



ÜBERSETZUNG

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 71.025/VR
vom 22. Februar 2022

über

einen Vorentwurf eines Dekrets der Deutschsprachigen Gemeinschaft
„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“

Am 11. Februar 2022 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von dem Vize-Ministerpräsidenten, Minister für Gesundheit und Soziales, Raumordnung und Wohnungswesen der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von fünf Werktagen, die auf acht Werktage verlängert wurde^(*) ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekrets ‚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‘ abzugeben.

Der Vorentwurf wurde von den vereinigten Kammern am 17. Februar 2022 untersucht. Die vereinigten Kammern setzten sich zusammen aus Martine BAGUET, Kammerpräsident, Präsident, Wilfried VAN VAERENBERGH, Kammerpräsident, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, Bernard BLERO und Koen MUYLLE, Staatsräte, Jan VELAERS und Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Beisitzer, und Annemie GOOSSENS, Greffier, und Charles-Henri VAN HOVE, stellvertretender Greffier.

Der Bericht wurde von Xavier DELGRANGE, erster Auditor-Abteilungsleiter, Tim CORTHAUT, erster Auditor, und Anne-Stéphanie RENSON, Auditor, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 22. Februar 2022 abgegeben.

*

^(*) Diese Verlängerung ergibt sich aus Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 3 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, dem zufolge die Frist von fünf Werktagen auf acht Werktage verlängert wird, wenn das Gutachten unter Anwendung von Artikel 85bis von den vereinigten Kammern abgegeben wird.

1. Laut Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 3 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat müssen in dem Begutachtungsantrag die Gründe angegeben werden, die dessen dringenden Charakter nachweisen.

In vorliegendem Fall wird die Dringlichkeit wie folgt begründet:

„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. Gemäß Artikel 84 § 3 Absatz 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat hat sich die Gesetzgebungsabteilung darauf beschränken müssen, die Befugnis des erlassenden Organs, die Rechtsgrundlage¹ sowie die Frage, ob die vorgeschriebenen Formvorschriften eingehalten worden sind, zu untersuchen.

*

TRAGWEITE

3. Der zur Begutachtung vorgelegte Dekretvorentwurf zielt darauf ab, dem Zusammenarbeitsabkommen vom 10. Februar 2022 „zur Abänderung 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

¹ Da es sich um einen Dekretvorentwurf handelt, wird unter „Rechtsgrundlage“ die Übereinstimmung mit den höheren Rechtsnormen verstanden.

personenbezogener Daten von Lohnempfängern und Selbständigen, die im Ausland leben oder wohnen und in Belgien Tätigkeiten ausüben‘ zuzustimmen.

Artikel 1 des Zusammenarbeitsabkommens zielt darauf ab, die Altersgrenze in Artikel 12 § 4 des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021, unter der kein COVID Safe Ticket erfordert werden kann, auf 12 Jahre und 3 Monate zu erhöhen, um der Laufzeit eines vollständigen Impfschemas Rechnung zu tragen.

Artikel 2 des Zusammenarbeitsabkommens fügt einen neuen Artikel 13^{quiquies} in dasselbe Zusammenarbeitsabkommen ein, der in Ergänzung zu Artikel 13 § 5 desselben Zusammenarbeitsabkommens bestimmt, wieviel Zeit seit der Impfung oder der Genesung abgelaufen sein darf, um Zugang zu Veranstaltungen und Einrichtungen zu haben. Für Personen ab 18 Jahren gilt, dass die Grundimpfung oder das Genesungszertifikat höchstens 150 Tage alt sein darf. Für die Auffrischungsimpfung gilt noch keine Höchstdauer. Für Kinder ab 12 Jahren und 3 Monaten und jünger als 18 Jahre wird die Regelung einem ausführenden Zusammenarbeitsabkommen überlassen.

Artikel 3 bestimmt, dass das Zusammenarbeitsabkommen am Datum der Veröffentlichung des letzten Billigungstextes im *Belgischen Staatsblatt* in Kraft tritt.

TRAGWEITE DER UNTERSUCHUNG

4. Wie im Begleitbrief zum Begutachtungsantrag dargelegt wird, wird das Gutachten über den Zustimmungstext mit einer angepassten Fassung des Zusammenarbeitsabkommens, über das der Staatsrat am 10. Dezember 2021 das Gutachten 70.583/VR abgegeben hat, beantragt.

