



Beslissing ten gronde 29/2025 van 18 februari 2025

Dossiernummer : DOS-2022-02106

Betreft: het gebruik van geluidssensoren in een innovatieproject met betrekking tot geluidsoverlast in de studentenbuurt in Antwerpen.

De Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit, samengesteld uit de heer Hielke HUIJMAN, voorzitter, en de heren Dirk Van Der Kelen en Frank De Smet, leden;

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (algemene verordening gegevensbescherming), hierna “AVG”;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, hierna “WOG”;¹

Gelet op het reglement van interne orde, zoals goedgekeurd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 20 december 2018 en gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* op 15 januari 2019;

Gelet op de stukken van het dossier;

¹ De GBA herinnert eraan dat de wet van 25 december 2023 tot wijziging van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit (WOG), en het nieuw reglement van interne orde van de GBA, op 1 juni 2024 in werking zijn getreden. De nieuwe bepalingen zijn van toepassing op klachten, bemiddelingsdossiers, verzoeken, inspecties en procedures voor de Geschillenkamer die aanvangen vanaf deze datum. De nieuwe WOG is beschikbaar via deze link: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2017120311&table_name=wet, en het reglement van interne orde via deze link: < <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/reglement-van-interne-orde-van-de-gegevensbeschermingsautoriteit.pdf>>. Dossiers die zijn aangevat vóór 1 juni 2024, waar dit dossier deel van uitmaakt, zijn daarentegen onderworpen aan de bepalingen van de WOG en het reglement van interne orde zoals deze bestonden vóór deze datum.

Heeft de volgende beslissing genomen inzake:

- De klager:** X, vertegenwoordigd door Mr. Magali Feys, hierna “de klager”;
- De verweerder:** Stad Antwerpen, met maatschappelijke zetel te Grote Markt 1 – 2000 Antwerpen, met ondernemingsnummer 0207.500.123, vertegenwoordigd door Mr. Wouter Rubens, hierna “de verweerder”;
- De eerste belanghebbende partij:** Y bv, vertegenwoordigd door Mr. Joost Peeters, hierna “de verwerker”;
- De tweede belanghebbende partij:** Vlaams Agentschap Innoveren en Ondernemen (VLAIO), met maatschappelijke zetel te Koning Albert II laan 35 bus 12 – 1030 Schaarbeek, met ondernemingsnummer 0316.380.841, hierna “de tweede belanghebbende”.

I. Feiten en procedure

1. Het voorwerp van de klacht betreft het gebruik van geluidssensoren in een innovatieproject met betrekking tot geluidsoverlast in de studentenbuurt in Antwerpen.²
2. Na een poging tot bemiddeling via de Eerstelijnsdienst dient de klager op 25 juni 2022 een klacht in bij de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna 'GBA') tegen de verweerder.
3. Op 27 juni 2022 wordt de klacht door de Eerstelijnsdienst ontvankelijk verklaard op grond van de artikelen 58 en 60 WOG en wordt de klacht op grond van artikel 62, §1 WOG overgemaakt aan de Geschillenkamer.
4. Op 19 juli 2022 wordt overeenkomstig artikel 96, §1 WOG het verzoek van de Geschillenkamer tot het verrichten van een onderzoek overgemaakt aan de Inspectiedienst, samen met de klacht en de inventaris van de stukken.
5. Op 13 februari 2024 wordt het onderzoek door de Inspectiedienst afgerond, wordt het verslag bij het dossier gevoegd en wordt het dossier door de Inspecteur-Generaal overgemaakt aan de Voorzitter van de Geschillenkamer (artikel 91, §1 en §2 WOG).

Het verslag bevat achttien vaststellingen met betrekking tot het voorwerp van de klacht:

- 1) De verwerkingsverantwoordelijke voor het innovatieproject "lawaai in de studentenbuurt" is de Stad Antwerpen.
- 2) Aangezien alle materiële toepassingsvoorwaarden van art. 314*bis*, §1 Strafwetboek ("Sw.")³ vervuld zijn, kon de stad niet zonder toestemming van de betrokkenen overgaan tot de verwerking. Het morele element van het misdrijf zal in dit verslag niet behandeld worden, vermits de beoordeling hiervan behoort tot het voorrecht van de strafrechtelijke hoven en rechtbanken. Het zij wel opgemerkt dat de stad op basis van de hierboven vastgestelde feiten alleszins niet onwetend was voor de mogelijkheid dat vertrouwelijke communicatie via de in haar opdracht opgestelde toestellen zou kunnen worden opgenomen, onderschept of kennis van genomen. Het is in dat opzicht betekenisvol dat [verwerker] reeds tijdens de aanbestedingsprocedure verwees naar het niet opzettelijke karakter van een eventuele inbreuk op het af luisterverbod uit art. 314*bis* Sw. In ieder geval kon de stad zich gezien de door art. 314*bis* Sw. gestelde toestemmingsvereiste niet louter

² Een meer uitgebreide beschrijving van de verwerking is hernomen onder punt 'II.1 Beschrijving van de verwerking'.

