

**Vlaamse Toezichtcommissie voor
het elektronische bestuurlijke
gegevensverkeer**

**Beraadslaging VTC nr. 13/2016
van 30 maart 2016**

**Betreft: aanvraag tot machtiging voor het meedelen van gecodeerde
persoonsgegevens van landbouwers door de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) aan de
Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) in het kader van het Bemestingsallocatiemodel om de
geproduceerde mest per landbouwbedrijf te kunnen toewijzen aan landbouwpercelen
horende bij het landbouwbedrijf.**

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 de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna "WVP");
4. 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").
5. Gelet op de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (hierna "WRR");
6. Gelet op de wet van 5 mei 2014 houdende verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkschakeling van elektronische en papieren formulieren (hierna "wet van 5 mei 2014"), inzonderheid artikel 5;

B. VERLOOP VAN HET ONDERZOEK

7. Gelet op de aanvraag, ontvangen op 23 februari 2016;
8. Gelet op de evaluatie van de beveiliging van VLM, ontvangen op 14 maart 2014;
9. Gelet op de evaluatie van de beveiliging van VMM, ontvangen op 14 maart 2014;
10. Beslist op 30 maart 2016, na beraadslaging, als volgt:

II. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE AANVRAAG

11. Voorliggende aanvraag betreft het meedelen van gecodeerde persoonsgegevens van landbouwers door de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) aan de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) voor de opmaak van het Bemestingsallocatiemodel om de geproduceerde mest per landbouwbedrijf te kunnen toewijzen aan landbouwpercelen horende bij het landbouwbedrijf.
12. Op basis van de gevraagde gegevens kan de VMM een berekening maken van de ammoniakemissie van het uitrijden van mest op het land (EMAV-model) en van de vrachten van de nutriënten stikstof en fosfor vanuit de landbouw naar de waterlopen. De VLM koppelt deze gegevens opnieuw aan de landbouwbedrijven en de landbouwers en informeert hen, in opdracht en in naam van het agentschap Natuur en Bos, over de bijdrage die hun bedrijf levert aan de vermesting en de verzuring van habitats in habitatsgebieden.
13. Daarnaast worden de gegevens gebruikt voor de onderbouwing van het waterkwaliteitsbeleid via het landbouwemissiemodel ArcNemo dat de vrachten van de nutriënten stikstof en fosfor vanuit de landbouw naar de waterlopen begroot.

A. ONTVANKELIJKHEID

14. De gevraagde gegevens bevatten gecodeerde gegevens m.b.t. landbouwbedrijven. Gecodeerde gegevens worden door de privacywet beschouwd als persoonsgegevens in de zin van artikel 1, §1, WVP. De gevraagde gegevens zullen niet altijd persoonsgegevens in de zin van artikel 1, § 1, WVP 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 worden gebracht met natuurlijke personen, waardoor zij als persoonsgegevens dienen te worden gekwalificeerd.

15. Aangezien deze persoonsgegevens op een geautomatiseerde wijze worden verwerkt, is de WVP van toepassing¹.

16. Overeenkomstig artikel 8, eerste lid, van het e-govdecreet vereist elke elektronische mededeling van persoonsgegevens door een instantie² 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.

17. 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.

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

¹ Art. 3, §1 WVP.

² 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.

B. TEN GRONDE

B.1. FINALITEITSBEGINSEL

19. 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.

20. 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:

21. De VLM heeft overeenkomstig artikel 6,§1 van het decreet van 21 december 1998 houdende oprichting van de VLM, als taak de uitvoering van het mestbeleid, als bedoeld in het Mestdecreet.³ De VLM vervult deze taak onder meer door:

- te zorgen voor de inventarisatie van de dierlijke mestproductie, de controle op de afzet van de bedrijfsmatige dierlijke mestoverschotten en de sturing van meststromen;
- te zorgen voor de uitbouw en het beheer van een grondatabank met betrekking tot de mestproblematiek;
- te bemiddelen in de verhandeling en de afname, het vervoer en het verwerken van dierlijke mest;
- te zorgen voor de handhaving van het Mestdecreet en de uitvoeringsbesluiten hiervan.