Außer im Falle einer Änderung des juristischen Kontextes wird vom Staatsrat im Prinzip kein neues Gutachten über bereits früher untersuchte Bestimmungen bzw. über infolge in anderen Gutachten formulierter Bemerkungen abgeänderte Bestimmungen, in diesem Fall Artikel 1 des Zusammenarbeitsabkommens, abgegeben. Bezüglich dieser Bestimmung wird auf das o.a. Gutachten hingewiesen.

ZUSTÄNDIGKEIT

5.1. Die Parteien des Abänderungszusammenarbeitsabkommens sind dieselben Parteien wie diejenigen des abzuändernden 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‘. In den Gutachten 69.730/VR bis 69.736/VR vom 9. Juli 2021 über die Vorentwürfe der Zustimmungstexte zu dem Zusammenarbeitsabkommen vom 14. Juli 2021 wurde Folgendes bezüglich der Zuständigkeit der Parteien dieses Zusammenarbeitsabkommens dargelegt:

„Das vorliegende Zusammenarbeitsabkommen bezieht sich auf drei Formen der Verarbeitung personenbezogener Daten: diejenige im Zusammenhang mit dem digitalen EU-COVID-Zertifikat und dem Covid Safe Ticket, diejenige im Zusammenhang mit dem *Passenger Locator Form* (PLF) und diejenige in Bezug auf die Lohnempfänger und Selbständigen, die im Ausland leben oder wohnen und in Belgien Tätigkeiten ausüben.

Beim Abschließen dieses Zusammenarbeitsabkommens können sich die Flämische Gemeinschaft, die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft, die Gemeinsame Gemeinschaftskommission, die Französische Gemeinschaftskommission und die Wallonische Region sich hauptsächlich auf ihre Zuständigkeit, bzw. auf die von ihr ausgeübte Zuständigkeit² im Bereich der Präventivmedizin stützen³.

Das Abschließen dieses Zusammenarbeitsabkommens fällt auch in den Zuständigkeitsbereich der Föderalbehörde, unter anderem auf der Grundlage ihrer Restbefugnis in Sachen gesundheitliche Überwachung, Zivilschutz und Zivilsicherheit⁴ und in Sachen Kontrolle der Außengrenzen, sowie aufgrund ihrer Befugnis im Bereich der wissenschaftlichen Forschung⁵.

Aus dem Vorstehenden folgt, dass die verschiedenen Verarbeitungen von Daten aus der jeweiligen Ausübung der eigenen Zuständigkeiten jedes Teilgebiets das Abschließen eines Zusammenarbeitsabkommens zwischen der Föderalbehörde, der Flämischen Gemeinschaft, der Deutschsprachigen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission, der Französischen Gemeinschaftskommission und der Wallonischen Region rechtfertigen“⁶.

5.2. In den Gutachten Nrn. 70.159/VR bis 70.164/VR und 70.169/VR vom 23. September 2021 über die Vorentwürfe von Zustimmungstexten zu einem Abänderungszusammenarbeitsabkommen wurde an diese Analyse erinnert und wurde u.a. Folgendes hinzugefügt:

„(...) Die Tatsache, dass die betreffenden Änderungen sich inhaltlich auf das COVID Safe Ticket beziehen und dass in den entworfenen Bestimmungen ausdrücklich geregelt wird, auf welche Weise und durch welche Behörden die Verwendung des COVID Safe Tickets auf eine erschöpfende Liste der im entworfenen Artikel 1 § 1 Nr. 21

² Fußnote 4 aus Gutachten 69.734/VR: In Ausführung von Artikel 138 der Verfassung, durch das Sonderdekret der Französischen Gemeinschaft vom 3. April 2014, das Dekret der Französischen Gemeinschaftskommission vom 4. April 2014 und das Dekret der Wallonischen Region vom 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 Fußnote 5 aus Gutachten 69.734/VR: Artikel 5 § 1 I Absatz 1 Nr. 8 des Sondergesetzes vom 8. August 1980.

⁴ Fußnote 6 aus Gutachten 69.734/VR: Siehe das Gutachten Nr. 68.936/AV vom 7. April 2021 über einen Vorentwurf eines Gesetzes ‚betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie‘, Parl. Dok., Kammer, 2020-2021, Nr. 55-1951/001, S. 64-68.

⁵ Fußnote 7 aus Gutachten 69.734/VR: Artikel 6bis §§ 2 und 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ‚zur Reform der Institutionen‘.

