



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Advies nr. 164/2021 van 28 september 2021**

**Betreft: Adviesaanvraag over een voorontwerp van ordonnantie betreffende de uitbreiding van het COVID Safe Ticket in geval van noodzakelijkheid voortvloeiend uit een specifieke epidemiologische situatie (CO-A-2021-210)**

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

Aanwezigheden : mevrouw Marie-Hélène Descamps, mevrouw Alexandra Jaspar en de heren Yves-Alexandre de Montjoye en 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 Alain Maron, lid van het Verenigd College, bevoegd voor welzijn en gezondheid, ontvangen op 17 mei 2021;

Gelet op de bijkomende informatie, ontvangen op 20 september 2021;

Gelet op het verslag van Alexandra Jaspar;

Brengt op 28 september 2021 het volgend advies uit:

## I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 17 september 2021 heeft het lid van het College belast met volksgezondheid, Alain Maron, de Autoriteit om advies verzocht over een **voorontwerp van ordonnantie betreffende de verlenging van het COVID Safe Ticket in geval van noodzaak voortvloeiend uit een bijzondere epidemiologische situatie** (hierna "het voorontwerp" of "het voorontwerp van ordonnantie")
2. Het voorontwerp van ordonnantie beoogt het **gebruik van het COVID Safe Ticket** (hierna "CST") in geval van gezondheidsvereiste **te organiseren en omkaderen**..
3. 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 (hierna "het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021") wordt binnenkort gewijzigd door een nieuwe samenwerkingsakkoord teneinde:  
(1) het tijdelijke toepassingsgebied van het COVID Safe Ticket in zijn federale fase uit te breiden, en  
(2) gefedereerde entiteiten in staat te stellen het tijdelijke toepassingsgebied van het CST uit te breiden buiten de federale fase en het materiële toepassingsgebied uit te breiden tot buiten de "massa-evenementen" en "pilotprojecten".
4. Het voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe **de voorwaarden en uitgangspunten voor het gebruik van het CST vast te stellen en het juridisch kader van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd, daarop van toepassing te verklaren**.
5. De Autoriteit herinnert er aan **dat zij reeds** , in **haar Advies nr. 124/2021 van 12 juli 2021** advies heeft uitgebracht over de ontwerpen die de samenwerkingsakkoorden van 14 juli 2021 zijn geworden (het samenwerkingsakkoord van wetgevende rang en het samenwerkingsakkoord voor de tenuitvoerlegging ervan). **In haar advies nr. 163/2021** van 23 september 2021 heeft de Autoriteit haar advies gegeven over de ontwerpen tot wijziging van samenwerkingsakkoorden die ten doel hebben het tijdelijke en materiële toepassingsgebied van het CST uit te breiden en gefedereerde entiteiten in staat te stellen er gebruik van te maken. **De Autoriteit verwijst naar dit advies** voor de aspecten die in het onderhavige advies niet aan bod komen.
6. De Autoriteit benadrukt dat onderhavig advies in uiterste spoed is uitgebracht, uitsluitend op basis van de informatie waarover zij beschikt en onder voorbehoud van eventuele toekomstige overwegingen.

## II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

7. Zoals de Autoriteit reeds in eerdere adviezen heeft kunnen benadrukken, vormt het feit dat eenieder, om toegang te krijgen tot plaatsen en activiteiten van het dagelijks leven, **door middel van de overlegging van het CST** moet aantonen dat hij is ingeënt, of dat hij onlangs een test heeft ondergaan die negatief is gebleken, of dat hij van Covid-19 is hersteld, **een bijzonder aanzienlijke inbreuk op het recht op eerbiediging van het privéleven en op het recht op bescherming van persoonsgegevens**. Deze rechten zijn evenwel niet absoluut en kunnen worden beperkt indien dat in een democratische samenleving noodzakelijk is om een doel van algemeen belang te verwezenlijken

❖ **Met betrekking tot het doel van gebruik van het CST (en het doel van de gegevensverwerking die in dit verband plaatsvindt)**

8. Zoals de Autoriteit in haar Advies nr. 163/2021 heeft benadrukt, is **het doel van het CST** (en de uitbreiding van het temporele en materiële toepassingsgebied), **de circulatie van het virus onder de bevolking te beperken om verzadiging van het ziekenhuissysteem te voorkomen, en tegelijkertijd verdere sluitingen van specifieke sectoren te vermijden**. In de Memorie van toelichting bij het voorontwerp van ordonnantie wordt bevestigd dat de prioritaire doelstelling van het CST erin bestaat de druk op het gezondheidszorgsysteem te verminderen in het bijzonder het ziekenhuissysteem- om te voorkomen dat de gezondheidscrisis een negatief effect heeft op de gezondheidszorg en op de algemene gezondheidstoestand van de bevolking.
9. **Het lijkt geen twijfel dat dit doel rechtmatig is**. Zoals de Autoriteit echter heeft opgemerkt in haar advies nr. 163/2021, vereist de AVG dat het doel van de gegevensverwerkingen die noodzakelijk zijn om een wettelijke verplichting na te komen - zoals dit het geval is voor de gegevensverwerking in het kader van de invoering van een CST - wordt omschreven in de norm die deze wettelijke verplichting oplegt. Het doel van een verwerking kan niet worden afgeleid uit het voorbereidende werk van de norm die haar oplegt, noch uit de context waarin zij wordt uitgevoerd. **Het doel van de gegevensverwerking bij het creëren en lezen van het CST (d.w.z. het doel van het CST) moet daarom in het voorontwerp van ordonnantie worden opgenomen, anders is de ordonnantie in strijd met artikel 6.3 van de AVG.**

