



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 244/2021 van 17 december 2021

Betreft: Adviesaanvraag met betrekking tot een voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 14 oktober 2021 betreffende de uitbreiding van het COVID Safe Ticket in geval van noodzakelijkheid voortvloeiend uit een specifieke epidemiologische situatie (CO-A-2021-261)

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"),
aanwezig: mevrouw Marie-Hélène Descamps, mevrouw Alexandra Jaspar, de heer Yves-Alexandre de Montjoye en de heer Bart Preneel;

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

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

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

Gelet op de adviesaanvraag van de heer Alain Maron, lid van het Verenigd College, belast met Gezondheid, ontvangen op 3 december 2021;

Gelet op het verslag van Alexandra Jaspar;

Gelet op de hoogdringendheid van de adviesaanvraag;

Brengt op 17 december 2021 het volgende advies uit:

1. Op 3 december 2021 heeft de heer Alain Maron, lid van het Verenigd College, belast met Gezondheid, het advies van de Autoriteit gevraagd met betrekking tot een **voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 14 oktober 2021 betreffende de uitbreiding van het COVID Safe Ticket in geval van noodzakelijkheid voortvloeiend uit een specifieke epidemiologische situatie** (hierna " het voorontwerp " of "het voorontwerp van ordonnantie").

1. De Autoriteit herinnert eraan dat **zij zich in meerdere adviezen reeds heeft uitgesproken** over de verschillende ontwerp-normen die het rechtskader voor het gebruik van het CST moeten vormen. Dit zijn met name de volgende adviezen:
 - **Advies nr. 124/2021** van 12 juli 2021 over samenwerkingsakkoorden 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
 - **Advies nr. 163/2021** van 23 september 2021 betreffende een voorontwerp van samenwerkingsakkoord tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, en een voorontwerp van uitvoerend samenwerkingsakkoord betreffende de verwerking van gegevens in verband met het digitale COVID-certificaat van de EU en het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van werknemers en zelfstandigen die in het buitenland wonen of verblijven en die in België werkzaamheden verrichten
 - **Advies nr. 164/2021** van 28 september 2021 over een voorontwerp van ordonnantie betreffende de **uitbreiding van het COVID Safe Ticket** in geval van noodzakelijkheid voortvloeiend uit een specifieke epidemiologische situatie
 - **Advies nr. 170/2021** van 4 oktober 2021 met betrekking tot een voorontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tot uitvoering van de ordonnantie betreffende de **uitbreiding van het COVID Safe Ticket** in geval van noodzakelijkheid voortvloeiend uit een specifieke epidemiologische situatie
 - **Advies nr. 180/2021** van 12 oktober 2021 met betrekking tot een voorontwerp van decreet betreffende **het gebruik van het CST en de verplichting een mondkapje te dragen**
 - **Advies nr. 232/2021** van 15 december 2021 met betrekking tot een ontwerp van samenwerkingsakkoord tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 en een uitvoerend samenwerkingsakkoord tot wijziging van het uitvoerend samenwerkingsakkoord van 15 oktober 2021.