⁶ Siehe insbesondere Gutachten 69.734/VR des Staatsrates vom 9. Juli 2021 über einen Vorentwurf, der zum Dekret der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 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‘ geworden ist (www.raadvst-consetat.be/dbx/gutachten/69734.pdf).

des Zusammenarbeitsabkommens aufgezählten Angelegenheiten und Einrichtungen ausgedehnt werden kann, ändert auch nichts an dieser Feststellung.

5.1. Die Tatsache, dass die Regelung der Verwendung des COVID Safe Tickets den entworfenen Änderungen zufolge in bestimmten Fällen und unter bestimmten Bedingungen einem Dekret oder einer Ordonnanz eines bestimmten föderierten Teilgebiets⁷ überlassen wird, kann in die Zuständigkeiten der Gemeinschaften im Bereich der präventiven Gesundheitspflege hineinpassen, die im Gutachten 68.936/AV vom 7. April 2021 wie folgt definiert wurden:

(...).

Die Fälle, in denen die Verwendung des COVID Safe Tickets gemäß der entworfenen Regelung eingeführt werden kann, sind hinreichend spezifisch und abgegrenzt, um in die oben erwähnte Gemeinschaftszuständigkeit im Bereich der präventiven Gesundheitspflege hineingepasst werden zu können. Obwohl die Zahl der Anwendungsfälle im Vergleich zu dem zu ändernden Kooperationsabkommen erweitert wird und auch Aktivitäten wie Restaurant- und Cafébesuche, die große Gruppen der Gesellschaft betreffen, umfasst, handelt es sich immer noch um gezielte Maßnahmen, um Infektionen in spezifischen, abschließend aufgezählten⁸ Angelegenheiten und Einrichtungen zu beschränken, in denen sich große Gruppen von Menschen versammeln, ohne Abstand zu halten. Es geht nicht um eine Maßnahme, die sich an die Bevölkerung im Allgemeinen richtet, sondern um eine Maßnahme, die Personen betrifft, die sich in einer Umgebung befinden werden, in der ohne diese Maßnahme ein deutlich erhöhtes Infektionsrisiko besteht.

(...)

6.2. Wie der Staatsrat im Gutachten 68.936/AV vom 7. April 2021 dargelegt hat, verfügen die föderierten Teilgebiete neben der föderalen Behörde auch über Befugnisse, die sie zur Bekämpfung eines epidemischen Notstands⁹ anwenden können, unter denen die Möglichkeit – wie es bereits in den Bemerkungen 5.1 und 5.2 erläutert wurde – im Rahmen der Befugnis im Bereich der präventiven Gesundheitspflege die Verwendung des COVID Safe Tickets zu regeln, und zwar unter Einhaltung der gegebenenfalls durch die Föderalbehörde getroffenen Maßnahmen, die die föderierten Teilgebiete nur verschärfen können“.

5.3. Die Änderungen, die durch das vorliegende Zusammenarbeitsabkommen vorgenommen werden, führen nicht zu einer anderen Meinung bezüglich der Zuständigkeit der betreffenden Parteien als in den o.a. Gutachten.

FORMVORSCHRIFTEN

6. Aus den dem Staatsrat vorgelegten Unterlagen geht hervor, dass das Gutachten der Datenschutzbehörde über das Abänderungszusammenarbeitsabkommen beantragt wurde, aber noch nicht abgegeben worden ist.

⁷ Fußnote 7 aus dem zitierten Text: Nämlich in den entworfenen Artikeln 2bis, §§ 1 und 2, 13bis, §§ 1 und 2, und 13ter, §§ 1 und 2.

⁸ Fußnote 10 aus dem zitierten Text: Entworfenen Artikel 1 § 1 Nr. 21.

⁹ Fußnote 14 aus dem zitierten Text: Gutachten des Staatsrates 68.936/AV, Bemerkung 23 (www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68936.pdf).

7. Es geht nicht hervor, dass das Gutachten des Beirats für Gesundheitsförderung bereits eingeholt wurde. Dieses Gutachten ist sowieso einzuholen, da das COVID Safe Ticket als eine Maßnahme „auf struktureller Ebene“ bezüglich der „Schaffung gesundheitsfördernder Rahmenbedingungen insbesondere im Schulalltag, in der Arbeitswelt sowie im Freizeitbereich“ im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 des Dekrets vom 1. Juni 2004 ‚zur Gesundheitsförderung und zur medizinischen Prävention‘ betrachtet werden kann und somit einen Teil der Gesundheitsförderung im Sinne dieses Dekrets bildet. Gemäß Artikel 7 § 1 Absatz 3 dieses Dekrets muss jeder Dekretvorentwurf über diese Angelegenheit dem Beirat für Gesundheitsförderung zur Begutachtung vorgelegt werden.

