RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.587/VR
van 10 december 2021

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van [datum] strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België en tot wijziging van het opschrift en artikel 2 van het decreet van 1 oktober 2021 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 26 september 2021 strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het Covid Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België’

‡ LW-BFMVMBCCJ-HAFIHYX‡

Op 30 november 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen, verlengd tot acht werkdagen,(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van [datum] strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België en tot wijziging van het opschrift en artikel 2 van het decreet van 1 oktober 2021 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 26 september 2021 strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het Covid Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 7 december 2021. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, 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 en Jonas RIEMSLAGH, auditeurs, en Anne-Stéphanie RENSON, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 december 2021.

*

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

‡ LW-BFMVMBCCJ-HAFIHYX‡

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:

> "Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, en gezien de hoogdringendheid zou ik het op prijs stellen mocht het advies worden verstrekt binnen een heel korte termijn, gemotiveerd door de urgentie, gemotiveerd door het feit dat het overlegcomité wegens de huidige evolutie van de pandemische noodsituatie aanpassingen heeft gevraagd op basis van advies van de verschillende expertgroepen, waarbij het aspect van de private bijeenkomsten best zo snel als mogelijk wordt gelijkgeschakeld met de regels voor massa-evenementen, behalve voor private bijeenkomsten die residentieel doorgaan zonder professionele omkadering. Naast de globale bestrijding van de pandemie wordt het accent van de strategie duidelijk ook gelegd op gekende probleemgebieden, waar zo snel als mogelijk een goede regeling moet worden voorzien, zeker in het licht van het nakende eindejaar. Op deze manier kunnen beperkte en specifieke private bijeenkomsten verder doorgaan zonder dat er ongewenste gaten in de pandemiebestrijding ontstaan.
>
> 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 (private bijeenkomsten) voor het gebruik van het Digitaal Covid Certificaat en het Covid Safe Ticket voor binnenlands gebruik."

*

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 VAN HET VOORONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen van instemming met het samenwerkingsakkoord van 29 november 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

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

‡ LW-BFMVMBCCJ-HAFIHYX‡

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

De wijzigingen die bij dat samenwerkingsakkoord worden aangebracht betreffen het gebruik van het COVID Safe Ticket bij bepaalde private bijeenkomsten (artikel 1 en 3 van het samenwerkingsakkoord) en het vervangen in artikel 12, § 4, van het te wijzigen samenwerkingsakkoord van de leeftijdsgrens van 12 jaar door een leeftijdsgrens van 12 jaar en drie maanden (artikel 2).

BEVOEGDHEID

4. 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:

> "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

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

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

‡ LW-BFMVMBCCJ-HAFIHYX‡

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]

De wijziging die wordt aangebracht bij het onderhavige samenwerkingsakkoord nopen niet tot een ander oordeel omtrent de bevoegdheid van de betrokken partijen. De omstandigheid dat de betrokken wijzigingen inhoudelijk betrekking hebben op het COVID Safe Ticket en dat in de ontworpen bepalingen uitdrukkelijk wordt bepaald op welke wijze en door welke overheden het gebruik van het COVID Safe Ticket kan worden geregeld, verandert evenmin iets aan die vaststelling.

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 bepaalde gefedereerde entiteit,[7] kan worden ingepast in de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake preventieve gezondheidszorg, die als volgt werden omschreven in advies 68.936/AV van 7 april 2021:

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

---

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

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

[6] Zie onder meer adv.RvS 69.730/VR van 9 juli 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 juli 2021 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF, en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België' (www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69730.pdf).

[7] Namelijk in het ontworpen artikel 13, § 9, derde lid.

[8] Adv.RvS 68.338/3/AV van 12 januari 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 29 oktober 2021 'zur Abänderung des Dekrets vom 1. Juni 2004 zur Gesundheitsförderung und zur medizinischen Prävention' (www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68338.pdf).

‡ LW-BFMVMBCCJ-HAFIHYX‡

besmettelijke ziekte en die rechtstreeks te maken moeten hebben met ziektes en aandoeningen' worden opgelegd.

27. De bevoegdheid van de gemeenschappen inzake preventieve gezondheidszorg heeft evenwel geen algemene draagwijdte. Maatregelen die niet rechtstreeks gericht zijn tot personen met een (risico op een) infectie met een besmettelijke ziekte, maar op de bevolking in het algemeen, kunnen niet worden beschouwd als 'activiteiten en diensten op het vlak van preventieve gezondheidszorg'(…)."[9]

De gevallen waarin het krachtens de ontworpen regeling mogelijk is om het gebruik van het COVID Safe Ticket in te voeren, zijn voldoende specifiek en afgebakend om te kunnen worden ingepast in de zo-even geschetste gemeenschapsbevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg. Het gaat immers nog steeds om gerichte maatregelen, teneinde besmettingen te beperken in private bijeenkomsten. Het gaat niet om een maatregel die gericht is op de bevolking in het algemeen, maar wel op mensen die zich begeven in een omgeving waarin zonder de maatregel een significant verhoogd risico op besmetting dreigt.

