RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.025/VR
van 22 februari 2022

over

een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens zur Änderung des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft, der Deutschsprachigen Gemeinschaft, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission, der Wallonischen Region und der Französischen Gemeinschaftskommission über die Verarbeitung von Daten im Zusammenhang mit dem digitalen EU-COVID-Zertifikat, dem COVID Safe Ticket, dem PLF und der Verarbeitung personenbezogener Daten von Lohnempfängern und Selbständigen, die im Ausland leben oder wohnen und in Belgien Tätigkeiten ausüben’

‡LW-CICWMCEDF-HBACFUQ‡

Op 11 februari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Viceminister-president, Minister van Gezondheid en Sociale Aangelegenheden, Ruimtelijke Ordening en Huisvesting van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen, verlengd tot acht werkdagen,(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens zur Änderung des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft, der Deutschsprachigen Gemeinschaft, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission, der Wallonischen Region und der Französischen Gemeinschaftskommission über die Verarbeitung von Daten im Zusammenhang mit dem digitalen EU-COVID-Zertifikat, dem COVID Safe Ticket, dem PLF und der Verarbeitung personenbezogener Daten von Lohnempfängern und Selbständigen, die im Ausland leben oder wohnen und in Belgien Tätigkeiten ausüben’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 17 februari 2022. 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, Jan VELAERS en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 februari 2022.

*

(*) 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*.

‡LW-CICWMCEDF-HBACFUQ‡

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:

> "Der Antrag auf Dringlichkeit wird damit begründet, dass der Konzertierungsausschuss diese Anpassungen auf der Grundlage der Gutachten der verschiedenen Expertengruppen gefordert hat, wobei die Anpassung der Gültigkeitsdauer des COVID Safe Tickets, aufgrund der epidemiologischen Erkenntnisse und des Verhaltens der Omikron-Variante hinsichtlich der Infektiosität, der Anzahl der Krankenhauseinweisungen und damit der Belastung des Gesundheitssystems sowie der Abnahme der Immunität nach der Erstimpfung (die bereits ab dem 5. Monat nach dieser Grundimmunisierung beginnt) dringend empfohlen wird.
>
> Auf Antrag einiger Teilstaaten und nach dem Gutachten der Task Force Impfung wird außerdem eine Regelung eingeführt. nach der 12-Jährige die Möglichkeit haben sich impfen zu lassen und so ein digitales EU-COVID-Zertifikat zu erhalten, bevor die COVID-Safe-Ticket-Regeln des gesetzgebenden und des ausführenden Zusammenarbeitsabkommens auf sie anwendbar sind. Es ist eine Frist von drei Monaten vorgesehen bevor sie für bestimmte Zwecke ein digitales EU-COVID-Zertifikat oder ein COVID Safe Ticket vorlegen müssen.
>
> Es ist daher wichtig. dass dieses Zusammenarbeitsabkommen so schnell wie möglich verabschiedet und zusammen mit den verschiedenen Zustimmungshandlungen im Belgischen Staatsblatt veröffentlicht wird, um einen soliden Rechtsrahmen hinsichtlich der notwendigen Datenverarbeitung und der Gültigkeitsdauer beim Lesen des digitalen EU-COVID-Zertifikat zur Erstellung des COVID Safe Tickets zu schaffen."

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

*

STREKKING

3. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen van instemming met het samenwerkingsakkoord van 10 februari 2022 '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

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

‡LW-CICWMCEDF-HBACFUQ‡

Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België'.

Artikel 1 van het samenwerkingsakkoord beoogt de leeftijdsgrens in artikel 12, § 4, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 waaronder geen COVID Safe Ticket kan worden vereist op te trekken tot 12 jaar en 3 maanden, om rekening te houden met de doorlooptijd van een volledig vaccinatieschema.

Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord voert een nieuw artikel 13*quinquies* in hetzelfde samenwerkingsakkoord in dat, in aanvulling op artikel 13, § 5, van hetzelfde samenwerkingsakkoord, bepaalt hoeveel tijd mag zijn verstreken sinds de vaccinatie of het herstel om toegang te krijgen tot het evenement, de voorziening of de aangelegenheid. Voor personen vanaf 18 jaar geldt dat de basisvaccinatie of het herstelcertificaat niet langer dan 150 dagen oud mogen zijn. Voor de herhalingsdosis geldt nog geen maximumduur. Voor kinderen vanaf 12 jaar en 3 maanden en jonger dan 18 jaar wordt de regeling overgelaten aan een uitvoerend samenwerkingsakkoord.

