

**Vlaamse Toezichtcommissie voor het
elektronische bestuurlijke
gegevensverkeer**

**Beraadslaging VTC nr. 21/2017
van 21 juni 2017**

**Betreft: aanvraag tot machtiging voor het meedelen van persoonsgegevens van
landbouwers door de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) aan de Vlaamse Milieumaatschappij
(VMM) in het kader het innen van heffingen op grondwaterwinning en waterverontreiniging.**

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 op 2 juni 2017;
7. Gelet op de evaluatie van de beveiliging van VLM, ontvangen op 2 juni 2017;
8. Gelet op de evaluatie van de beveiliging van VMM, ontvangen op 2 juni 2017;
9. Beslist op 21 juni 2017, na beraadslaging, als volgt:

II. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE AANVRAAG

10. Een van de opdrachten van de VMM is het innen van heffingen op grondwaterwinning en waterverontreiniging. Op basis van dier- en teeltgegevens kan de VMM inschatten of de opgegeven hoeveelheden waterverbruik door landbouwers realistisch is.

11. Op jaarbasis moeten aangifteplichtige landbouwers hun dier- en teeltgegevens aangeven bij de Mestbank. Omdat er geen gemeenschappelijke identificatie bestaat voor landbouwers of exploitaties tussen VLM en VMM is het nodig om de aangiftegegevens te hangen aan voldoende uitgebreide identificatie- en adresgegevens, opdat de VMM de aangiftegegevens vlot en eenduidig aan het juiste dossier kunnen koppelen.

A. ONTVANKELIJKHEID

12. De gevraagde gegevens bevatten identificatiegegevens, onder meer landbouwnummer, naam landbouwer, adres van de exploitatie, Deze gegevens moeten bijgevolg beschouwd worden 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 gebracht worden met natuurlijke personen, waardoor zij als persoonsgegevens dienen te worden gekwalificeerd.

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

14. 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

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

al onderworpen is aan een machtiging van een ander sectoraal comité, opgericht binnen de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

15. 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.

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

B. TEN GRONDE

B.1. FINALITEITSBEGINSEL

17. 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.

18. 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:

19. 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:

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 wateringens, bedoeld in de wet van 5 juli 1956 betreffende de wateringens;

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.

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

- 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.

20. De landbouwers die 2 ha of meer grond bewerken, of een oppervlakte permanent overkapte landbouwgrond exploiteert van 50 are of meer, of op een oppervlakte groeimedium van 50 are of meer teelten verbouwen, of van wie de dieren in hun mest op jaarbasis meer dan 300 kg P₂O₅ produceren, of die in de loop van het jaar een opslag van dierlijke mest hebben van meer dan 300 kg P₂O₅ zijn aangifteplichtig en dienen zich te identificeren bij de Mestbank (via het Departement Landbouw & Visserij). Jaarlijks moeten zij o.m. aangeven welke dieren ze gehouden hebben en hoeveel, de oppervlakte en teelten van de door hen bebouwde gronden, hun kunstmestgebruik en de opslag van dierlijke mest.⁴

Doeleinde van de verdere verwerking:

21. Een van de opdrachten van de VMM (Decreet van 7 mei 2004 tot wijziging van het decreet van 5 april 1999 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, tot aanvulling ervan met een titel Agentschappen en tot wijziging van diverse andere wetten en decreten) is het innen van heffingen op grondwaterwinning (decreet van 24 januari houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer) en waterverontreiniging (wet van 26 maart 1971 op de bescherming van oppervlaktewateren tegen verontreiniging).

22. Op jaarbasis moeten aangifteplichtige landbouwers hun dier- en teeltgegevens aangeven bij de Mestbank. Omdat er geen gemeenschappelijke identificatie bestaat voor landbouwers of exploitaties tussen VLM en VMM is het nodig om de aangiftegegevens te hangen aan voldoende uitgebreide identificatie- en adresgegevens, opdat de VMM de aangiftegegevens vlot en eenduidig aan het juiste dossier kunnen koppelen.

23. De VMM kan op basis van dier- en teeltgegevens inschatten of de opgegeven hoeveelheden waterverbruik door landbouwers realistisch is. Dit doet de VMM in het kader van haar opdracht tot het innen van heffingen op grondwaterwinning en waterverontreiniging.

24. 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.

25. 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°

⁴ Decreet van 22 december 2006 houdende inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid

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.

26. Gezien de transparantiemaatregelen die worden voorzien bij de mededeling van de persoonsgegevens en uitgaande van het oorspronkelijk doeleinde van de gegevensverwerking, gezien het doel om de administratieve lasten voor de landbouwers te beperken en dubbel werk voor de betrokken instanties te vermijden, kan een landbouwer er redelijker wijze van uitgaan dat de daarbij verzamelde gegevens doorgegeven worden aan de diensten

27. 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. PROPORCIONALITEITSBEGINSEL

B.2.1. Aard van de gegevens

28. 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.