Bij de eventuele uitwerking van dergelijke maatregelen door de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie zal wel rekening moeten worden gehouden met de gedeeltelijke overdracht van de uitoefening van de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap inzake preventieve gezondheidszorg, waarbij bepaalde aspecten aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie zijn overgedragen, terwijl voor andere aspecten de Franse Gemeenschap bevoegd is gebleven.[10]

5. Zoals in de algemene toelichting wordt geëxpliciteerd, wil het voorliggende samenwerkingsakkoord het gebruik van het COVID Safe Ticket opleggen voor private bijeenkomsten "voor zover en enkel in de mate het geldende koninklijk besluit ter uitvoering van artikel 4, § 1 van de wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie het gebruik van het COVID Safe Ticket gedurende private bijeenkomsten toelaat". Het ontworpen artikel 13, § 9, derde lid, laat de deelstaten op dezelfde wijze toe om striktere maatregelen te nemen voor de toepassing van het COVID Safe Ticket in het geval van private bijeenkomsten "voor zover en enkel in de mate het geldende koninklijk besluit ter uitvoering van artikel 4, §1 van de wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie het gebruik van het COVID Safe Ticket gedurende private bijeenkomsten toelaat".

[9] 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' (www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68936.pdf).

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

‡ LW-BFMVMBCCJ-HAFIHYX‡

Uit het voorgaande zou volgen dat de deelstaten het gebruik van het COVID Safe Ticket dus niet kunnen opleggen voor private bijeenkomsten als de federale overheid daar niet op voorhand toelating voor heeft gegeven. Slechts mits voorafgaande toelating van de federale overheid zouden de deelstaten gemachtigd zijn om de toepassing aan striktere maatregelen te onderwerpen.

In advies 68.936/AV heeft de afdeling Wetgeving opgemerkt dat, naast de federale overheid, ook de gemeenschappen en gewesten over bevoegdheden beschikken die ze ten uitvoer kunnen leggen in hun strijd tegen een epidemische noodsituatie.[11] Zo hebben de gemeenschappen onder meer de mogelijkheid om het gebruik van het COVID Safe Ticket te regelen in het kader van hun bevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg, voor zover ze de maatregelen respecteren die de federale overheid in voorkomend geval heeft genomen, en die de deelstaten louter kunnen verstrengen.

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

> "Dit slaat enkel op de activatie van de epidemiologische noodsituatie op basis van de pandemiewet. Het is niet zo dat deze regelgeving afhankelijk wordt gemaakt aan regelgeving die is voorzien in het desbetreffende KB (rangorde der wetten) buiten eventuele parameterisatie waarbij dan in het voorliggend wetgevend samenwerkingsakkoord expliciet verwezen wordt naar het KB maatregelen van 27 oktober 2021."

Zoals de gemachtigden hebben bevestigd, is het dus voor de uitbreiding van het COVID Safe Ticket tot private bijeenkomsten niet de bedoeling dat in een voorafgaand optreden van de federale overheid wordt voorzien.

Het dispositief en de algemene toelichting moeten bijgevolg in die zin worden aangepast.

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. Bij artikel 17, § 2, eerste lid, 2°, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, dat betrekking heeft op de COVIDScan-applicatie, wordt de verplichting opgelegd om gebruik te maken van een "CST-module" voor het lezen en genereren van het COVID Safe Ticket. Aangezien 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' niet voorziet in het COVID Safe Ticket, moet de gebruikmaking van de "CST-module" aangemerkt worden als een technisch

[11] Adv.RvS 68.936/AV, opmerking 23.

‡ LW-BFMVMBCCJ-HAFIHYX‡

voorschrift in de zin van artikel 1, lid 1, f), van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’, en meer in het bijzonder als een regel betreffende diensten van de informatiemaatschappij in de zin van artikel 1, lid 1, e), van die richtlijn. Krachtens artikel 5 van richtlijn (EU) 2015/1535 moet een dergelijk technisch voorschrift aan de Europese Commissie meegedeeld worden. Dat geldt ook voor de ontworpen uitbreiding van het gebruik van die “CST-module” voor private bijeenkomsten, aangezien artikel 17, § 2, eerste lid, 2°, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 onder meer terugverwijst naar artikel 13 van dat samenwerkingsakkoord, dat wordt aangevuld bij het thans voorliggende samenwerkingsakkoord.