³ Artikel 314*bis*, §1 Sw: "Met gevangenisstraf van zes maanden tot twee jaar en met geldboete van tweehonderd tot tienduizend euro of met een van die straffen alleen wordt gestraft hij die:

1° ofwel, opzettelijk, met behulp van enig toestel niet voor publiek toegankelijke communicatie, waaraan hij niet deelneemt, onderschept of doet onderscheppen, er kennis van neemt of doet nemen, opneemt of doet opnemen, zonder de toestemming van alle deelnemers aan die communicatie;

2° ofwel, met het opzet een van de hierboven omschreven misdrijven te plegen, enig toestel opstelt of doet opstellen."

baseren op haar algemene bevoegdheid uit artikel 135, §2 van de Gemeentewet⁴ als rechtsgrond. Meer zelfs had de stad, aangezien de verwerking kadert in de door dit artikel aan haar toebedeelde politiebevoegdheid, extra waakzaam moeten zijn bij de toepassing en naleving van art. 314bis Sw. De politie zelf kan immers krachtens art. 90ter van het Wetboek van Strafvordering⁵ enkel afwijken van het af luisterverbod op bevel van de onderzoeksrechter en in welomschreven en uitzonderlijke gevallen.

- 3) De verwerking van ruwe audiobestanden door de stad in het kader van het onderhavige project kon niet geldig worden gebaseerd op de rechtsgrond uit art. 6.1.e AVG, vermits de verwerking onvermijdelijk de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens inhield en de door de stad ingeroepen rechtsgrond geen geldige uitzondering vormt op het principiële verwerkingsverbod van dergelijke categorieën van persoonsgegevens krachtens art. 9.1 AVG. De verwerking van stemafdrukken in het kader van het onderhavige project was niet verboden onder art. 9.1 AVG en kon dus mogelijk gebaseerd worden op de rechtsgrond uit art. 6.1.e AVG, doch rekening houdend met de bijzondere bescherming die gevoelige gegevens krachtens overweging 51 AVG genieten onder de AVG en het al dan niet voldaan zijn van alle toepassingsvoorwaarden van deze rechtsgrond.

⁴ Artikel 135, §2 van de Gemeentewet: “De gemeenten hebben ook tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen.

Meer bepaald, en voor zover de aangelegenheid niet buiten de bevoegdheid van de gemeenten is gehouden, worden de volgende zaken van politie aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten toevertrouwd:

[...]

2° het tegengaan van inbreuken op de openbare rust, zoals vechtpartijen en twisten met volksooploop op straat, tumult verwekt in plaatsen van openbare vergadering, nachtgerucht en nachtelijke samenscholingen die de rust van de inwoners verstoren;

3° het handhaven van de orde op plaatsen waar veel mensen samenkomen, zoals op jaarmarkten en markten, bij openbare vermakelijkheden en plechtigheden, vertoningen en spelen, in drankgelegenheden, kerken en andere openbare plaatsen;

[...]

7° het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast.”

⁵ Artikel 90ter, §1 van het Wetboek van Strafvordering: “De onderzoeksrechter kan, onverminderd de toepassing van artikelen 39bis, 87, 88, 89bis en 90, met een heimelijk oogmerk, niet voor het publiek toegankelijke communicatie of gegevens van een informaticasysteem of een deel ervan met technische hulpmiddelen onderscheppen, er kennis van nemen, doorzoeken en opnemen of de zoeking in een informaticasysteem of een deel ervan uitbreiden.

Deze maatregel kan enkel worden bevolen in uitzonderlijke gevallen, wanneer het onderzoek zulks vereist, indien er ernstige aanwijzingen bestaan dat het een strafbaar feit betreft bedoeld in paragraaf 2, en indien de overige middelen van onderzoek niet volstaan om de waarheid aan de dag te brengen.

[...]

