffen, gaat het nog steeds om gerichte maatregelen, teneinde besmettingen te beperken in specifieke, limitatief opgesomde[10] aangelegenheden en voorzieningen waar grote groepen mensen bijeen zijn zonder afstand te houden. Het gaat niet om een maatregel die gericht is op de bevolking in het algemeen, maar wel op mensen die zich begeven in een omgeving waarin zonder de maatregel een significant verhoogd risico op besmetting dreigt.

Bij de eventuele uitwerking van dergelijke decretale maatregelen door de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie zal wel rekening moeten worden gehouden met de gedeeltelijke overdracht van de uitoefening van de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap inzake preventieve gezondheidszorg, waarbij bepaalde aspecten aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie zijn overgedragen, terwijl voor andere aspecten de Franse Gemeenschap bevoegd is gebleven.[11]

5.2. Het regelen van het gebruik van het COVID Safe Ticket kan gevolgen hebben op aangelegenheden die tot de materiële bevoegdheid van een andere overheid behoren. In de gevallen waarin de gefedereerde entiteiten daartoe kunnen overgaan krachtens de ontworpen regeling, "dient er een consultatie plaats te vinden tussen de respectievelijke bevoegde entiteit inzake preventieve gezondheidszorg en de respectievelijke bevoegde entiteiten inzake de betrokken sector of sectoren".[12]

[9] Advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie' (www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68936.pdf).

[10] Ontworpen artikel 1, § 1, 21°.

[11] Zie artikel 3, 6°, e) en f), van het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', artikel 3, 6°, e) en f), van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' en artikel 3, 6°, e) en f), van het decreet van het Waalse Gewest van 11 april 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

[12] Ontworpen artikelen 13*bis,* § 6, en 13*ter*, § 2.

Deze regeling lijkt te zijn ingegeven door de beginselen die de afdeling Wetgeving in advies 68.936/AV heeft uiteengezet over de verhouding tussen de federale bevoegdheden en de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten inzake bestrijding van een epidemische noodsituatie.[13] In zoverre deze regeling ertoe strekt die beginselen in acht te laten nemen bij de uitwerking van de in opmerking 5.1 geschetste maatregelen, kan ze enkel worden goedgekeurd.

6.1. De in het ontworpen artikel 2*bis*, §§ 1 en 2, voorziene mogelijkheid voor de gefedereerde entiteiten om het gebruik van het COVID Safe Ticket te regelen geldt "[z]olang er geen epidemische noodsituatie wordt afgekondigd overeenkomstig artikel 3, § 1 van de wet van 14 augustus 2021". Het ontworpen artikel 2*bis*, § 3, bepaalt dat de artikelen van het te wijzigen samenwerkingsakkoord die betrekking hebben op het COVID Safe Ticket "terug van toepassing" worden "[v]an zodra een epidemische noodsituatie wordt afgekondigd".

In de toelichting bij het onderhavige samenwerkingsakkoord wordt over die laatste hypothese het volgende opgemerkt:

> "Teneinde een aanpak te kunnen voorzien die aangepast is aan de epidemiologische situatie van dat ogenblik, zal worden geëvalueerd of het gebruik van het COVID Safe Ticket op federaal niveau zal moeten worden toegepast of dat een gebruik van het COVID Safe Ticket in bepaalde regio's of gemeenschappen nog steeds wenselijk is. Wanneer besloten wordt dat de epidemiologische situatie een aanpak van de gezondheidscrisis op federaal niveau vereist, zullen de gefedereerde entiteiten niet of niet langer via een decreet of ordonnantie tot een ander gebruik van het COVID Safe Ticket kunnen beslissen."

Dat de gefedereerde entiteiten niet of niet langer het gebruik van het COVID Safe Ticket zouden kunnen regelen van zodra de epidemische noodsituatie is afgekondigd, blijkt evenwel niet uit de tekst van het samenwerkingsakkoord. De gemachtigden verklaarden in dat verband het volgende:

> "Inderdaad, bij activatie pandemiewet vervallen de andere faciliteiten voor deelstaten om gebruik van CST te activeren. Als de epidemische noodsituatie wordt afgekondigd (en dus de pandemiewet wordt geactiveerd), is het vereist dat het federale niveau terug een coördinerende rol opneemt, en op grond daarvan de nodige veiligheids- en gezondheidsmaatregelen worden genomen. Dit kadert dan in de coördinerende bevoegdheid van dergelijke noodsituaties van het federale niveau. Op dat ogenblik zal een gedifferentieerd beleid van het COVID Safe Ticket niet langer opportuun, noch aangewezen zijn en komen weer alle partijen bij het Samenwerkingsakkoord aan zet."

6.2. Zoals de Raad van State heeft uiteengezet in advies 68.936/AV van 7 april 2021, beschikken naast de federale overheid ook de gefedereerde entiteiten over bevoegdheden die zij kunnen aanwenden bij de bestrijding van een epidemische noodsituatie,[14] waaronder, zoals reeds is uiteengezet in de opmerkingen 5.1 en 5.2, de mogelijkheid om in het kader van de bevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg het gebruik van het COVID Safe Ticket te regelen, mits eerbiediging van de desgevallend door de federale overheid genomen maatregelen, die de gefedereerde entiteiten slechts kunnen verstrengen.

---

[13] Adv.RvS 68.936/AV, opmerkingen 32 tot 36 (www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68936.pdf).

[14] Adv.RvS 68.936/AV, opmerking 23 (www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68936.pdf).

De Raad van State ziet niet in hoe een eenzijdig optreden van de federale overheid van aard zou zijn om die bevoegdheid van de gefedereerde entiteiten te doen verdwijnen. In elk geval kan daarvoor niet worden gesteund op de bevoegdheid van de federale overheid inzake de beleidscoördinatie van de epidemische noodsituatie, zoals de gemachtigden voorhouden. Zoals is uiteengezet in advies 68.936/AV van 7 april 2021, betekent die bevoegdheid immers "niet dat de federale overheid bevoegd zou zijn om welk danige bevoegdheid ook van de gemeenschappen en gewesten over te nemen en evenmin dat op basis daarvan aan de gemeenschappen en gewesten verplichtingen zouden kunnen worden opgelegd over de wijze waarop deze hun bevoegdheden dienen uit te oefenen. De uitoefening van de federale coördinatie-bevoegdheid kan er slechts toe strekken om de activiteiten die de verschillende bevoegde overheden inzake het crisisbeheer uitoefenen te 'coördineren' door bv. overlegorganen te creëren waar[op] de verschillende overheden uitgenodigd worden om vrijwillig [eraan] deel te nemen. Deze coördinatie kan ertoe leiden dat de federale overheid, met instemming van de deelstaten, maatregelen neemt om de uitoefening van de deelstatelijke bevoegdheden te ondersteunen (bv. het inzetten van het leger in woonzorgcentra) of ook dat de deelstaten, met instemming van de federale overheid, maatregelen nemen om de uitoefening van de federale bevoegdheden te ondersteunen."[15]

Het is daarentegen wel denkbaar dat de gefedereerde entiteiten in het onderhavige samenwerkingsakkoord ermee instemmen dat de maatregelen die zij eerder hebben genomen ter uitvoering van artikel 2*bis*, § 2 of § 3, en de artikelen 13*bis* of 13*ter*, naargelang het geval, vervallen, zodat het gebruik van het COVID Safe Ticket, zoals het geval is voor 1 oktober 2021, enkel wordt geregeld bij het samenwerkingsakkoord. Dit moet dan duidelijk blijken uit de tekst van dit samenwerkingsakkoord, aangezien het niet voortvloeit uit de bevoegdheidsverdeling als dusdanig. Het ontworpen artikel 2*bis*, § 3, is ter zake bijzonder onduidelijk geformuleerd, in zoverre wordt bepaald dat de artikelen van het te wijzigen samenwerkingsakkoord die betrekking hebben op het COVID Safe Ticket "terug van toepassing" worden. Veeleer zou moeten worden bepaald dat de artikelen 2*bis*, §§ 1 en 2, 13*bis* en 13*ter*, geen toepassing vinden wanneer de epidemische noodsituatie wordt afgekondigd. Bovendien moet erop worden toegezien dat in de decreten en ordonnanties die ter uitvoering van de voormelde artikelen worden aangenomen, wordt bepaald dat ze buiten werking treden of worden opgeschort wanneer een epidemische noodsituatie wordt afgekondigd. Indien dat niet het geval is, zouden die decreten en ordonnanties immers onmiddellijk moeten worden opgeheven, wat tot problemen kan leiden. Alleszins zou ook in het samenwerkingsakkoord moeten worden overeengekomen dat die decreten en ordonnanties niet langer uitwerking kunnen hebben bij de afkondiging van een epidemische noodsituatie, indien dat de bedoeling is van de partijen bij het samenwerkingsakkoord.

6.3. De gemachtigden bevestigden dat het de bedoeling is dat de artikelen 2*bis*, §§ 1 en 2, 13*bis* en 13*ter* opnieuw toepasselijk worden wanneer een epidemische noodsituatie die werd afgekondigd opnieuw wordt beëindigd. Aangezien dat niet voldoende duidelijk blijkt uit de in artikel 2*bis*, §§ 1, 2 en 3, *in limine* gehanteerde bewoordingen ("Zolang …" en "Van zodra …"), moet dit uitdrukkelijk worden bepaald.

