



**Vlaamse Toezichtcommissie voor het
elektronische bestuurlijke
gegevensverkeer**

**Beraadslaging VTC nr. 10/2014
van 9 april 2014**

**Betreft: aanvraag tot machtiging voor het meedelen van persoonsgegevens van
landbouwers door de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) aan het Instituut voor
Landbouw- en Visserijonderzoek (ILVO) voor het uitvoeren van
beleidsonderbouwend wetenschappelijk onderzoek.**

I. ELEMENTEN VAN DE AANVRAAG

A. WETTELIJKE, DECRETALE EN REGLEMENTAIRE GRONDSLAGEN

1. De Vlaamse Toezichtcommissie voor het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: "VTC");
2. Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: "het e-govdecreet"), inzonderheid de artikelen 8 en 11;
3. Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 betreffende de veiligheidsconsulenten;
4. Gelet op de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna "WVP");
5. Gelet op het Koninklijk besluit van 13 februari 2001 ter uitvoering van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna "KB 13 februari 2001").

B. VERLOOP VAN HET ONDERZOEK

6. Gelet op de aanvraag, ontvangen per mail op 21 maart 2014;
7. Gelet op de evaluatie van de beveiliging van VLM, ontvangen op 2 mei 2011¹;
8. Gelet op de evaluatie van de beveiliging van ILVO, ontvangen op 16 juli 2013²;
9. Gelet op de bijkomende informatie opgevraagd bij en bezorgd door VLM en ILVO bij diverse mails;
10. Beslist op 9 april 2014, na beraadslaging, als volgt:

II. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE AANVRAAG

11. Voorliggende aanvraag betreft het meedelen van persoonsgegevens van landbouwers door de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) aan het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (ILVO). Het ILVO heeft tot taak het uitvoeren en coördineren van beleidsonderbouwend wetenschappelijk onderzoek en de daaraan verbonden dienstverlening met het oog op een duurzame landbouw en visserij in economisch, ecologisch, sociaal en maatschappelijk perspectief.

12. Hiertoe heeft het ILVO nood aan persoonsgegevens van landbouwers uit de Mestbank, beheerd door de VLM.

13. De gevraagde gegevens zullen gebruikt worden voor beleidsonderbouwend wetenschappelijk onderzoek dat ook kan gebeuren door middel van het versturen van enquêtes en het contacteren van landbouwers om medewerking te vragen aan interviews, focusgroepen en onderzoek op praktijkbedrijven.

14. Voorliggende aanvraag is aanvullend aan de bestaande machtiging voor het meedelen van persoonsgegevens van landbouwers door het agentschap Landbouw en Visserij (ALV) aan het ILVO voor hetzelfde doeleinde.³ In de regel zullen de gegevens afkomstig van VLM in samenhang met gegevens afkomstig van ALV onderzocht worden.

III. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

A. ONTVANKELIJKHEID

15. De gevraagde gegevens bevatten onder meer het landbouwnummer, waarmee de landbouwer kan geïdentificeerd worden, en moet bijgevolg beschouwd worden als een persoonsgegeven in de zin van artikel 1, §1, WVP. De gevraagde gegevens zullen niet altijd persoonsgegevens in de zin van artikel 1, § 1, WVP

¹ Naar aanleiding van de machtiging VTC nr. 13/2011 van 18 mei 2011.

² Naar aanleiding van de machtiging VTC nr. 29/2013 van 31 juli 2013.

³ Beraadslaging VTC nr. 28/2013 van 13 november 2013.

betreffen daar zij soms louter informatie over rechtspersonen zullen bevatten. Er kan echter niet worden ontkend dat deze gegevens in veel gevallen (onrechtstreeks) in verband kunnen gebracht worden met natuurlijke personen, waardoor zij als persoonsgegevens dienen te worden gekwalificeerd.