In dat geval geldt overeenkomstig artikel 6 van die richtlijn een wachttijd van (ten minste) drie maanden voordat het voorontwerp aangenomen mag worden. Krachtens artikel 6, lid 7, geldt die wachttijd evenwel niet als een lidstaat om dringende redenen wegens een ernstige en onvoorziene situatie die verband houdt met de bescherming van (onder andere) de gezondheid van de mens, op zeer korte termijn technische voorschriften moet uitwerken en deze onmiddellijk daarop moet vaststellen en invoeren, zonder dat raadpleging mogelijk is. Ook in dat geval is de mededeling aan de Europese Commissie nog steeds vereist en moet in die mededeling de reden voor de urgentie vermeld worden. Vervolgens spreekt de Europese Commissie zich zo spoedig mogelijk uit over die mededeling.

Bijgevolg moet het samenwerkingsakkoord aan de Europese Commissie meegedeeld worden, waarbij de dringende noodzakelijkheid om het voorontwerp tot instemming ermee aan te nemen dan aangevoerd kan worden als reden om zich niet te houden aan de voorgeschreven wachttijd.

8. Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat ook het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie zal worden ingewonnen.

9. Het advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin werd niet gevraagd. Er moet echter worden opgemerkt dat de uitzondering voor de instemming met internationale verdragen, vervat in artikel III.94, § 2, laatste lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, niet geldt voor samenwerkingsakkoorden, zodat dat advies alsnog moet worden ingewonnen.

10. Indien het vervullen van de voormelde vormvereisten nog aanleiding zou geven tot wijzigingen van de tekst die aan de Raad van State voorgelegd is,[12] 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.

[12] 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.

‡ LW-BFMVMBCCJ-HAFIHYX‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

A. Proportionaliteit van de uitbreiding van het COVID Safe Ticket tot private bijeenkomsten

11. Zoals de afdeling Wetgeving al heeft opgemerkt in haar vorige adviezen ter zake,[13] worden door de tenuitvoerlegging van de COVID Safe Ticket-regeling een reeks rechten en vrijheden beperkt, zoals het recht op eerbiediging van het privéleven, de vrijheid van verkeer en de vrijheid van vergadering.

Oorspronkelijk was in de toepassing van het COVID Safe Ticket voorzien bij het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, en dit voor proef- en pilootprojecten en voor massa-evenementen tot 30 september 2021.

Vervolgens is het materiële en temporele toepassingsgebied van het COVID Safe Ticket verruimd bij het wijzigende samenwerkingsakkoord van 27 september 2021.[14]

Op die manier kon het gebruik van het COVID Safe Ticket ook in andere sectoren worden opgelegd, en dit tot 30 juni 2022. Het gaat meer bepaald om de horeca, dancings en discotheken, sport- en fitnessclubs, handelsbeurzen en congressen, voorzieningen die behoren tot de culturele, feestelijke en recreatieve sector en voorzieningen met kwetsbare bewoners.

Ten aanzien van de feitelijke en juridische gegevens die ze destijds in aanmerking kon nemen, heeft de afdeling Wetgeving in haar adviezen 70.159/VR tot 70.164/VR en 70.169/VR van 23 september 2021 over het voornoemde wijzigende samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 opgemerkt dat “de beperking van grondrechten die voortvloeit uit de uitbreiding van het gebruik van het COVID Safe Ticket voldoet aan de (…) vereisten inzake wettigheid, legitimiteit en proportionaliteit”.

Gelet op de huidige epidemiologische context beoogt het voorliggende samenwerkingsakkoord de regeling inzake “massa-evenementen” voortaan ook op “private bijeenkomsten” toepasselijk te maken (met uitzondering van private bijeenkomsten in de private woonst indien daar geen beroep wordt gedaan op professioneel georganiseerde horeca-activiteiten).

Die nieuwe uitbreiding leidt tot een grotere beperking van de betreffende rechten en vrijheden, daar het COVID Safe Ticket voortaan vaker vereist wordt en daardoor een grotere impact zal hebben op het dagelijkse leven van de burgers.

---

[13] Zie, met betrekking tot het recht op de bescherming van persoonsgegevens, 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. Zie, met betrekking tot de vrijheid van vergadering en de vrijheid van verkeer, de adviezen 70.159/VR tot 70.164/VR en 70.169/VR van 23 september 2021 over de voorontwerpen van instemmingsteksten bij het wijzigende samenwerkingsakkoord van 9 september 2021.

[14] Samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 ‘strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België’.