[15] Adv.RvS 68.936/AV, opmerking 46 (www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68936.pdf).

VORMVEREISTEN

7. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit is gevraagd, maar werd nog niet gegeven.

8. Zoals reeds is uiteengezet in de adviezen 69.730/VR tot 69.736/VR van 9 juli 2021 over de voorontwerpen van instemmingsteksten bij het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, moet de verplichting om gebruik te maken van een "CST-module" voor het lezen en genereren van het Covid Safe Ticket aangemerkt worden als een technisch voorschrift in de zin van artikel 1, lid 1, f), van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 'betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij', en meer in het bijzonder een regel betreffende diensten van de informatiemaatschappij in de zin van artikel 1, lid 1, e), van die richtlijn. Krachtens artikel 5 van richtlijn (EU) 2015/1535 moet een dergelijk technisch voorschrift aan de Europese Commissie meegedeeld worden. In dat geval geldt overeenkomstig artikel 6 van die richtlijn een wachttijd van (ten minste) drie maanden voordat het wetsvoorstel aangenomen mag worden. Krachtens artikel 6, lid 7, geldt die wachttijd evenwel niet als een lidstaat om dringende redenen wegens een ernstige en onvoorziene situatie die verband houdt met de bescherming van (onder andere) de gezondheid van de mens, op zeer korte termijn technische voorschriften moet uitwerken en deze onmiddellijk daarop moet vaststellen en invoeren, zonder dat raadpleging mogelijk is. Ook in dat geval is de mededeling aan de Commissie nog steeds vereist en moet in die mededeling de reden voor de urgentie vermeld worden. Vervolgens spreekt de Commissie zich zo spoedig mogelijk uit over die mededeling.

Aangezien artikel 17, § 2, eerste lid, 2°, terugverwijst naar de artikelen 12 en 13 van het samenwerkingsakkoord die door het voorliggende ontwerp worden gewijzigd, moet het ontwerp onder dezelfde voorwaarden worden aangemeld.

9. Het advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin werd gevraagd, maar nog niet verkregen.

10. Het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (VTC) werd gevraagd, maar nog niet verkregen.

11. Indien het vervullen van de voormelde vormvereisten nog aanleiding zou geven tot wijzigingen van de tekst die aan de Raad van State voorgelegd is,[16] moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd overeenkomstig hetgeen in artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State voorgeschreven wordt.

[16] Namelijk andere wijzigingen dan de wijzigingen waarvan in dit advies sprake is of wijzigingen die ertoe zouden strekken gevolg te geven aan in dit advies gemaakte opmerkingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Afweging van het recht op gezondheid ten opzichte van andere grondrechten

12.1. In het voormelde advies 68.936/AV van 7 april 2021 werd het volgende uiteengezet:

> "5. Luidens artikel 23 van de Grondwet waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, 'rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen'. Die rechten omvatten onder meer het recht op 'bescherming van de gezondheid'.
>
> Zoals de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar arrest nr. 248.819 van 30 oktober 2020 heeft opgemerkt, legt die grondwettelijke bepaling
>
> > 'de overheid een verplichting tot handelen op en verleent [ze] zelfs aan burgers het recht om van de overheid een onmiddellijk optreden te vereisen wanneer het grondrecht op gezondheid van eenieder wordt bedreigd door de kracht van een imminente en zeer moeilijk te beheersen gezondheidscrisis die het bestaande gezondheidssysteem dreigt te doen instorten'[17].
>
> Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in zijn beslissing *Le Mailloux v. Frankrijk* van 5 november 2020 in dezelfde zin aldus geoordeeld:
>
> > 'Si le droit à la santé ne fait pas partie en tant que tel des droits garantis par la Convention, les États ont l'obligation positive de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction et de protéger leur intégrité physique, y compris dans le domaine de la santé publique.'[18]
>
> De bescherming van de gezondheid in een epidemische noodsituatie is voor de overheid dus een positieve verplichting, en niet zomaar een legitiem doel dat ze mag nastreven.
>
> 6. Die positieve verplichting die inzake de bescherming van de gezondheid op de overheid rust, moet echter worden afgewogen tegen andere positieve verplichtingen waaraan die overheid eveneens moet voldoen.[19] Het gaat onder meer om de verplichtingen ter waarborging van het 'recht op onderwijs',[20] het 'recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid',[21] het 'recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing',[22] het recht op geestelijke integriteit van het kind,[23] enz.

---

[17] *Voetnoot 3 van het geciteerde advies:* RvS (alg. verg.) 30 oktober 2020, nr. 248.819, *Verelst e.a.,* nr. 18.

[18] Voetnoot 4 van het geciteerde advies: EHRM 5 november 2020, beslissing Le Mailloux v. Frankrijk, verz. 18108/20.

[19] *Voetnoot 5 van het geciteerde advies:* In de volgende voetnoten worden niet alle rechtsnormen vermeld die de rechtsgrond van deze rechten vormen. De vermelde rechtsgrond geldt louter als voorbeeld.

[20] Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Artikel 24, § 3, van de Grondwet.

[21] *Voetnoot 7 van het geciteerde advies:* Artikel 23, tweede lid, 1°, van de Grondwet.

[22] *Voetnoot 8 van het geciteerde advies:* Artikel 23, tweede lid, 5°, van de Grondwet.

[23] Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Artikel 22bis van de Grondwet.

> Voorts, en zelfs los van de situatie waarin andere grondrechten voor de overheid een positieve verplichting tot handelen met zich brengen, moet de verplichting van de overheid tot handelen ter bescherming van de gezondheid worden afgewogen tegen de andere grondrechten, in zoverre deze de burgers beogen te beschermen tegen inmenging van de overheid. Dat geldt onder meer voor de vrijheid van vergadering[24] en van vereniging,[25] voor het recht op eigendom,[26] het recht om zich vrij te verplaatsen,[27] het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven[28] en van de woning.[29] Een lijst van de belangrijkste grondrechten in kwestie is opgesteld door met name de Europese Commissie voor Democratie door Recht (de zogenoemde Commissie van Venetië), in haar onderzoek 987/2020 van 19 juni 2020.[30],[31]

In het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 was de toepassing van het COVID Safe Ticket voor piloot- en proefprojecten en voor massa-evenementen oorspronkelijk geregeld tot 30 september 2021.[32]

De afdeling Wetgeving heeft in haar adviezen 69.730/VR tot 69.736/VR van 9 juli 2021 het mechanisme van het COVID Safe Ticket voornamelijk geanalyseerd in het licht van artikel 22 van de Grondwet en van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, om er zeker van te zijn dat die nieuwe verwerking van persoonsgegevens toelaatbaar was. Ze heeft in dat verband met name opgemerkt dat vooralsnog niet kon worden ingeschat of er toereikende waarborgen voorhanden zullen zijn ter voorkoming van elke vorm van misbruik van de digitale applicaties COVIDSafe en COVIDScan. Voor het overige was de afdeling Wetgeving

---

[24] Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Artikel 26 van de Grondwet.

[25] Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Artikel 27 van de Grondwet.

[26] Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Artikel 16 van de Grondwet.

[27] *Voetnoot 13 van het geciteerde advies:* Artikel 12, eerste lid, van de Grondwet en artikel 12.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO-Verdrag).

[28] Voetnoot 14 van het geciteerde advies: Artikel 22 van de Grondwet.

[29] Voetnoot 15 van het geciteerde advies: Artikel 15 van de Grondwet.

[30] Voetnoot 16 van het geciteerde advies: Europese Commissie voor Democratie door Recht (zogenoemde Commissie van Venetië), onderzoek 987/2020 (CDL-AD(2020)014), Respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit pendant l'état d'urgence : réflexions – pris en note par la Commission le 19 juin 2020 en remplacement de la 123ème Session plénière, inz. "ii. Droits de l'homme susceptibles d'être affectés par l'état d'urgence", paragrafen 46-58, beschikbaar via de volgende link: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-f.

[31] Adv.RvS 68.936/AV, opmerkingen 5 en 6 (www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68936.pdf).

[32] Overweging 48 van 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 faciliteren' maakt het mogelijk dat het digitale EU-COVID-certificaat op nationaal vlak wordt gebruikt voor een ander doeleinde dan dat wat verordening 2021/953 nastreeft: "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-medische doeleinden wordt gebruikt, mogen persoonsgegevens waartoe tijdens het verificatieproces toegang is verkregen, niet worden bewaard, zoals in deze verordening is bepaald".

niet van oordeel dat het principe zelf van de invoering van het COVID Safe Ticket een ontoelaatbare inmenging zou inhouden ten aanzien van artikel 22 van de Grondwet of van andere fundamentele rechten.

Het voorliggende samenwerkingsakkoord wil een uitbreiding van het materiële en het temporele toepassingsgebied van het COVID Safe Ticket mogelijk maken. In andere sectoren – die limitatief worden opgesomd – zou het gebruik van het COVID Safe Ticket verplicht kunnen worden, en dit tot 30 juni 2022. Het gaat meer in het bijzonder om de horeca, dancings en discotheken, sport- en fitnessclubs, handelsbeurzen en congressen, voorzieningen die behoren tot de cultuur-, feest- en recreatiesector en voorzieningen voor residentiële opvang van kwetsbare personen.