Doeleinde van de verdere verwerking:

22. De VMM wenst de gevraagde gegevens te gebruiken in het Bemestingsallocatiemodel om de geproduceerde mest per landbouwbedrijf te kunnen toewijzen aan landbouwpercelen horende bij het landbouwbedrijf. Deze gemodelleerde mesthoeveelheden per perceel worden gebruikt in andere modellen, nl. ArcNemo en EMAV.

23. Een van de belangrijkste milieurichtlijnen voor water is de Europese kaderrichtlijn Water. Deze richtlijn moet ervoor zorgen dat de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in 2015 in orde is. Hiervoor moeten

³ Decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

beheerplannen opgesteld worden per stroomgebied. Deze kaderrichtlijn werd in Vlaanderen vertaald in het decreet Integraal Waterbeleid. De VMM speelt een belangrijke rol in de opmaak van de stroomgebiedbeheersplannen voor Schelde en Maas. Voor de onderbouwing van het waterkwaliteitsbeleid bouwt de VMM een modelleninstrumentarium uit, ondermeer het landbouwemmissiemodel ArcNemo, dat de vrachten van nutriënten stikstof en fosfor vanuit de landbouw naar de waterlopen begroot.

24. Eén van de strategische doelstellingen van de VMM, zoals beschreven in de beheersovereenkomst afgesloten tussen het Vlaams Gewest en de VMM is het in kaart brengen van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen en broeikasgassen. De Emissie-inventaris Lucht maakt de inventaris van luchtverontreinigende stoffen en broeikasgassen, geëmitteerd door de verschillende sectoren, waaronder landbouw, in Vlaanderen op. De ammoniakemissie wordt berekend door middel van het EMAV-model (EmissieModel Ammoniak Vlaanderen), waarin één emissiestadium het uitrijden van mest op het land betreft.

25. 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 worden verwerkt.

26. 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.

27. De verdere verwerkingen kaderen net zoals de oorspronkelijke verwerking in het kader van maatregelen voor het waterkwaliteitsbeleid. In het licht van deze doeleinden acht de VTC de verdere verwerking verenigbaar met het oorspronkelijke doeleinde.

28. 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.).

B.2. PROPORTIONALITEITSBEGINSEL

B.2.1. Aard van de gegevens

29. 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.

30. De VMM wenst volgende gegevens van de Mestbank te verkrijgen:

Coördinaten en veebezetting per stal, gewassen, mestgebruik, mestoverschot en mestproductie per bedrijf	Deze gegevens zijn noodzakelijk om de geproduceerde mest per landbouwbedrijf te kunnen berekenen per mestsoort en valideren.
Aanvoer en afvoer en opslagverschil van dierlijke mest op de landbouwbedrijven	Deze gegevens zijn noodzakelijk om de gebruikte mest per op de landbouwbedrijven
De gemeente waarin het bedrijf gelegen is	Deze gegevens zijn noodzakelijk om de geldende bemestingsnormen op de percelen te kunnen bepalen (zand of niet-zandbodem). Het bemestingsallocatiemodel verdeelt de gebruikte mest op de landbouwbedrijven over de percelen in functie van geldende bemestingsnorm.
De veebezetting in de verschillende stallen op de landbouwbedrijven	Deze gegevens zijn noodzakelijk om de geproduceerde mest per landbouwbedrijf en per mestsoort te berekenen.
Geografische perceelsinfo	De ligging van de percelen is noodzakelijk voor de geografische toewijzing van de mesthoeveelheden.

31. Een belangrijk inputgegeven voor de modellen ArcNemo en EMAV zijn de uitgereden mesthoeveelheden per perceel, waarvoor een Bemestingsallocatiemodel opgebouwd wordt. Deze gegevens zijn niet gerapporteerd of beschikbaar en worden gemodelleerd op basis van de geproduceerde mest per landbouwbedrijf (op basis van dieraantallen uit de aangifte Mestbank) en dit te koppelen aan de landbouwpercelen horende bij het landbouwbedrijf⁴ (verzamelvraag ALV).