De maatregel bedoeld in deze paragraaf kan alleen worden bevolen om de gegevens op te sporen die kunnen dienen om de waarheid aan de dag te brengen. Hij kan alleen worden bevolen ten aanzien van personen die op grond van precieze aanwijzingen ervan verdacht worden het strafbare feit te hebben gepleegd, ten aanzien van de communicatiemiddelen of informaticasystemen die geregeld worden gebruikt door een persoon op wie een verdenking rust of ten aanzien van de plaatsen waar deze vermoed wordt te vertoeven. De maatregel kan eveneens worden bevolen ten aanzien van personen van wie op grond van precieze feiten vermoed wordt dat zij geregeld in verbinding staan met een persoon op wie een verdenking rust.”

- 4) De verwerking van ruwe audiobestanden door de stad in het kader van het onderhavige project kon niet geldig worden gebaseerd op de rechtsgrond uit art. 6.1.e AVG, maar wel – en uitsluitend – op toestemming in de zin van art. 4.11 AVG. Dergelijke toestemming werd door de stad niet gevraagd, noch verkregen en de stad heeft voorafgaand aan het onderhavige onderzoek niet overwogen om toestemming als rechtsgrond te gebruiken. Hiermee is een schending van het rechtmatigheidsbeginsel uit art. 5.1.a AVG vastgesteld.
- 5) De Inspectiedienst stelt op basis van bovenstaande overwegingen vast dat de verwerkingsverantwoordelijke onterecht oordeelde dat de binnen het project gebruikte MEL-spectrogrammen geen persoonsgegevens waren in de zin van art. 4.1 AVG. De MEL-spectrogrammen vallen – wanneer ze berekend worden op basis van menselijk stemgeluid – wel degelijk onder deze definitie en genieten als biometrische persoonsgegevens in de zin van art. 4.14 AVG bovendien een bijzondere bescherming onder overweging 51 AVG.
- 6) De door de stad ingeroepen rechtsgrond voor de verwerking (art. 135 Gemeentewet) is geen “specifieke bepaling inzake gegevensbescherming teneinde de toepassing van de regels van deze verordening aan te passen met het oog op de vervulling van een wettelijke verplichting of met het oog op de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag” in de zin van overweging 51 AVG. De rechtsgrond kon daarom niet worden ingeroepen voor de verwerking van biometrische persoonsgegevens. Ten overvloede, moest deze rechtsgrond wel als dusdanig beschouwd worden, stelt de Inspectiedienst vast dat de stad in strijd met art. 6.3 AVG niet naging of het doel van de verwerking noodzakelijk en evenredig was voor de vervulling van de taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de stad door art. 135 Gemeentewet is verleend. Een correct uitgevoerde noodzakelijkheid- en evenredigheidstoets had gezien de specifieke risico's verbonden aan het gebruik van AI voor geautomatiseerde herkenning van menselijke kenmerken in openbare ruimten en het relatief beperkte publieke belang dat uitgaat van de bestrijding van geluidshinder, moeten doen besluiten dat de verwerking van biometrische persoonsgegevens binnen het huidige project niet geoorloofd was. Hiermee is een schending van het rechtmatigheidsbeginsel uit art. 5.1.a AVG vastgesteld.
- 7) De stad kon de daadwerkelijke uitoefening van het recht van bezwaar van de betrokkenen, zoals vastgesteld in art. 21 AVG in het kader van het litigieuze project in de praktijk niet waarborgen, waardoor ze de verwerking niet kon baseren op art. 6.1.e AVG. Enkel door zich overeenkomstig art. 6.1.c AVG als rechtsgrond te

baseren op een norm die aan alle voorwaarden van art. 23 AVG voldeed, had het recht van bezwaar van betrokkenen rechtsgeldig beperkt kunnen worden.