Ten opzichte van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 krijgt de inmenging in de uitoefening van verscheidene fundamentele rechten, zoals het recht op eerbiediging van het privéleven, het recht zich vrij te verplaatsen en het recht van vergadering, aldus een ruimere strekking. Het gebruik van het COVID Safe Ticket zal mogelijk immers vaker vereist zijn en daardoor een impact hebben op het dagelijks leven van de burgers, aan wie de toegang tot verschillende voorzieningen zal kunnen worden geweigerd.

Bijgevolg moet worden nagegaan of die inmenging toelaatbaar is ten aanzien van het legaliteitsbeginsel, het legitimiteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.[33]

12.2. Eerst en vooral moet worden vastgesteld dat er verscheidene mogelijkheden zijn om toegang te krijgen tot een COVID Safe Ticket. Het COVID Safe Ticket wordt namelijk omschreven als het resultaat van de lezing van het digitale COVID-certificaat, dat kan bestaan uit een bewijs van de vaccinatiestatus (“vaccinatiecertificaat”), het resultaat van een virologische test die geen besmetting aan het licht heeft gebracht (“testcertificaat”) of een certificaat van herstel na een besmetting (“herstelcertificaat”). Daarnaast voorziet het ontworpen artikel 12, § 2, nog in de mogelijkheid dat personen ondanks een negatief resultaat (of ondanks het feit dat hun identiteit niet kan worden geverifieerd of bevestigd) toch toegang hebben tot massa-evenementen, pilootprojecten of aangelegenheden en voorzieningen, indien ze “bijkomende maatregelen” ondergaan, vastgesteld in een uitvoerend samenwerkingsakkoord.

Bovendien is de toegang tot zowel vaccinaties als testen voldoende algemeen en laagdrempelig, zowel vanuit financieel als vanuit organisatorisch oogpunt. Het is belangrijk dat dit ook voor de toekomst het geval blijft, zolang gebruik zal worden gemaakt van het COVID Safe Ticket.

12.3. Het is vanzelfsprekend dat de entiteit die gebruikmaakt van de mogelijkheid van het verruimde toepassingsgebied van het COVID Safe Ticket, er ook moet op toezien dat de maatregelen die ze zelf uitvaardigt, voldoende toegankelijk zijn en voldoende nauwkeurig zijn geformuleerd om in redelijkheid op voorzienbare wijze te kunnen worden toegepast.

[33] Zie in dat verband beslissing nr. 2021-824 van de Franse Conseil constitutionnel van 5 augustus 2021 in verband met de wet betreffende het beheer van de gezondheidscrisis.

In dat verband moet wel een voorbehoud worden gemaakt bij het ontworpen artikel 2*bis*, § 3, in zoverre daar wordt verwezen naar de "concrete modaliteiten" die bij een uitvoerend samenwerkingsakkoord kunnen worden vastgesteld (zie daarover opmerking 23).

12.4. De afdeling Wetgeving is van oordeel dat het samenwerkingsakkoord in elk geval een legitiem doel nastreeft. Het is duidelijk dat het COVID Safe Ticket altijd ter bescherming van de volksgezondheid moet worden gebruikt. De algemene toelichting stelt in die zin het volgende: "Het mag duidelijk zijn dat deze aanpassing betreffende het gebruik van het COVID Safe Ticket kadert in een bredere aanpak op het vlak van preventieve geneeskunde en gezondheidspreventie: men vermindert door middel van het COVID Safe Ticket het risico op virusoverdracht tussen personen wanneer zij zich in omstandigheden bevinden die een verhoogd risico inhouden voor de mogelijke overdracht van het coronavirus COVID-19, zoals een hoog niveau van viruscirculatie of een ontoereikend niveau van vaccinatie in deze regio of gemeenschap, het plaatsvinden van samenkomsten van gevaccineerde met niet-gevaccineerde personen of de aanwezigheid van andere risicofactoren die het risico op virusverspreiding zoals door aerosolen, verhogen."

12.5. Tot slot is de afdeling Wetgeving eveneens van mening dat ook het evenredigheidsbeginsel wordt gerespecteerd.

Vooreerst voorziet het voorliggende samenwerkingsakkoord systematisch dat een entiteit het gebruik van het COVID Safe Ticket alleen kan verplichten met inachtneming en onder rechtvaardiging van het proportionaliteitsbeginsel.[34] Uit die bepalingen en ut de algemene toelichting vloeit voort dat de stellers van het voorliggende samenwerkingsakkoord wel degelijk rekening houden met wat het evenredigheidsbeginsel voorschrijft.

In de algemene toelichting wordt uitdrukkelijk gesteld dat tussen de verschillende gefedereerde entiteiten epidemiologische verschillen kunnen bestaan die het nodig kunnen maken dat elke entiteit – in functie van haar epidemiologische toestand – het gebruik van het COVID Safe Ticket uitbreidt: "Deze gediversifieerde toepassing van het COVID Safe Ticket zorgt eveneens voor een proportionele toepassing van dit instrument."

Het voorliggende samenwerkingsakkoord omschrijft voorts de plaatsen waar het gebruik van het COVID Safe Ticket kan worden uitgebreid. De keuze van die sectoren wordt in de algemene toelichting gerechtvaardigd door het feit dat "deze sectoren te maken krijgen enerzijds [met] een verhoogde kans hebben (sic) op de verspreiding van het COVID-19 coronavirus en een hoger risico op superverspreiding, en anderzijds met personen die het meest kwetsbaar zijn voor het coronavirus COVID-19". In dat verband wordt voorts het volgende gesteld: "Het is niet de bedoeling om het gebruik van het COVID Safe Ticket een te substantiële inmenging in het privéleven van personen te laten uitmaken. Zo kan het COVID Safe Ticket nog altijd niet worden toegepast in de privésfeer en worden (onder andere) essentiële diensten zoals o.m. openbaar vervoer, overheidsdiensten, onderwijsactiviteiten (zoals kleuter, lagere – en – middelbare scholen, universiteiten en hogescholen, kunstacademies, balletscholen,…) en winkels en winkelcentra niet opgenomen in de lijst van sectoren waar een dergelijke uitbreiding wordt

[34] Zie het ontworpen artikel 2*bis*, § 1, alsook het ontworpen artikel 13*bis*, § 1.

voorzien".[35] . Daardoor wordt de toepassing van het COVID Safe Ticket beperkt tot omgevingen waar een verhoogd risico op transmissie bestaat, en worden essentiële diensten en activiteiten er niet door geraakt.

Het COVID Safe Ticket is relatief eenvoudig beschikbaar, zowel op papier als in elektronische vorm. De uitlezing ervan beperkt zich bovendien tot een beoordeling of men toegang heeft tot de betrokken activiteit, en onthult op zich niet de vaccinatiestatus. Zelfs van een persoon waarvan het COVID Safe Ticket slechts een beperkte geldigheidsduur heeft kan immers niet met zekerheid worden afgeleid of dat het geval is omdat men zich niet heeft laten vaccineren, dan wel of een recente vaccinatie nog niet geacht wordt volledige bescherming te bieden. Bovendien wordt door een bijwerking van de software (en een aanpassing aan de daaraan ten grondslag liggende beslissingstabel in de bijlage bij het uitvoerend samenwerkingsakkoord)[36] ook volledig gevaccineerde personen die een positieve test hebben afgelegd eveneens tijdelijk de toegang worden ontzegd, zodat ook een weigering van het COVID Safe Ticket geen uitsluitsel kan geven over de vaccinatiestatus van de betrokkene. Onder die omstandigheden blijft de interferentie met het privéleven van alle betrokkenen beperkt tot wat noodzakelijk is om de viruscirculatie in een risico-omgeving te beperken.

Voorts is de beperking die aan de vrijheid van ondernemen wordt gesteld van de economische actoren die het COVID Safe Ticket moeten controleren, erg beperkt. Het is niet ongewoon en evenmin onevenredig dat ondernemers met het oog op de bescherming van consumenten vooraf bepaalde controles moeten uitvoeren of documenten moeten opvragen. Bovendien is het COVID Safe Ticket onder meer ingevoerd om meer ingrijpende beperkingen op de vrijheid van ondernemingen in de vorm van capaciteitsbeperkingen, mondmaskerplichten en afstandsregels, of in het meest verregaande geval zelfs een volledige sluiting, zo veel mogelijk te voorkomen.

Voorts zijn ook een aantal procedurele waarborgen ingebouwd zodat de betrokken entiteit een met redenen omklede afweging kan maken van alle in het geding zijnde belangen: het vereiste inzake bijzondere epidemiologische omstandigheden alsook de voorafgaande raadpleging van de Risk Assessment Group ("RAG").[37]

Ten slotte stelt de algemene toelichting dat het gebruik van het COVID Safe Ticket "beperkt is in de tijd (waarbij het ten sterkste aanbevolen is deze te beperken tot maximaal 3 maanden)". Een dergelijke beperking in de tijd blijkt evenwel niet uit de tekst van het samenwerkingsakkoord, zodat het raadzaam is om dit alsnog te regelen of om uitdrukkelijk te

[35] Zie dienaangaande ook advies nr. 77 van het Raadgevend Comité voor bio-ethiek van 10 mei 2021 betreffende de ethische en maatschappelijke overwegingen bij het invoeren van een coronapas en andere overgangsmaatregelen om vrijheidsbeperkingen af te bouwen: "Het Comité is van mening dat de coronapas nooit gebruikt kan worden om de toegang tot bestaansmiddelen, het leerplichtonderwijs en de ziekenhuizen (wat de patiënten betreft) te regelen." https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/advies_77.pdf

[36] Uitvoerend samenwerkingsakkoord van 20 september 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 en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België'.