16. Aangezien deze persoonsgegevens op een geautomatiseerde wijze worden verwerkt, is de WVP van toepassing⁴.

17. Overeenkomstig artikel 8, eerste lid, van het e-govdecreet vereist elke elektronische mededeling van persoonsgegevens door een instantie⁵ een machtiging van de VTC, tenzij de elektronische mededeling van gegevens al onderworpen is aan een machtiging van een ander sectoraal comité, opgericht binnen de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

18. De persoonsgegevens worden opgevraagd bij de VLM. De VLM is opgericht bij het decreet van 21 december 1988 als een burgerlijke vennootschap op aandelen onder de vorm van een naamloze vennootschap. Door het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 is de VLM een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap binnen het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie. De VLM is dus een instantie, vermeld in artikel 4, §1, 2°, van decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, en valt dus onder het toepassingsgebied van artikel 8 van het e-govdecreet.

19. De VTC is derhalve bevoegd om voorliggende machtigingsaanvraag te behandelen.

B. TEN GRONDE

B.1. FINALITEITSBEGINSEL

20. Artikel 4, §1, 1°, WVP, stelt dat iedere verwerking van persoonsgegevens eerlijk en rechtmatig moet zijn. Dit houdt in dat iedere gegevensverwerking dient te gebeuren op een transparante wijze en mits naleving van het recht.

⁴ Art. 3, §1 WVP.

⁵ Het begrip 'instantie' wordt gedefinieerd in artikel 2, 10°, van het decreet als: "een instantie, vermeld in artikel 4, §1, van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur".

Art. 4, § 1. Dit decreet is van toepassing op de volgende instanties :

1° het Vlaams Parlement en de eraan verbonden instellingen;

2° de diensten, instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest;

3° de gemeenten en de districten;

4° de provincies;

5° de andere gemeentelijke en provinciale instellingen, met inbegrip van de verenigingen zonder winstoogmerk waarin één of meer gemeenten of de provincies minstens de helft van de stemmen in één van de beheersorganen heeft of de helft van de financiering voor haar rekening neemt;

6° de verenigingen van provincies en gemeenten, bedoeld in de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, en de samenwerkingsvormen zoals geregeld in het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking;

7° de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, hierna O.C.M.W.'s te noemen, en de verenigingen, bedoeld in hoofdstuk 12 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende O.C.M.W.'s;

8° de polders, bedoeld in de wet van 3 juni 1957 betreffende de polders, en de wateringeng, bedoeld in de wet van 5 juli 1956 betreffende de wateringeng;

9° de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporalien van de erkende erediensten;

10° alle andere instanties binnen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap.

21. Overeenkomstig artikel 4, §1, 2°, WVP, dienen persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden te worden verkregen en mogen zij niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. Hierbij wordt rekening gehouden met alle relevante factoren, met name de redelijke verwachtingen van de betrokkene en met de toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen. De VTC onderzoekt hierna de verschillende aspecten van dit finaliteitsbeginsel.

Oorspronkelijk doeleinde van de gegevensverwerking:

22. De VLM is belast met de uitvoering van het Mestdecreet.⁶ De landbouwers die 2 ha of meer grond bewerken of teelten op een oppervlakte groeimedium van 50 are of meer of waarvan de dieren in hun mest op jaarbasis meer dan 300 kg P₂O₅ produceren zijn aangifteplichtig (dieren, gronden, kunstmestgebruik en opslag van dierlijke mest) en dienen zich te identificeren. De identificatie gebeurt bij het ALV, dat de identificatiegegevens bezorgt aan de VLM.⁷

Doeleinde van de verdere verwerking:

23. Het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (ILVO) is een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid, opgericht bij besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2005. Het ILVO behoort als wetenschappelijke instelling tot het beleidsdomein Landbouw en Visserij van de Vlaamse Overheid. Artikel 2 van het oprichtingsbesluit bepaalt de missie van het ILVO: *"het uitvoeren en coördineren van beleidsonderbouwend wetenschappelijk onderzoek en de daaraan verbonden dienstverlening met het oog op een duurzame landbouw en visserij in economisch, ecologisch, sociaal en maatschappelijk perspectief. Steunend op wetenschappelijke disciplines, zal het ILVO daarvoor de kennis opbouwen die nodig is voor de verbetering van producten en productiemethoden, voor de bewaking van de kwaliteit en de veiligheid van de eindproducten en voor de verbetering van beleidsinstrumenten als basis van sectorontwikkeling en agrarisch plattelandsbeleid. Het ILVO zal het beleid, de sectoren en de maatschappij daarover regelmatig informeren."*

24. Artikel 3, §1, van het oprichtingsbesluit bepaalt de taken van het ILVO. In het kader van voorliggende aanvraag kunnen volgende taken van het ILVO worden aangehaald:

- het conceptualiseren, initiëren en uitvoeren van multidisciplinair wetenschappelijk onderzoek en het verwerven van wetenschappelijke kennis, afhankelijk van beleidsbehoeften en -vragen alsook het onderhouden van de nodige contacten hiervoor met de overheid, de sector en de maatschappij (art. 3, §1, 1°);
- het vertalen van de verworven inzichten naar het beleid (art. 3, §1, 2°);
- het aanbieden van dienstverlening, op basis van de wetenschappelijke expertise, of het meewerken met andere instanties voor basisonderzoek, toegepast onderzoek of demonstratieonderzoek, voor zover die onderzoeken passen in het beleid van de overheid (art. 3, §1, 3°);
- het aanbieden van diensten en producten aan de overheid en de derden voor zover dat past binnen de missie en de beheersovereenkomst (art. 3, §1, 4°);

⁶ Decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

⁷ Zie VTC beraadslaging nr. 26/2013.

- het opbouwen van kennis en de verspreiding ervan, onder meer door middel van wetenschappelijke publicaties, onderzoeksrapportering en voordrachten en het aanreiken van de nodige documentatie voor de overheid, de sector en de maatschappij (art. 3, §1, 6°);
- het verlenen van wetenschappelijke medewerking aan internationale, federale en gewestelijke initiatieven om de overheden in staat te stellen hun engagementen en verplichtingen in dat verband na te komen (art. 3, §1, 8°).

25. Voor een beleidsonderbouwend wetenschappelijk onderzoek moet men enquêtes kunnen versturen en landbouwers kunnen contacteren om medewerking te vragen aan interviews, focusgroepen en onderzoek op praktijkbedrijven.

26. Op basis hiervan is de VTC van oordeel dat de omschrijving van de doeleinden van de verdere verwerking welbepaald en uitdrukkelijk is in de zin van artikel 4, §1, 2°, WVP en brengt in herinnering dat gevraagde gegevens enkel met het oog op deze doeleinden verder mogen verwerkt worden.

27. Er dient te worden geanalyseerd of de doeleinden van de door de aanvrager geplande verwerkingen verenigbaar zijn met de doeleinden waarvoor de gegevens oorspronkelijk door de VLM zijn verwerkt. Conform artikel 4, § 1, 2° WVP dient bij de beoordeling van deze verenigbaarheid rekening te worden gehouden met alle relevante factoren, waaronder de redelijke verwachtingen van de betrokkene en de toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen.

28. Het ILVO voert wetenschappelijk onderzoek uit naar alle aspecten van landbouw, enerzijds ter ondersteuning van de landbouwers, anderzijds ter ondersteuning van het landbouwbeleid. De mestregelgeving is onlosmakelijk verbonden met het landbouwbeleid en landbouwers kunnen derhalve verwachten dat de overheid dit beleid wenst te laten evalueren in samenhang met andere aspecten van landbouw.