- 8) De stad schond in het kader van het litigieuze project de haar opgelegde transparantieverplichting uit art. 5.1.a AVG door enerzijds onvolledig en anderzijds misleidend te communiceren over de verwerking van persoonsgegevens binnen het project. Concreet werd hierbij – naast de algemene inbreuk op art. 5.1.a AVG – inbreuk gemaakt op art. 13.1.c, art. 13.1.e, art. 13.1.f, art. 13.2.a en art. 13.2.b AVG. Aangezien de communicatie naast onvolledig ook misleidend was, schond de stad tevens art. 12.1 AVG wat betreft de vereiste begrijpelijkheid van de communicatie. Met betrekking tot de in de publieke ruimte geplaatste informatieborden stelt de Inspectiedienst tot slot vast dat dit informatiekanaal niet voldeed aan de voorwaarde van toegankelijkheid uit art. 12.1 AVG. Aangezien dit informatiekanaal voor de betrokkenen waarvan persoonsgegevens konden verwerkt worden in het kader van het litigieuze project het primaire kanaal uitmaakte en de stad zelfs meende er de impliciete toestemming van betrokkenen te kunnen uit afleiden, is hiermee een schending vast te stellen van artikel 12.1 AVG.
- 9) Schending van art. 25 AVG samen gelezen met art. 5.1.a AVG (rechtmatigheid) doordat – en dit tegen het advies van de DPO van 25/2/2022 – geen afdoende technische en/of organisatorische maatregelen genomen werden om te voorkomen dat er op basis van de ruwe audio herkenning mogelijk was van de betrokkenen of van de inhoud van gesprekken.
- 10) Schending van art. 25 AVG samen gelezen met art. 5.1.c AVG (minimale gegevensverwerking) doordat de stad er ervoor koos om met audiofragmenten van 10 seconden te werken en niet met kortere fragmenten van 2 seconden, hoewel dit technisch mogelijk was en hoewel de DPO van de stad adviseerde om met zo kort mogelijke geluidsfragmenten te werken.
- 11) Schending van art. 25 AVG samen gelezen met art. 5.1.c AVG (minimale gegevensverwerking) doordat de stad er ervoor koos om lokaal 24u op 24u ruwe audio te registreren, terwijl het technisch mogelijk was om de lokale geluidsopnames te beperken tot de nachtelijke uren (19u tot 7u).
- 12) Schending van art. 25 AVG samen gelezen met art. 5.1.a AVG (rechtmatigheid) doordat de stad ervoor koos het volledige project, inclusief de training- en testingfases (waarin de gegevensbeschermingsrisico's het hoogst waren), uit te voeren in de publieke ruimte zonder hierbij de geldige toestemming van de betrokkenen te hebben verkregen.

- 13) Schending van art. 25 AVG samen gelezen met art. 5.1.a AVG (rechtmatigheid) doordat de stad niet heeft onderzocht hoe had kunnen worden vermeden dat binnen het project via MEL-spectrogrammen biometrische persoonsgegevens werden verwerkt, waarvoor geen rechtsgrond bestond.
- 14) Schending van art. 25 AVG samen gelezen met art. 21.1 AVG (recht van bezwaar) doordat de stad niet heeft onderzocht welke technische oplossingen er mogelijk waren om de betrokkene toe te laten zijn/haar recht van bezwaar uit te oefenen in de context van het litigieuze project.
- 15) Door ondanks verschillende alarmsignalen met betrekking tot het niveau van kennis en naleving van de AVG door verwerker geen bewijs of nadere documentatie te vragen van de door [verwerker] zelfverklaarde garanties inzake het toepassen van passende technische en organisatorische maatregelen opdat de verwerking aan de vereisten van deze verordening voldoet en de bescherming van de rechten van de betrokkene is gewaarborgd, heeft de stad haar waakzaamheidsverplichting ten aanzien van de verwerker overeenkomstig art. 28.1 AVG geschonden.
- 16) Gelet op de aard, de omvang, de context en de doeleinden van de verwerking diende overeenkomstig art. 35.1, 35.3 en 35.4 AVG een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (hierna 'GEB') te worden uitgevoerd.
- 17) Hoewel de stad formeel overging tot uitvoering van een GEB, beantwoordde deze beoordeling inhoudelijk niet aan de vereisten van art. 35.7 AVG. Geen van de vier minimale elementen uit dit artikel werd correct opgenomen in de GEB. De verwerking werd hierdoor slechts gedeeltelijk en gebrekkig in kaart gebracht, de risico's onvoldoende geïdentificeerd en een correcte beoordeling van noodzakelijkheid en proportionaliteit verhinderd. Kennelijk beschouwde de stad de verplichting uit art. 35 AVG ook expliciet als een louter formele oefening, zoals blijkt uit het hierboven besproken verslag van een interne vergadering van 25/2/2022 over de 2^{de} offerte van verwerker in de aanbestedingsprocedure waaraan onder meer de adjunct-DPO van de stad deelnam. De gebrekkige ernst waarmee de GEB werd uitgevoerd, wordt verder gestaafd door het feit dat de stad niet bleek te beschikken over een methode inzake risicobeoordeling. Zonder methode voor risicobeoordeling is een objectieve beoordeling van de aan de verwerking verbonden risico's overeenkomstig art. 35 AVG, samen gelezen met overweging 76 AVG niet mogelijk. Dit werd verduidelijkt door de GBA (toen: CBPL) in Aanbeveling 01/2018.
- 18) De verwerking van persoonsgegevens binnen het litigieuze project voldeed niet aan de vereisten van Hoofdstuk V AVG inzake doorgiften van persoonsgegevens aan derde landen of internationale organisaties vermits geen zogenaamde Data