‡ LW-BFMVMBCCJ-HAFIHYX‡

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.[15] 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 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".[16]

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,[17] 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.[18]

Naar aanleiding van een vraag in dat verband hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

> "Men mag niet uit het oog verliezen dat de reden waarom het Samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 voorziet in de mogelijkheid tot het

---

[15] In verband met die positieve verplichtingen, zie adv.RvS 68.936/AV, opmerkingen 5 en 6.

[16] *Ibid.*, opmerking 75.

[17] 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', opmerking 1.4 (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65507.pdf).

[18] 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).

‡ LW-BFMVMBCCJ-HAFIHYX‡

opleggen van een COVID Safe Ticket in risicovolle sectoren de bescherming van de volksgezondheid nastreeft.

Verder mag niet vergeten worden dat één van de belangrijkste redenen voor het CST tevens is het voorkomen van een overbelasting van ons zorgsysteem. Het COVID Safe Ticket is één van de hulpmiddelen om de besmettingsgraad en hospitalisatiegraad te verminderen door mogelijke virus-broeihaarden veiliger te maken op het gebied van viruscirculatie. Verwerende partij hanteert bewust het woord 'veiliger' want geen enkele maatregel biedt een garantie op gebied van veiligheid van gezondheid in de voorzieningen en activiteiten bedoeld in het Samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 gelet op de zeer besmettelijke aard van het COVID-19 virus. Enkel veel verregaandere maatregelen, zoals een algemene lockdown, kunnen deze garantie bieden. CST is bij uitstek een voorbeeld van proportioneel beleid om te ontsnappen aan harde maatregelen die vrijheid van vergaderen totaal zouden inperken. De overheid investeert om die reden sterk in deze technologie, terwijl lockdown een veel eenvoudigere, goedkopere en effectieve maatregel is. Het hoeft weinig betoog dat dergelijke drastische maatregelen nefast zijn voor de economie, alsook voor het mentale welzijn, geluk en motivatie van de bevolking. Het opleggen van een COVID Safe Ticket-verplichting in risicovolle sectoren is één van die maatregelen die dient te voorkomen dat dergelijke drastische maatregelen opnieuw nodig zijn en laat toe dat zoveel mogelijk recreatieve, sociale, economische en culturele voorzieningen open blijven en activiteiten kunnen doorgaan. Anderzijds mag tevens de ontlasting van het zorgstelsel daarbij niet onderschat worden. We hebben reeds kunnen vaststellen dat vele operaties voor ernstige ziektes zoals kanker worden uitgesteld omdat er gewoonweg geen ziekenhuisbedden beschikbaar zijn op de afdelingen intensieve zorgen van de ziekenhuizen. Deze patiënten hebben evenveel recht op zorg als de COVID-19 patiënten, maar zij krijgen geen of beperkte toegang tot deze zorg omdat de ziekenhuisbedden worden ingenomen door deze laatste groep wanneer het COVID-19 virus woekert en de besmettingsgraad sterk stijgt. Indien gewenst kunnen de actuele en relevante ziekenhuiscijfers worden voorgelegd. De overheid was vooruitziend en voorzichtig, en dit bleek volledig terecht, zelfs in die mate dat louter en alleen rekenen op het CST allicht een nog te lichte maatregel blijkt.

De sectoren waar het COVID Safe Ticket op grond van het Samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 kan worden opgelegd om toegang te krijgen tot de voorziening, zijn sectoren waar het risico op een snelle verspreiding (super spreaders) van het COVID-19 virus, desondanks de vaccinatiegraad, hoog blijft gelet op de Delta-variant (en mogelijks nieuwe varianten in de toekomst). Het hoeft weinig betoog dat door de intrinsieke aard van de activiteiten die plaatsvinden in discotheken, horeca, sport- en fitnessclubs, en beurzen en congressen en voorzieningen in de culturele, recreatie- en feestsector de nood voor effectieve maatregelen noodzakelijk is. Voor de voorzieningen waar kwetsbare personen worden opgevangen en het COVID Safe Ticket wordt toegepast op de bezoekers ervan, ligt de voornaamste reden voor het opleggen van het COVID Safe Ticket, in de mogelijke gevolgen van een uitbraak van het COVID-19 virus die vaak fataal is voor kwetsbare personen.

Daarenboven is het CST niet iets wat enkel gevaccineerden kunnen gebruiken. Het CST is vandaag nog altijd gestoeld op een vaccinatie-, herstel- OF testcertificaat.

