



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2021/83 van september 2021

(zie datum ondertekening)

over

tekst	voorontwerp van decreet
van	van de Vlaamse Regering
titel	houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van (DATUM) strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EUCOVID-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
roepnaam	(goedkeuringsdecreet wijziging SA COVID-19 Covid Safe Ticket)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 9 september 2021

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "de VTC");

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: "het e-govdecreet"), inzonderheid artikel 10/4, §1;

Gelet op de 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), inzonderheid artikel 36, 4, artikel 57, 1, c) en artikel 58, 3;

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 het verzoek om advies bij hoogdringendheid van 9 september 2021 van de heer Jan Jambon, minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management, ontvangen door de VTC op 9 september 2021;

Gelet op de schriftelijke procedure;

Brengt het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor digitalisering (hierna “de aanvrager”) verzocht bij brief van 9 september 2021 om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna “VTC”) over een voorontwerp van de Vlaamse Regering houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van (DATUM) strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EUCOVID-certificaat, het Covid Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België (hierna “het Ontwerp”).
2. Het verzoek om spoedbehandeling werd gemotiveerd door het feit dat **het OCC een verlenging heeft gevraagd tegen 31 oktober 2021**, en dit op advies van de verschillende expertgroepen. Omdat het huidige wetgevend samenwerkingsakkoord verstrijkt op 30 september moet er dus op één maand tijd een nieuw wetgevend samenwerkingsakkoord worden gesloten en ook het uitvoerende samenwerkingsakkoord moet worden aangepast.
3. Daarenboven wordt de strategie **verschoven van een globale bestrijding van de pandemie naar een meer gerichte bestrijding op basis van de epidemiologische toestand van een bepaalde regio**.
4. **Zolang de federale fase nog geldig is** en minimaal vanaf 1 oktober 2021 tot 31 oktober 2021 wordt er daarom voorzien in een **uitbreiding van het toepassingsgebied van het COVID Safe Ticket (CST)** (sectoren, aantal deelnemers aan samenscholingen, lokale noden voor een correcte bestrijding van de pandemie) en dit op basis van een **delegatie naar de gefedereerde entiteiten, gouverneurs en burgemeesters**.
5. **Zelfs als de federale fase van de pandemie niet meer actief is**, en er ook geen noodzaak is om de pandemiewet te activeren, moet er een oplossing op tafel liggen waarbij de gefedereerde entiteiten op basis van de lokale epidemiologische toestand en op basis van een gemotiveerde beslissing vanaf 1 november 2021 door middel van een decreet of ordonnantie plaatselijk gebruik kunnen maken van bepaalde werkinstrumenten (zoals het gebruik van het CST, toepassing voor specifieke sectoren, grootte van de samenscholingen en de lokalisatie).
6. Daarom is het belangrijk dat dit samenwerkingsakkoord zo snel mogelijk wordt aangenomen en tegelijk met de verschillende instemmingsaktes in het Belgisch Staatsblad wordt gepubliceerd teneinde een solide juridisch kader te creëren omtrent de benodigde gegevensverwerkingen, de voorziene uitbreidingen (sectoren, regio, deelnemers) voor het gebruik van het Digitaal Covid Certificaat en het Covid Safe Ticket voor binnenlands gebruik, de mogelijkheid van delegatie, en de beschikbaarheid van het CST als instrument voor lokale bestrijding na 31 oktober 2021 al of niet op basis van een geactiveerde pandemiewet.
7. Wegens de hoogdringendheid wordt de adviesvraag behandeld in een schriftelijke procedure.
8. Aangezien de adviesbevoegdheid van de VTC op grond van artikel 10/4, § 1 van het e-govdecreet betrekking heeft op de verwerkingen van persoonsgegevens, is haar adviesverlening hiertoe beperkt.

Context

9. Het voorliggend ontwerp van decreet bedoelt instemming te geven aan het ontwerp van samenwerkingsakkoord dat het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021¹ wijzigt.
10. De wijzigingen houden het volgende in:
 1. rechtzetting van materiële fouten;
 2. uitbreiding in de tijd van het wettelijk kader rond het COVID Safe Ticket;

¹ http://www.ejustice.just.fgov.be/img_l/pdf/2021/07/14/2021021533_N.pdf

3. uitbreiding materieel toepassingsgebied van de artikelen die het wettelijk kader rond het COVID Safe Ticket uiteenzetten: limitatieve lijst van sectoren
4. uitbreiding materieel toepassingsgebied van de artikelen die het wettelijk kader rond het COVID Safe Ticket uiteenzetten: de mogelijkheid voor gefedereerde entiteiten en de gouverneurs of burgemeesters het COVID Safe Ticket in te zetten in bepaalde omstandigheden en voor een bepaalde duur, in overeenstemming met hun respectievelijke bevoegdheden.
5. uitbreiding in de tijd: tegemoetkomen aan de situatie na de geldigheidsduur van de bepalingen inzake het Covid Safe Ticket (artikel 12 en 13).