Artikel 3 bepaalt dat het samenwerkingsakkoord in werking treedt op de datum van bekendmaking van de laatste instemmingstekst in het Belgisch Staatsblad.

DRAAGWIJDTE VAN HET ONDERZOEK

4. Zoals in de brief met de adviesaanvraag wordt uiteengezet, wordt het advies gevraagd over de instemmingstekst met een aangepaste versie van het samenwerkingsakkoord waarover de Raad van State op 10 december 2021 advies 70.583/VR heeft gegeven.

De Raad van State verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen, in dit geval artikel 1 van het samenwerkingsakkoord. Met betrekking tot die bepaling wordt verwezen naar het voormelde advies.

BEVOEGDHEID

5.1. De partijen bij het wijzigende samenwerkingsakkoord zijn dezelfde partijen als die bij het te wijzigen 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'. 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:

‡LW-CICWMCEDF-HBACFUQ‡

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

5.2. In de adviezen 70.159/VR tot 70.164/VR en 70.169/VR van 23 september 2021 over de voorontwerpen van instemmingsteksten bij een wijzigend samenwerkingsakkoord werd die analyse in herinnering gebracht en werd daar onder meer het volgende aan toegevoegd:

"(…) 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.

---

[2] *Voetnoot 4 van advies 69.734/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 69.734/VR:* Artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

[4] *Voetnoot 6 van advies 69.734/VR:* Zie advies 68.936/AV [van] 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 69.734/VR:* Artikel 6*bis*, §§ 2 en 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

[6] Zie onder meer adv.RvS 69.734/VR van 9 juli 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 19 juli 2021 'zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft, der Deutschsprachigen Gemeinschaft, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission, der Wallonischen Region und der Französischen Gemeinschaftskommission über die Verarbeitung von Daten im Zusammenhang mit dem digitalen EU-COVID-Zertifikat, dem COVID Safe Ticket, dem PLF und der Verarbeitung personenbezogener Daten von Lohnempfängern und Selbständigen, die im Ausland leben oder wohnen und in Belgien Tätigkeiten ausüben' (www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69734.pdf).

‡LW-CICWMCEDF-HBACFUQ‡

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:

(…).

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[8] 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.

(…)

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,[9] 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."

5.3. De wijzigingen die worden aangebracht bij het onderhavige samenwerkingsakkoord nopen niet tot een ander oordeel omtrent de bevoegdheid van de betrokken partijen dan in de zo-even aangehaalde adviezen.

VORMVEREISTEN

6. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit over het wijzigende samenwerkingsakkoord werd gevraagd blijkens de aan de Raad van State voorgelegde stukken, maar is nog niet gegeven.

7. Het blijkt niet dat het advies van de Beirat für Gesundheitsförderung al werd ingewonnen. Dat moet alleszins gebeuren, nu het COVID Safe Ticket kan worden beschouwd als een maatregel op "structureel niveau" met betrekking tot "het scheppen van kadervoorwaarden ter bevordering van de gezondheid, in het bijzonder op school, op het werk en op het gebied van

[7] *Voetnoot 7 van de geciteerde tekst:* Namelijk in de ontworpen artikelen 2*bis*, §§ 1 en 2, 13*bis*, §§ 1 en 2, en 13*ter*, §§ 1 en 2.

[8] *Voetnoot 10 van de geciteerde tekst:* Ontworpen artikel 1, § 1, 21°.

[9] *Voetnoot 14 van de geciteerde tekst:* Adv.RvS 68.936/AV, opmerking 23 (www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68936.pdf).

‡LW-CICWMCEDF-HBACFUQ‡

de vrijetijdsbesteding" in de zin van artikel 2, derde lid, van het decreet van 1 juni 2004 'zur Gesundheitsförderung und zur medizinischen Prävention', en dus een onderdeel vormt van de gezondheidspromotie in de zin van dat decreet. Overeenkomstig artikel 7, § 1, derde lid, van dat decreet moet elk voorontwerp van decreet met betrekking tot die aangelegenheid aan de Beirat für Gesundheitsförderung voor advies worden voorgelegd.

