

**Vlaamse Toezichtcommissie voor het
elektronische bestuurlijke
gegevensverkeer**

**Beraadslaging VTC nr. 15/2016
van 30 maart 2016**

**Betreft: aanvraag tot machtiging voor het meedelen van persoonsgegevens van
landbouwers door de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) aan de Vlaamse Milieumaatschappij
(VMM) in het kader van het in kaart brengen en geografisch spreiden van de uitstoot van
luchtverontreinigende stoffen en broeikasgassen van de sector landbouw in het kader van
de Emissie-inventaris Lucht.**

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

II. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE AANVRAAG

10. Voorliggende aanvraag betreft het meedelen van persoonsgegevens van landbouwers door de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) aan de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) voor het in kaart brengen en geografisch spreiden van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen en broeikasgassen van de sector landbouw in het kader van de Emissie-inventaris Lucht, een inventaris van luchtverontreinigende stoffen en broeikasgassen, geëmitteerd door de verschillende sectoren in Vlaanderen.

11. Daarnaast krijgt het ILVO (Instituut voor Landbouw en Visserijonderzoek) eenmalig van de VMM de opdracht het EMAV-model (EmissieModel Ammoniak Vlaanderen) te actualiseren, uit te breiden en een tijdreeks 1990-2014 op te maken. Hiertoe is het noodzakelijk over de gegevens van de Mestbank te beschikken.

A. ONTVANKELIJKHEID

12. De gevraagde gegevens bevatten identificatiegegevens, onder meer adres van de exploitatie en geografische perceelsinfo en 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".

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.

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

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.

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:

- 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:

20. 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. Relevante stoffen afkomstig van de landbouwsector omvatten onder andere ammoniak, lachgas en methaan. Inputdata voor de berekeningsmodellen lachgas en methaan zijn dieraantallen en N-productie op niveau Vlaanderen die verkregen worden via de Mestbank (VLM). De ammoniakemissie wordt berekend door middel van het EMAV-model (EmissieModel Ammoniak Vlaanderen). Input voor dit model zijn o.a. dieraantallen per subdiercategorie, N-productie, balanstype, gemiddelde XY-coördinaten van de percelen van een exploitatie, gemeente, mesttransporten per mesttype/diercategorie, ammoniak emissiearme staltypes per diersubcategorie en dit steeds per exploitant en per exploitatie. Deze uitgebreide dataset (meer dan 40000 exploitaties) komt eveneens van de Mestbank (VLM). Output is de ammoniakemissie per exploitant en per exploitatie voor de volledige dataset. Naast de inventarisatie moet de VMM de officiële Vlaamse emissiegegevens rapporteren conform de internationale en EU-verplichtingen. Eén van deze verplichtingen is de rapportering in het kader van de European Pollutant Release and Transfer Register of E-PRTR of het Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen. Dit rapport omvat onder meer emissies naar de lucht, water, land en transfer van alle verontreinigende stoffen en broeikasgassen die een bepaalde drempelwaarde overschrijden en die afkomstig zijn van activiteiten die vallen onder de E-PRTR-verordening. Dit emissieregister is publiek toegankelijk via <http://prtr.ec.europa.eu/>. De E-PRTR verordening 166/2006 vloeit voort uit het PRTR-protocol en het Aarhus verdrag. Het verdrag van Aarhus heeft onder meer tot doel de toegang tot milieu-informatie voor het publiek te waarborgen.

21. Eenmalig krijgt het ILVO van de VMM de opdracht het EMAV-model te actualiseren, uit te breiden en een tijdreeks 1990-2014 op te maken.

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

22. 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.

23. 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.

24. De verdere verwerkingen kaderen net zoals de oorspronkelijke verwerking in het kader van maatregelen tegen de uitstoot van verontreinigende stoffen en broeikasgassen. In het licht van deze doeleinden acht de VTC de verdere verwerking verenigbaar met het oorspronkelijke doeleinde.

25. 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

26. 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.

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

Dieraantallen, N-productie, balanstype ⁴ en standplaatsen ⁵	Deze gegevens zijn noodzakelijk om de geproduceerde mest per landbouwexploitatie te kunnen berekenen en valideren per mestsoort.
Gemiddelde stalpercelen of XY-coördinaten van het exploitatieadres, gemeente	Deze gegevens zijn noodzakelijk om de emissie

⁴ landbouwers kunnen kiezen volgens welk type berekeningswijze de productiezijde van hun nutriëntenbalans voor varkens en kippen wordt berekend. Er zijn 4 types mogelijk:

- het Type forfaitair stelsel : geen speciale maatregelen om de productie aan nutriënten te verminderen;
- het Type convenant : enkel gebruik van veevoerders afkomstig van fabrikanten die een convenant hebben ondertekend om enkel voeders te produceren met een verlaagde nutriënteninhoud overeenkomstig de in de convenant afgesproken maximumwaarden;
- het Type Regressierechte : een manier om de uitscheidingscijfers per dier te berekenen op basis van het opgenomen voeder
- het Type Andere voeders en voedertechnieken: een manier om de uitscheidingscijfers per dier te berekenen op basis van de in- en output van nutriënten op exploitatieniveau.