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

11. Het gaat evident om de verwerking van persoonsgegevens en de VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp en de bestaande decreten in lijn liggen met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.
12. De VTC herhaalt dat het enerzijds om (beperkte) gezondheidsgegevens gaat en anderzijds om de vrijheid van de burger.
13. De VTC verwijst uitdrukkelijk naar de adviezen die ze al verleend heeft over de Corona-wetgeving² en in het bijzonder naar advies VTC/A/W/2021/49 van 6 juli 2021³. Aan de opmerkingen van de VTC werd tegemoetgekomen in het goedgekeurde samenwerkingsakkoord⁴.
14. De VTC stelt vast dat het enkel aanpassingen betreft qua toepassingsgebied en dat de bestaande regelingen waarover ze al geoordeeld heeft, niet gewijzigd worden (dezelfde aanpassingen worden aangebracht in de verschillende regelingen).
15. Het betreft dus enerzijds een verlenging in de tijd en anderzijds een uitbreiding van de sectoren met een delegatie naar de gefedereerde entiteiten, de gouverneurs en de burgemeesters.

2. Wat de verlenging in de tijd betreft:

16. **A.1.** De toepasselijkheid van de artikelen die betrekking hebben op het wettelijk kader rond het COVID Safe Ticket voor massa-evenementen en proef- en pilootprojecten of dit wettelijk kader uiteenzetten worden verlengd van 30 september 2021 tot en met 31 oktober 2021 voor zover er geen epidemische noodsituatie wordt afgekondigd en dit door een decreet of ordonnantie van een gefedereerde entiteit. (artikel 2 van het ontwerp SA – nieuw artikel 13bis, SA).
17. Als motivering wordt het volgende gesteld in de memorie bij het Ontwerp:

“Gezien enerzijds de epidemiologische situatie in België nog altijd precair blijft en de besmettingen met het COVID-19 in sommige delen van het land opnieuw in stijgende lijn zijn en gezien anderzijds het feit dat een heropflakking van het virus nooit uit te sluiten valt, kan het COVID Safe Ticket op dat ogenblik een nuttig instrument zijn om te vermijden dat een hele reeks activiteiten opnieuw moet worden beperkt.”
18. De VTC herhaalt dat het essentieel is dat de beperkingen die de burger worden opgelegd en waarvan de in de samenwerkingsakkoorden geregelde gegevensverwerkingen de basis vormen, beperkt blijven in de tijd. In eerste

² <https://overheid.vlaanderen.be/digitale-overheid/covid-19-adviezen/overzicht-covid-19-adviezen>

³ https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_A_W_2021_49_advies.pdf

⁴ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2021071409&table_name=wet

instantie lijkt de verlenging tot eind oktober 2021 hier heel beperkt te zijn en heeft de VTC bijgevolg geen opmerkingen bij deze verlenging.

19. De VTC merkt op dat er nog altijd rekening wordt gehouden met een nood aan proef- en pilootprojecten.
20. De voorwaarden om een geldig COVID Safe Ticket te genereren dat de toegang verschaft tot massa-evenementen of proef- en pilootprojecten, wordt nog steeds bepaald in een uitvoerend samenwerkingsakkoord.
21. **A.2.** Er wordt ook, omwille van een mogelijk opflakking van het virus, mogelijk gemaakt om het COVID Safe Ticket opnieuw in te voeren als opnieuw een epidemische noodsituatie wordt afgekondigd (overeenkomstig de wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie).
22. Op deze mogelijkheid staat, als de VTC het goed begrijpt, ook een eindtermijn, namelijk 30 juni 2022, de einddatum van de Verordening digitaal EU-COVIDcertificaat en de Verordening digitaal EU-COVID-certificaat voor onderdanen derde landen. Door deze beperkte eindtermijn is volgens de VTC de proportionaliteit voldoende gegarandeerd.