32. Het gaat om een uitgebreide dataset van ongeveer 40000 exploitaties.

33. 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.

B.2.2. Bewaringstermijn van de gegevens

34. 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.

35. De aanvrager stelt dat de meegedeelde gegevens zullen bewaard blijven tot medio 2022. De gegevens zijn nodig om de maatregelen in te schatten in voorbereiding van het beheerplan 2022-2027 (3^e cyclus van de

⁴ Machtiging nr 18/2011 van 20 juli 2011 voor de mededeling van persoonsgegevens van landbouwers door het Agentschap voor Landbouw en Visserij (ALV) aan de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) in het kader van de uitvoering van het decreet Integraal Waterbeleid.

stroomgebiedbeheerplannen). In de aanvraag wordt gemotiveerd dat het Bemestingsallocatiemodel simuleert op basis van verschillende jaren. Daarom is het nuttig om alle geleverde jaren te bewaren om ze in geval van simulatie of update opnieuw te kunnen uitvoeren.

36. De VTC gaat akkoord met deze bewaartermijn.

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

37. De VMM wenst een jaarlijkse actualisatie. Wanneer bij de Mestbank een update van oudere datasets gebeurt, worden aanvullende sets doorgestuurd. Een lange termijn reeks van de bemesting is noodzakelijk voor zowel ArcNemo als EMAV. Daarnaast is een periodieke rapportering voorzien in de Europese richtlijn Water, het actieprogramma nitraatrichtlijn en de PRTP en E-PRTR rapportering.

38. De informatieactie naar de landbouwers in het kader van de PAS is eenmalig.

39. De machtiging wordt gevraagd voor onbepaalde duur.

40. 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

41. Binnen de VMM worden de gegevens geraadpleegd door 4 personen.

42. De gevraagde gegevens worden ook gebruikt door de Bodemkundige Dienst van België. Het gaat om één persoon. Deze dienst staat in voor de ontwikkeling, validatie, opstellen van een tijdsreeks en scenarioberekening met het Bemestingsallocatiemodel.

43. De VTC is akkoord met deze werkwijze.

B.3. TRANSPARANTIEBEGINSEL

44. De VTC herinnert eraan dat een eerlijke en rechtmatige verwerking van gegevens⁵ 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.

45. De aanvraag vermeldt dat bij de registratie van de gegevens wordt meegedeeld dat de gegevens kunnen worden gebruikt voor het verschaffen van milieu-relevante informatie aan derden (website VLM, loket Mestbank, toelichtingsbrochure aangifte).

⁵ Artikel 4, §1, 1°, WVP.

46. De VTC gaat akkoord met deze werkwijze.

B.4. EXTERNE VERWERKERS EN DIENSTENINTEGRATOREN

47. De Bodemkundige Dienst van België komt tussen als externe verwerker voor VMM en VLM. De VTC herinnert er aan dat 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.

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

B.5. BEVEILIGING

49. 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.

50. De basis inputgegevens voor het EMAV-model worden via sfta (secure file transfer - <http://sfta.vmm.be>) aan de VMM overgemaakt. Deze worden vervolgens op een VMM-server gezet die enkel voor de eindgebruikers intern VMM als voor de externe verwerker van de gegevens beschikbaar is. De externe verwerker heeft toegang tot de VMM-server via een beveiligde vpn-verbinding en kan aldus de gegevens consulteren en verwerken op de VMM-server; maar op een enkele wijze verplaatsen buiten de VMM-server. Na beëindiging van de werkzaamheden wordt de vpn-verbinding voor de externe verwerker verbroken.

B.5.1. Op het niveau van de aanvrager

51. 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.

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

52. De VMM heeft een veiligheidsconsulent aangesteld en beschikt over een schriftelijk informatieveiligheidsbeleid.

III. BESLUIT

53. De VTC **machtigt** de VLM om de gevraagde persoonsgegevens mee te delen aan de VMM voor de doeleinden vermeld en onder de voorwaarden vermeld in deze machtiging.

Voor de voorzitter, afwezig

Frank Robben