Transfer Impact Assessment (DTIA) werd uitgevoerd en biometrische persoonsgegevens (MEL-spectrogrammen) onversleuteld werden verwerkt in Google Cloud.

6. Het inspectieverslag wees ook op het strategisch belang van de inbreuken, op vier verzwarende omstandigheden (opzettelijk karakter van de inbreuk op het rechtmatigheidsbeginsel; opzettelijk karakter van de inbreuk op het transparantiebeginsel; aard, omvang en doel van de verwerking; hoedanigheid van de verwerkingsverantwoordelijke) en op twee verzachtende omstandigheden (het uitvoeren van de formele stappen die van een verwerkingsverantwoordelijke worden verwacht; het loyaal meewerken aan het onderzoek). Tenslotte identificeerde het inspectieverslag twee mogelijke belanghebbende derden: de verwerker en de subsidiërende overheid.
7. Op 5 maart 2024 worden de klager en de verweerder per aangetekende zending in kennis gesteld van de bepalingen zoals vermeld in artikel 95, § 2, alsook van deze in artikel 98 WOG. Tevens worden zij op grond van artikel 99 WOG in kennis gesteld van de termijnen om hun verweermiddelen in te dienen.

De reikwijdte van de zaak wordt vastgesteld op de volgende vermeende inbreuken:

- Schending van artikel 5.1.a) AVG, artikel 6 AVG en artikel 9 AVG doordat de verwerking van de ruwe audiobestanden en van de stemafdrukken niet rechtmatig werden verwerkt.
- Schending van artikel 21 AVG doordat de daadwerkelijke uitoefening van het recht van bezwaar niet gewaarborgd is in het geval de verwerking rechtmatig zou gebaseerd zijn op artikel 6.1.e) AVG.
- Schending van artikel 5.1.a) AVG, artikel 12.1 AVG, artikel 13.1 AVG en artikel 13.2 AVG doordat de transparantieplicht naar de betrokkenen toe onvolledig was en niet voldeed aan de vereisten van begrijpelijkheid en toegankelijkheid.
- Schending van artikel 25, samen gelezen met artikel 5.1.a) AVG, artikel 5.1.c) AVG en artikel 21.1 AVG doordat er geen passende technische en organisatorische maatregelen werden genomen en niet de nodige waarborgen werden ingebouwd in de verwerking.
- Schending van artikel 28.1 AVG doordat de verwerkingsverantwoordelijke haar waakzaamheidsverplichting ten aanzien van de verwerker heeft geschonden.
- Schending van artikel 35.7 AVG doordat de uitgevoerde gegevensbeschermings-effectbeoordeling inhoudelijk niet voldeed aan de minimale vereisten.
- Schending van artikel 44 AVG doordat het litigieuze project niet voldeed aan de algemene beginselen inzake doorgiften aan derde landen.

De uiterste datum voor ontvangst van de conclusie van antwoord van de verweerder wordt vastgelegd op 16 april 2024, deze voor de conclusie van repliek van de klager op 7 mei 2024 en ten slotte deze voor de conclusie van repliek van de verweerder op 28 mei 2024.

8. Op 6 maart 2024 aanvaardt de klager elektronisch alle communicatie omtrent de zaak, overeenkomstig artikel 98 WOG.
9. Op 7 maart 2024 vraagt de klager een kopie van het dossier (artikel 95, § 2, 3° WOG), dewelke hem wordt overgemaakt op 18 maart 2024.
10. Op 18 maart 2024 aanvaardt de verweerder elektronisch alle communicatie omtrent de zaak, geeft zij te kennen gebruik te willen maken van de mogelijkheid om te worden gehoord, overeenkomstig artikel 98 WOG en vraagt zij een kopie van het dossier (artikel 95, § 2, 3° WOG), dewelke haar wordt overgemaakt op 26 maart 2024.
11. Op 15 april 2024 schorst de Geschillenkamer de conclusietermijnen vanwege de mogelijke tussenkomst van belanghebbende derden.
12. Op 17 april 2024 worden alle partijen, met inbegrip van de verwerker en de tweede belanghebbende, per aangetekende zending in kennis gesteld van de bepalingen zoals vermeld in artikel 95, § 2, alsook van deze in artikel 98 WOG. Tevens worden zij op grond van artikel 99 WOG in kennis gesteld van de termijnen om hun verweermiddelen in te dienen. De reikwijdte van de zaak wordt onveranderd herhaald.