[37] Zie het ontworpen artikel 13*bis*, § 5, en het ontworpen artikel 13*ter*, § 2, dat daarnaar verwijst.

bepalen dat de decreten en ordonnanties ter uitvoering van de artikelen 2*bis*, §§ 2 en 3, 13*bis* en 13*ter*, moeten voorzien in een maximale geldingsduur.[38]

Evenzo dient te worden opgemerkt dat de strengere maatregelen die de burgemeesters en de gouverneurs kunnen nemen voor de organisatie van massa-evenementen en proef- en pilootprojecten, alleen mogelijk zijn indien ze gerechtvaardigd worden door epidemiologische omstandigheden op hun grondgebied alsook na een beoordeling van die omstandigheden door de RAG en na de goedkeuring door de bevoegde minister.

Het ligt ook hier voor de hand dat de entiteit, de gouverneur of de burgemeester die gebruik wil maken van de mogelijkheid om het toepassingsgebied van het COVID Safe Ticket uit te breiden, voor elke maatregel concreet moet nagaan of voldaan is aan het evenredigheidsbeginsel.

12.6. De conclusie is dan ook dat de beperking van grondrechten die voortvloeit uit de uitbreiding van het gebruik van het COVID Safe Ticket voldoet aan de voormelde vereisten inzake wettigheid, legitimiteit en proportionaliteit.

B. Temporeel toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord

13. In verscheidene bepalingen van het voorliggende samenwerkingsakkoord[39] wordt op twee manieren aangegeven op welke datum de periode waarin ze van toepassing zijn een einde neemt, namelijk door enerzijds te verwijzen naar de datum van 30 juni 2022 en anderzijds naar de datum waarop de Europese Verordening digitaal EU-COVID-certificaat en de Europese Verordening digitaal EU-COVID-certificaat voor onderdanen derde landen buiten werking treden.

Een dergelijke dubbele verwijzing kan tot rechtsonzekerheid leiden ingeval het temporele toepassingsgebied van de betrokken verordeningen gewijzigd zou worden.

Ter wille van de rechtszekerheid behoort enkel naar de datum van 30 juni 2022 verwezen te worden.

[38] In het voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'betreffende de uitbreiding van het COVID Safe Ticket in geval van noodzakelijkheid voortvloeiend uit een specifieke epidemiologische situatie', dat eveneens om advies is voorgelegd (70.205/VR), is voorzien in een (verlengbare) maximale geldingsduur van drie maanden.

[39] Zie de ontworpen artikelen 2*bis*, § 2, 13*quater*, § 3, 33*bis* en 33*ter*.

C. Overeenstemming tussen de Nederlandse, de Franse en de Duitse tekst van het samenwerkingsakkoord

14. De tekst van het samenwerkingsakkoord vertoont op taalkundig vlak heel wat tekortkomingen. Het samenwerkingsakkoord moet op redactioneel en taalkundig vlak grondig nagekeken worden. In het bijzonder dient de overeenstemming tussen de Nederlandse, de Franse en de Duitse tekst onder de loep genomen te worden. Bij wijze van voorbeeld kan op het volgende gewezen worden:

– in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 1, § 1, 21°, 4° moet het woord "eententoonstelling" worden vervangen door de woorden "een tentoonstelling";

– in de Franse tekst van het ontworpen artikel 2*bis*, §§ 2 en 3, moeten de woorden "aucune urgence épidémique" vervangen worden door de woorden "aucune situation d'urgence épidémique";

– in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2*bis*, § 3, moet het woord "opgelijs" worden vervangen door "opgelijst";

– in de Franse tekst van de artikelen 4 tot 7 moeten de woorden "événements et établissements" telkens vervangen worden door de woorden "établissements et facilités";[40]

– in de Franse tekst van het ontworpen artikel 12, § 1, moet de vermelding "l'article 2a" vervangen worden door de vermelding "l'article 2*bis*";

– in de Franse tekst van het ontworpen artikel 12, § 2, tweede lid, 3°, en van het ontworpen artikel 33*bis* moeten de woorden "une urgence épidémique" telkens vervangen worden door de woorden "une situation d'urgence épidémique";

– in de Franse tekst van het ontworpen artikel 13, § 3, 3°, moeten de woorden "au salon" vervangen worden door de woorden "à la foire commerciale";

– in de Franse tekst van het ontworpen artikel 13*bis*, § 1, moet het woord "respectives" vervangen worden door de woorden "en matière de médecine préventive";

– in de Franse tekst van het ontworpen artikel 13*bis*, § 2, 3°, moeten de woorden "au décret" vervangen worden door de woorden "à l'arrêté";

– in de Franse tekst van het ontworpen artikel 13*bis*, § 3, moeten de woorden "la décision visée" vervangen worden door de woorden "l'arrêté visé";

– in de Franse tekst van het ontworpen artikel 13*bis*, § 5, moeten de woorden "un état" vervangen worden door de woorden "une entité";

[40] Overeenkomstig de definitie die gegeven wordt in het ontworpen artikel 1, § 1, 21°.

– in de Franse tekst van het ontworpen artikel 13*quater*, § 1, moeten de woorden "ou au bourgmestre" ingevoegd worden tussen de woorden "au gouverneur" en de woorden "compétent de prendre";

– in de Franse tekst van het ontworpen artikel 13*quater*, § 2, moeten de woorden "d'une décision valide" vervangen worden door de woorden "d'un arrêté en vigueur";

– in de Duitse tekst van het ontworpen artikel 13*quater*, § 2, schrijve men "kein geltender Beschluss" in plaats van "kein gültiger Beschluss".

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

15. In het ontworpen artikel 16 wordt telkens gewag gemaakt van een "verwerkersovereenkomst". In dat verband werd in de adviezen 69.730/VR tot 69.736/VR van 9 juli 2021 reeds het volgende opgemerkt:

> "Aan de gemachtigden is gevraagd om te verduidelijken wat de juridische draagwijdte is van het 'protocolakkoord', vermeld in artikel 16, §§ 1 en 2, van het samenwerkingsakkoord. De gemachtigden verklaarden daarover het volgende:
>
> > ' 'Protocolakkoord' is een verkeerde woordkeuze en waarschijnlijk door de mazen van het net gevallen bij de reviews. Het gaat over een verwerkingsovereenkomst tussen de verwerkingsverantwoordelijke (deelstaat of instelling) met de verwerker, in dit geval Digitaal Vlaanderen. De contractuele basis is het administratief samenwerkingsakkoord met Digitaal Vlaanderen voor de implementatie en operations van het DCC, CST en CovidSafeBE/CovidScanBE waar de verwerkingsovereenkomst moet naar verwijzen en de respectievelijke bepalingen in die zin in onderliggend samenwerkingsakkoord.'
>
> Enkel indien het gaat om louter administratief-organisatorische en technische schikkingen tussen de betrokken instanties, is zo'n 'verwerkingsovereenkomst' mogelijk. Wanneer er evenwel een impact kan zijn op de personen van wie de gegevens worden verwerkt, moet het huidige samenwerkingsakkoord worden aangevuld. Net als voor een uitvoerend samenwerkingsakkoord kan het beroep op een 'verwerkingsovereenkomst' er niet toe leiden dat het instemmingsvereiste voor wetgevende samenwerkingsakkoorden wordt uitgehold (…)."[41]

Die opmerking blijft geldig voor de "verwerkersovereenkomst" waarvan thans gewag wordt gemaakt.

[41] Adv.RvS 69.730/VR, opmerking 38 (www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69730.pdf).

Artikel 2

16. Het ontworpen artikel 1, § 1, 11°, bevat een nieuwe definitie van de term "massa-evenement". Over die term werd in de adviezen 69.730/VR tot 69.736/VR van 9 juli 2021 reeds het volgende opgemerkt:

> "In artikel 1, 19° en 20°, van het samenwerkingsakkoord, zijn de begrippen 'massa-evenement' en 'pilootproject'[42] niet duidelijk genoeg (wat wordt verstaan onder een massa-evenement? wat wordt verstaan onder een activiteit met een bepaalde risicograad?). Op een vraag daarover hebben de gemachtigden het volgende te kennen gegeven:
>
> > 'De termen 'massa-evenement' en 'proef- en pilootproject' worden gedefinieerd in het Ministerieel Besluit van 24 juni 2021. De meer uitgebreide definities, met betrekking tot de aantallen, werden opgenomen in voornoemd Ministerieel Besluit, teneinde de nodige flexibiliteit te kunnen garanderen. Inderdaad, indien de COVID-19 cijfers zouden evolueren tijdens de zomermaanden (zowel in de positieve als in de negatieve zin), dient men desgevallend en voor zover noodzakelijk de aantallen van bezoekers te kunnen aanpassen. Indien de termen werden gedefinieerd in het samenwerkingsakkoord, zou deze aanpassing niet snel genoeg kunnen plaatsvinden.'
>
> De gemachtigden lijken daarbij uit het oog te verliezen dat in artikel 1, 24° en 25°, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 'houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken' de termen 'massa-evenement' en 'proef- en pilootproject' niet nader worden ingevuld, behalve dan, wat betreft de eerstgenoemde term, dat het gaat om een evenement met een publiek van meer dan 5.000 personen. Ook indien kan worden aanvaard dat, omwille van de noodzaak om de regels ter zake snel te kunnen wijzigen, kan worden verwezen naar die definities, neemt dat niet weg dat ze toch inhoudelijk meer kunnen worden omschreven, weze het dan in het voormelde ministerieel besluit zelf."[43]

Die opmerking blijft geldig, ondanks de herformulering van de definitie in artikel 1, 24°, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 'houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken' met een verwijzing naar de nadere omschrijving in artikel 15, § 3, van dat besluit.