Verder kan niet worden ontkend op basis van de statistische gegevens dat niet-gevaccineerden meer risico lopen op besmetting en ook besmettelijker zijn, minder beschermd zijn en vaak eenmaal besmet zwaarder ziek zijn, van laag tussen gevaccineerden, hoger tussen gevaccineerden en niet-gevaccineerden en heel hoog tussen niet-gevaccineerden onderling. Dit wijst opnieuw op aandacht voor de proportionaliteit, zelfs die contacten tussen niet-gevaccineerden blijven mogelijk met huidige CST regels.

‡ LW-BFMVMBCCJ-HAFIHYX‡

Bij gevaccineerden is de kans op overdracht nog altijd substantieel kleiner. Hierbij dient zeker gekeken te worden of bijkomende vaccinatie nodig is,mocht blijken dat het eerder toegediend vaccin zijn effectiviteit begint te verliezen. Het loutere feit dat een eerste dosis of twee dosissen van een vaccin zijn effectiviteit verliest doorheen de tijd en bijkomende dosis(sen) nodig is/zijn, doet toch geen afbreuk aan het feit dat het vaccin wel werkt: de morbiditeit naar beneden haalt, mensen beter beschermd tegen het vaccin en bij besmetting ervoor zorgt dat men niet zo zwaar ziek wordt, het gezondheidssysteem minder belast; dit terwijl we aan de andere kant het sociale leven kunnen openstellen en verhinderd dat we in lockdown moeten. Het feit dat daarbij ook nog andere maatregelen aan gekoppeld worden, doet ook geen afbreuk aan het voorgaande. We hebben toch ook niet ineens gesteld: geen mondmaskers meer, want kijk na de eerste, tweede golf kwam er nog een andere golf en mensen blijven besmet geraken: dus ze helpen niet. Naar analogie kan men kijken naar de onderliggende certificaten en de vaccinatie-en teststrategie.

Op grond van het voorgaande kan de redenering als zou het CST onvoldoende zekerheid bieden voor de mensen die gevaccineerd zijn, om niet besmet te geraken, en daarom niet langer proportioneel is ondersteunen wij niet. Het CST biedt de zekerheid dat de mensen die bijeenkomen ofwel niet besmet zijn ofwel voldoende beschermd zijn indien ze een besmet zouden geraken. De achterliggende strategie van vaccinatie, testing en herstelcertificaat, blijft nog altijd de volgen strategie. Wel is het zo dat deze Delta-variant en de vierde golf ons noopt om hierbij bijkomende maatregelen te nemen. Dat de testoptie wel nog in huidige CST zit, is ondubbelzinnig bewijs van proportionaliteit.”

Uit dat antwoord van de gemachtigden, en ook uit andere antwoorden die ze aan de afdeling Wetgeving hebben gegeven in het kader van het onderzoek van het dossier, blijkt dat de uitbreiding van de werkingssfeer van het COVID Safe Ticket zoals die door het voorliggende samenwerkingsakkoord tot stand zou worden gebracht, op het eerste gezicht een passend en proportioneel middel is om de nagestreefde doelstelling inzake bescherming van de volksgezondheid te realiseren. Toch meent de afdeling Wetgeving dat, met name vanwege de betwistingen in rechte waartoe het COVID Safe Ticket aanleiding geeft, de relevantie en de proportionaliteit van de uitbreiding van het COVID Safe Ticket in termen van geschiktheid en noodzaak, beter naar voren zouden moeten worden gebracht, specifiek in het licht van de momenteel beschikbare wetenschappelijke inzichten, alsook alle andere maatregelen waarin die regeling ingebed ligt en waarmee ze wordt gecombineerd. De omstandigheid dat die wetenschappelijke inzichten in de huidige fase van de Covid-19-pandemie nog onvolledig zijn en bovendien voortdurend kunnen wijzigen, doet geen afbreuk aan die noodzaak om de doelmatigheid en de proportionaliteit van de ontworpen maatregelen te onderbouwen.

‡ LW-BFMVMBCCJ-HAFIHYX‡

B. De rechtsregeling inzake “massa-evenementen” toegepast op “private bijeenkomsten”

12. Het voorliggende samenwerkingsakkoord strekt ertoe, mits enig voorbehoud, de bepalingen van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 die betrekking hebben op massa-evenementen, en meer bepaald de artikelen 2*bis*, § 3, vierde lid, 12, 13 en 13*bis* van dat akkoord, toepasselijk te maken op private bijeenkomsten.

De gelijkschakeling van beide regelingen doet evenwel vragen rijzen wat betreft het concreet toepassen op private bijeenkomsten van sommige bepalingen van de regeling inzake massa-evenementen.

12.1. Naar aanleiding van een vraag over de verplichting om bij private bijeenkomsten de identiteitskaarten te controleren overeenkomstig artikel 12, § 1, 2°, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

> “Indien het gaat over een familielid, vriend, bekende, … waarbij de naam reeds gekend is gaat het puur over een biometrische identificatie (gezichtsherkenning) en dient er geen identiteitsbewijs te worden gevraagd.”