❖ **Over de noodzaak en de evenredigheid van het gebruik van het CST, ook bij activiteiten in het dagelijkse leven**

10. De Autoriteit herinnert eraan dat elke inmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en in het recht op bescherming van persoonsgegevens, met name wanneer die inmenging

aanzienlijk is, zoals het geval is bij het CST, relevant, noodzakelijk en evenredig met het nagestreefde doel moet zijn. In dit verband verwijst de Autoriteit naar haar opmerkingen in de adviezen nr. 124/2021 en nr. 163/2021. De Autoriteit merkt met name op dat **de Verenigde Vergadering en het College, alvorens een instrument in te voeren dat zo ingrijpend is als het CST, zich ervan moeten vergewissen** dat er **geen andere maatregelen zijn die minder ingrijpend** zijn voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen **en waarmee het nagestreefde doel** zou kunnen worden bereikt (noodzakelijkheidsvereiste) **en dat de voordelen** van het gebruik van het CST (in het bijzonder: Het evenredigheidsvereiste (d.w.z. de bescherming van de gezondheid van de mensen op de plaatsen waar het CST wordt opgelegd, het beperken van de circulatie van het virus tot een niveau dat overbevolking van de ziekenhuizen voorkomt, het openhouden van de grenzen en **van scholen en winkels) opweegt tegen de nadelen en risico's** (waaronder het discriminatierisico dat de toepassing van het CST<sup>1</sup> met zich mee kan brengen, het risico van gewenning en sociale normalisering van gedrag dat een inbreuk vormt op de grondrechten, en het risico van "afglijden" naar een toezichtsmaatschappij) **die zij met zich meebrengt** (evenredigheidsvereiste in de meest strikte zin van het woord). In haar advies nr. 163/2021 verzocht de Autoriteit de auteurs van het ontwerp van samenwerkingsakkoord dat de gefedereerde entiteiten in staat stelt het gebruik van het CST uit te breiden en/of te activeren -, de noodzaak en evenredigheid van de maatregel beter te motiveren.

11. Ervan uitgaand dat deze rechtvaardiging werd gegeven, onderzoekt de Autoriteit in het kader van dit advies de bepalingen van het voorontwerp van ordonnantie tot vaststelling van de wijze van toepassing van het CST in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, om zich ervan te vergewissen dat deze voldoen aan de gebruikelijke kwaliteitscriteria voor normen.

❖ **Betreffende de voorwaarden waaronder op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een beroep kan worden gedaan op het CST**

12. Vooreerst stelt de Autoriteit vast dat artikel 5, §1, eerste lid van het voorontwerp van ordonnantie **aan het Verenigd College de bevoegdheid delegeert om het gebruik van het CST op te leggen wanneer "de epidemiologische situatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dat vereist."** Ter omkadering van de beoordelingsbevoegdheid van het Verenigd College bepaalt artikel 5 §1, tweede lid van het voorontwerp "*De epidemiologische situatie bedoeld in lid 1 wordt beoordeeld na evaluatie door de RAG en op basis van de volgende criteria:*
  - 1) *De incidentiegraad per 100.000 inwoners over 14 dagen en de tendens van deze graad, onder de algemene bevolking en bij personen ouder dan 55 jaar;*
  - 2) *De positiviteitsratio;*

---

<sup>1</sup> Het Interfederaal Gelijk Kansencentrum (Unia) roept op tot waakzaamheid tegen het risico van banalisering van de uitzondering op de grondrechten als gevolg van de uitbreiding van het CST (<https://www.unia.be/nl/artikels/grondrechten-beperken-is-geen-dagelijkse-kost>)

- 3) *De besmettelijkheid van de circulerende varianten, rekening houdend met hun relatieve belang en waarschijnlijke evolutie;*
- 4) *De vaccinatiegraad, in het bijzonder binnen de kwetsbare doelgroepen die door de Hoge Gezondheidsraad als risicogroepen aangemerkt worden;*
- 5) *De bezettingsgraad en -snelheid van de algemene ziekenhuisbedden en de bedden op intensieve zorg door patiënten die behandeld worden voor COVID."*

13. Naar aanleiding van een verzoek om nadere informatie over de redenen voor de selectie van deze indicatoren, deelde de afgevaardigde van het College het volgende mee:

*"Op grond van de huidige wetenschappelijke kennis is het niet mogelijk prioriteiten te stellen bij de criteria of benchmarks vast te stellen voor de verschillende indicatoren. De kennis evolueert en circulerende varianten zullen waarschijnlijk de aanvaardbare niveaus van de verschillende indicatoren wijzigen. De RAG brengt een advies uit waarin rekening wordt gehouden met de verschillende criteria zonder een hiërarchie tussen de criteria aan te geven.*

*Vaccinatie is niet 100% effectief, en de effectiviteit neemt af met de leeftijd. Zelfs als de vaccinatiegraad in de oudere leeftijdsgroepen hoog is, is het aantal mensen dat risico loopt nog steeds groot genoeg om met de thans beschikbare modellen het risico van overbevolking van de ziekenhuizen te lopen. Daarom moet de circulatie van het virus in de samenleving als geheel worden teruggedrongen om de meest kwetsbaren te beschermen. Dit was het geval met de lockdown-maatregelen in 2020, wat het CST ons moet helpen voorkomen.*