Die opmerking geldt bovendien *mutatis mutandis* voor het begrip "grootschalige bijeenkomst rond een bepaald thema", waarvan gewag wordt gemaakt in het ontworpen artikel 1, § 1, 21°, 4°.

17. De auteurs van het samenwerkingsakkoord moeten nagaan of in het ontworpen artikel 1, § 1, 11°, niet eveneens verwezen moet worden naar artikel 13*ter*, § 2.

---

[42] *Voetnoot 34 van* advies 69.730/VR *:* Op te merken valt dat de taalversies van dat begrip verschillen. De Nederlandse tekst gebruikt immers het begrip "proef- en pilootproject" en de Franse en Duitse teksten gebruiken alleen het begrip "projet pilote".

[43] Adv.RvS 69.730/VR, opmerking 23 (www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69730.pdf).

Artikel 3

18. In het ontworpen artikel 1, § 1, punt 21°, wordt onder punt 3° een definitie gegeven van de "sport- en fitnesscentra" met verwijzing naar het doel dat de "entiteit" krachtens haar statuten of bij overeenkomst heeft.[44] Op de vraag of daaruit moet worden afgeleid dat het gebruik van het COVID Safe Ticket zowel voor de sportactiviteiten als voor de beheersactiviteiten van de "entiteit" kan worden ingevoerd, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

> "Er wordt enkel de sportactiviteit bedoeld, niet de beheersactiviteiten."

Het verdient aanbeveling die precisering op te nemen in het dispositief of op zijn minst in de bespreking van het artikel.

19. Op de vraag waarom een keuze is gemaakt voor de vermelde betrokken voorzieningen voor residentiële opvang van kwetsbare personen, hebben de gemachtigden als volgt geantwoord:

> "Dit werd voorgesteld op vraag van de sector zelf. Verder menen we dat in gevangenissen en asielcentra bezoekregelingen beter kunnen worden gecontroleerd en beheerst, waardoor uit het GEMS rapport niet bleek dat hier enige epidemiologische omstandigheden voorhanden waren om het verder gebruik van het COVID Safe Ticket op te leggen. Dit kadert in het proportionaliteitsbeginsel."

20. Wat betreft het ontworpen artikel 1, § 1, 22°, kan uit de definitie van "bezoeker" niet duidelijk afgeleid worden welke personen daaronder begrepen worden. Is het lid van een sportclub dat deelneemt aan een training of aan een wedstrijd in een sportclub een bezoeker of wordt onder de term enkel een toeschouwer verstaan? De term maakt het weliswaar mogelijk om de personeelsleden uit te sluiten (zie hierna opmerking 21), maar er dient nog bepaald te worden of met die term ook verwezen wordt naar personen die een band hebben met de bedoelde instelling (lid van een club of van een vereniging, …). Die preciseringen moeten minstens in de bespreking van het artikel aangebracht worden.

21. Gevraagd naar de draagwijdte van het ontworpen artikel 1, § 1, 22°, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

> "COVID Safe Ticket mag niet gebruikt worden op de werkplaats. Het gebruik van het COVID Safe Ticket is bewust niet van toepassing verklaard op werknemers van de voorziening die het COVID Safe Ticket gebruikt voor haar bezoekers, teneinde een bevoegdheidsconflict te vermijden. Door ook de werknemers te viseren met deze maatregel, komt men volledig in het vaarwater van de bevoegdheid tot inrichting en organisatie van deze voorzieningen, wat een andere bevoegdheid uitmaakt dan deze van preventieve gezondheidszorg. Om dit te vermijden, zijn de werknemers uitgesloten van het gebruik van het COVID Safe Ticket.
>
> Het gebruik van het COVID Safe Ticket is dan ook geen maatregel die automatisch op iedereen van toepassing is, maar enkel op bezoekers om deze groep,

[44] Namelijk "elke entiteit die bij overeenkomst of krachtens haar statuten hoofdzakelijk tot doel heeft sportmanifestaties te organiseren of sport[-] of fitnessactiviteiten".

zijnde de bezoekers (alsook werknemers of medewerkers, en waar van toepassing: patiënten of bewoners van de specifieke aangelegenheid of voorziening) preventief te gaan beschermen."

Uit het antwoord van de gemachtigden volgt dat het "COVID Safe Ticket" uitsluitend toegepast mag worden op de bezoekers en niet op de personen die werken op massa-evenementen of tijdens proef- en pilootprojecten van de beoogde voorzieningen en aangelegenheden, noch op patiënten of bewoners van die voorzieningen.

Daardoor is het mogelijk dat in een voorziening of op een evenement personen aanwezig zijn die in voorkomend geval niet gevaccineerd zijn of niet in het bezit zijn van een negatieve test of van een herstelcertificaat.

Hoewel ervan uitgegaan kan worden dat de patiënten en bewoners van de voorzieningen voor residentiële opvang van kwetsbare personen zich niet in een vergelijkbare situatie bevinden als de bezoekers (aangezien het erom gaat hun recht op de bescherming van hun gezondheid rechtstreeks te waarborgen[45]), dient evenwel in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gerechtvaardigd te kunnen worden dat personen die op die evenementen of in een van die voorzieningen werken, uitgesloten worden van het toepassingsgebied.

De rechtvaardiging die de gemachtigden aanvoeren in verband met de naleving van de regels inzake de bevoegdheidsverdeling, overtuigt niet. Het verplichten van het gebruik van het COVID Safe Ticket in het kader van de gemeenschapsbevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg heeft weliswaar een impact op de bevoegdheid tot inrichting en organisatie van deze voorzieningen, of die nu een andere materiële gemeenschaps- of gewestbevoegdheid is of een bevoegdheid van de federale overheid, maar die impact kan worden beschouwd als evenredig in het licht van de gezondheidsomstandigheden die de gemeenschapsoverheden ertoe zouden nopen gebruik te maken van hun bevoegdheden inzake preventieve gezondheidszorg. Bovendien is ook de federale overheid, die bevoegd is voor welzijn en gezondheid op het werk, partij bij dit samenwerkingsakkoord. Het vermeende bevoegdheidsprobleem, zoals dat door de gemachtigden wordt geschetst, is dan ook niet dienstig als verantwoording voor de ongelijke behandeling tussen werknemers enerzijds en bezoekers anderzijds.

Bijgevolg dienen de redenen ter rechtvaardiging van dat verschil in behandeling op meer overtuigende wijze onderbouwd te worden.

In dat opzicht merkt de afdeling Wetgeving op dat de uitsluiting van de personen die werken in de voorzieningen en op de evenementen die beoogd worden, enkel redelijkerwijs te rechtvaardigen is als die personen onderworpen blijven aan de andere gezondheidsmaatregelen (zoals het dragen van een mondmasker en het respecteren van de social distancing). De gemachtigden zijn het ermee eens dat het "COVID Safe Ticket" immers bedoeld is om in de plaats te komen van de andere gezondheidsmaatregelen die momenteel van toepassing zijn.

[45] Zo zou redelijkerwijs de toegang tot een ziekenhuis niet geweigerd kunnen worden aan een zwangere vrouw die op het punt staat te bevallen om reden dat zij niet over een geldig "Covid Safe Ticket" zou beschikken.

22. Onverminderd de voorgaande opmerking moeten de woorden “sport- en fitnessclubs” in paragraaf 2 vervangen worden door de woorden “sport- en fitnesscentra”, overeenkomstig het ontworpen artikel 1, § 1, 21°, 3°.

Artikel 4

23. Overeenkomstig het ontworpen artikel 2*bis*, § 3, worden bij de afkondiging van een epidemische noodsituatie, de “concrete modaliteiten” (lees: concrete nadere regels) rond het gebruik van het COVID Safe Ticket voor bezoekers van massa-evenementen en proefprojecten, alsook van aangelegenheden en voorzieningen bepaald in een uitvoerend samenwerkingsakkoord. Op de vraag wat die “concrete modaliteiten” inhouden, verklaarden de gemachtigden het volgende:

> “Het betreft hier de aanpassing van de beslissingstabel alsook het aantal bezoekers van een massa-evenement en/of proef-en pilootprojecten. Wij voorzien in de mogelijkheid om dit middels een uitvoerend samenwerkingsakkoord te regelen.”

Er kan worden aangenomen dat bij de afkondiging van een epidemische noodsituatie het gebruik van het COVID Safe Ticket aanzienlijk zal worden teruggeschroefd ten voordele van meer stringente maatregelen. Dat is allicht ook de reden waarom is voorzien in de opheffing van de bestaande maatregelen die de gefedereerde entiteiten eerder hebben genomen ter uitvoering van artikel 2*bis*, § 2 of § 3, en de artikelen 13*bis* of 13*ter*, naargelang het geval, ook al wordt dit niet uitdrukkelijk verwoord in het ontworpen artikel 2*bis*, § 3 (zie daarover de opmerkingen 6.1 tot 6.3). Dat neemt echter niet weg dat de gevallen waarin het COVID Safe Ticket nog wel wordt ingezet bij de afkondiging van een epidemische noodsituatie, voldoende precies moeten worden omschreven, gelet op het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet.