8. Indien het vervullen van de voormelde vormvereisten nog aanleiding zou geven tot wijzigingen van de tekst die aan de Raad van State voorgelegd is,[10] 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

A. Proportionaliteit van de verkorting van de geldigheidsduur van het COVID Safe Ticket

9.1. Zoals de afdeling Wetgeving reeds in vorige adviezen ter zake opgemerkt heeft,[11] houden de invoering en de handhaving van de regeling inzake het COVID Safe Ticket een inperking in van een reeks rechten en vrijheden, zoals het recht op eerbiediging van het privéleven, het vrije verkeer of de vrijheid van vergadering.[12]

9.2. Gelet op de huidige epidemiologische context strekt het voorliggende samenwerkingsakkoord er specifiek toe de geldigheidsduur van het vaccinatiecertificaat en van het herstelcertificaat in het kader van het COVID Safe Ticket in te korten, waardoor de rechten en vrijheden in kwestie nog meer ingeperkt worden.

Zo zal het COVID Safe Ticket voor personen ouder dan 18 jaar voortaan slechts geldig zijn gedurende 150 dagen volgend op hetzij de laatste dosis van de basisvaccinatie, hetzij

---

[10] 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.

[11] Zie, wat het recht op bescherming van persoonsgegevens betreft, de adviezen 69.730/VR tot 69.736/VR van 9 juli 2021 over voorontwerpen van teksten houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69730.pdf, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69731.pdf, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69732.pdf, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69733.pdf, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69734.pdf, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69735.pdf, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69736.pdf). Zie, wat de vrijheid van vergadering en het vrije verkeer betreft, de adviezen 70.159/VR tot 70.164/VR en 70.169/VR van 23 september 2021 over voorontwerpen van teksten houdende instemming met het wijzigend samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70159.pdf, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70160.pdf, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70161.pdf, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70162.pdf, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70163.pdf, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70164.pdf, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70169.pdf).

[12] Voor een chronologisch overzicht van de wijzigingen die in de regeling inzake het COVID Safe Ticket aangebracht zijn, zie onder meer adv.RvS 70.581/VR van 10 december 2021 over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het wetgevend samenwerkingsakkoord van 28 oktober 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'.

‡LW-CICWMCEDF-HBACFUQ‡

het verkrijgen van het herstelcertificaat. Het COVID Safe Ticket zal daarentegen zonder beperking in de tijd geldig zijn indien de betrokkene de voorgeschreven herhalingsdosis gekregen heeft. Voor personen ouder dan 12 jaar en drie maanden en jonger dan 18 jaar zal de geldigheidsduur van de vaccinatie- en herstelcertificaten in het kader van het COVID Safe Ticket bepaald worden in een uitvoerend samenwerkingsakkoord.

9.3. De beperkingen van de rechten en vrijheden die de regeling inzake het COVID Safe Ticket meebrengt, moeten op twee onderling nauw verbonden punten gemotiveerd worden. Ten eerste moet men zich ervan vergewissen dat de handhaving van de regeling zelf nog steeds aan de gestelde voorwaarden voldoet en vervolgens moet men erop toezien dat ook de daarin aangebrachte wijzigingen aan diezelfde voorwaarden voldoen.

9.4. Wat dat eerste punt betreft, heeft de afdeling Wetgeving in verband met de problematiek van de vaccinatieplicht reeds opgemerkt dat ze weliswaar “niet bevoegd is om zelf de vereiste wetenschappelijke gegevens vast te stellen en te beoordelen” maar dat “benadrukt [dient] te worden dat het proportionaliteitsbeginsel alleen dan in acht genomen wordt wanneer niet alleen bij het vaststellen van de voorgenomen maatregel, maar ook naderhand, bij het behoud ervan,(…) voortdurend expliciet de beste wetenschappelijke gegevens die beschikbaar zijn in aanmerking genomen worden in een zorgvuldig, transparant en onderbouwd besluitvormingsproces”.[13] Die opmerkingen gelden *mutatis mutandis* eveneens voor de thans voorliggende problematiek.