29. In het licht van deze factoren acht de VTC de verdere verwerking verenigbaar met het oorspronkelijke doeleinde.⁸

30. Op zich is het doel dus een gerechtvaardigd doel, er moet echter wel nog een onderzoek gebeuren naar de proportionaliteit van de verdere verwerking (punt B.2.) en er moet rekening worden gehouden met de belangen van de betrokkenen. Vandaar dat de vereisten van transparantie en beveiliging een doorslaggevende rol spelen (punt B.3. en B.5.).

⁸ De voorgelegde gegevensstromen vallen niet onder van hoofdstuk II van het KB van 13 februari 2001. De bijzondere eisen van dit hoofdstuk II slaan immers slechts op situaties waarin men een latere verwerking voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden wenst uit te voeren die op zich onverenigbaar is met het doeleinde waarvoor de gegevens oorspronkelijk werden verwerkt. Zie aanbeveling nr. 02/2010 van 31 maart 2010 van de CBPL (randnr. 27).

B.2. PROPORTIONALITEITSBEGINSEL

B.2.1. Aard van de gegevens

31. Overeenkomstig artikel 4, §1, 3°, WVP, moeten persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en niet overmatig zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of waarvoor zij verder worden verwerkt.

32. Het ILVO wenst gegevens te verkrijgen over landbouwers (natuurlijke en rechtspersonen) die eveneens gekend zijn bij ALV. 'Uitbaters', andere dan landbouwers, aangifteplichtig bij VLM in het kader van het Mestdecreet vallen buiten voorliggende machtigingsaanvraag. Hun gegevens dienen door VLM weggelaten te worden uit het bestand dat zij meedelen aan ILVO.

33. De VTC neemt er kennis van dat de aanvrager nood heeft aan niet-gecodeerde persoonsgegevens, vermeld in randnummer 15. Het ILVO voorziet in een toegangsbeleid waardoor de niet-gecodeerde persoonsgegevens slechts voor een beperkt aantal personen toegankelijk is (zie verder onder punt B.2.4).

34. Het ILVO wenst volgende gegevens te verkrijgen over landbouwers:

| | |
|--|---|
| Landbouwnummer Exploitatienunder(s) | <p>Deze gegevens laten toe de gegevens verkregen uit de Mestbank te koppelen aan gegevens afkomstig van ALV door de gemeenschappelijke identificatie van landbouwers bij ALV en VLM.</p> <p>Zowel landbouwnummer als exploitatienummer zijn noodzakelijk om te koppelen:</p> <ul style="list-style-type: none">- Landbouwnummer om de regionale spreiding van een trend of fenomeen te analyseren op het niveau van de bedrijfszetel op basis van ALV-postcode (gemeente per landbouwnummer).- Exploitatienunder om de regionale spreiding van een trend of fenomeen te analyseren op het niveau van de exploitatie (niet elke exploitatie is gelegen in de gemeente van de bedrijfszetel van de landbouwer) op basis van ALV-postcode (gemeente per exploitatie). |
| Dieractiviteit | <p>VLM beschikt over gegevens aangaande dieraantallen per diersoort. Deze informatie is niet beschikbaar bij ALV.</p> <p>Het koppelen van VLM-dierdata aan ALV-contactdata is noodzakelijk in het kader van gerichte correspondentie (bijvoorbeeld voor het verspreiden van enquêtes bij melkveehouders in de Kempen).</p> <p>Koppelen van VLM-dierdata aan ALV-data is noodzakelijk in het kader van beleidsonderbouwend wetenschappelijk onderzoek. Bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none">- voor het afleiden van bedrijfstypes o.a. aan de hand van bezetting van |