*Om op te treden hebben wij twee parameters, het aantal interpersoonlijke contacten, lockdown-maatregelen, of de gevaarlijkheid van deze contacten, door sociale distanciëringsmaatregelen zoals maskers, ventilatie, ruimtevullingsmeter, vaccinatie die de besmettelijkheid van gevaccineerden vermindert en hun vatbaarheid om ziekenhuizen te vullen en het CST dat het mogelijk maakt de sociale distancing te verlichten, lockdown-maatregelen te vermijden door het risico van overdracht van de infectie te verminderen op plaatsen waar interpersoonlijke contacten plaatshebben.*

*Het is uiteraard mogelijk het evenwicht tussen deze verschillende maatregelen te wijzigen, zolang de totale "R" kleiner is dan één en de epidemie afneemt. Het evenwicht tussen deze verschillende maatregelen wordt bepaald door de politiek op basis van de ontvangen wetenschappelijke informatie en de mate waarin de bevolking zich aan de*

*basisregels houdt: zich isoleren, zichzelf in quarantaine plaatsen, een masker dragen en zich laten vaccineren.*

*De vaccinatiegraad bij de algemene bevolking is negatief gecorreleerd met de viruscirculatie in de meest sociaal actieve leeftijdsgroepen. Hoe meer zij gevaccineerd zijn, hoe minder het virus circuleert, hoe minder afstandsmaatregelen en een CST nodig zijn. Deze indicator van algemene bevolking is dus zinvol als aanvulling op de vaccinatiegraad onder risicopersonen.*

*Hoe meer mensen die risico lopen worden gevaccineerd, hoe meer we het ons kunnen veroorloven het virus onder de jongeren te laten circuleren. Daarom moet met beide vaccinatiegraden rekening worden gehouden, en niet alleen met de tweede.*

*Wanneer het virus zeer hevig circuleert, neemt de kans toe dat niet-gevaccineerde of onvoldoende gevaccineerde jongeren en ouderen die risico lopen, erdoor worden getroffen (de doeltreffendheid van het beste vaccin is 90%, dus dan blijft er nog 10% over van de risicogroepen die eventueel in het ziekenhuis moeten worden opgenomen).*

*Momenteel is de plaats van besmetting in de meeste gevallen nog onbekend, zodat algemene maatregelen nodig zijn die gericht zijn op ontmoetingsplaatsen tussen personen.*

*De bij het begin van de vaccinatiecampagne aangekondigde vaccinatiegraad van 80% is onvoldoende om overbelasting van de ziekenhuizen te voorkomen ten opzichte van de "deltavariant", waarvan de besmettelijkheid 50% hoger ligt. Dit is ook de reden waarom de indicator circulerende variant werd ingevoerd.*

*De verzadiging van ziekenhuizen is een late indicator. Wanneer maatregelen worden genomen om het intermenselijk contact te verminderen, duurt het ongeveer twee weken om de bezetting van ziekenhuizen te vertragen en meer dan drie weken voor intensieve verzorging. Daarom kan niet alleen op deze indicator worden vertrouwd. De circulatiegraad van het virus bij de bevolking in het algemeen is een vroegere indicator, maar is minder betrouwbaar omdat het effect op de ziekenhuisbezetting zal afhangen van de vaccinatiegraad van de risicopersonen en van de circulerende variant. Het kan dus niet op zichzelf worden geanalyseerd om het risico van overbevolking van ziekenhuizen te bepalen. De circulatie onder ouderen weerspiegelt een meer onmiddellijk risico. Een 360°-analyse van de beschikbare parameters is dus nodig om het verzadigingsrisico van ziekenhuizen te meten.*

*Uit de dynamiek van de verschillende vorige golven is gebleken dat het virus altijd eerst sterk circuleert in groepen met veel sociale contacten, jongeren onder de 30 jaar, en dan geleidelijk overgaat in de generaties totdat het de ouderen treft. De circulatiegraad van het virus onder jongeren is dus een vroege, maar niet voldoende parameter voor het ontstaan van een nieuwe golf.*

*Uit de huidige modellen blijkt dat we met een vaccinatiegraad van 65% van de bevolking op 1 oktober een golf zouden krijgen die vergelijkbaar is met de golf van april 2021. We halen die vaccinatiegraad niet. Het is derhalve waarschijnlijk dat de bezettingsgraad van de ziekenhuizen hoger zal zijn dan de golf van april, indien geen andere maatregelen worden genomen. Wij hopen dat het CST een terugkeer naar sectorsluitingen zal voorkomen.*

*Een minder privacyschendend alternatief voor CST zou spontane vaccinatie van 95% van de bevolking in alle sociale groepen zijn. Tot op heden liggen deze vaccinatiepercentages niet binnen handbereik in het Brusselse Gewest”.*

14. De Autoriteit **neemt akte** van deze uitleg.
  
15. Uit de memorie van toelichting en de aanvullende uitleg van de afgevaardigde van het College blijkt duidelijk **dat de epidemiologische situatie niet alleen moet worden getoetst aan de criteria van het voorontwerp** (die in het voorontwerp van ordonnantie al expliciet worden genoemd), **maar ook aan de doelstelling van het CST**, namelijk voorkomen dat de gezondheidszorg overbelast raakt en tegelijkertijd de sectoren openhouden (hetgeen niet expliciet in het voorontwerp van ordonnantie is opgenomen). Om te zorgen **voor voldoende voorspelbaarheid** met betrekking tot de omstandigheden waarin het gebruik van het CST kan worden verlengd of geactiveerd, is de **Autoriteit van oordeel dat dit vereiste (d.w.z. de beoordeling van de epidemiologische situatie in het licht van het doel van het CST) uitdrukkelijk in het dispositief van het voorontwerp van ordonnantie moet worden opgenomen**. Aldus zou artikel 5, § 1 van het voorontwerp van ordonnantie als volgt kunnen luiden: "De in lid 1 bedoelde epidemiologische situatie wordt beoordeeld in het licht van de doelstelling van het CST, namelijk, de overbelasting van het ziekenhuissysteem voorkomen, na een beoordeling van de RAG en op basis van de volgende indicatoren : [...]"
  