9.5. Wat het tweede punt betreft, namelijk de specifieke verantwoording van de maatregel tot inkorting van de geldigheidsduur van het COVID Safe Ticket voor personen die een “basisvaccinatie” gekregen hebben of een herstelcertificaat bezitten, merkt de afdeling Wetgeving op dat de aldus ingekorte termijn niet overeenstemt met de termijnen die, wat reizen betreft, voorgeschreven worden bij 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’.

Het herstelcertificaat is immers, krachtens de bijlage bij die verordening, geldig gedurende “ten hoogste 180 dagen na de datum van het eerste positieve NAAT-testresultaat”,[14] terwijl de vaccinatiecertificaten waaruit blijkt dat de primaire vaccinatiereeks voltooid is, alleen aanvaard worden indien niet meer dan 270 dagen verstreken zijn sinds de datum van de laatste dosis in die reeks.[15] Die geldigheidsduur van het vaccinatiecertificaat is ingevoegd bij de gedelegeerde verordening (EU) 2021/2288 van de Commissie van 21 december 2021 ‘tot wijziging van de bijlage bij Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de aanvaardingsperiode van vaccinatiecertificaten die zijn afgegeven in het formaat

[13] Adv.RvS 70.542/AV van 24 december 2021 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de verplichte vaccinatie tegen COVID-19 van gezondheidszorgbeoefenaars’, opmerking 60 (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70542.pdf).

[14] Zie punt 3, h), van de bijlage.

[15] Zie punt 1, h), van de bijlage.

‡LW-CICWMCEDF-HBACFUQ‡

van het digitale EU-covidcertificaat, met vermelding van de voltooiing van de primaire vaccinatiereeks', die in werking getreden is op 1 februari 2022.[16]

De bepalingen van verordening (EU) 2021/953 zijn weliswaar alleen van toepassing in het raam van reizen.

Hoe dan ook dient verantwoord te worden dat de termijnen die van toepassing zijn in het kader van het COVID Safe Ticket, niet afgestemd worden op die welke van toepassing zijn in het kader van verordening (EU) 2021/953. Er moet immers aangetoond kunnen worden dat het instellen van andersluidende regels voor het gebruik van de vaccinatie- en herstelcertificaten op nationaal niveau in het kader van het COVID Safe Ticket relevant en evenredig is.

9.6. De afdeling Wetgeving heeft reeds het volgende opgemerkt:

> "Het is vanzelfsprekend dat een gewijzigde epidemiologische situatie een rechtvaardiging kan en moet zijn om de juridische instrumenten aan te passen waarmee die situatie moet worden aangepakt, rekening houdend met het recht op leven en het recht op gezondheid, die overigens door de overheid dienen te worden gevrijwaard.[17] Dat neemt niet weg dat, zonder dat de aanvaardbaarheid van het COVID Safe Ticket principieel ter discussie moet worden gesteld, de aldus doorgevoerde aanpassing het proportionaliteitsbeginsel in acht moet nemen.
>
> De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 68.936/AV het volgende opgemerkt:
>
> 'Het evenredigheidsbeginsel is eveneens een algemeen beginsel inzake de beperkingen van grondrechten.(…) Traditioneel wordt het geacht drie eisen te