8. Sollte an dem Staatsrat vorgelegten Text infolge der Erfüllung der o.a. Formvorschrift noch Abänderungen vorgenommen werden¹⁰, so sind die abgeänderten oder hinzugefügten Bestimmungen zwecks Einhaltung der Vorschrift von Artikel 3 § 1 Absatz 1 der Gesetze über den Staatsrat der Gesetzgebungsabteilung vorzulegen.

UNTERSUCHUNG DES TEXTES DES ZUSAMMENARBEITSABKOMMENS

A. Verhältnismäßigkeit der Herabsetzung der Gültigkeitsfristen des „COVID Safe Tickets“

9.1. Wie die Gesetzgebungsabteilung es bereits in ihren vorhergehenden Gutachten diesbezüglich hat bemerken können¹¹, schränken die Durchführung und die Beibehaltung des COVID Safe Ticket-Mechanismus an sich eine Reihe von Rechten und Freiheiten ein, wie das Recht auf Achtung des Privatlebens, die Freizügigkeit, oder sogar die Versammlungsfreiheit¹².

¹⁰ Nämlich andere Abänderungen als diejenigen, die in diesem Gutachten erwähnt sind oder als diejenigen, die darauf abzielen, den in diesem Gutachten formulierten Bemerkungen gerecht zu werden.

¹¹ Was das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten betrifft, siehe die Gutachten Nrn. 69.730/VR bis 69.736/VR vom 9. Juli 2021 über die Vorentwürfe von Zustimmungstexten zum Zusammenarbeitsabkommen vom 14. Juli 2021 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69730.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69731.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69732.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69733.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69734.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69735.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69736.pdf>). Was die Versammlungsfreiheit und die Freizügigkeit betrifft, siehe die Gutachten Nrn. 70.159/VR bis 70.164/VR und 70.169/VR vom 23. September 2021 über die Vorentwürfe von Zustimmungstexten zum Abänderungszusammenarbeitsabkommen vom 27. September 2021 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70159.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70160.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70161.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70162.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70163.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70164.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70169.pdf>).

¹² Für die Geschichte der Abänderungen der COVID Safe Ticket-Regelung siehe u.a. das Gutachten Nr. 70.581/VR vom 10. Dezember 2021 über einen Vorentwurf eines Gesetzes ‚portant assentiment à l'accord de coopération législatif de 28 octobre 2021 visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au Covid Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résident à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique‘.

9.2. Angesichts des derzeitigen epidemiologischen Kontexts zielt das untersuchte Zusammenarbeitsabkommen spezifisch darauf ab, die Gültigkeitsfristen des Impfbzertifikats und des Genesungszertifikats im Rahmen des COVID Safe Tickets herabzusetzen, was die Einschränkung auf die betreffenden Rechte und Freiheiten erweitert.

So wird das COVID Safe Ticket für Personen über 18 Jahre nur während 150 Tage nach der Verabreichung der letzten Dosis der Grundimpfung bzw. nach dem Empfang des Genesungszertifikats gelten. Hingegen wird das COVID Safe Ticket ohne zeitliche Begrenzung gelten, wenn die betreffende Person die vorgeschriebene Auffrischungsimpfung erhalten hat. Für Personen zwischen 12 Jahren und 3 Monaten und 18 Jahren wird die Gültigkeitsdauer der Impfbzertifikate und der Genesungszertifikate im Rahmen des COVID Safe Tickets in einem ausführenden Zusammenarbeitsabkommen festgelegt werden.

9.3. Die sich aus dem COVID Safe Ticket-Mechanismus ergebenden Beschränkungen der Rechte und Freiheiten müssen auf zwei eng miteinander verbundenen Ebenen begründet werden. Man soll sich zuerst vergewissern, dass die Beibehaltung des Mechanismus an sich die erforderlichen Bedingungen weiter erfüllt, und danach, dass deren späteren Abänderungen diese selben Bedingungen einhalten.

9.4. Auf erster Ebene hat die Gesetzgebungsabteilung über die Frage der Impfpflicht bereits bemerken können, dass sie zwar nicht befugt ist, „pour établir et évaluer elle-même les données scientifiques nécessaires“, dass aber zu betonen ist, dass „pour satisfaire au principe de proportionnalité, non seulement l’adoption de la mesure envisagée, mais aussi son maintien par la suite (...), doivent en permanence être basés sur une prise en considération explicite des meilleures données scientifiques disponibles, dans le cadre d’un processus décisionnel minutieux, transparent et argumenté,“¹³. Dieselben Bemerkungen gelten *mutatis mutandis* für die vorliegende Problematik.