16. Voorts, en in ieder geval, vestigt de Autoriteit de aandacht van het **Verenigd College** op het feit dat zij ervoor zal moeten zorgen **dat het noodzakelijkheids- en evenredigheidsbeginsel wordt nageleefd wanneer zij het gebruik van het CST oplegt**.

17. Artikel 6, lid 1, van het voorontwerp van ordonnantie bepaalt dat het **Verengigd College aan de Verenigde Vergadering een dossier moet toezenden** met de elementen die de invoering van de maatregel rechtvaardigen. Een dergelijke verplichting dient ter **versterking van de democratische controle** op het besluit om het gebruik (of de verlenging) van het CST te activeren. De Autoriteit neemt hiervan nota. Zij vraagt zich echter af **of het niet wenselijk is om daarnaast te voorzien in een parlementair bevestigingsmechanisme** naar het voorbeeld van de wet van 14 augustus 2021 betreffende maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodtoestand. Een dergelijk mechanisme zou immers beter beantwoorden aan het legaliteitsbeginsel als bedoeld in artikel 22 van de Grondwet, terwijl het de politieke autoriteiten in staat zou stellen snel en adequaat te reageren op een veranderende gezondheidssituatie.
18. Artikel 5 § 3 van het voorontwerp van ordonnantie bepaalt "*Het Verenigd College bepaalt de toepassingsduur van het gebruik van het COVID Safe Ticket, die een periode van drie maanden niet mag overschrijden. Indien de duur de periode van één maand overschrijdt, dan beoordeelt het Verenigd College maandelijks de mogelijkheid om de toepassing van de maatregel vroegtijdig te stoppen*". **Om elke dubbelzinnigheid met betrekking tot de reikwijdte van deze beoordelingsverplichting te vermijden**, verzoekt de Autoriteit de auteur om in het dispositief van het voorontwerp van ordonnantie te preciseren dat de **maandelijkse beoordeling betrekking heeft op de noodzaak en de evenredigheid van de maatregel**. Een dergelijke "monitoringverplichting" is, gelet op de huidige onzekerheden en de voortdurende evolutie van de pandemie en de wetenschappelijke kennis, inderdaad een **adequate en essentiële waarborg om ervoor te zorgen dat de inmenging in het recht op privacy strikt noodzakelijk en evenredig is (en blijft)** gelet op de omstandigheden.
19. Voorts merkt de Autoriteit op dat de afgevaardigde van het College, na een verzoek om nadere informatie, heeft verklaard dat "*over de maandelijkse evaluatie een besluit zal worden genomen door het Verenigd College, dat aan de Verenigde Vergadering zal worden toegezonden*". De Autoriteit merkt op dat de mededeling van de evaluatie aan de Verenigde Vergadering bijdraagt tot de transparantie en de versterking van de democratische controle op het besluit van het Verenigd College om het gebruik van het CST voort te zetten. **Het voorontwerp van ordonnantie zal derhalve worden gewijzigd om deze mededelingsplicht op te nemen.**
20. Artikel 6, tweede lid van het voorontwerp van ordonnantie bepaalt "*Ten laatste een maand voor het verstrijken van de maatregel, mag het Verenigd College aan de Verenigde Vergadering voorstellen om de ingevoerde regeling te verlengen met aanvullende perioden van maximaal drie maanden, die in geen geval 30 juni 2022 mogen overschrijden. Elke verlening volgt op een beoordeling van de uitvoering van deze ordonnantie door het Verenigd College*". Na een verzoek om nadere informatie over de wijze waarop de verlenging ten uitvoer zou worden gelegd, deelde de afgevaardigde van het



College mee dat de verlenging **ten uitvoer zou worden gelegd door de aanneming van een nieuwe ordonnantie**. Deze verduidelijking moet worden toegevoegd aan het dispositief van het voorontwerp van ordonnantie. Voorts wenst de Autoriteit erop te wijzen dat, indien de goedkeuring van de nieuwe ordonnantie moet worden voorafgegaan door een raadpleging van de Autoriteit, voor deze raadpleging voldoende tijd moet worden uitgetrokken.