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

<p><u>Identificatiegegevens van de landbouwers en exploitaties</u> Landbouwer-, exploitant-, exploitatienummer, naam landbouwer, adres landbouwer, adres exploitatie, e-mailadres van de exploitant zoals bij de VLM gekend van alle landbouwers, exploitanten en exploitaties die bij de VLM in een bepaald jaar gekend zijn als aangifteplichtig.</p>	<p>Doordat er geen gemeenschappelijk identificatiesysteem van landbouwers of exploitaties bestaat tussen VLM en VMM, moeten voldoende identificerende gegevens doorgegeven worden, opdat de VMM de gegevens van landbouwers en exploitaties van de VLM eenduidig kan koppelen aan de te controleren VMM-dossiers, ten einde haar taken terdege te kunnen uitvoeren.</p>
<p><u>Diergegevens</u> Per Mestbankaangifte (identificatieniveau landbouwer-exploitant-exploitatie) de aangegeven diercategorieën en de gemiddelde bezetting per diercategorie met vermelding van het betreffende heffingsjaar (= betreffende productiejaar VLM + 1)</p>	<p>De VMM heeft deze gegevens nodig om een inschatting te kunnen maken van de reële verbruikte hoeveelheid water op een exploitatie.</p>
<p><u>teeltgegevens</u> Per Mestbankaangifte (identificatieniveau landbouwer-exploitant-exploitatie) de aanvaarde oppervlakte per teeltgroep met vermelding van het betreffende heffingsjaar (= betreffende productiejaar VLM + 1). De</p>	<p>De VMM heeft deze gegevens nodig om een inschatting te kunnen maken van de reële verbruikte hoeveelheid water op een exploitatie.</p>

indeling in teeltgroepen gebeurt in overleg tussen VLM en VMM.	
--	--

30. Alle land- en tuinbouwers die bij de VLM gekend staan als aangifteplichtig voor het betreffende jaar op het ogenblik van de uitwisseling (ca. 31.000 landbouwers).

31. De dier- en teeltgegevens worden ingelezen in de toepassing van de heffingen. Op basis van deze gegevens wordt een verbruik berekend d.m.v. richtwaarden per dier. Dit berekend verbruik wordt vergeleken met het effectieve verbruik. Indien het effectieve verbruik een bepaald percentage lager is dan het berekende, dan wordt hierover uitleg gevraagd aan de heffingsplichtige. Daarnaast worden de dier- en teeltgegevens ook gebruikt om het waterverbruik over de verschillende heffingssectoren te verdelen (rundvee, varkens, pluimvee, ander vee en irrigatie).

32. 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

33. 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.

34. De aanvrager stelt dat de meegedeelde gegevens voor een periode 10 jaar zullen bewaard blijven. Het betreft een administratieve bewaartermijn. De 10 jaar gaat in vanaf het moment dat het dossier definitief is afgesloten, bv. na het heffingsbiljet is er een termijn van 3 maand om een bezwaar in te dienen, tegen de uitspraak van het bezwaar is ook een betwisting voor de rechtbank mogelijk. Er zijn ook dossiers waar bv. sprake is van een faling of gerechtelijke reorganisatie. In meer dan 95% van de dossiers kan echter het dossier vernietigd worden 10 jaar na het verzenden van het heffingsbiljet.

35. De VTC gaat akkoord met deze bewaartermijnen.

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

36. De VMM wenst een jaarlijkse actualisatie. De gegevens dienen voor het controleren van het opgegeven waterverbruik in het voorbije jaar, wat de basis is van de berekening van de jaarlijkse heffing. De uit te wisselen gegevens worden door de landbouwers op jaarbasis aangegeven bij de VLM.

37. De machtiging voor de mededeling van de gegevens wordt gevraagd voor onbepaalde duur.

38. 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

39. De gevraagde gegevens worden enkel binnen de VMM gebruikt door de dossierbehandelaars heffingen.

40. De VTC is akkoord met deze werkwijze.

B.3. TRANSPARANTIEBEGINSEL

41. 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.

42. De aanvraag vermeldt de wijze waarop de betrokkenen worden geïnformeerd:

In de toelichting bij de aangifte van land- en tuinbouwers, te vinden op de website van de VLM, staat sinds productiejaar 2016 vermeld dat de VLM dier- en teeltgegevens uitwisselt met VMM.

In de uitnodigingsbrief voor de VMM-heffingenaangifte van midden januari 2017 stond volgende zin vermeld: “Ook voor landbouwers loopt de aangifte van het waterverbruik via dit Heffingenloket. Uw dier- en teeltgegevens zullen door de VLM ter beschikking gesteld worden aan de VMM”.

43. De VTC gaat akkoord met deze werkwijze.

B.4. EXTERNE VERWERKERS EN DIENSTENINTEGRATOREN

44. Er wordt geen beroep gedaan op een externe verwerker.

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

B.5. BEVEILIGING

46. De VTC wijst de verantwoordelijke voor de verwerking op de verplichtingen van artikel 16 WVP en op de richtsnoeren informatieveiligheid⁶.

47. De uitwisseling van de gegevens zal gebeuren door middel van het elektronisch uitwisselingsplatform van de VLM dat ontwikkeld is voor beveiligde informatie-uitwisseling. Er wordt aan specifieke gebruikers toegang verleend tot specifieke bestanden. De bestanden zijn slechts tijdelijk beschikbaar via het platform.

⁵ Artikel 4, §1, 1°, WVP.

⁶ http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/richtsnoeren_informatiebeveiliging_0.pdf

B.5.1. Op het niveau van de aanvrager

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

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

49. De VLM heeft een veiligheidsconsulent aangesteld en beschikt over een schriftelijk informatieveiligheidsbeleid.

III. BESLUIT

50. 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.

De Voorzitter
Willem Debeuckelaere