Naast het gebruik van het COVID Safe Ticket bij massa-evenementen en bij proef- en pilootprojecten, dat in voldoende mate is omschreven in het samenwerkingsakkoord zelf, moet het gebruik van het COVID Safe Ticket in de aangelegenheden en voorzieningen die worden opgesomd in het ontworpen artikel 1, § 1, 21°, eveneens voldoende precies worden omschreven. Er kan evenwel worden aangenomen dat, gelet op de beperking in de tijd van de epidemische noodsituatie, alsook op de waarborgen die in de ontworpen artikelen 12 en 13 zijn vervat ten aanzien van de verwerking van de betrokken persoonsgegevens, ook voor het gebruik van het COVID Safe Ticket in de betrokken aangelegenheden en voorzieningen voldaan is aan het voormelde legaliteitsbeginsel. Dat neemt echter niet weg dat het raadzaam is om na te gaan of in het ontworpen artikel 2*bis*, § 3, niet meer specifiek zou kunnen worden bepaald welke categorieën van de aangelegenheden en voorzieningen die worden opgesomd in het ontworpen artikel 1, § 1, 21°, in aanmerking komen voor het gebruik van het COVID Safe Ticket.

Overigens is het opvallend dat de gemachtigden in het antwoord met betrekking tot de draagwijdte van de term “concrete modaliteiten” geen melding maken van die aangelegenheden en voorzieningen. Hieromtrent zou meer duidelijkheid moeten worden geboden, indien niet in de tekst van het ontworpen artikel 2*bis*, § 3, dan minstens in de artikelsgewijze toelichting.

24. In het ontworpen artikel 2*bis*, § 2, moet de verwijzing naar artikel 13*bis* worden vervangen door een verwijzing naar artikel 13*ter* (artikel 13b in de Duitse tekst). Dit werd door de gemachtigden bevestigd.

25. Aan de gemachtigden werd gevraagd wat wordt bedoeld in het ontworpen artikel 2*bis*, §§ 1 en 2, met de vermelding dat de betrokken gefedereerde entiteit "de artikelen die betrekking hebben op het wettelijk kader rond het COVID Safe Ticket of dit wettelijk kader uiteenzetten, toepasselijk dienen te maken overeenkomst[ig] artikel 13*bis*". Zo is niet duidelijk of het bijvoorbeeld volstaat dat er in de betrokken decreten of ordonnanties louter naar bepaalde artikelen van het gewijzigde samenwerkingsakkoord wordt verwezen, en zo ja, dewelke, dan wel of er meer moet gebeuren, of wat het gevolg is indien dat toch niet gebeurt. De gemachtigden antwoordden daarop als volgt:

> "Dit zijn voornamelijk de artikelen 12 en 13 van het Samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, maar bijv ook artikel 14, §3. Hiermee worden enkel de artikelen of de bepalingen van voornoemd samenwerkingsakkoord bedoeld die betrekking hebben op het COVID Safe Ticket (en dus niet de artikelen mbt het PLF)."

Indien het de bedoeling is dat in de betrokken decreten of ordonnanties specifiek naar welbepaalde artikelen van het gewijzigde samenwerkingsakkoord wordt verwezen, wordt ter wille van de rechtszekerheid het best uitdrukkelijk bepaald om welke artikelen het gaat.

Artikel 5

26. Het ontworpen artikel 12, § 2, tweede lid, bepaalt dat de organisatoren en uitbaters van aangelegenheden en voorzieningen waar het COVID Safe Ticket wordt gebruikt, "niet verplicht [zijn] het digitaal EU-COVID-certificaat in te lezen, tenzij" in een aantal omschreven gevallen. Het komt vreemd over dat het uitgangspunt daardoor lijkt te zijn dat het COVID Safe Ticket in beginsel niet wordt gecontroleerd, tenzij in een aantal uitzonderingen. De gemachtigden reageerden daarop als volgt:

> "Er wordt aan de gefedereerde entiteiten de mogelijkheid geboden om het gebruik van het COVID Safe Ticket optioneel te maken voor de organisatoren van massa-evenementen en proef- en pilootprojecten en de uitbaters van (een deel van) de in artikel 1, §1, 21° opgesomde voorzieningen en activiteiten. Dit betekent dat deze organisatoren en uitbaters zelf kunnen kiezen om het COVID Safe Ticket al dan niet in te zetten voor hun evenement, activiteit of voorziening. Als alternatief kunnen zij zich organiseren conform de op dat moment geldende veiligheidsmaatregelen. Vandaar dat in de formulering van artikel 12, §2 rekening wordt gehouden met dit mogelijk optioneel karakter van het COVID Safe Ticket."

In antwoord op een gelijkaardige vraag van de Gegevensbeschermingsautoriteit antwoordden de gemachtigden het volgende:

> "Dit betekent dat voornoemde organisatoren en uitbaters enkel verplicht zijn om het digitaal EU-COVID certificaat in te lezen in de gevallen genoemd onder 1° tot en met 3°. De huidige formulering zal in die zin worden aangepast, zodanig dat dit wordt verduidelijkt: 'Les organisateurs et opérateurs susmentionnés ~~ne~~ sont ~~pas~~ obligés de lire le certificat COVID numérique de l'UE, ~~sauf si~~ dans les cas suivants:'."

Met een dergelijke tekstaanpassing kan worden ingestemd. Dat neemt evenwel niet weg dat de mogelijkheid voor de gefedereerde entiteiten om het COVID Safe Ticket optioneel in te voeren uitdrukkelijk tot uiting zou moeten worden gebracht in het ontworpen artikel 13*bis*, § 2, dat nu enkel voorziet in het opleggen van verplichtingen.

27.1. In het ontworpen artikel 12, § 5, wordt bepaald dat een COVID Safe Ticket enkel kan worden ingezet voor personen van 16 jaar en ouder, zonder dat hierdoor de toegang tot de betrokken aangelegenheden en voorzieningen kan worden ontzegd aan personen onder de 16 jaar, met uitzondering van voorzieningen voor residentiële opvang van kwetsbare personen. Op de vraag om die leeftijdsgrens te verantwoorden in het licht van het gelijkheidsbeginsel, antwoordden de gemachtigden als volgt:

> "Dit is gedaan omdat men de jeugd en jongeren, die reeds in de voorbije maanden veel hebben moeten inboeten naar persoonlijke ontwikkeling niet verder te stuiten in deze ontwikkeling. Daarnaast hebben jongeren onder de 16 jaar niet zelf de keuze om zich al dan niet te laten vaccineren. In die zin, is het niet proportioneel dat zij mogelijks negatieve gevolgen ondergaan van een beslissing die niet op een eigen keuze berust."

27.2. Het doel van de inzet van het COVID Safe Ticket is het beperken van het risico op besmetting op plaatsen waar veel mensen samenkomen zonder mondmasker of social distancing, maar uit gegevens van Sciensano blijkt dat minderjarigen de grootste groep van niet-gevaccineerde personen vormen.[46] De vraag is dan ook of het toelaten van personen van minder dan zestien jaar, zonder enige beperking, tot aangelegenheden en voorzieningen waar voor andere personen een COVID Safe Ticket wordt vereist, wel verenigbaar is met de zo-even geschetste doelstelling, zeker wat betreft personen van 12 jaar of ouder, die wel degelijk gevaccineerd kunnen worden. De omstandigheid dat daarvoor een ouderlijke toestemming is vereist, doet geen afbreuk aan die vaststelling.

De voormelde leeftijdsgrens moet dan ook op een meer afdoende wijze worden verantwoord, rekening houdend met de zo-even aangehaalde elementen.

27.3. Op de vraag waarom dan wel wordt voorzien in een uitzondering voor de toegang tot residentiële voorzieningen voor de opvang van kwetsbare personen, waar de leeftijdsgrens overeenkomstig het ontworpen artikel 12, § 4, op 12 jaar wordt gelegd, antwoordden de gemachtigden als volgt:

> "Hier weegt de persoonlijke ontplooiing van de jongeren niet door, doch echter de gezondheid van deze kwetsbare personen."

De noodzaak om kwetsbare personen te beschermen is inderdaad een legitieme doelstelling, die een beperking kan verantwoorden van het recht op bescherming van het privéleven en het gezinsleven, dat het recht inhoudt om dierbaren te kunnen ontmoeten. Er moet echter op meer afdoende wijze worden verantwoord waarom bij uitstek aan personen tussen 12 en 16 jaar die mogelijkheid kan worden ontzegd.

[46] https://datastudio.google.com/reporting/c14a5cfc-cab7-4812-848c-0369173148ab/page/hOMwB.

Daarbij moet rekening worden gehouden met het gegeven dat de voormelde kwetsbare personen ook het recht hebben op cultuurparticipatie en maatschappelijke ontplooiing en zich naar aangelegenheden en voorzieningen kunnen begeven waar personen tussen 12 en 16 jaar wel toegang toe hebben. Concreet valt moeilijk in te zien waarom bijvoorbeeld een gevaccineerde bewoner van een woonzorgcentrum een niet-gevaccineerde 15-jarige kleinzoon niet mag ontvangen in dat woonzorgcentrum, maar er wel mee naar een horeca-inrichting kan gaan.