❖ **Met betrekking tot evenementen en plaatsen waarvoor een CST vereist kan zijn**

21. Artikel 5 § 2 van het voorontwerp van ordonnantie **delegeert aan het Verenigd College** de bevoegdheid om "*de categorieën (vast te stellen) van evenementen en voorzieningen, waaronder de evenementen en voorzieningen bedoeld bij artikel 1, 4° t.e.m. 11°, waarvoor de toegang [nvdr: lees 5° tot 12°] voor bezoekers wordt onderworpen aan het gebruik van het COVID Safe Ticket*". De bedoelde voorzieningen en evenementen in artikel 1, 5° t.e.m. 12° van de ordonnantie zijn de volgende:

- **Massa-evenement**, meer bepaald, "*het evenement dat binnen wordt georganiseerd voor een publiek van minimaal 50 personen of buiten voor een publiek van minimaal 200 personen, medewerkers en organisatoren niet meegeteld, mits voorafgaande toelating van de bevoegde gemeentelijke overheid en met naleving van de modaliteiten van het toepasselijk samenwerkingsakkoord. Het aantal personen wordt bepaald ten opzichte van het hoogste aantal ten opzichte van de capaciteit van de locatie in kwestie of het aantal personen dat daadwerkelijk uitgenodigd of aanwezig is*".
- **Proef-en pilootproject**, meer bepaald, "*de activiteit met een bepaalde risicograad dat binnen wordt georganiseerd voor een publiek van minimum 50 personen of buiten voor een publiek van minimum 200 personen, medewerkers en organisatoren niet meegeteld, waarbij wordt afgeweken van de maatregelen van bestuurlijke politie om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, die bijdraagt tot de toepassing van modaliteiten en protocollen en die een onderzoekgerichte proef vormt om bijkomende kennis te verwerven over veiligheidsmodaliteiten en besmettingsrisico's bij een gelijkaardige activiteit en waarbij de toegang zal worden gecontroleerd op basis van een COVID Safe Ticket of bijkomende maatregelen. Het aantal personen wordt bepaald ten opzichte van het hoogste aantal ten opzichte van de capaciteit van de locatie in kwestie of het aantal personen dat daadwerkelijk uitgenodigd of aanwezig is. De activiteit wordt als proef-of pilootproject gekwalificeerd voor zover ze voorafgaandelijk als zodanig erkend wordt door het Corona-commissariaat*".
- **Horecavoorzieningen**, meer bepaald, [*"elke voor het publiek toegankelijke plaats of lokaal, ongeacht de toegangsvoorwaarden, waar de belangrijkste en permanente activiteit bestaat uit het voorbereiden en/of aanbieden van maaltijden en/of dranken voor consumptie, al dan niet ter*

*plaatsen, met name eet-en drinkgelegenheden met uitzondering van de sociale restaurants en voedselhulpdiensten*<sup>2</sup>

- **Dancings en Discotheken**, meer bepaald *"een uitgaansgelegenheid die bestaat uit een of meerdere zalen waar hoofdzakelijk gedanst wordt op muziek"*<sup>3</sup>
- **Sport-en fitnesscentra**, meer bepaald *"elke entiteit die bij overeenkomst of krachtens haar statuten hoofdzakelijk tot doel heeft sportmanifestaties te organiseren of sport of fitnessactiviteiten"*<sup>4</sup>
- **Handelsbeurzen en congressen**, meer bepaald *"een tentoonstelling of samenkomst die georganiseerd wordt zodat bedrijven of organisaties meestal uit een specifieke industrie hun nieuwe producten en diensten kunnen tentoonstellen en demonstreren en/of een grootschalige bijeenkomst rond een bepaald thema, waar bijvoorbeeld leden van een bepaalde organisatie of sector aan deelnemen"*<sup>5</sup>
- **Voorzieningen die behoren tot de culturele, feestelijke en recreatieve sector**, meer bepaald *"theaterzalen, concertzalen, variététheater, cabaret en faciliteiten voor podiumkunsten, culturele centra en polyvalente culturele zalen, overdekt circus, bioscopen, musea, (overdekte) amusements- en themaparken, overdekte fitnesscentra en sportcentra (waar de meeste activiteiten binnen plaatsvinden)"*<sup>6</sup>
- **voorzieningen voor residentiële opvang van kwetsbare personen**, meer bepaald, *"ziekenhuizen en bejaarden- of verzorgingstehuizen, met inbegrip van dagverzorgingscentra"*.

22. In haar advies nr. 163/2021 heeft de Autoriteit er reeds op gewezen dat de gefedereerde entiteiten het noodzakelijkheidsbeginsel in acht moeten nemen bij het aanwijzen van de plaatsen en evenementen waarvoor zij het gebruik van het CST eisen. Ter herinnering: deze eis impliceert dat de verplichting om een CST voor te leggen alleen kan worden opgelegd **voor toegang tot plaatsen en evenementen die daadwerkelijk een aanzienlijk risico van overdracht en/of superverspreiding van het virus inhouden en waarvoor blijkt dat alternatieve maatregelen die minder inbreuk** maken op het recht op privacy (zoals die welke zijn opgenomen in de geldende protocollen voor de betrokken sectoren) **niet volstaan** om de circulatie van het virus te beperken tot een niveau waarop deze sectoren open kunnen blijven zonder overbelasting van de ziekenhuizen te veroorzaken.

23. In het licht van het GEMS-rapport van 31 augustus 2021 betwijfelt de Autoriteit de noodzaak van bepaalde keuzes die de auteurs van het voorontwerp van ordonnantie hebben gemaakt. In dit rapport van 31 augustus 2021 geeft GEMS namelijk voor verschillende locaties en evenementen aan dat alternatieve maatregelen (zoals het dragen van mondkapjes, ventileren en afstand houden) inderdaad

<sup>2</sup> Het voorontwerp van ordonnantie verwijst voor de definitie naar het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021.

<sup>3</sup> Het voorontwerp van ordonnantie verwijst voor de definitie naar het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021.

<sup>4</sup> Het voorontwerp van ordonnantie verwijst voor de definitie naar het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021.