3. Wat de uitbreiding van de sectoren betreft:

23. De adviesvrager geeft aan dat uit de recente adviezen van de Expertgroep Beheerstrategie (GEMS) van 18 augustus en 31 augustus 2021 (wat op vraag van het COVID-commissariaat werd gevraagd), gebleken is dat er voldoende epidemiologische redenen voorhanden zijn om het toepassingsgebied van het gebruik van het COVID Safe Ticket uit te breiden tot andere sectoren dan enkel de massa-evenementen en proef- en pilootprojecten.
24. De waarborgen die de opstellers van het samenwerkingsakkoord daarvoor inbouwen zijn de volgende:
 - de uitbreiding gebeurt enkel op verzoek van de gefedereerde entiteiten die de epidemiologische omstandigheden moeten rechtvaardigen na advies van de Risk Assessment Group (RAG) en met respect voor de proportionaliteit;
 - de gefedereerde entiteiten moeten dit inschrijven in een decreet of ordonnantie;
 - enkel voor limitatief opgesomde sectoren, waar de kans op een verdere verspreiding van COVID-19 het grootst is (de sectoren worden verder gedefinieerd met artikel 3 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord):
 - o voorzieningen van horeca-activiteiten;
 - o dancings en discotheken;
 - o sport- en fitnesscentra;
 - o handelsbeurzen en congressen;
 - o voorzieningen die behoren tot de culturele, feestelijke en recreatieve sector;
 - o voorzieningen voor residentiële opvang van kwetsbare personen;
 - deze sectoren werden gekozen omdat ze te maken krijgen met enerzijds een verhoogde kans op de verspreiding van COVID-19 en een hoger risico op superverspreiding, en anderzijds met personen die het meest kwetsbaar zijn voor COVID-19;
 - hierbij wordt vermeld dat ter bescherming van het privé-leven het CST niet wordt toegepast in de privésfeer en dat essentiële diensten ook niet worden gevat;
 - het CST mag niet worden toegepast voor jongeren onder de 16 jaar, omdat dit anders zou kunnen leiden tot uitsluiting zonder dat dit berust op een eigen keuze (behoudens wanneer de uitbreiding van het toepassingsgebied betrekking heeft op voorzieningen voor residentiële opvang van kwetsbare personen waar het kan vanaf 12 jaar)⁵;
 - het gebruik van het CST is beperkt in de tijd (waarbij het ten sterkste aanbevolen is deze te beperken tot maximaal 3 maanden).

⁵ Bij massa-evenementen en proef- en pilootprojecten geldt de verplichting van het COVID Safe Ticket nog altijd voor kinderen vanaf 12 jaar.

25. Via de pers is het bekend dat een van de motieven voor het verruimen van de sectoren het stimuleren van nog niet gevaccineerde personen om zich toch nog te laten vaccineren is⁶. Dit wordt niet vermeld in de aan de VTC bezorgde teksten. Daardoor is er ook geen wettelijke basis voor dit doeleinde (in zoverre dit effectief een doeleinde is dat de opstellers voor ogen hebben). Op dit punt rijst bovendien de vraag naar de proportionaliteit, want het lijkt niet zeker dat de maatregel dat effect zal hebben, ondermeer omdat de groep niet-gevaccineerden mogelijk niet (voldoende) overeenkomt met die van de “bezoekers” bij die sectoren. De VTC beveelt aan om de effecten op de vaccinatiegraad op dat punt te monitoren en te rapporteren voor zover het effectief een wettelijke doelstelling zou worden.
26. De uitbreiding van de sectoren brengt mee dat enerzijds **meer personen** het CST zullen moeten tonen en anderzijds dat meer personen betrokken zullen zijn bij de controle ervan.
27. Er is een periode geweest in de pandemie dat “bezoekers” geregistreerd werden, maar met de beperking dat dit maar één persoon van het gezelschap betrof. Aangezien het voorgestelde CST-gebruik ook toelaat de naam en familienaam te controleren en dit van elke bezoeker, wat op zich al afbreuk doet aan het recht om zich vrij te verplaatsen, maakt dit het onder andere ook mogelijk om relaties tussen betrokkenen in kaart te brengen.
28. Het moet dus duidelijk worden gemaakt aan de personen die die gegevens lezen dat deze vertrouwelijk moeten behandeld worden en ook op geen enkele wijze geregistreerd mogen worden. Dit geldt nog meer omdat de “voorzieningen” kleinschaliger zijn: op een massa-evenement is er minder kans om herkend of onthouden te worden. De VTC beveelt de opstellers aan om hier waarborgen, bijvoorbeeld het opleggen van vertrouwelijkheidsverklaringen, voor op te nemen in het ontwerp van samenwerkingsakkoord (tenzij bestaande teksten die al inhouden).
29. Het spreekt voor zich dat de maatregelen ook moeten omkaderd worden met voldoende transparantiemaatregelen naar de betrokkenen.