De uiterste datum voor ontvangst van de conclusie van antwoord van de verweerder wordt verlengd en vastgelegd op 25 april 2024, deze voor de conclusie van antwoord van de verwerker en de tweede belanghebbende op 17 mei 2024, deze voor de conclusie van repliek van de klager op 17 juni 2024 en ten slotte deze voor de conclusie van repliek van de verweerder op 9 juli 2024.

13. Op 17 april 2024 bevestigt de tweede belanghebbende de ontvangst van de uitnodiging tot conclusies.
14. Op 23 april 2024 aanvaardt de verwerker elektronisch alle communicatie omtrent de zaak en vraagt zij een kopie van het dossier (artikel 95, § 2, 3° WOG), dewelke haar wordt overgemaakt op 25 april 2024.
15. Op 25 april 2024 ontvangt de Geschillenkamer de conclusie van antwoord vanwege de verweerder.
16. Op 17 mei 2024 ontvangt de Geschillenkamer de conclusie van antwoord vanwege de verwerker. De tweede belanghebbende concludeert niet.
17. Op 17 juni 2024 ontvangt de Geschillenkamer de conclusie van repliek van de klager.
18. Op 9 juli 2024 ontvangt de Geschillenkamer de conclusie van repliek van de verweerder.

19. Op 8 oktober 2024 worden de partijen ervan in kennis gesteld dat de hoorzitting zal plaatsvinden op 6 november 2024. Na enkele communicaties inzake het verplaatsen van de hoorzitting, wordt deze op 25 oktober 2024 definitief vastgelegd op 26 november 2024.
20. Op 26 november 2024 worden de partijen gehoord door de Geschillenkamer. Enkel de tweede belanghebbende was niet aanwezig, noch vertegenwoordigd op deze hoorzitting.
21. Op 28 november 2024 wordt het proces-verbaal van de hoorzitting aan de partijen voorgelegd.
22. Op 2 december 2024 ontvangt de Geschillenkamer vanwege de verweerder het bericht dat zij geen enkele opmerking met betrekking tot het proces-verbaal heeft. De andere partijen formuleren evenmin opmerkingen op het proces-verbaal van de hoorzitting.

II. Motivering

II.1. Beschrijving van de verwerking

23. Ter verduidelijking vat de Geschillenkamer de verschillende verwerkingen in het kader van het innovatieproject “lawaai in de studentenbuurt” (hierna: het ‘innovatieproject’) samen op basis van de technische documentatie en het inspectieverslag.
24. In het kader van het project City of Things van de tweede belanghebbende had de verweerder subsidies gevraagd en ontvangen om als proefproject 30 geluidssensoren op te stellen in de studentenbuurt. Deze sensoren zouden van april 2022 tot december 2022 alle geluid opnemen en in juni en oktober 2022 voor een periode van enkele weken een type ‘nudging’⁶ activeren bij menselijke geluidsoverlast.
25. Het doel van het project is “*het in kaart brengen en remediëren van de geluidsoverlast in de studentenbuurt van de Antwerpen met behulp van technologie.*”⁷ Hiervoor spreekt de verwerkingsverantwoordelijke een verwerker aan die door middel van geluidssensoren en een servercluster bij drie subverwerkers een bestaand AI-model bijkomend zal trainen teneinde omgevingsgeluiden te classificeren en in geval van bepaalde geluidsklassen een nudgingopstelling zal activeren. Een statistische analyse zal de oorzaken van geluidsoverlast en de effecten van de nudging evalueren.
26. Het bestaande AI-model van de verwerker kon reeds volgende geluidsklassen onderscheiden: mensen, vogel, bel, motor, alarm, hond, glas, schot, sirene, fluitsignaal. De

⁶ Onder nudging wordt verstaan: het beïnvloeden van menselijk gedrag door een zetje in de goede richting te geven (definitie door Geschillenkamer).