[16] Zo wordt in de overwegingen 8 tot 10 van de gedelegeerde verordening (EU) 2021/2288 uitdrukkelijk het volgende gesteld:
"(8) In verband met de toediening van boosterdoses stellen steeds meer lidstaten regels vast voor de periode waarin vaccinatiecertificaten waaruit blijkt dat de primaire vaccinatiereeks is voltooid, worden aanvaard, rekening houdend met het feit dat de bescherming tegen besmetting met COVID-19 mettertijd lijkt af te nemen. Deze regels gelden ofwel alleen voor binnenlands gebruik, ofwel ook voor de aanvaarding van vaccinatiecertificaten om te reizen.
(9) Unilaterale maatregelen op dit gebied dreigen voor aanzienlijke verstoringen te zorgen doordat burgers van de Unie en bedrijven te maken krijgen met velerlei uiteenlopende maatregelen. Bij gebrek aan een uniforme aanpak op het niveau van de Unie zouden burgers verplicht zijn de regels van elke lidstaat te controleren om te bepalen of hun vaccinatiecertificaten nog steeds worden aanvaard. Deze onzekerheid houdt ook het risico in dat het vertrouwen in het digitale EU-covidcertificaat en de naleving van de noodzakelijke volksgezondheidsmaatregelen worden ondermijnd. Bijzonder strenge regels in één lidstaat kunnen het voor burgers die vanuit een andere lidstaat reizen, onmogelijk maken gebruik te maken van de opheffing van de beperkingen voor gevaccineerde reizigers, aangezien zij mogelijk nog niet de noodzakelijke boosterdosis kunnen krijgen alvorens te reizen. Deze risico's zijn bijzonder schadelijk nu de economie van de Unie als gevolg van het virus al aanzienlijke schade heeft geleden.
(10) Om te vermijden dat uiteenlopende maatregelen worden genomen met een mogelijk verstorend effect, is het derhalve noodzakelijk om voor reisdoeleinden een standaard aanvaardingsperiode van 270 dagen vast te stellen voor vaccinatiecertificaten die na voltooiing van de primaire vaccinatiereeks zijn afgegeven. Deze periode houdt rekening met de richtsnoeren van het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding met betrekking tot de toediening van boosterdoses vanaf zes maanden na voltooiing van de primaire vaccinatiereeks en voorziet in een extra periode van drie maanden om ervoor te zorgen dat de nationale vaccinatiecampagnes kunnen worden aangepast en dat de toegang van burgers tot een boosterprik kan worden verzekerd. Met het oog op een gecoördineerde aanpak zouden de lidstaten geen vaccinatiecertificaten mogen aanvaarden waaruit blijkt dat de primaire vaccinatiereeks is voltooid, indien meer dan 270 dagen zijn verstreken sinds de toediening van de daarin vermelde dosis. Tegelijkertijd, en met het oog op een gecoördineerde aanpak, mogen de lidstaten voor reizen niet voorzien in een aanvaardingsperiode van minder dan 270 dagen. Binnen deze standaard aanvaardingsperiode moeten vaccinatiecertificaten waaruit blijkt dat de primaire vaccinatiereeks is voltooid, door een lidstaat worden aanvaard, ook als die lidstaat reeds boosterdoses toedient."

[17] *Voetnoot 15 van het geciteerde advies*: In verband met die positieve verplichtingen, zie adv.RvS 68.936/AV, opmerkingen 5 en 6.

‡LW-CICWMCEDF-HBACFUQ‡

stellen aan die beperkingen: de eisen van geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit *sensu stricto*. Beperkingen aan de grondrechten dienen geschikt te zijn om het vooropgestelde, legitieme doel te bereiken, ze dienen noodzakelijk te zijn om dat doel te bereiken, wat ook wel wordt omschreven als de vereiste van het minst ingrijpende middel (zgn. '*least restrictive alternative*'-doctrine) en ten slotte dienen ze evenredig te zijn in de strikte zin, wat een afweging impliceert van de in het geding zijnde belangen: er dient een redelijk evenwicht of '*fair balance*' te bestaan tussen enerzijds de bescherming van de individuele fundamentele rechten en vrijheden en anderzijds het maatschappelijke belang dat wordt gediend met de beperking.'[18]

In het licht van het voorgaande moet dus worden aangetoond dat de aanpassing van de COVID Safe Ticket-regeling geschikt is voor het doel dat ze nastreeft, wat inhoudt dat ze dat doel mede kan realiseren,[19] dat ze noodzakelijk is en dat ze niet verder gaat dan nodig om het nagestreefde doel te bereiken. Bij het leveren van dat bewijs moet rekening worden gehouden met alle wetenschappelijke gegevens die op het ogenblik dat tot de aanpassing in kwestie wordt besloten, beschikbaar zijn, met name wat betreft de vastgestelde efficiëntie van de vaccinatie en de verspreidingsgraad van het virus binnen bepaalde leeftijdsgroepen van de bevolking.[20],,[21]

9.7. Op een vraag in dat verband hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

"België heeft ervoor gekozen om de geldigheidsduur van het CST voor volwassenen (+18 jaar) in te korten ten aanzien van het Europees digitaal coronacertificaat (DCC), aangezien uit diverse studies (zoals gevoegd in bijlage[[22]]) blijkt dat een basisvaccinatie minder lang immuniteit tegen het virus geeft dan oorspronkelijk gedacht. Hetzelfde geldt voor het herstelcertificaat. Om die reden is er gekozen voor meer veiligheid/zekerheid en is de geldigheidsduur ingekort.