| | |
|--|--|
| | <p>verschillende dieractiviteiten (=VLM-data) en oppervlakte van verschillende gewasactiviteiten (=ALV-data);</p> <ul style="list-style-type: none"> - voor structurele analyse en opvolging van diverse bedrijfstypes doorheen de tijd: <ul style="list-style-type: none"> o bv. schaalvergroting binnen de melkveehouderij op het vlak van areaal (ALV) en aantal dieren (VLM); o bv. gemiddelde melkproductie per koe berekenen op basis van het gemiddeld aantal melkkoeien per landbouwnummer (VLM) en hoeveelheid melk per landbouwer geleverd aan de zuivelindustrie en/of rechtstreeks thuisverkocht (ALV); - voor het definiëren van representatief bedrijf: bedrijven worden verdeeld naargelang type & samenstelling (op het vlak van kuddegrootte (=VLM-data), gewasmix (= ALV-data)); - om na te gaan of een steekproef van bedrijven representatief is voor de sector (bv. melkveesector); - voor het monitoren van verduurzaming aan de hand van indicatoren berekend op basis van ALV- en VLM-data. |
|--|--|

35. De VTC is van oordeel dat het opvragen van voormelde gegevens conform is aan artikel 4, §1, 3°, WVP en relevant, evenredig en niet buitensporig voor de doeleinden, vermeld in randnummer 23 en volgende.

36. De VTC is van oordeel dat het onderzoek naar de proportionaliteit van de enquêtes dient te gebeuren per onderzoek. De VTC vraagt dan ook dat de concrete enquêtes haar worden bezorgd zodat zij indien nodig opmerkingen omtrent de proportionaliteit kan formuleren.

B.2.2. Bewaringstermijn van de gegevens

37. Artikel 4, §1, 5°, WVP voorziet dat persoonsgegevens niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of verder worden verwerkt.

38. De aanvrager stelt dat de meegedeelde gegevens voor een onbeperkte termijn zullen bewaard blijven. In de aanvraag wordt gemotiveerd dat de gegevens van een bedrijf van één jaar slechts een momentopname vormen. Een beter inzicht over de economische, ecologische en sociale situatie van het bedrijf krijgt men slechts indien men een bedrijf over meerdere jaren kan opvolgen. Het uitvoeren van degelijk beleidsonderbouwend wetenschappelijk onderzoek vereist de gegevens van meerdere jaren.

39. De VTC gaat akkoord met deze bewaartermijn.

B.2.3. Frequentie van de toegang en duur van de machtiging

40. ILVO wenst de gegevens jaarlijks op te vragen.
41. De machtiging wordt gevraagd voor onbepaalde duur. De opdrachten van het ILVO zijn niet beperkt in de tijd.
42. De VTC gaat akkoord met de gevraagde frequentie en de duur van de machtiging.

B.2.4. Bestemmingen en/of derden waaraan gegevens worden meegedeeld

43. De gegevens worden binnen het ILVO gebruikt door het afdelingshoofd, de wetenschappelijke directeur, de onderzoekers en de deskundigen.
44. Het ILVO geeft aan dat het beleid inzake toegangsrechten dezelfde zal zijn als voor de gegevens afkomstig van het ALV.⁹ De te enquêteren landbouwers worden geëxtraheerd door een personeelslid van de sectie Data & Modellen van het ILVO met als output adresklevers. Een administratief bediende verstuurt de enquêtes met unieke code. De onderzoeker werkt enkel met gecodeerde gegevens en heeft geen toegang tot de niet-gecodeerde gegevens.
Het ILVO geeft aan dat de onderzoekers die de gecodeerde enquêtegegevens zullen verwerken, een vertrouwelijkheidscontract ondertekenen, dat werd bezorgd aan de VTC.
45. De VTC is akkoord met deze werkwijze.