12.2. Op de vraag of artikel 12, § 2, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 (betreffende het inlezen van het digitale EU-COVID-certificaat) van toepassing is op private bijeenkomsten, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

> “Deze verplichting geldt wel, aangezien hier uitwerking wordt gegeven aan de gelimiteerde omstandigheden waarin het DCC/COVID Safe Ticket moet worden ingelezen. Aangezien we enkel gebruik willen maken van de mogelijkheid om het COVID Safe Ticket voor private bijeenkomsten te gebruiken tijdens de epidemische noodsituatie die momenteel van kracht is, moet deze gelimiteerde toepassing van het DCC/COVID Safe Ticket ook van kracht zijn voor de regeling die wordt uitgewerkt in huidig wijzigingssamenwerkingsakkoord.”

12.3. Op de vraag of de doelstelling van de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het gebruik van het COVID Safe Ticket voor private bijeenkomsten niet uitdrukkelijker tot uiting moet komen dan via een verwijzing naar artikel 12, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, teneinde te voldoen aan het legaliteitsbeginsel dat uit artikel 22 van de Grondwet voortvloeit, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

> “De doelstelling van de gegevensverwerking blijft identiek met degene vastgesteld in de eerdere samenwerkingsakkoorden, deze moet daarom niet opnieuw vermeld worden in dit wijzigingssamenwerkingsakkoord.”

12.4. Uit de voorgaande vragen en antwoorden blijkt enige onzekerheid wat de toepassing bij analogie van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 op private bijeenkomsten betreft. Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om voor private bijeenkomsten een eigen regeling uit te werken, waarin de specifieke doelstellingen van de gegevensverwerking zouden worden verduidelijkt.

‡ LW-BFMVMBCCJ-HAFIHYX‡

C. Het begrip “private bijeenkomst”

13. Aangezien het opleggen van het COVID Safe Ticket om aan private bijeenkomsten te kunnen deelnemen, een beperking inhoudt van het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokken personen, moet het begrip “private bijeenkomst” voldoen aan het (zowel formele als materiële)[19] legaliteitsbeginsel, dat uit artikel 22 van de Grondwet voortvloeit. In dat verband dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

13.1. Allereerst blijkt dat het begrip “private bijeenkomst” in artikel 1 van het voorliggende samenwerkingsakkoord wordt gedefinieerd door te verwijzen naar “het koninklijk besluit ter uitvoering van artikel 4, §1 van de wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie”.[20]

Als het de bedoeling is van de stellers van het samenwerkingsakkoord om een dynamische verwijzing te hanteren, dient te worden vastgesteld dat een dergelijke werkwijze niet aanvaardbaar is in het licht van het formele legaliteitsbeginsel, aangezien de definiëring van de bedoelde sector een essentieel onderdeel van de ingevoerde regeling vormt, dat door de wetgever zelf moet worden bepaald.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

> “We zijn zeker bereid de definitie opnieuw te bekijken en aan te passen teneinde de nodige transparantie en rechtszekerheid te bekomen, doch onze opmerking onder punt 10.b blijft echter wel gelden. Wat wij echter weinig tot niet wenselijk vinden, is het feit dat men in geval van epidemiologische omstandigheden die ons nopen om de drempels zoals opgenomen in het KB aan te passen, deze drempels middels een W-SWA zouden moeten worden aangepast. Vandaar de noodzaak deze uitvoeringsmodaliteiten te bepalen in het KB. We dienen over enige flexibiliteit te beschikken om snel te kunnen bijsturen, de evolutie van de pandemie en zijn bestrijding heeft een veel hoger ritme dan de tijd nodig om wetgeving aan te passen.”

13.2. De afdeling Wetgeving wijst de stellers van het samenwerkingsakkoord er evenwel op dat, ook al wordt in het dispositief van het samenwerkingsakkoord de definitie overgenomen die vervat is in artikel 1, 20°, van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 ‘houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie te voorkomen of te beperken’, nog dient te worden nagegaan of die definitie duidelijk genoeg is om aan het materiële legaliteitsbeginsel te voldoen.

[19] Zie, wat die beide aspecten betreft, het voornoemde advies 68.936/AV, opmerkingen 70 tot 73.

[20] Er valt op te merken dat de in de Franse tekst van het ontworpen artikel 1, § 1, 25°, vervatte woorden “le cas échéant” noch in de Nederlandse, noch in de Duitse tekst vertaald zijn.