9.5. Auf zweiter Ebene, nämlich die spezifische Rechtfertigung der Maßnahme zur Herabsetzung der Gültigkeitsdauer des COVID Safe Tickets im Falle einer „Grundimpfung“ oder eines Genesungszertifikats, bemerkt die Gesetzgebungsabteilung, dass die teilweise reduzierte Frist den für die Reisen durch Verordnung (EU) Nr. 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2021 „über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie“ auferlegten Fristen nicht entspricht.

Gemäß dem Anhang zu dieser Verordnung ist das Genesungszertifikat nämlich gültig bis „höchstens 180 Tage nach dem Tag des ersten positiven NAAT“¹⁴, während die Impfbzertifikate, in denen der Abschluss der ersten Impfsrie bescheinigt wird, nur anerkannt werden, wenn nicht mehr als 270 Tage seit dem Datum der Verabreichung der letzten Dosis in

¹³ Gutachten Nr. 70.542/AG vom 24. Dezember 2021 über einen Vorentwurf eines Gesetzes „relatif à la vaccination obligatoire des professionnels des soins de santé contre la COVID-19“, Bemerkung 60 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70542.pdf>).

¹⁴ Siehe Nummer 3 Buchstabe h des Anhangs.

dieser Impfserie vergangen sind¹⁵. Diese Gültigkeitsdauer des Impfzertifikats wurde durch die am 1. Februar 2022 in Kraft getretene delegierte Verordnung (EU) 2021/2288 der Kommission vom 21. Dezember 2021 „zur Änderung des Anhangs der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des Anerkennungszeitraums von Impfzertifikaten, die im Format des digitalen COVID-Zertifikats der EU ausgestellt werden und den Abschluss der ersten Impfserie bescheinigen“ eingefügt¹⁶.

Die Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 2021/953 sind zwar nur im Rahmen der Reisen anwendbar.

Aus welchen Gründen die im Rahmen des COVID Safe Tickets anwendbaren Fristen nicht auf die im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 2021/953 anwendbaren Fristen abgestimmt sind, ist jedoch zu rechtfertigen. Die Einführung verschiedener Regeln für die Verwendung der Impfzertifikate und der Genesungszertifikate auf nationaler Ebene im Rahmen des COVID Safe Tickets soll nämlich hinsichtlich ihrer Stichhaltigkeit und ihrer Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt werden können.

¹⁵ Siehe Nummer 1 Buchstabe h des Anhangs.

¹⁶ Wie in den Erwägungsgründen Nrn. 8 bis 10 der delegierten Verordnung (EU) 2021/2288 dargelegt wird:

„(8) Angesichts der Tatsache, dass der Impfschutz vor einer COVID-19-Infektion mit der Zeit offenbar nachlässt, erlassen mehr und mehr Mitgliedstaaten in Verbindung mit der Verabreichung von Auffrischungsimpfdosen Vorschriften, wie lange Impfzertifikate, in denen der Abschluss der ersten Impfserie bescheinigt wird, gültig sein sollten. Diese Vorschriften gelten entweder nur für inländische Impfzertifikate oder auch für die Anerkennung von Impfzertifikaten zu Reisezwecken.

(9) Einseitige Maßnahmen in diesem Bereich können erhebliche Störungen verursachen, da Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen in der EU mit einer Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen konfrontiert sind. Ohne einen einheitlichen Ansatz auf Unionsebene müssten die Bürgerinnen und Bürger die Vorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten überprüfen, um herauszufinden, ob ihre Impfzertifikate weiterhin anerkannt werden. Diese Unsicherheit birgt auch die Gefahr, dass das Vertrauen in das digitale COVID-Zertifikat der EU beeinträchtigt und die Einhaltung der erforderlichen Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit untergraben wird. Besonders strenge Vorschriften in einem Mitgliedstaat könnten es Bürgerinnen und Bürgern, die aus einem anderen Mitgliedstaat einreisen wollen, unmöglich machen, von der Aufhebung der Beschränkungen für geimpfte Reisende zu profitieren, da sie möglicherweise noch nicht in der Lage sind, vor ihrer Reise die erforderliche Auffrischungsdosis zu erhalten. In einer Situation, in der die Unionswirtschaft bereits stark durch das Virus beeinträchtigt ist, sind diese Risiken besonders schädlich.