Artikel 6

28. In het ontworpen artikel 13, § 3, 3°, wordt verwezen naar "de personen die instaan voor de toegangscontrole van het congres of handelsbeurs van inrichtingen die behoren tot de culturele, feestelijke en recreatieve sector".

Zoals die bepaling gesteld is, is ze onduidelijk: gaat het om de controle van de toegang tot congressen of handelsbeurzen[47] die plaats zouden vinden in "inrichtingen"[48] die behoren tot de cultuur-, feest- of recreatiesector? Of gaat het om de controle van de toegang tot congressen en handelsbeurzen, enerzijds, en de toegang tot de "inrichtingen" die behoren tot de cultuur-, feest- of recreatiesector, anderzijds?

Het dispositief moet worden verduidelijkt op dat punt.

29. De taalversies van het ontworpen artikel 13, § 3, 4°, verschillen van elkaar ("voor zover deze op limitatieve wijze worden ingezet", "dans la mesure où il est déployé sur une base exclusive" en "in erschöpfender Weise"). Hierover ondervraagd hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

> "De bedoeling is dat men zo weinig mogelijk andere personeelsleden belast met het uitlezen van het COVID Safe Ticket. De Franse en Duitse vertaling zal in die zin worden verduidelijkt."

Het dispositief moet bijgevolg dienovereenkomstig verduidelijkt worden.

30. Overeenkomstig het ontworpen artikel 13, § 5, worden de voorwaarden waarbij toegang kan worden verkregen tot een massa-evenement, een proef- en pilootproject of een aangelegenheid of voorziening waarvoor het gebruik van het COVID Safe Ticket wordt ingezet, vastgelegd in een uitvoerend samenwerkingsakkoord. In de adviezen 69.730/VR tot 69.736/VR van 9 juli 2021 werd daarover het volgende uiteengezet:

> "De vraag rijst of, gelet op hetgeen zo-even in opmerking 18 is uiteengezet aangaande het beroep op uitvoerende samenwerkingsakkoorden en gelet op de beduidende beleidskeuzen die inherent zijn aan een dergelijke beslissingstabel, die nauw samenhangen met de private levenssfeer en met de mogelijkheid van burgers om al dan

[47] In de Frans tekst van het ontworpen punt 3° moet in ieder geval verwezen worden naar "foires commerciales" in plaats van naar "salons", overeenkomstig het ontworpen artikel 1, § 1, 21°.

[48] In de Nederlandse tekst van het ontworpen punt 3° moet in ieder geval verwezen worden naar "voorzieningen" in plaats van naar "inrichtingen", overeenkomstig het ontworpen artikel 1, § 1, 21°.

niet te participeren in evenementen overeenkomstig de vrijheid van vereniging,[49] een dergelijke tabel wel kan worden vastgesteld bij een uitvoerend samenwerkingsakkoord. Het komt de Raad van State dan ook voor dat op zijn minst de belangrijke criteria die in zo'n beslissingstabel worden gehanteerd, in dit samenwerkingsakkoord moeten worden opgenomen."[50]

Die opmerking geldt ook voor de nieuw ontworpen bepaling.

Artikel 7

31. Er rijzen een aantal vragen over de bevoegdheid die wordt verleend van de burgemeesters en gouverneurs in het ontworpen artikel 13*bis*, § 3.

31.1. Vooreerst moet worden verduidelijkt wat precies de omvang is van de bevoegdheden die aan de burgemeester en gouverneurs worden verleend. De gemachtigden verduidelijkten die als volgt:

"Inderdaad, de burgemeesters en gouverneurs kunnen enkel voor een bepaald massa-evenement of geautoriseerd proef- en pilootproject het gebruik van het COVID Safe Ticket verplicht maken of het aantal bezoekers bij een massa-evenement naar beneden verlagen."[51]

Bovendien bevestigden de gemachtigden dat de burgemeesters geen bijkomende maatregelen – zoals het opleggen van een mondmaskerplicht op een massa-evenement of pilootproject – mogen opleggen:

"Nee, de maatregelen die een burgemeester of gouverneur kan nemen zijn enkel beperkt tot de gevallen voorzien in artikel 13bis, §3."

31.2. Voorts moet worden verduidelijkt dat het gaat om een autonome bevoegdheid van de burgemeesters en gouverneurs, naast de bevoegdheden die de gefedereerde entiteiten kunnen uitoefenen overeenkomstig de ontworpen artikelen 2*bis*, §§ 1 en 2, 13*bis*, §§ 1 en 2, en 13*ter*, §§ 1 en 2, op grond van hun bevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg. De gemachtigden verklaarden daarover immers het volgende:

"Wat betreft de twee modaliteiten die expliciet worden opgesomd in dit artikel, hebben de burgemeesters en gouverneurs op zichzelf een mogelijkheid om deze aan te passen, los van de beslissing tot maatregelen op niveau van de gefedereerde entiteiten zoals men die terugvindt in artikelen 134 en 135 van de (nieuwe) Gemeentewet."

[49] *Voetnoot 32 van advies 69.730/VR:* Vgl. adv.RvS 64.842/VR van 5 februari 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 16 mei 2019 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 15 februari 2019 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad betreffende de classificatie van films, vertoond in Belgische bioscoopzalen', *Parl.St.* Ver.Verg. GGC 2018-19, nr. B-161/1, 17-18 (opmerking 8).

[50] Adv.RvS 69.730/VR, opmerking 19.1 (www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69730.pdf).

[51] In dat verband verduidelijkte de gemachtigde dat er inderdaad ook pilootprojecten en massa-evenementen zijn waarvoor het COVID Safe Ticket niet geldt: "Ja, evenementen met publiek 500 (binnen) tot 3.000 resp 750/5000 buiten kunnen ook zonder CST, maar dan met regels van sociale afstand en mondmasker".

Dat heeft als logisch gevolg dat de gefedereerde entiteiten die bevoegdheden van de burgemeesters en gouverneurs, die hen rechtstreeks bij dit samenwerkingsakkoord worden toegekend, niet kunnen inperken, aanvullen of ongedaan maken bij decreet of ordonnantie. Wel kunnen ze verdergaande maatregelen nemen of kunnen ze optreden als de burgemeester of gouverneur dat niet doet, zoals de gemachtigden bevestigden:

> "Beiden kunnen inderdaad enkel strenger optreden (door voor een bepaald evenement het gebruik van het CST te verplichten of het aantal bezoekers te verlagen). Enkel wanneer een gefedereerde entiteit er bijv. voor kiest om het COVID Safe Ticket te verplichten voor bezoekers van (een bepaald of meerdere) massa-evenementen en proef- en pilootprojecten, ongeacht de omvang ervan, is de mogelijkheid voor de burgemeester / gouverneur om dergelijke maatregel te nemen reeds ingevuld door de gefedereerde [entiteit]. Immers, de burgemeester / gouverneur kan in dat geval niet meer beslissen om voor dat welbepaald massa-evenement of proef- en pilootproject het COVID Safe Ticket verplicht te maken (dat is immers in dat geval reeds beslist door de resp. bevoegde gefedereerde entiteit).
>
> Tenslotte, is het inderdaad mogelijk dat de voor het preventieve gezondheidsbeleid bevoegde gefedereerde entiteiten een aantal modaliteiten rond het gebruik van het CST delegeren aan de burgemeesters en gouverneurs (dit ook voor de uitbreiding van het CST tot de in artikel 1, § 1, 21°, bedoelde aangelegenheden en voorzieningen). (Kanttekening: Ons lijkt deze mogelijkheid weliswaar eerder theoretisch nu een dergelijke delegatie uitzonderlijk van aard moet zijn en bovendien bijzonder specifiek dient te worden bepaald. Doch dit lijkt ons te vallen binnen de autonomie van de deelstaten en wensen wij ons binnen het kader gecreëerd door het SWA niet uit te spreken. Zoals reeds aangegeven, het was immers enkel de bedoeling om middels het Samenwerkingsakkoord een kader te creëeren waarbinnen de gefedereerde entiteiten op grond van hun bevoegdheid inzake preventieve geneeskunde het gebruik van het CST als alternatief voor de mondmaskers en social distancing regels kunnen regelen. Verder komt het aan de gefedereerde entiteit toe om ogv haar autonomie de nodige concrete maatregelen en modaliteiten te gaan bepalen).
>
> Indien een gefedereerde entiteit zou opteren voor een dergelijke delegatie aan de burgemeester en gouverneurs (en voor zover deze niet ingaat tegen het SWA en na onderzoek of deze mogelijk is), geeft men de mogelijkheid aan deze burgemeesters en gouverneurs om het gebruik van het CST verder te regelen. Dit uiteraard voor zover dit aldus werd/wordt vastgelegd in het betreffende decreet of ordonnantie en voor zover dit de bevoegdheidsregels niet overschrijdt. Met betrekking tot massa-evenementen en proef- en pilootprojecten geldt hetzelfde:
>
> - tot en met 31 oktober 2021 hebben de burgemeesters en gouverneurs de mogelijkheid om het aantal van massa-evenementen en proef-en pilootprojecten te verlagen of een bepaald massa-evenement en proef-of pilootproject. Dit echter na overleg en instemming van het federale niveau
>
> - vanaf 1 november hebben de burgemeesters en gouverneurs dezelfde mogelijkheid voor zover dit is overlegd met de bevoegde gefedereerde entiteit en met hun instemming daarvan.
>
> Dit is in lijn met de beslissing waarbij het OCC heeft aangenomen dat er voor 31 oktober nog geen 'versoepelingen' van het gebruik van het CST mogen komen. Vanaf 1 november kan het CST niet langer worden gebruikt, tenzij (i) dit door een bevoegde gefedereerde entiteit wordt 'geactiveerd' middels een wetgevend instrument en op grond van epidemiologische omstandigheden (of (ii) bij afkondiging van een epidemische noodsituatie waarbij de pandemiewet wordt geactiveerd). Er is weliswaar minder

> speelruimte voor de toepassing van het CST bij massa-evenementen en proef-en pilootprojecten omdat de regels voor deze aangelegenheden reeds bijna volledig zijn bepaald in het huidige samenwerkingsakkoord, het wijzigingssamenwerkingsakkoord (aangevuld met het huidige MB en eventueel later met een uitvoerend SWA).”