B.3. TRANSPARANTIEBEGINSEL

46. De VTC herinnert eraan dat een eerlijke en rechtmatige verwerking van gegevens¹⁰ een verwerking is die verloopt op een transparante wijze. Eén van de hoekstenen van een transparante verwerking is de informatieplicht aan de burger, vermeld in artikel 9, §2, WVP.
47. Het ALV – dat zijn identificatiefiches van landbouwers deelt met VLM – neemt jaarlijks in haar toelichting bij de verzamelaanvraag op met wie zij gegevens uitwisselt. Het ILVO staat al vermeld in de lijst met organisaties aan wie de gegevens kunnen bezorgd worden (algemene en persoonsgegevens). Landbouwers worden dus al op de hoogte gebracht van de mogelijkheid dat ILVO de gegevens gebruikt.
48. De website van de VLM dient expliciet vermeld te worden dat de VLM gegevens meedeelt aan ILVO voor de doelstellingen vernoemd in randnummer 23 en volgende, met verwijzing naar de machtiging van de Vlaamse Toezichtcommissie.

⁹ Beraadslaging VTC nr. 28/2013 van 13 november 2013, randnummer 62-63.

¹⁰ Artikel 4, §1, 1°, WVP.

49. In de begeleidende brieven bij de enquêtes, dient ILVO te vermelden dat de contactgegevens zijn verkregen via de VLM, na machtiging van de Vlaamse Toezichtcommissie.

B.4. EXTERNE VERWERKERS EN DIENSTENINTEGRATOREN

50. VLM noch ILVO werken met externe verwerkers voor deze gegevensstroom.

51. De VTC herinnert er aan dat ingeval er toch sprake zou zijn van onderaanneming, de privacywet aan iedere verantwoordelijke voor de verwerking oplegt om zijn relatie met externe verwerker te omkaderen met een overeenkomst die voldoet aan de voorschriften van artikel 16, §1, WVP.

52. De gevraagde gegevensstroom verloopt niet via een dienstenintegrator. De tussenkomst van een dienstenintegrator biedt hier onvoldoende meerwaarde.

B.5. BEVEILIGING

53. Het veiligheidsbeginsel voor de verwerkingen van persoonsgegevens, bepaald in artikel 16 WVP, verplicht de verantwoordelijke voor de verwerking tot het nemen van de passende technische en organisatorische maatregelen om de gegevens die hij verwerkt te beschermen en zich te wapenen tegen afwijkingen van het doeleinde. Het passend karakter van deze veiligheidsmaatregelen hangt enerzijds af van de stand van de techniek en de hiermee gepaard gaande kosten, en anderzijds van de aard van de te beschermen gegevens en de potentiële risico's.

54. De gegevensstroom naar het ILVO zal gebeuren door verzending per post van een versleuteld bestand op CD-ROM, waarbij het paswoord afzonderlijk via e-mail zal verzonden worden.

B.5.1. Op het niveau van de aanvrager

55. Het ILVO heeft een informatieveiligheidsconsulent aangesteld na voorwaardelijk positief advies van de VTC.¹¹ Het ILVO beschikt over een schriftelijk veiligheidsbeleid.

B.5.2. Op het niveau van de instantie die de gegevens zal doorgeven

56. De VLM heeft een veiligheidsconsulent die geregistreerd is bij het sectoraal comité van het Rijksregister. Het informatieveiligheidsbeleid van de VLM werd door de VTC onderzocht naar aanleiding van de beraadslaging VTC nr. 13/2011.

¹¹ VTC advies veiligheidconsulent nr. 11/2012. De voorwaarde betrof het volgen van bijkomende opleiding. De informatieveiligheidsconsulent heeft de voorwaarde nog niet vervuld, maar deelde mee dit in de nabije toekomst te zullen doen. De VTC volgt dit verder op.

IV. BESLUIT

57. De VTC **machtigt** de VLM om de gevraagde persoonsgegevens mee te delen aan het ILVO voor de doeleinden vermeld in randnummer 25 en onder de voorwaarden vermeld in deze machtiging.

58. De VTC bepaalt dat het ILVO haar de concrete enquêtes bezorgt zodat zij indien nodig opmerkingen omtrent de proportionaliteit kan formuleren, zoals vermeld in randnummer 36.

De Voorzitter

Willem Debeuckelaere