(10) Um uneinheitliche und disruptive Maßnahmen zu vermeiden, ist es also erforderlich, für Reisezwecke einen einheitlichen Anerkennungszeitraum von 270 Tagen für Impfzertifikate, in denen der Abschluss der ersten Impfserie bescheinigt wird, festzulegen. Dieser Vorschlag trägt der Empfehlung des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten Rechnung, Auffrischungsimpfungen ab sechs Monaten nach Abschluss der ersten Impfserie zu verabreichen, und sieht drei weitere Monate vor, damit die nationalen Impfkampagnen angepasst werden können und Bürgerinnen und Bürger Zugang zu Auffrischungsimpfungen haben. Im Interesse eines einheitlichen Vorgehens sollten die Mitgliedstaaten Impfzertifikate, in denen der Abschluss der ersten Impfserie bescheinigt wird, nicht anerkennen, wenn seit der Verabreichung der darin angegebenen Dosis mehr als 270 Tage vergangen sind. Gleichzeitig sollten die Mitgliedstaaten zwecks Gewährleistung eines koordinierten Vorgehens für Reisezwecke keinen Anerkennungszeitraum von weniger als 270 Tagen vorsehen. Innerhalb dieses einheitlichen Anerkennungszeitraums sollten Impfzertifikate, in denen der Abschluss der ersten Impfserie bescheinigt wird, von einem Mitgliedstaat auch dann weiterhin anerkannt werden, wenn in diesem Mitgliedstaat bereits Auffrischungsdosen verabreicht werden“.

9.6. Die Gesetzgebungsabteilung hat bereits Folgendes bemerkt:

„Par évidence, une modification de la situation épidémiologique peut et doit justifier une adaptation des outils juridiques destinés à y faire face, compte tenu des droits à la vie et à la santé qu’il s’impose par ailleurs à l’autorité de préserver¹⁷. Il n’en demeure pas moins que, sans qu’il s’agisse de remettre en cause le principe même de l’admissibilité du COVID Safe Ticket, l’adaptation ainsi opérée doit respecter le principe de proportionnalité.

Dans son avis n° 68.936/AG, la section de législation a rappelé que

‘Le principe de proportionnalité est lui aussi un principe général en matière de limitations des droits fondamentaux [...]. Traditionnellement, on considère que ces limitations sont soumises à trois conditions : celles d’adéquation, de nécessité et de proportionnalité au sens strict. Les restrictions aux droits fondamentaux doivent être adéquates pour atteindre le but légitime poursuivi, elles doivent être nécessaires pour atteindre ce but, ce qui est parfois défini comme étant l’exigence du moyen le moins intrusif (doctrine dite 'least restrictive alternative') et, enfin, elles doivent être proportionnées au sens strict, ce qui implique une mise en balance des intérêts en cause : il doit exister un équilibre raisonnable, ou 'fair balance', entre, d’une part, la protection des libertés et droits fondamentaux individuels et, d’autre part, l’intérêt sociétal qui est servi par la limitation’¹⁸.

Au regard de ce qui précède, il doit donc être démontré que l’adaptation du régime du COVID Safe Ticket est adéquate par rapport au but qu’elle poursuit, en ce sens qu’elle est en mesure de contribuer à sa réalisation¹⁹, qu’elle est nécessaire et qu’elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l’objectif poursuivi. Pareille démonstration sera livrée en tenant compte de l’ensemble des données scientifiques disponibles au moment où l’adaptation concernée est décidée, notamment quant à l’efficacité vaccinale constatée et au taux de propagation du virus au sein de certaines tranches d’âge de la population^{20,21}.

¹⁷ Fußnote Nr. 15 aus dem zitierten Gutachten: S’agissant de ces obligations positives, voy. l’avis n° 68.936/AG, observations 5 et 6.

¹⁸ Fußnote Nr. 16 aus dem zitierten Gutachten: Ibidem, observation n° 75.

¹⁹ Fußnote Nr. 17 aus dem zitierten Gutachten: Voir l’avis n° 65.507/2 donné le 25 mars 2019 sur un avant-projet de décret ‘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’, observation générale n° 1.4 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65507.pdf>).

²⁰ Fußnote Nr. 18 aus dem zitierten Gutachten: Dans l’avis du 14 novembre 2021, le GEMS déclare notamment ce qui suit : « 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%20advies1.pdf, p. 5).

²¹ Gutachten Nr. 70.581/VR.