Die verhouding met het optreden van de gefedereerde entiteiten wordt dan ook het best in de tekst van het samenwerkingsakkoord tot uiting gebracht.

31.3. In het ontworpen artikel 13*bis*, § 3, laatste zin, wordt het optreden van de burgemeesters en de gouverneurs afhankelijk gemaakt van “overleg met en het verkrijgen van de instemming van de bevoegde federale entiteit in functie van de beoogde modaliteit”. In het analoog opgebouwde ontworpen artikel 13*ter*, § 3, laatste zin, wordt gewag gemaakt van de “instemming van de bevoegde entiteit van de gefedereerde entiteit(en) onder wie de burgemeester of gouverneur ressorteert”.

In dat verband verklaarden de gemachtigden het volgende:

> “Met welke entiteit de burgemeesters of gouverneurs overleg zullen moeten hebben, hangt af van de maatregel die zij willen nemen. De entiteit bevoegd voor preventieve gezondheidszorg zal altijd betrokken worden, maar naargelang de sector waarop de maatregel betrekking heeft, kunnen er nog andere entiteiten in het overleg betrokken worden. Dit kan uiteraard niet op voorhand bepaald worden, vandaar de formulering.”

Indien ook de instemming is vereist van andere overheden dan de gefedereerde entiteiten binnen het kader van hun bevoegdheden inzake preventieve gezondheidszorg, moet dat uitdrukkelijk worden bepaald. De woorden “in functie van de beoogde modaliteit” zijn alleszins niet voldoende om dit tot uiting te brengen.

Ten slotte moet ook worden opgemerkt dat het instemmingsvereiste van de gefedereerde entiteiten, bevoegd inzake preventieve gezondheidszorg, enkel kan gelden binnen het kader van die bevoegdheid. Er kan niet worden voorzien in een instemmingsvereiste van deze gefedereerde entiteiten voor de tenuitvoerlegging van maatregelen van burgemeesters en gouverneurs ter uitvoering van rechtsregels die uitgaan van de federale overheid, in die mate dat er een absoluut en volledig vetorecht zou worden ingesteld voor de betrokken gefedereerde entiteiten ten aanzien van de tenuitvoerlegging van die federale rechtsregels.

31.4. De voorgaande opmerkingen gelden *mutatis mutandis* ook voor het ontworpen artikel 13*ter*, § 3.

32. Er wordt duidelijkheidshalve beter gepreciseerd dat het advies van de *Risk Assessment Group*, bedoeld in het ontworpen artikel 13*bis*, § 5, niet bindend is. Bovendien moet een termijn worden bepaald waarbinnen dat advies moet worden uitgebracht, bij gebreke waarvan eraan kan worden voorbijgegaan.

33. In de Duitse tekst van het ontworpen artikel 13a schrijve men in het begin “Art. 13a.” in plaats van “Art. 13bis.”.

Artikel 8

34. Het verdient aanbeveling om te verduidelijken of de "maximale periode van 30 dagen" in het ontworpen artikel 13*ter*, § 3, al dan niet kan worden vernieuwd of verlengd.

Artikel 9

35. Overeenkomstig het ontworpen artikel 13*quater*, § 3, zijn de maatregelen bedoeld in paragraaf 1 "noodzakelijk, geschikt en in verhouding tot de nagestreefde doelstelling. Deze maatregelen worden voor de toekomst aangenomen, voor een beperkte duur die nooit 30 juni 2022, met name de maximale datum van de inwerkingtreding en - zijnde van de Verordening digitaal EU-COVID-certificaat en de Verordening digitaal EU-COVID-certificaat voor onderdanen derde landen, kan overschrijden".

De gemachtigden verklaarden hierover het volgende:

> "Met deze bepaling wensten we er ons van te verzekeren dat indien de federale fase wordt beëindigd en de epidemische noodsituatie niet (kan) word(t)(en) afgekondigd, de bepalingen van het Samenwerkingsakkoord geen 'dode letter' zouden worden. In de zin dat de bepalingen blijven bestaan en in de praktijk kunnen worden omgezet, maar dat de handhaving niet kan/kon worden verzekerd. Derhalve bevat deze bepaling de verplichting aan de gefedereerde entiteiten om na te gaan of het decreet of de ordonnantie al dan niet de nodige bepalingen dient te voorzien mbt handhaving van de maatregelen die door de gefedereerde entiteit werden ingevoerd."

De ontworpen bepaling lijkt evenwel grotendeels overbodig. Het enige aspect dat niet al elders in het samenwerkingsakkoord geregeld is, is het verbod op retroactiviteit, dat echter volgt uit de aard van de maatregelen zelf.

36. In de Duitse tekst van de inleidende zin van artikel 9 schrijve men "Artikel 13c" in plaats van "Artikel 13quater" en in het ontworpen artikel 13*quater* (lees: artikel 13c) schrijve men in het begin "Art. 13c." in plaats van "Art. 13quater.".

Artikel 10

37. Op de vraag of de persoonsgegevens bedoeld in het ontworpen artikel 14, § 3, bewaard of uitgewisseld kunnen worden middels het inlezen van het "COVID Safe Ticket", hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

> "De QR-code op het EU DCC wordt door de scanningsapp CovidScanBe ingelezen en op basis van der erin vervatte gegevens wordt het Covid Safe Ticket gevisualiseerd in de vorm beschreven in het Samenwerkingsakkoord. De ingelezen gegevens worden niet bewaard in een bestand. De gegevens in het cachegeheugen worden gewist zodra een nieuwe QR-code wordt gescand of wanneer de scanningsapp wordt gedesactiveerd. De gegevens worden niet uitgewisseld met een externe toepassing. Het is dus niet mogelijk om op basis hiervan aan tracing te doen of een klantenbestand op te bouwen. Dat is trouwens verboden door het Samenwerkingsakkoord."

Het verdient aanbeveling die verduidelijking op te nemen in de memorie van toelichting.

38. Wat de draagwijdte betreft van de woorden “tenzij de artikelen 12 en 13 overeenkomstig artikel 2bis en 13ter worden geactiveerd voor 30 juni 2022”, wordt verwezen naar de volgende opmerking.

Artikel 11

39. Gevraagd naar de draagwijdte van de zinsnede “tenzij de artikelen 12 en 13 overeenkomstig artikel 2bis en 13ter worden geactiveerd voor 30 juni 2022” in het ontworpen artikel 33, § 1, 3°, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

> “Het betreft hier een foutief woordgebruik dat zal worden aangepast. Het betreft hier het gebruik maken van de mogelijkheid van een gefedereerde entiteit om het COVID Safe Ticket te gebruiken voor: (i) massa-evenementen of proef- en pilootprojecten of (ii) voorzieningen en aangelegenheden in bepaalde bijkomende sectoren, zoals bepaald in de lijst van artikel 1, §1, 21°. Het is immers zo dat het COVID Safe Ticket niet langer van toepassing is na 31 oktober 2021, tenzij:
>
> - In geval van epidemiologische omstandigheden een gefedereerde entiteit er middels decreet of ordonnantie voor kiest en dus bepaalt dat het COVID Safe Ticket (al dan niet verplicht) verder dient te worden gebruikt in haar regio/grondgebied waarvoor die entiteit bevoegd is.
> - Afkondiging van de pandemiewet en activatie CST met uitvoerend SA.”

Het dispositief moet bijgevolg aldus herzien worden dat daarin het temporele toepassingsgebied van de ontworpen artikelen 12 en 13 verduidelijkt wordt. Ter wille van de leesbaarheid verdient het aanbeveling de artikelen 10, 11, § 3, en 14 van het ontwerp aldus samen te voegen dat het temporele toepassingsgebied van de ontworpen artikelen 12 en 13 in één enkele bepaling geregeld wordt.

Artikel 13

40. De gemachtigden zijn het ermee eens dat in het ontworpen artikel 33, § 3, de woorden “en 3°” ingevoegd moeten worden tussen de zinsnede “van §1, 1°” en de zinsnede “, treden de bepalingen”.

Artikel 15

41. De gemachtigden zijn het ermee eens dat, gelet op de strekking van de ontworpen artikelen 13*bis* en 13*ter*, artikel 15 overbodig is en weggelaten moet worden.

Artikel 16

42. De gemachtigden zijn het ermee eens dat artikel 16 overbodig is en weggelaten moet worden.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSTEKST

43. Het opschrift en het dispositief van het voorontwerp van instemmingstekst moet worden aangevuld met de datum waarop het samenwerkingsakkoord is ondertekend.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Martine BAGUET