‡ LW-BFMVMBCCJ-HAFIHYX‡

In artikel 1, 20°, van het voornoemde koninklijk besluit van 28 oktober 2021 wordt het begrip "private bijeenkomst" immers omschreven als volgt:[21]

> "een bijeenkomst waarbij een organisator voorafgaand aan de start ervan door middel van individuele uitnodigingen de toegang tot de bijeenkomst uitsluitend beperkt tot een welomschreven met de organisator verbonden doelgroep die duidelijk te onderscheiden valt van het grote publiek".

De vraag rijst of de volgende situaties in het licht van die definitie als "private bijeenkomsten" bestempeld zouden kunnen worden: een onderwijsinstelling die een examen organiseert voor 50 deelnemers of meer, een jeugdvereniging met meer dan 50 leden die op een activiteit aanwezig zijn, een werkplaats met meer dan 50 werknemers, of nog, een koorrepetitie.

Tevens rijst de vraag welke vorm de individuele uitnodiging in kwestie moet hebben. Moet ze noodzakelijkerwijze schriftelijk zijn of mag ze ook mondeling of impliciet zijn (zoals een wekelijkse repetitie of training op een vast uur, waar enkel leden van een private vereniging aan deelnemen)?

Op die twee vragen hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

> "De gehanteerde definitie omvat welomschreven criteria, die maken dat het begrip afdoende wordt afgebakend, i.e. een bijeenkomst waarbij een organisator voorafgaand aan de start van de bijeenkomst door middel van individuele uitnodigingen de toegang beperkt tot een welomschreven met de organisator verbonden doelgroep die duidelijk te onderscheiden valt van het grote publiek;
>
> a. Er dient geval per geval te worden beoordeeld of een bijeenkomst aan de hoger omschreven voorwaarden voldoet.
>
> Er kan worden toegelicht dat de maatregelen inzake jeugdactiviteiten en onderwijs worden uitgewerkt door respectievelijk de ministers van Jeugd en Onderwijs van de deelstaten en niet gevat worden door de definitie. Daarnaast gelden de beperkingen inzake private bijeenkomsten niet voor professionele bijeenkomsten, waarvoor de regels van het telethuiswerk gelden.
>
> b. De notie individueel impliceert dat duidelijk identificeerbaar moet zijn aan wie de uitnodiging is gericht (bv. geen algemeen facebook evenement). Onder meer in de volgende gevallen kan dus geen sprake zijn van een private bijeenkomst:
>
> de uitnodiging kan worden verkregen op initiatief van de genodigde;
>
> de uitnodiging kan worden verkregen na de start van de bijeenkomst;
>
> de uitnodiging kan worden verkregen door personen die geen enkele band met de organisator kunnen aantonen.
>
> Het KB bepaalt niet de wijze waarop deze uitnodiging moet worden verstuurd. Vanuit die optiek kan deze notie in beginsel betrekking hebben op wekelijks terugkerende private bijeenkomsten; een schriftelijke uitnodiging is niet noodzakelijk nodig."

[21] Sinds de wijziging ervan bij het koninklijk besluit van 4 december 2021 'houdende wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie te voorkomen of te beperken'.

‡ LW-BFMVMBCCJ-HAFIHYX‡

Ter wille van de rechtszekerheid zou het raadzaam zijn om de bedoelde gevallen duidelijker te omschrijven. Het verdient hoe dan ook op zijn minst aanbeveling om in de algemene toelichting voorbeelden op te nemen om in de mate van het mogelijke discussies te vermijden over de vraag of het COVID Safe Ticket al dan niet moet worden gebruikt.

D. Draagwijdte van de vrijstelling voor bijeenkomsten georganiseerd in de "private woonst"

14. Volgens het ontworpen artikel 13, § 9, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord geldt het gebruik van het COVID Safe Ticket niet voor "private bijeenkomsten die georganiseerd worden in de private woonst, behalve indien er aldaar een beroep gedaan wordt op professioneel georganiseerde horeca-activiteiten".

Ter wille van de duidelijkheid is over het begrip "private woonst" (domicile privé in de Franse tekst en Privatwohnung in de Duitse tekst) het volgende aan de gemachtigden gevraagd: a) of daarin de tweede verblijven vervat zijn; b) of daarmee enkel de private woonst van de organisator wordt bedoeld; c) of daarin een tijdelijk (bijvoorbeeld voor een week of een maand) gehuurde woning vervat kan zijn en d) of dat begrip al dan niet overeenstemt met het begrip "thuis" (domicile, in de Franse tekst) waarnaar wordt verwezen in artikel 12, § 1, eerste lid, 1°, van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021.