9.7. Darüber befragt haben die Beauftragten Folgendes geantwortet:

„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 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. So geht aus dem von den Beauftragten mitgeteilten Gutachten der *Risk Assessment Group* vom 3. Januar 2022 Folgendes hervor:

„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. Aus dem von den Beauftragten mitgeteilten Gutachten der *Risk Management Group* vom 20. Januar 2022 geht auch hervor, dass:

„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. Wie oben bemerkt wurde, ist die Gesetzgebungsabteilung nicht in der Lage, die notwendigen wissenschaftlichen Daten selber zu bestimmen und zu bewerten. Aus der Antwort der Beauftragten und den Gutachten, auf die sie hinweist, geht jedoch hervor, dass die Herabsetzung der Gültigkeitsfristen des COVID Safe Tickets, auf die das vorliegende Zusammenarbeitsabkommen abzielt, dem ersten Anschein nach ein angemessenes und

²² Es geht um die folgenden Studien und Gutachten: das Gutachten der *Risk Assessment Group* vom 3. Januar 2022, eine Studie des *Conseil français d'analyse économique* vom Januar 2022 mit dem Titel „L'impact des pass sanitaires sur le taux de vaccination, la santé et l'économie“, eine Studie vom „European Centre for disease prevention and control“ vom 21. April 2021 mit dem Titel „Interim guidance on the benefits of full vaccination against COVID-19 for transmission and implications for non-pharmaceutical interventions“ und das Gutachten der *Risk Management Group* vom 20. Januar 2022.

verhältnismäßiges Mittel ist, um den verfolgten Zweck des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu erreichen.

Die Gesetzgebungsabteilung erinnert jedoch daran, dass die Stichhaltigkeit und die Verhältnismäßigkeit der Anpassungen des COVID Safe Tickets, was dessen Angemessenheit und dessen Notwendigkeit betrifft, unter anderem aufgrund der gerichtlichen Streitigkeiten, denen das COVID Safe Ticket ausgesetzt ist, so präzise wie möglich unterstrichen werden sollten, insbesondere im Lichte der Informationen aus den derzeit verfügbaren wissenschaftlichen Studien und der Gesamtheit der anderen Maßnahmen, in die sich diese Regelung einfügt und mit denen sie kombiniert wird. Der Umstand, dass die wissenschaftlichen Kenntnisse in der heutigen Phase der Covid-19-pandemie noch unvollständig sind und sich außerdem ständig ändern können, beeinträchtigt nicht diese Notwendigkeit, die Wirksamkeit und die Verhältnismäßigkeit der entworfenen Maßnahmen zu begründen²³.

B. Übereinstimmung mit dem Legalitätsprinzip

10.1. Gemäß dem entworfenen Artikel 13^{quinquies} Absatz 1 ii) des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 wird die Gültigkeit der Impfbescheinigung und des Genesungszertifikats im Rahmen des COVID Safe Tickets für Inhaber zwischen 12 Jahren und 3 Monaten und 18 Jahren „gemäß der Entscheidungstabelle im geltenden ausführenden Zusammenarbeitsabkommen festgelegt“.

Wie bereits zuvor von der Gesetzgebungsabteilung bemerkt wurde, ist es nicht möglich, dass über ausführende Zusammenarbeitsabkommen die in Artikel 92^{bis} § 1 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 „zur Reform der Institutionen“ vorgesehene Anforderung einer Billigung des Gesetzgebers in den Fällen, in denen diese Anforderung erforderlich ist, ausgehöhlt werden oder weitgehend missachtet werden kann²⁴.

Die Regelung der minimalen Gültigkeitsdauer der betroffenen Zertifikate und der Bedingung, eine Auffrischungsimpfung erhalten zu haben, in der o.a. Entscheidungstabelle betrifft eine Regelung, die in Bezug auf das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, wie es in Artikel 22 der Verfassung garantiert ist, sowie in Bezug auf die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, wie sie in den Artikeln 26 und 27 der Verfassung garantiert sind, zu Einschränkungen führt. Aufgrund des in der ersten Verfassungsbestimmung verankerten Prinzips der formellen Rechtmäßigkeit, das mehr allgemein in fast allen Fällen für die Einschränkung der grundlegendsten Rechte und Freiheiten gilt²⁵, müssen die wesentlichen Elemente einer solchen Regelung vom Gesetzgeber (und infolgedessen im vorliegenden gesetzgebenden

²³ Siehe in demselben Sinne Gutachten Nr. 70.581/VR.

²⁴ Gutachten Nr. 63.373/VR vom 14. Juni 2018 über einen Vorentwurf, der zum Gesetz vom 16. Juni 2019 zur Billigung des Kooperationsabkommens vom 30. Januar 2019 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten geworden ist, Bemerkungen 3.1 bis 3.6 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63373.pdf>).