4. Wat de delegatie naar de gefedereerde entiteiten, de gouverneurs en de burgemeesters betreft

30. Omdat sinds de vaccinatiecampagne lopende is, sprake is van verschillende lokale epidemiologische omstandigheden tussen de verschillende gefedereerde entiteiten (bv. een lagere vaccinatiegraad of relatief hoger aantal ziekenhuisopnames binnen een bepaalde deelstaat), krijgen de gefedereerde entiteiten en de gouverneurs of burgemeesters de mogelijkheid voor het COVID Safe Ticket in te zetten in bepaalde omstandigheden en voor een bepaalde duur. Deze aanpassing wordt gerechtvaardigd door te verwijzen naar de proportionaliteit.
31. De voorwaarden voor de gefedereerde entiteiten zijn een verontrustende epidemiologische toestand na 31 oktober 2021 en een advies van de Risk Assessment Group (RAG) van deze omstandigheden.
32. De gouverneurs en burgemeesters krijgen ook de mogelijkheid het gebruik van het COVID Safe Ticket mogelijk te maken of te verplichten en verstrengde maatregelen te nemen met betrekking tot het gebruik van het COVID Safe Ticket in de opgelijste sectoren.
33. De waarborgen hierbij zijn:
 - enkel op verzoek van de gefedereerde entiteit(en) en op hun initiatief;
 - strengere maatregelen te nemen met name voor wat betreft
 - o het aantal bezoekers of
 - o het verplicht maken voor een welbepaald massa-evenement of proef-en pilootproject binnen de aan hen toegekende bevoegdheid;
 - als er epidemiologische omstandigheden op het grondgebied van de provincie of de gemeente zijn die dergelijke maatregelen rechtvaardigen en na advies van deze omstandigheden door de RAG;

⁶ De toelichting bij het ontwerp van samenwerkingsakkoord stelt enkel dat tijdens de zomer en in september 2021 werd in Brussel een zorgwekkende stijging gezien van het aantal besmettingen en ziekenhuisopnames. Hierbij viel tevens op dat een groot aantal personen hiervan niet gevaccineerd zijn.

en tot en met 31 oktober 2021 (federale fase):

- zij dergelijke maatregelen hebben afgestemd met de bevoegde ministers op het federale niveau en hiervoor instemming hebben verkregen;

en vanaf 1 november 2021:

- de gefedereerde entiteit binnen het grondgebied waarvoor de desbetreffende burgemeester of gouverneur bevoegd is, het gebruik van het COVID Safe Ticket van toepassing heeft gemaakt en heeft ingeschreven in een decreet of ordonnantie;
- zij dergelijke maatregelen hebben afgestemd met de bevoegde ministers van de gefedereerde entiteit waaronder zij vallen; en
- zij hiervoor instemming hebben verkregen van de bevoegde ministers van die gefedereerde entiteit.

34. De onder punt B vermelde risico's en aanbevelingen gelden ook voor deze uitbreiding.

35. De bevoegdheid die gegeven wordt aan het lokale niveau lijkt volgens de VTC voldoende omkaderd om willekeur en onrechtmatig gebruik van persoonsgegevens uit te sluiten (onder voorbehoud van wat in randnummer 34 wordt gesteld).

5. Wat de uitbreiding in de tijd betreft:

36. De situatie na de geldigheidsduur van de huidige bepalingen inzake het Covid Safe Ticket wordt geregeld in de artikelen 12 en 13 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord conform met wat in de voorgaande artikelen werd bepaald. Daarbij worden volgende onderscheiden gemaakt:

- periode van 1 oktober 2021 tot en met 31 oktober 2021;
- periode na 31 oktober 2021:
 - o mogelijkheid 1: gebruik van het COVID Safe Ticket door gefedereerde entiteit;
 - o mogelijkheid 2: beëindiging federale fase, zonder dat de epidemische noodsituatie op grond van de wet van 14 augustus 2021 wordt afgekondigd;
 - o mogelijkheid 3: de epidemische noodsituatie op grond van de wet van 14 augustus 2021 wordt conform deze wet afgekondigd.

37. De VTC heeft hier geen extra opmerkingen meer bij.

III. BESLUIT

38. De VTC is van oordeel dat het ontwerp van samenwerkingsakkoord voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat daarin volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd, inzonderheid:

- voor zover het stimuleren van het zich laten vaccineren een wettelijk doeleinde zou worden, het effect van de eventuele uitbreidingen op de vaccinatiëgraad te monitoren en rapporteren;
- maatregelen opnemen die de transparantie waarborgen;
- maatregelen opnemen die de vertrouwelijke behandeling van de persoonsgegevens door de personen die instaan voor de toegangscontrole en de organisatoren, directies en uitbaters en hun medewerkers garanderen.

Hans Graux,
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2021-09-16 11:54:11 +02:00
Reden: Ik keur dit document goed