De Europese norm betreft een maximale geldigheidsduur van 270 dagen of 9 maanden na basisvaccinatie, terwijl het Belgische CST slechts 150 dagen geldig blijft na

---

[18] *Voetnoot 16 van het geciteerde advies*: *Ibid.*, opmerking 75.

[19] *Voetnoot 17 van het geciteerde advies*: Zie adv.RvS 65.507/2 van 25 maart 2019 over een voorontwerp van decreet 'organisant la fusion entre l'Université catholique de Louvain et l'Université Saint-Louis-Bruxelles et organisant l'intégration de l'Institut des Hautes Etudes des Communications Sociales de la Haute Ecole Galilée à l'Université Libre de Bruxelles', [algemene] opmerking 1.4 (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65507.pdf).

[20] *Voetnoot 18 van het geciteerde advies*: In het advies van 14 november 2021 stelt de GEMS onder meer het volgende: "The actual epidemiological data show that there is a linear increase of infections among pupils attending primary schools. With the emergence of delta, the role of schools and children ages 6-11 y in the actual epidemic has evolved. Data from school infections in Flanders show that the incidence in primary school children is about 4 x the incidence of secondary schools and 2 x the national average incidence. The most recent RAG report confirms that the incidence is highest in 7-12 years old nationwide. In addition, keeping distance and adequate ventilation are challenging in the actual school system. (…)" (https://fdn01.fed.be/documents/c5b211c0e473174d32262ff4ea664406/GEMS_028_OCC%2020211119%20advies-1.pdf, 5).

[21] Adv.RvS 70.581/VR.

[22] Het gaat om de volgende studies en adviezen: advies van de *Risk Assessement Group* van 3 januari 2022, een studie van de Conseil français d'analyse économique van januari 2022 met als titel "L'impact des pass sanitaires sur le taux de vaccination, la santé et l'économie", een studie van het "European Centre for disease prevention and control" van 21 april 2021 met als titel "Interim guidance on the benefits of full vaccination against COVID-19 for transmission and implications for non pharmaceutical interventions" en het advies van de *Risk Management Group* van 20 januari 2022.

‡LW-CICWMCEDF-HBACFUQ‡

basisvaccinatie. Het herstelcertificaat onder de Europese regelgeving is geldig tot 180 dagen of 6 maanden na de positieve test, terwijl het Belgische CST slechts 150 dagen geldig blijft na de positieve test. Wat betreft het boostervaccin is noch op Europees niveau, noch op Belgisch niveau een beperkte geldigheidsduur ingevoerd. Deze is op heden aldus onbeperkt geldig."

9.8. Zo volgt uit het advies van de *Risk Assessment Group* van 3 januari 2022, dat de gemachtigden overgezonden hebben:

"Definitie van volledig gevaccineerd / herstelcertificaat

 Een persoon 18+ wordt als volledig gevaccineerd beschouwd tot 4 maanden na de aanbevolen dosis van het basisvaccinatie schema, of na een booster dosis. De geldigheidsperiode voor deze laatste kan momenteel nog niet bepaald worden.

 Voor kinderen en jongeren < 18 jaar wordt momenteel nog geen booster aanbevolen en de definitie van volledig gevaccineerd wordt dus niet gewijzigd.

 De periode van bescherming na een doorgemaakte infectie wordt ook verlaagd tot 4 maanden Gezien de hogere ratio van herinfecties door Omikron gelden voor personen met een herstelcertificaat dezelfde quarantainemaatregelen als voor gevaccineerde personen. Bij milde symptomen moet steeds een test worden afgenomen."