²⁵ Gutachten 68.936/AV vom 7. April 2021 über einen Vorentwurf, der zum Gesetz vom 14. August 2021 „über verwaltungspolizeiliche Maßnahmen in einer epidemischen Notsituation“ geworden ist (www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68936.pdf).

Zusammenarbeitsabkommen) festgelegt werden und können nicht einem ausführenden Zusammenarbeitsabkommen überlassen werden²⁶⁻²⁷.

Folglich muss die Regelung der minimalen Gültigkeitsdauer der betroffenen Zertifikate in dem Zusammenarbeitsabkommen selber festgelegt werden (wobei die Festlegung einer längeren Gültigkeitsdauer einem ausführenden Zusammenarbeitsabkommen überlassen werden kann). Dies gilt auch für die Festlegung der Bedingung der Auffrischungsdosis.

10.2. Der entworfenen Artikel 13^{quiquies} Absatz 2 des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 lautet wie folgt:

„Um die Bestimmungen des vorliegenden Paragraphen für alle anwendbar zu machen, können bestimmte zeitweilige Ausnahmen vorgesehen werden. Da diese Ausnahmen reine Ausführungsmodalitäten betreffen, werden sie in einem ausführenden Zusammenarbeitsabkommen wie in Artikel 92bis § 1 Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen erwähnt präzisiert“.

Um Erläuterungen zur Tragweite dieser Delegation gebeten, antworteten die Beauftragten Folgendes:

„(...) 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“.

Wenn, wie in der entworfenen Bestimmung steht, es sich um „reine Ausführungsmodalitäten“ handelt, muss zunächst das Zusammenarbeitsabkommen selber die inhaltlichen Elemente, auf die sich diese Ausnahmen beziehen können, im Interesse des bereits in Bemerkung 10.1 genannten Legalitätsprinzips hinreichend definieren. Wie die entworfenen Bestimmung zurzeit formuliert ist, könnte jede Ausnahme, die als „reine Ausführungsmodalität“ bezeichnet wird, in dieses ausführende Zusammenarbeitsabkommen aufgenommen werden. Folglich müssen die von den Beauftragten erwähnten Elemente, auf die sich diese Ausnahmen beziehen, in dem Text der entworfenen Bestimmung selber aufgenommen werden. Es ist auch ratsam, diese Elemente in der Begründung zu präzisieren und einige Beispiele zu geben.

²⁶ Siehe auch Gutachten des Staatsrates Nr. 69.730/VR vom 9. Juli 2021.

²⁷ Dies gilt umso mehr, wenn die in der Entscheidungstabelle verwendeten Werte implizieren, dass Personen unter 18 Jahren auf der Grundlage der Grundimpfung keinen Zugang mehr zu Veranstaltungen, Einrichtungen und Angelegenheiten haben würden, während die Auffrischungsdosis für sie nur im Falle von „*informed consent*“ verfügbar ist, aber nicht empfohlen wird.

C. Gesetzgebungstechnische Bemerkungen

11. In dem entworfenen Artikel 13^{quiquies} Absatz 1 des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 ist der Satzteil „und ohne Abweichung von dem Grundsatz, nach dem Inhaber eines Impf-, Test- und/oder Genesungszertifikats ein COVID Safe Ticket erhalten können - wie erwähnt in Artikel 13 § 5 des vorliegenden Zusammenarbeitsabkommens und einem ausführenden Zusammenarbeitsabkommen wie in Artikel 92bis § 1 Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen vorgesehen -, (...) - in Bezug auf Impf- und Genesungszertifikate“ auszulassen. Es ist nämlich genau die Absicht, Bedingungen aufzuerlegen, die kumulativ mit Artikel 13 § 5 des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2021 anzuwenden sind und die daher zusätzlich die Fälle einschränken, in denen der Besitz eines Impf- oder Genesungszertifikats zu einem gültigen COVID Safe Ticket führt.

UNTERSUCHUNG DES VORENTWURFS

12. Der Titel und der verfügende Teil des Vorentwurfs sind mit dem Unterzeichnungsdatum des Zusammenarbeitsabkommens (10. Februar 2022) zu ergänzen.

DER GREFFIER

DER PRÄSIDENT

Annemie GOOSSENS

Martine BAGUET

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von RONNY VERCRUYSEN, Erster Auditor, übersetzt.

DER CHEFGREFFIER,

Gregory DELANNAY