<sup>5</sup> Het voorontwerp van ordonnantie verwijst voor de definitie naar het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021.

<sup>6</sup> Het voorontwerp van ordonnantie verwijst voor de definitie naar het uitvoerend samenwerkingsakkoord.

voldoende kunnen zijn om het risico van overdracht en/of superverspreiding te beperken. Dit is bijvoorbeeld het geval voor "statische" evenementen en festivals, voor restaurants, of voor bioscopen, theaters en musea<sup>7</sup>. **De Autoriteit betwijfelt daarom de noodzaak van de door het gebruik van CST op dergelijke plaatsen veroorzaakte inmenging, aangezien het nagestreefde doel volgens de GEMS-deskundigen met minder indringende maatregelen zou moeten worden bereikt.** Het voorontwerp van ordonnantie **moet dus op dit punt worden gewijzigd..**

24. De Autoriteit merkt echter op dat het voorontwerp van ordonnantie bepaalt dat het College het gebruik van CST in "*sociale restaurants en voedselhulpdiensten*" niet mag opleggen" (artikel 2, 7° van het voorontwerp<sup>8</sup> Het kan evenmin het gebruik van het CST in de "*buitenruimtes van horecavoorzieningen*" opleggen, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan om het risico van verspreiding van het virus te beperken (artikel 5, §2, vierde lid, van het voorontwerp). Evenzo merkt de Autoriteit op dat "*personen die een aankoop doen uitsluitend met de bedoeling deze mee te nemen zonder toegang te krijgen tot de inrichting of het evenement*" niet worden beschouwd als "bezoekers" aan wie de verplichting tot het overleggen van een CST kan worden opgelegd (artikel 2, 13°, van het voorontwerp)<sup>9</sup>. **Deze uitsluitingen dragen bij tot de evenredigheid van het CST.**
25. In artikel 5, § 2, vierde lid, van het voorontwerp, waarin de voorwaarden worden vastgesteld waaraan moet worden voldaan voor de "*buitenruimten van horecavoorzieningen*", wordt het begrip "eenmanszaken"<sup>10</sup> gebruikt. Na een verzoek om nadere informatie deelde de afgevaardigde van het College mee dat "*dit inrichtingen zijn waar het personeel dat de dienst verleent tot één persoon is gereduceerd*". Met het oog op de duidelijkheid en de voorspelbaarheid van de norm **verzoekt de Autoriteit de aanvrager deze definitie op te nemen in het dispositief van het voorontwerp.**
26. Zoals de Autoriteit in haar advies nr. 163/2021 heeft opgemerkt, zal het Verenigd College er hoe **dan ook** voor moeten zorgen dat **het noodzakelijkheids- en evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen** bij het aanwijzen van de categorieën inrichtingen en evenementen waarvoor het een CST zal opleggen.

<sup>7</sup> GEMS vult aan "Cinemas, theatres and museums have safely reopened for a long time now (with no important clusters attached to it)".

<sup>8</sup> Deze uitsluiting wordt in de toelichting bij de artikelen als volgt gemotiveerd: "*Wat de horeca-instellingen betreft, wordt derhalve gepreciseerd dat het hier niet gaat om sociale restaurants en voedselhulpdiensten. Ze hebben alleen een sociale roeping en hebben geen recreatief doel, in tegenstelling tot voorzieningen zoals restaurants, cafés of bars* »

<sup>9</sup> Maar, zoals het commentaar op de artikelen aangeeft wordt, "*de persoon die, zelfs kort, het restaurant betreedt, al was het slechts om zijn bestelling te ontvangen, beschouwd als een bezoeker*" en moet hij bijgevolg zijn CST tonen als het Verenigd College het gebruik van het CST in restaurants oplegt.

<sup>10</sup> Een van de voorwaarden die in acht moeten worden genomen voor de buitenruimtes van de horecavoorzieningen is dat *bediening aan de bar niet is toegestaan, behalve in eenmanszaken* ».

❖ **Wat betreft de definitie "massa-evenement"**

27. Het voorontwerp van ordonnantie definieert het begrip " massa-evenement " als volgt : *"het evenement dat binnen wordt georganiseerd voor een publiek van minimaal 50 personen of buiten voor een publiek van minimaal 200 personen, medewerkers en organisatoren niet meegeteld, mits voorafgaande toelating van de bevoegde gemeentelijke overheid en met naleving van de modaliteiten van het toepasselijk samenwerkingsakkoord. Het aantal personen wordt bepaald ten opzichte van het hoogste aantal ten opzichte van de capaciteit van de locatie in kwestie of het aantal personen dat daadwerkelijk uitgenodigd of aanwezig is".*