⁷ Bijlage aan stuk 38: 001 – DPIA Geluidsoverlast Studentenbuurt, p. 4.

bijkomende training van het AI-model moest leiden tot volgende geluidsklassen en subklassen:

- Gemotoriseerd vervoer: bromfiets – motor – auto – bus - vrachtwagen
- Muziek: oorsprong binnen - oorsprong buiten
- Omgevingslawaai: knalgeluiden – machinegeluiden - blaffende honden - alarm
- **Stemlawaai: roepen/vechtpartij – zingen - gehuil/gekrijs - gepraat** (nadruk door de Geschillenkamer)
- Vandalisme: glasbreuk - omgooien fiets - gooien met/schoppen tegen vuilzakken

II.1.1. Opslag van ruwe audiobestanden

27. Eens geïnstalleerd namen de geluidssensoren permanent 24/7 het omgevingsgeluid op. Deze analoge signalen werden in de sensor zelf omgezet in opeenvolgende digitale signalen van tien seconden (hierna: 'ruwe audiobestanden'). Deze ruwe audiobestanden werden voor een periode van acht uur versleuteld opgeslagen op de geluidssensor, inclusief de coördinaten van de sensor en het tijdstip van opname.

II.1.2. Objectieve trigger

28. Van dit ruwe audiobestand werd onmiddellijk de geluidsterkte berekend en deze werd doorgestuurd naar de Google cloud om te dienen als één van de 'triggers'⁸ voor het verdere verloop van het innovatieproject. De geluidsterkte bevatte geen persoonsgegevens.

Wanneer tussen 19u en 7u het opgenomen geluid een bepaalde drempelwaarde van geluidsterkte overschreed en dus de trigger activeerde, stelde de geluidssensor MEL-spectrogrammen⁹ op van audiofragmenten van 10 seconden van het geluid. Deze MEL-spectrogrammen zijn noodzakelijk omdat de classificatie van het geluid hierop is gebaseerd.

II.1.3. Subjectieve trigger

29. Het innovatieproject voorzag een app voor de buurtbewoners waarin ze konden melden wanneer er geluidsoverlast plaatsvond in hun buurt. Op basis van deze 'subjectieve' meldingen werd vanuit de Google cloud een trigger geactiveerd om in het geheugen van

⁸ Onder trigger wordt verstaan: een onmiddellijke aanleiding waardoor een proces in gang gezet wordt (definitie Geschillenkamer).

⁹ Een MEL-spectrogram is een 'perceptueel-relevante amplitude- en frequentievoorstelling die ook gebruikt wordt voor spraakanalyse en sprekerherkenning'. Zie hiervoor stuk 55, Analyse antwoord van [verwerker], p. 5-6.

acht uur ruwe audiobestanden van de geluidssensor de juiste fragmenten van tien seconden door te sturen naar de servercluster om de training van het AI-systeem mogelijk te maken.

II.1.4. Bepalen van geluidsklassen: training van het AI-systeem

30. Wanneer een (objectieve of subjectieve) trigger werd geactiveerd, ging er een opdracht "recording" van de Google cloud naar de geluidssensor, die de bewuste 10 seconden ruwe audiobestanden via een server doorstuurde naar de verwerker. Medewerkers van de verwerker beluisterden de fragmenten om deze te labelen in de vooraf bepaalde klassen (zie randnummer 26). Deze labeling werd doorgezonden naar een derde server, waar het label werd samengevoegd met het berekende MEL-spectrogram van het ruwe audiobestand. Op deze derde server werd het AI-model getraind door middel van de gelabelde MEL-spectrogrammen.

II.1.5. Statistische analyse

31. Op basis van de classificatie van de geluiden die een trigger hadden geactiveerd, werd een analyse gemaakt van het voorkomen van geluidsoverlast in de studentenbuurt. Deze analyse kon geconsulteerd worden via een dashboard.

II.1.6. Automatische nudging

32. Op basis van de geluidsklasse die was bepaald na activatie van een objectieve trigger, kon het AI-systeem, dat zich in de servercluster bevond, real-time een nudge activeren in de onmiddellijke omgeving van de geluidssensor waarop de objectieve trigger was waargenomen. Omdat deze procedure nog in ontwikkeling was, werden er tijdens de duur van het innovatieproject slechts twee beperkte periodes voorzien om een nudge-installatie op te stellen en te testen. Het einddoel van het innovatieproject was enerzijds het voldoende trainen van het AI-model om (op termijn) te trachten de classificatie van geluiden volledig op de sensor zelf uit te voeren en anderzijds op basis van deze classificatie te evalueren welke nudges effectief zouden zijn om het menselijk nachtlawaai preventief aan te pakken.