9.9. Uit het advies van de *Risk Management Group* van 20 januari 2022, dat door de gemachtigden overgezonden is, blijkt eveneens:

"Met het oog op coherentie en eenduidige maatregelen adviseert de RMG om de duur tot wanneer het herstelcertificaat tot een 'groen scherm' kan leiden bij het scannen ervan in het kader van het CST aan te passen tot en met 150 dagen na een positieve PCR test (p. 2)."

9.10. Zoals hiervoor vermeld is, is de afdeling Wetgeving niet bij machte om zelf de nodige wetenschappelijke gegevens vast te stellen en te beoordelen. Uit het antwoord van de gemachtigden en uit de adviezen waarnaar daarin verwezen wordt, blijkt desalniettemin dat de inkorting van de geldigheidstermijnen van het COVID Safe Ticket die bij het voorliggende samenwerkingsakkoord bewerkstelligd wordt, op het eerste gezicht een geschikt en proportioneel middel vormt om de nagestreefde doelstelling inzake de bescherming van de volksgezondheid te bereiken.

Hoe dan ook herinnert de afdeling Wetgeving eraan, met name vanwege de betwistingen in rechte waartoe het COVID Safe Ticket aanleiding kan geven, dat de relevantie en de proportionaliteit van de aanpassingen van het COVID Safe Ticket in termen van geschiktheid en noodzaak, zo duidelijk mogelijk naar voren moeten worden gebracht, specifiek in het licht van de momenteel beschikbare wetenschappelijke inzichten, alsook van alle andere maatregelen waarin die regeling ingebed ligt en waarmee ze wordt gecombineerd. Dat die wetenschappelijke inzichten in de huidige fase van de Covid-19-pandemie nog onvolledig zijn en bovendien voortdurend kunnen wijzigen, doet niets af aan die noodzaak om de doeltreffendheid en de proportionaliteit van de voorgenomen maatregelen te onderbouwen.[23]

[23] Zie in dezelfde zin adv.RvS 70.581/VR.

‡LW-CICWMCEDF-HBACFUQ‡

B. Overeenstemming met het wettigheidsbeginsel

10.1. Overeenkomstig het ontworpen artikel 13*quinquies*, eerste lid, ii), van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, wordt de geldigheidsduur van het vaccinatiecertificaat en van het herstelcertificaat in het kader van het COVID Safe Ticket voor houders tussen 12 jaar en 3 maanden en 18 jaar "bepaald overeenkomstig de beslissingstabel zoals uiteengezet in het geldend uitvoerend samenwerkingsakkoord".

Zoals de afdeling Wetgeving reeds eerder heeft aangegeven, is het niet mogelijk om door een beroep te doen op uitvoerende samenwerkingsakkoorden, het vereiste van de instemming van de wetgever, vervat in artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', daar waar deze instemming verplicht is, uit te hollen of daar in grote mate aan voorbij te gaan.[24]

De regeling van de minimale geldigheidsduur van de betrokken certificaten en van de voorwaarde van het ontvangen van een herhalingsdosis in de voormelde beslissingstabel betreft een regeling die beperkingen inhoudt ten aanzien van het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven, zoals gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet, en van de vrijheid van vergadering en van vereniging, zoals gewaarborgd bij de artikelen 26 en 27 van de Grondwet. Omwille van het formele legaliteitsbeginsel dat vervat is in de eerste grondwetsbepaling en dat, meer algemeen, in nagenoeg alle gevallen geldt voor het beperken van de meest fundamentele rechten en vrijheden,[25] moeten de essentiële elementen van een dergelijke regeling door de wetgever (en dus in het onderhavige wetgevende samenwerkingsakkoord) worden bepaald en kunnen ze niet worden overgelaten aan een uitvoerend samenwerkingsakkoord.[26-27]

Bijgevolg moet in het onderhavige samenwerkingsakkoord zelf worden geregeld wat de minimale geldigheidsduur is van de betrokken certificaten (waarbij het bepalen van een langere geldigheidsduur kan worden overgelaten aan een uitvoerend samenwerkingsakkoord). Dat geldt ook voor het instellen van de voorwaarde van het ontvangen van een herhalingsdosis.