28. De Autoriteit heeft **twee opmerkingen** over deze bepaling.

- i. **Ten eerste** wordt in de definitie niet aangegeven of het begrip "massa-evenement" ongeacht de plaats en de aard van het evenement van toepassing is. Met andere woorden, is het begrip "massa-evenement" alleen van toepassing op evenementen die plaatsvinden op plaatsen die toegankelijk zijn voor het publiek of ook op evenementen op plaatsen die niet toegankelijk zijn voor het publiek (d.w.z. plaatsen die alleen toegankelijk zijn voor bepaalde personen, zoals bijvoorbeeld een bruiloft, een verjaardagsfeest of een bedrijfsfeestje) ? Naar aanleiding van een verzoek om nadere informatie verklaarde de afgevaardigde van het College het volgende: *"Het begrip van een voor het publiek toegankelijke ruimte of van toegang voor bepaalde personen is niet opgenomen in de definitie van een massa-evenement. Gebeurtenissen die plaatsvinden in de strikt private sfeer, zoals een woning, vallen echter niet onder het begrip massa-evenement. Een evenement dat in een gehuurde zaal plaatsvindt, kan als een massa-evenement worden beschouwd".* . **Om de vereiste voorspelbaarheid te waarborgen, moet de definitie van een massa-evenement duidelijk en nauwkeurig zijn**, zodat degenen tot wie de norm is gericht, redelijkerwijs kunnen voorzien onder welke omstandigheden zij verplicht zullen zijn een CST te eisen/voor te leggen. Derhalve moet, met **inachtneming van de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie, worden verduidelijkt onder welke omstandigheden een evenement als een "massa-evenement"** als bedoeld in het voorontwerp van ordonnantie, moet worden beschouwd<sup>11</sup>. Deze eis, die gebaseerd is op de eerbiediging van het legaliteitsbeginsel, is niet alleen noodzakelijk op grond van de bepalingen die het recht op bescherming van persoonsgegevens vastleggen<sup>12</sup>, maar ook op grond van de bepalingen die de eerbiediging van het

<sup>11</sup> Uit de informatie die de afgevaardigde van het College verstrekke, blijkt dat een privé-evenement (bruiloft/verjaardag) in een gehuurde zaal een "massa-evenement" zou kunnen zijn (zal dit altijd het geval zijn of niet ?), maar dat hetzelfde soort privé-evenement dat in een privéwoning plaatsvindt, niet als een "massa-evenement" zou worden beschouwd. De Autoriteit vestigt de aandacht van de aanvrager op het bestaan van mogelijke discriminatie.

<sup>12</sup> Zie artikel 6.3, van de AVG, artikel 8 van het EVRM, de artikelen 7, 8 en 52 van het EU-Handvest van de grondrechten en artikel 22 van de Grondwet.

legaliteitsbeginsel op strafrechtelijk gebied opleggen<sup>13</sup> (aangezien een inbreuk op de verplichting om het CST te gebruiken, strafbaar is).

- ii. **Ten tweede** blijkt uit de toelichting bij de artikelen dat "*manifestaties niet worden beschouwd als massa-evenementen in de zin van dit ontwerp van ordonnantie. Deze evenementen zijn namelijk onderworpen aan een andere administratieve controle die een betere modulering van de passende sanitaire maatregelen mogelijk maakt*". Naar aanleiding van een verzoek om nadere informatie over de reden van een dergelijke uitsluiting in het dispositief van het voorontwerp, deelde de afgevaardigde van het College mee dat deze uitsluiting blijkt uit de volgende passage in de definitie van "massa-evenement": "*mits voorafgaande toelating van de bevoegde gemeentelijke overheid en met naleving van de modaliteiten van het toepasselijk samenwerkingsakkoord*". **Met het oog op de vereiste duidelijkheid en voorspelbaarheid verzoekt de Autoriteit de aanvrager om in het dispositief van het voorontwerp explicieter aan te geven dat manifestaties zijn uitgesloten van het begrip "massa-evenementen"**. Aangezien de vrijheid om te demonstreren een grondrecht is, merkt de Autoriteit voorts op dat de uitsluiting van manifestaties van de werkingssfeer van het CST bijdraagt tot de evenredigheid van de maatregel.

#### ❖ Over het " facultatief" / " optioneel" gebruik van het CST

29. Artikel 5 § 2, tweede lid van het voorontwerp van ordonnantie bepaalt "*Behoudens een gemotiveerde beslissing van het Verenigd College naar aanleiding van een aanzienlijke verslechtering van de gezondheidssituatie, kan het gebruik van het COVID Safe Ticket niet worden opgelegd aan voorzieningen en evenementen waar minder dan 50 bezoekersgelijktijdig aanwezig zijn of minder dan 200 personen gelijktijdig aanwezig zijn voor wat betreft de buitenactiviteiten van sport- en fitnesscentra. Wanneer het gebruik van het COVID Safe Ticket wordt opgelegd voor een categorie bedoeld bij lid 1, is de organisator van een evenement of voorziening die omwille van het aantal bezoekers niet onder de verplichting valt, gemachtigd om het op vrijwillige basis toe te passen*".
30. Zoals de Autoriteit reeds in haar advies nr. 163/2021 heeft opgemerkt, **is het niet toelaatbaar aan de organisatoren en exploitanten van bepaalde locaties en evenementen de bevoegdheid over te dragen om al dan niet de overlegging van het CST te eisen**, dat, ter herinnering, een bijzonder ingrijpend instrument is op gebied van het recht op privacy van de betrokken personen. Volgens het in artikel 22 van de Grondwet neergelegde legaliteitsbeginsel **is het immers aan de wetgever om de voorwaarden vast te stellen waaronder het noodzakelijk en evenredig is om een beroep te doen op het CST**. Voorts herinnert de Autoriteit eraan dat het opstellen en lezen van de CST's een verwerking van persoonsgegevens inhoudt die, net als elke andere

<sup>13</sup> Zie artikel 7 van het EVRM, 49 van het EU-Handvest van de grondrechten en artikel 14 van de Grondwet.

gegevensverwerking, gebaseerd moet zijn op een van de in artikel 6.1 van de AVG genoemde rechtmatigheidsgronden. De Autoriteit merkt evenwel op dat **de gegevensverwerking in het kader van het gebruik van een CST alleen rechtmatig is indien zij noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen** waaraan de verwerkingsverantwoordelijke onderworpen is (artikel 6.1.c) van de AVG). Er kan immers geen andere rechtmatigheidsgrondslag uit hoofde van artikel 6 van de AVG worden ingeroepen om de gegevensverwerking in deze context te legitimeren.