2. **In deze adviezen** gaf de Autoriteit **richtsnoeren** over de voorwaarden voor het gebruik van het CST waarbij het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens worden eerbiedigd. **De Autoriteit verwijst naar deze adviezen** voor de aspecten die in voorliggend advies niet aan bod komen.
3. Het voorontwerp van ordonnantie **wil de leeftijd wijzigen vanaf welke een Covid Safe Ticket** (hierna "CST") **kan worden verlangd van bezoekers van residentiële zorginstellingen** voor kwetsbare personen. Het voorontwerp bepaalt dat een persoon enkel als "bezoeker" van een residentiële zorginstelling kan worden beschouwd als hij de **leeftijd van 12 jaar en 3 maanden** heeft bereikt (en niet meer 12 jaar). Pas vanaf die leeftijd dus moet een persoon een CST laten zien om toegang te krijgen tot een residentiële zorginstelling.
4. Deze wijziging wordt in de memorie van toelichting als volgt gemotiveerd: "*Iemand die [dat] de leeftijd van 12 jaar bereikt, kan niet onmiddellijk een COVID Safe Ticket laten genereren op basis van een volledige vaccinatie. Het vaccinatieproces bestaat immers uit twee dosissen van het COVID-vaccin, met daarna een wachttijd van 2 weken voordat het vaccin als voldoende werkend wordt beschouwd. Nu deze mogelijkheid in de praktijk uitgebreid bestaat, is het aangewezen om de collectieve inspanning van deze kinderen te erkennen en de toegang tot het COVID Safe Ticket te vergemakkelijken. Het uitstel met drie maanden, dat toelaat om deze inentingskeuze in acht te nemen, is verantwoord gelet op de gebeurlijke marginale verhoging van het risico van dat uitstel wat betreft de bescherming van de kwetsbare bevolking en het gezondheidzorgsysteem*". De Autoriteit **neemt nota van deze wijziging**.
5. De Autoriteit merkt overigens op dat in de memorie van toelichting de opstellers van het voorontwerp erop wijzen dat het verslag van de GEMS van 14 november 2021 aangeeft dat "*de verhoging van de incidentiegraad voor het grondgebied van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad minder is dan in de andere gewesten van het land [...] [en] dat dit zou kunnen liggen aan de vroegtijdige invoering van het gebruik van het COVID Safe Ticket op het grondgebied van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad*"⁴. De opstellers van het voorontwerp leiden hieruit af: "*De maatregel blijkt dus doeltreffend, maar is kennelijk onvoldoende om de verhoging van de incidentiegraad in te perken en, dienvolgens, de druk op de zorginstellingen*".
6. De Autoriteit wijst erop dat het feit dat eenieder, om toegang te krijgen tot plaatsen en activiteiten, met inbegrip van plaatsen en activiteiten van het dagelijkse leven, door middel van het **vertonen van het CST** moet bewijzen dat hij is ingeënt, dat hij onlangs een test heeft ondergaan die negatief is

⁴ De Autoriteit wijst erop dat zij deze informatie niet heeft teruggevonden in de openbare versie van het verslag van de GEMS van 14 november 2021 die is gepubliceerd op het volgende adres: https://fdn01.fed.be/documents/c5b211c0e473174d32262ff4ea664406/GEMS_028_OCC%2020211119%20advies-1.pdf

gebleken, of dat hij van Covid-19 is hersteld, **een bijzonder ingrijpende inmenging vormt in het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens**. Het recht op eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens is uiteraard niet absoluut en kan beperkt worden wanneer dat in een democratische samenleving noodzakelijk blijkt te zijn voor het verwezenlijken van een doelstelling van algemeen belang. Zoals de Autoriteit in haar eerdere adviezen heeft opgemerkt, beoogt het CST de circulatie van het virus onder de bevolking te beperken door veiligere plaatsen te creëren met een lager risico op overdracht van het virus, teneinde verzadiging van het ziekenhuisstelsel te voorkomen, en tegelijkertijd verdere sluitingen van specifieke sectoren te vermijden. Een dergelijk doel is legitiem. Opdat de verplichting tot overlegging van een CST om toegang te krijgen tot bepaalde plaatsen en evenementen aanvaardbaar zou zijn ten aanzien van het recht op bescherming van persoonsgegevens, moet worden aangetoond dat **het gebruik van het CST een doeltreffende maatregel** is om het nagestreefde legitieme doel te verwezenlijken, dat er **geen alternatieve maatregel** is die **minder ingrijpend** is voor de rechten en vrijheden en waarmee dit doel kan worden bereikt (noodzakelijkheidsvereiste), en dat de maatregel een **juist evenwicht** vormt tussen de betrokken belangen, rechten en vrijheden (evenredigheidsvereiste in de strikte zin). Gezien de ernst van de inmenging in het recht op de bescherming van persoonsgegevens van alle betrokkenen als gevolg van het gebruik van het CST, volstaat het niet de doeltreffendheid, noodzaak en evenredigheid van de maatregel te veronderstellen, maar moet **aan de hand van voldoende onderbouwde feitelijke en concrete elementen** kunnen worden aangetoond dat de maatregel zeer waarschijnlijk doeltreffend, noodzakelijk en evenredig zal zijn.