Op die vragen werd als volgt geantwoord:

> "a. De private woonst is niet hetzelfde als een hoofdverblijfplaats. De private woonst behelst elke woning waar personen residentieel verblijven, aldus ook een tweede verblijf.
>
> b. Niet noodzakelijk, maar moet wel om de private woning van iemand gaan.
>
> c. Ook een tijdelijk gehuurde woning wordt gevat door de definitie van een private woonst, daar deze ook wordt gebruikt voor residentieel verblijf.
>
> d. Het begrip 'private bijeenkomsten in een privéwoning' mag inderdaad op de zelfde manier worden geïnterpreteerd als het begrip 'private bijeenkomsten thuis' zoals gebruikt in het desbetreffende KB."

Nog steeds ter wille van de duidelijkheid is aan de gemachtigden ook gevraagd naar de betekenis van het begrip "professioneel georganiseerde horeca-activiteiten" en naar de verantwoording van het aldus gemaakte verschil in behandeling tussen verschillende soorten private bijeenkomsten georganiseerd in een private woonst:

> "a. Kan u dit begrip toelichten?
>
> b. De invulling ervan lijkt min of meer voor de hand te liggen indien door één dienstverlener zowel de locatie als bijvoorbeeld een maaltijd wordt aangeboden voor de private bijeenkomst. Maar wat indien een externe dienstverlener horeca-gerelateerde prestaties verricht tijdens een bijeenkomst in een zaal die eigendom is van de organisator zelf?
>
> c. Wanneer is een activiteit 'georganiseerd' door een professional? Is het determinerend wie het initiatief heeft genomen? Of welke prestaties concreet worden verricht? Zo ja, vanaf wanneer is er sprake van professioneel georganiseerde

‡ LW-BFMVMBCCJ-HAFIHYX‡

horeca-activiteiten? (Louter het leveren van maaltijden zal wellicht niet bedoeld worden, maar waar ligt de grens?)

d. Pourquoi différencier les réunions privées organisées dans les domiciles privés et celles organisées dans les domiciles privés pour lesquelles il est fait appel à des activités horeca organisées de manière professionnelle?"

De gemachtigden hebben op die verschillende vragen de volgende antwoorden gegeven:

"a. Bezoldigde activiteit door een geregistreerd horeca-bedrijf (KBO) die specifiek zijn gevraagd om maaltijden, drank, en andere omkadering te gaan voorzien met medewerkers ter plaatse die niet deelnemen aan de private bijeenkomst op zich

b. dan valt dit onder de sector van de horeca (of mogelijks van een discotheek/dancing indien de organisator een uitbater is van één van deze laatste voorzieningen)

c. Zie a.

d. Met dit onderscheid beogen we de 'kleine' familiefeesten en bijeenkomsten tussen mensen goed te scheiden van de feesten met een professionele omkadering die normaal gezien meestal worden georganiseerd in speciaal daarvoor voorziene etablissementen waar het COVID Safe Ticket momenteel al moet of kan worden gebruikt (naargelang de regio waarover het gaat). We willen vermijden dat personen de geldende gezondheids- en veiligheidsregels voor feestzalen willen omzeilen, in hun private woonst gaan houden."

Ter wille van de rechtszekerheid en teneinde te voldoen aan de vereisten inzake het materiële legaliteitsbeginsel zou het raadzaam zijn om de bedoelde gevallen van uitsluiting duidelijker te omschrijven. Het verdient hoe dan ook op zijn minst aanbeveling om in de algemene toelichting voorbeelden op te nemen om in de mate van het mogelijke discussies te vermijden over de vraag of het COVID Safe Ticket al dan niet moet worden gebruikt.

E. Redactionele opmerkingen

15. Zoals de gemachtigden bevestigden, moet in het ontworpen artikel 13, § 9, derde alinea, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 de zinsnede "de gelijkschakeling in dit artikel" telkens worden vervangen door "de gelijkschakeling in deze paragraaf".

16. Nog in het ontworpen artikel 13, § 9, derde lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 wordt gewag gemaakt van "een aantal maatregelen" die de gefedereerde entiteiten kunnen nemen. De gemachtigden bevestigden dat daarmee (uitsluitend) wordt gedoeld op de maatregelen bedoeld in artikel 2*bis*, § 3, vierde lid, (ii), en artikel 13*bis*, § 2, van het samenwerkingsakkoord en stelde voor die formulering aan te passen. Daarmee kan worden ingestemd.

‡ LW-BFMVMBCCJ-HAFIHYX‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VOORONTWERP

17. Het opschrift en het dispositief van het voorliggende voorontwerp moeten worden aangevuld met de datum waarop het samenwerkingsakkoord ondertekend is.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Martine BAGUET

‡ LW-BFMVMBCCJ-HAFIHYX‡