⁵ het aantal dieren dat volgens de staloppervlakte en inrichting kan gehuisvest worden

	geografisch te kunnen lokaliseren en eventueel beleidsgerelateerd advies te kunnen geven. Deze gegevens zijn ook belangrijk als input voor depositiemodellering.
Mesttransport per mesttype en diercategorie	Deze gegevens zijn noodzakelijk om in het EMAV-model de N-flow per exploitatie te kunnen berekenen per mestsoort en diercategorie.
Ammoniakemissie staltypes per diersubcategorie	Deze gegevens zijn noodzakelijk om met het EMAV-model de ammoniakemissie correct te kunnen inschatten, rekening houdend met de penetratie van emissiearme stalssystemen.
Adressen per exploitatie	Deze gegevens zijn noodzakelijk om aan de verplichting in het kader van de E-PRTR Verordening 166/2006 en PRTR-protocol te kunnen voldoen.
Geografische perceelsinfo	Deze gegevens zijn noodzakelijk voor de geografische spreiding van de ammoniakemissies, berekend met het EMAV-model.

28. Het gaat om een uitgebreide dataset van meer dan 40000 exploitaties. Er wordt gefilterd op installaties voor intensieve pluimvee- of varkenshouderijen met meer dan 40000 plaatsen voor pluimvee en/of meer dan 2000 plaatsen voor mestvarkens (>30kg) en/of meer dan 750 plaatsen voor zeugen én waarvan de ammoniakemissie boven de drempelwaarde van 10 ton ligt. Een 100tal exploitaties blijven na filtering over en dienen voor E-PRTR gerapporteerd te worden met adresgegevens. Het betreft tevens een jaarlijks terugkerende rapportering.

29. Voor de geografische lokalisatie van de emissies en de depositiemodellering door de dienst Lucht uitgevoerd, dienen ook puntlocaties gekend te zijn (XY). De emissies worden echter nooit per puntbron op kaart gepubliceerd, maar wel steeds op een hoger niveau geaggregeerd (km², gemeente).

30. 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

31. 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.

32. De aanvrager stelt dat de meegedeelde gegevens voor een periode van 10 jaar zullen bewaard blijven. In de aanvraag wordt gemotiveerd dat het frequent voorkomt dat data of modellen geüpdatet worden wat betreft parameters, berekeningsmethoden. Deze wijzigingen impliceren een nieuwe doorrekening van de modellen, waarin

de hiergenoemde inputdata opnieuw dienen gebruikt te worden. In het kader van de rapporteringsopdracht is de VMM gehouden deze data opnieuw aan te leveren na herberekening.

33. De VTC gaat akkoord met deze bewaartermijnen.

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

34. De VMM wenst een jaarlijkse actualisatie. Wanneer bij de Mestbank een update van oudere datasets gebeurt, wordt het EMAV-model voor die jaren ook opnieuw gerund. Daarnaast is ook de PRTR en E-PRTR rapportering een jaarlijkse verplichting.

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

36. 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

37. De gevraagde gegevens worden binnen de VMM gebruikt door de onderzoeksmedewerkers Emissie-inventaris Lucht, de medewerkers internationale rapportering en de medewerkers modellering Dienst Lucht.

38. Daarnaast worden de gegevens door het ILVO om in opdracht van de VMM de studie 'Actualisatie en uitbreiding EMAV' uit te voeren. Dit gebeurt door 2 onderzoekers van het VITO.

39. De VTC is akkoord met deze werkwijze.

B.3. TRANSPARANTIEBEGINSEL

40. De VTC herinnert eraan dat een eerlijke en rechtmatige verwerking van gegevens⁶ 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.

41. 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).

42. Bij de informatie aan de landbouwers door de VLM zal worden aangegeven op basis waarvan de impact werd berekend.

⁶ Artikel 4, §1, 1°, WVP.

43. De VTC gaat akkoord met deze werkwijze.

B.4. EXTERNE VERWERKERS EN DIENSTENINTEGRATOREN

44. Het ILVO is een onderaannemer van de VMM. Deze opdracht is eenmalig, tijdelijk tot 31 juli 2016. De VTC herinnert er aan dat de privacywet aan iedere verantwoordelijke voor de verwerking oplegt om zijn relatie met de externe verwerker te omkaderen met een overeenkomst die voldoet aan de voorschriften van artikel 16, §1, WVP.

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

B.5. BEVEILIGING

46. 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.

47. 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 mensen van de dienst Lucht toegankelijk is. De adressen worden eveneens op de VMM-server gezet en zijn enkel toegankelijk voor de mensen van het team Emissie-inventaris Lucht binnen de dienst Lucht.

48. Wat betreft de eenmalige gegevensuitwisseling met het ILVO, vermeldt de aanvraag de nodige beveiligingsmaatregelen.

B.5.1. Op het niveau van de aanvrager

49. 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

50. 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.

III. BESLUIT

51. 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