7. Om die reden heeft **de Autoriteit** in haar eerdere adviezen **de overheid** herhaaldelijk **verzocht met concreet en feitelijk bewijsmateriaal de doeltreffendheid, de noodzaak en de evenredigheid** van het gebruik van het CST te **rechtvaardigen**, een instrument dat, er zij aan herinnerd, bijzonder ingrijpend is voor de persoonlijke levenssfeer van de hele bevolking. De Autoriteit benadrukt bovendien dat de doeltreffendheid, de noodzaak en de evenredigheid regelmatig opnieuw moeten worden beoordeeld, waarbij rekening moet worden gehouden met de evolutie van de gezondheidssituatie en de wetenschappelijke kennis ter zake. **De Autoriteit herhaalt dus haar verzoek aan de overheid om aan de hand van feitelijke en concrete elementen, de doeltreffendheid, de noodzaak en de evenredigheid van het CST te rechtvaardigen**, aangezien deze rechtvaardiging rekening moet houden met de stand van de kennis op het moment van de opstelling van het ontwerp dat in het onderhavige advies wordt behandeld. In dat verband zijn de recente ontwikkelingen belangrijk. Eind november 2021 verklaarde het hoofd van de WHO dat de zeer besmettelijke deltavariant de doeltreffendheid van vaccins tegen de overdracht van de ziekte tot 40% had verminderd². Deze afname van de doeltreffendheid van het vaccin heeft verscheidene

² <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---24-november-2021>

Belgische deskundigen ertoe gebracht twijfels te uiten over de voordelen van het CST. Zij merkten onder meer op dat het CST er niet in was geslaagd de circulatie van het virus te verminderen en dat het integendeel een "vals gevoel van veiligheid"³ kon geven. Om reden van deze afname van de doeltreffendheid van het vaccin heeft ook de GEMS in zijn verslag van 14 november 2021 voorgesteld om de benaming "Covid Safe Ticket" te vervangen door "Covid Pass", omdat « It creates the false impression that a 'Covid Safe Ticket' allows one to have close contacts, hug each other and shake hands ». In zijn verslag van 25 november 2021 benadrukt de GEMS het feit dat « The use of the CST alone creates a false sense of security ». **In deze omstandigheden dringt de Autoriteit erop aan dat de politieke autoriteiten aan de hand van feitelijke en concrete elementen aantonen dat het CST doeltreffend is in het bereiken van zijn doelstelling**, namelijk het beperken van de circulatie van het virus door veiligere plaatsen te creëren met een lager risico op overdracht van het virus, teneinde verzadiging van het ziekenhuisstelsel te voorkomen. **Indien het CST geen doeltreffend middel zou zijn om dat doel te bereiken, zou de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven die daarvan het gevolg is, niet gerechtvaardigd zijn.**

³ De Autoriteit wijst erop dat zij in haar advies nr. 163/2021 reeds had opgemerkt « *dat verscheidene recente wetenschappelijke studies, met name uitgevoerd door volksgezondheidsinstellingen, lijken aan te tonen dat het vaccin de mogelijkheid dat gevaccineerde personen besmet raken en SARS-Cov-2 overdragen (met name de deltavariant, die bijzonder besmettelijk is) sterk beperkt, maar niet voorkomt. Evenzo kunnen tests uitwijzen of de persoon al dan niet besmet was met SARS-Cov-2 op het moment van de staalafname. Het kan echter niet worden uitgesloten dat de persoon binnen 48 uur nadat de test is uitgevoerd alsnog besmet kan zijn. Bovendien is de betrouwbaarheid van de tests weliswaar zeer hoog, maar niet absoluut. Bovendien blijkt dat een recente infectie het risico op herinfectie weliswaar vermindert, maar niet volledig voorkomt. In het licht van deze elementen merkt de Autoriteit op dat het gebruik van het CST zou kunnen leiden tot een vals gevoel van veiligheid, aangezien gevaccineerde, negatief geteste of herstelde personen een CST hebben die hen toegang verschaft tot "massa-evenementen" en andere plaatsen "waar overdracht en/of superspreiding het meest waarschijnlijk is", terwijl niet uitgesloten is dat zij besmet kunnen zijn en het virus kunnen overdragen; dit zou contraproductief kunnen zijn met betrekking tot het nagestreefde doel ».*

OM DEZE REDENEN,

Verzoekt de Autoriteit de politieke autoriteiten aan de hand van feitelijke en concrete elementen aan te tonen dat het CST doeltreffend is in het bereiken van zijn doelstelling, namelijk het beperken van de circulatie van het virus door veiligere plaatsen te creëren met een lager risico op overdracht van het virus, teneinde verzadiging van het ziekenhuisstelsel te voorkomen. Voorts neemt de Autoriteit nota van de wijziging van de leeftijd vanaf welke het CST moet worden vertoond om als bezoeker toegang te krijgen tot zorginstellingen voor kwetsbare personen.

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