31. **Het voorontwerp van ordonnantie moet er derhalve voor zorgen dat het gebruik van het CST- en de daarmee gepaard gaande verwerking van persoonsgegevens - niet kan worden overgelaten aan het oordeel van de organisatoren en exploitanten van bepaalde locaties of evenementen, anders zal dit zeker rechtsonzekerheid ter zake creëren.** Integendeel, in het voorontwerp van ordonnantie moet worden bepaald dat het CST door organisatoren en exploitanten van bepaalde locaties of evenementen alleen kan worden verlangd indien zij wettelijk verplicht zijn de voorlegging van een CST te verlangen. Zoals de Autoriteit reeds heeft opgemerkt in haar advies nr. 163/2021, zou in het voorontwerp van ordonnantie niettemin kunnen worden bepaald dat de wettelijke verplichting om gebruik te maken van het CST om toegang te krijgen tot bepaalde plaatsen en evenementen, alleen wordt opgelegd indien, volgens criteria die door het College moeten worden vastgesteld, blijkt dat het voor de organisatoren en exploitanten van dergelijke plaatsen en evenementen onmogelijk blijkt te zijn om alternatieve maatregelen te treffen om de verspreiding van het virus te beperken, die minder inbreuk maken op het recht op bescherming van persoonsgegevens (zoals **voldoende ventilatie, het dragen van maskers** en het bewaren van afstanden). **Artikel 5 §2, tweede lid, van het voorontwerp van ordonnantie zal in die zin worden herzien.**

#### **OM DIE REDENEN,**

**is de Autoriteit is van mening dat de volgende aanpassingen in het voorontwerp van ordonnantie moeten worden aangebracht: :**

- Het doel van de gegevensverwerking bij het creëren en lezen van het CST (d.w.z. het doel van het CST) moet in het voorontwerp van ordonnantie worden opgenomen (overw. 9);
- in het dispositief van het voorontwerp van ordonnantie opnemen dat de evaluatie van de epidemiologische situatie moet worden uitgevoerd in het licht van de doelstelling van het CST, namelijk het voorkomen van verzadiging van het ziekenhuissysteem, en tegelijkertijd het voorkomen van verdere sluitingen van specifieke sectoren (overw. 15);

- in artikel 5 § 3, van het voorontwerp van ordonnantie verduidelijken dat de maandelijkse evaluatie betrekking moet hebben op de noodzaak en de evenredigheid van het voortgezette gebruik van het CST (overw. 18);
- in het dispositief van het voorontwerp opnemen dat het Verenigd College aan de Verenigde Vergadering het resultaat moet meedelen van zijn maandelijkse evaluatie van de noodzaak en de evenredigheid van het voortgezette gebruik van het CST (overw. 19);
- in het dispositief van het voorontwerp verduidelijken dat elke uitbreiding van het gebruik van het CST moet geschieden door de aanneming van een nieuwe ordonnantie (overweging 20);
- Ervoor zorgen dat de lijst van plaatsen en evenementen waarvoor het College een CST kan opleggen, wordt opgesteld overeenkomstig de beginselen van noodzaak en evenredigheid (hetgeen inhoudt dat plaatsen en evenementen waarvoor alternatieve maatregelen daadwerkelijk kunnen volstaan om het risico van overdracht en/of superverspreiding te beperken, worden uitgesloten) (cons. 23);
- Het begrip "eenmanszaak" definiëren (overw. 25);
- Met inachtneming van de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie, de omstandigheden verduidelijken waarin een evenement als een " massa-evenement " moet worden beschouwd (overw. 28);
- In het dispositief van het voorontwerp opnemen dat manifestaties worden uitgesloten van het begrip " massa-evenementen " (overw. 28);
- Niet toestaan dat het CST naar goeddunken van de organisatoren en exploitanten van bepaalde locaties of evenementen optioneel/facultatief wordt gebruikt (overw. 30-31).

**De Autoriteit vestigt de aandacht op de volgende elementen:**

- Alvorens een zo ingrijpend instrument als het CST in te voeren, moeten de Verenigde Vergadering en het Verenigd College zich ervan vergewissen dat er geen andere, voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen minder ingrijpende maatregelen zijn waarmee het nagestreefde doel kan worden bereikt (noodzakelijkheidsvereiste) en dat de voordelen van het gebruik van het CST opwegen tegen de nadelen en risico's die het met zich meebrengt (evenredigheidsvereiste in strikte zin (overw. 10) ;

- Het Verenigd College zal erop moeten toezien dat het noodzakelijkheids- en evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen bij het opleggen van een CST (overw. 16) en bij het aanwijzen van de categorieën inrichtingen en evenementen waarvoor het een CST zal opleggen (overw. 26).

**De Autoriteit verzoekt om:**

- erin te voorzien dat de besluiten van het Verenigd College tot activering en uitbreiding van het gebruik van het CST worden bevestigd door de Verenigde Vergadering (invoering van een parlementair bevestigingsmechanisme naar het voorbeeld van wat is voorzien in de wet van 14 augustus 2021 betreffende maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie) (overw. 17)

Voor het Kenniscentrum,  
(get.) Alexandra Jaspar, Directeur