10.2. Het ontworpen artikel 13*quinquies*, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 luidt als volgt:

> "Teneinde hetgeen beschreven wordt in deze paragraaf toepasbaar op eenieder te maken, kan worden voorzien in bepaalde tijdelijke uitzonderingen. Daar deze

[24] Adv.RvS 63.373/VR van 14 juni 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 16 juni 2019 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 30 januari 2019 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten', opmerkingen 3.1 tot 3.6 (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63373.pdf).

[25] Adv.RvS 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', opmerking 70 (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf).

[26] Zie ook adv.RvS 69.730/VR van 9 juli 2021.

[27] Dit klemt des te meer indien de in de beslissingstabel gehanteerde waarden tot gevolg hebben dat personen onder 18 jaar geen toegang meer zouden hebben tot evenementen, voorzieningen en aangelegenheden op grond van een basisvaccinatie, terwijl de herhalingsdosis voor hen slechts beschikbaar is in geval van "informed consent", maar niet wordt aanbevolen.

‡LW-CICWMCEDF-HBACFUQ‡

uitzonderingen loutere uitvoeringsmodaliteiten betreffen, worden deze gespecifieerd in een uitvoerend samenwerkingsakkoord zoals bedoeld bij artikel 92*bis*, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen."

Op de vraag om de draagwijdte van deze delegatie nader toe te lichten, antwoordden de gemachtigden als volgt:

"(…) Het betreft de geldigheidsduur van het CST voor de verschillende leeftijdscategorieën. Aangezien er uitzonderingen voorzien zijn, zoals bijvoorbeeld personen die een allergische reactie hebben gedaan op bestanddelen van het vaccin, of jongeren die in het begin van de pandemie zijn bijgesprongen in een woonzorgcentrum en dus vroeg hun basisvaccinatie hebben ontvangen, maar nog niet in de mogelijkheid zijn geweest om bijvoorbeeld een herhalingsdosis te ontvangen, is het proportioneel om bepaalde uitzonderingen op de vastgestelde termijnen toe te staan, teneinde zeer welbepaalde groepen van personen niet uit te sluiten van de kans om een CST te bekomen door omstandigheden waar zij zelf geen invloed op hebben of kunnen uitoefenen."

Indien het, zoals in de ontworpen bepaling wordt vermeld, gaat om "loutere uitvoeringsmodaliteiten" moet eerst in dit samenwerkingsakkoord zelf in voldoende mate worden bepaald wat de inhoudelijke elementen zijn waarop die uitzonderingen betrekking kunnen hebben, ter wille van het in opmerking 10.1 reeds aangehaalde legaliteitsbeginsel. Zoals de ontworpen bepaling thans is geformuleerd, zou eender welke uitzondering waarvan wordt geponeerd dat het een "loutere uitvoeringsmodaliteit" betreft, in dat uitvoerend samenwerkingsakkoord kunnen worden opgenomen. De door de gemachtigden weergegeven elementen waarop die uitzonderingen betrekking hebben, moeten bijgevolg in de tekst van de ontworpen bepaling zelf worden opgenomen. Het is ook raadzaam om in de memorie van toelichting nader in te gaan op deze elementen en een aantal voorbeelden te schetsen.

C. Wetgevingstechnische opmerking

11. In het ontworpen artikel 13*quinquies*, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 moet de zinsnede "en zonder dat er wordt afgeweken van het principe dat een COVID Safe Ticket kan worden verkregen door houders van een vaccinatie-, test- en herstelcertificaat vervat in artikel 13, §5 van dit samenwerkingsakkoord en een uitvoerend samenwerkingsakkoord zoals bedoeld bij artikel 92*bis*, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat betreft de vaccinatie- en herstelcertificaten," worden weggelaten. Het is immers juist wel de bedoeling om voorwaarden op te leggen die cumulatief moeten worden toegepast met artikel 13, § 5, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, en die dus een bijkomende beperking inhouden van de gevallen waarin het bezit van een vaccinatie- of herstelcertificaat resulteert in een geldig COVID Safe Ticket.

‡LW-CICWMCEDF-HBACFUQ‡

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

12. Het opschrift en het dispositief van het voorliggende voorontwerp dienen aangevuld te worden met de datum waarop het samenwerkingsakkoord ondertekend is (10 februari 2022).

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Martine BAGUET

‡LW-CICWMCEDF-HBACFUQ‡