II.2. Verwerking van persoonsgegevens

33. Vooreerst verwijst de Geschillenkamer naar het arrest P.G. and J.H. v. the United Kingdom, waarin het opnemen van stemmen in de openbare ruimte aan bod kwam. Hoewel dit geschil in de strafrechtelijke sfeer te situeren was, zijn bepaalde vaststellingen van het Europese

Hof voor de Rechten van de Mens (hierna ‘EHRM’) ook relevant voor deze zaak. Zo stelde het EHRM aangaande monitoring in de publieke ruimte¹⁰:

“56. [...] Article 8 also protects a right to identity and personal development, and **the right to establish and develop relationships with other human beings and the outside world** [...]. There is therefore a zone of interaction of a person with others, even in a public context, which may fall within the scope of ‘private life’.

57. [...] A person who walks down the street will, inevitably, be visible to any member of the public who is also present. Monitoring by technical means of the same public scene (for example, a security guard viewing through closed-circuit television) is of a similar character. **Private-life considerations may arise, however, once any systematic or permanent record comes into existence of such material from the public domain.** [...].

59. The Court’s case-law has, on numerous occasions, found that the covert taping of telephone conversations falls within the scope of Article 8 in both aspects of the right guaranteed, namely, respect for private life and correspondence. While it is generally the case that the recordings were made for the purpose of using the content of the conversations in some way, the Court is not persuaded that recordings taken for use as voice samples can be regarded as falling outside the scope of the protection afforded by Article 8. **A permanent record has nonetheless been made of the person’s voice and it is subject to a process of analysis directly relevant to identifying that person in the context of other personal data.**” (nadruk door de Geschillenkamer).¹¹

34. De Geschillenkamer wijst ook op het arrest Endemol Shine, waarin het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna ‘Hof van Justitie’) heeft geoordeeld dat “*artikel 2, lid 1, en artikel 4, punt 2, AVG aldus moeten worden uitgelegd dat het mondeling verstrekken van informatie over mogelijkterwijs aanhangige of afgesloten strafzaken tegen een natuurlijk*

¹⁰ ECHR, Judgment of 25 September 2001, P.G. and J.H. v. the United Kingdom, randnummer 56-59.

¹¹ Vrije vertaling door de Geschillenkamer:

56. Artikel 8 beschermt ook het recht op identiteit en persoonlijke ontwikkeling, en het recht om relaties met andere mensen en de buitenwereld aan te gaan en te ontwikkelen [...]. Er is dus een zone van interactie van een persoon met anderen, zelfs in een openbare context, die binnen de werkingssfeer van het “privéleven” kan vallen.

57. Een persoon die over straat loopt, zal onvermijdelijk zichtbaar zijn voor elk lid van het publiek dat ook aanwezig is. Toezicht met technische middelen op dezelfde openbare scène (bijvoorbeeld een bewaker die kijkt via een gesloten televisiecircuit) heeft een vergelijkbaar karakter. Er kunnen echter spanningen met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer ontstaan zodra er een systematische of permanente registratie van dergelijk materiaal uit het publieke domein ontstaat.

59. De rechtspraak van het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat het heimelijk opnemen van telefoongesprekken binnen de werkingssfeer van artikel 8 valt voor beide aspecten van het gewaarborgde recht, namelijk de eerbiediging van het privéleven en de correspondentie. Hoewel de opnamen doorgaans zijn gemaakt om de inhoud van de gesprekken op de een of andere manier te gebruiken, is het Hof er niet van overtuigd dat opnamen die zijn gemaakt om als stemmonsters te worden gebruikt, kunnen worden geacht buiten de werkingssfeer van de door artikel 8 geboden bescherming te vallen. Er is niettemin een permanente opname gemaakt van de stem van de betrokkene en deze is onderworpen aan een analyseproces dat rechtstreeks relevant is voor de identificatie van die persoon in de context van andere persoonsgegevens).

persoon een verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 4, punt 2, van deze verordening vormt [...]”¹².

35. De Geschillenkamer beoordeelt eerst de verwerking van persoonsgegevens binnen het innovatieproject. Zij maakt daarbij een opdeling tussen de opname en verwerking van de ruwe audiobestanden en het berekenen en verwerken van de stemafdrukken.

II.2.1. Ruwe audiobestanden

36. De Inspectiedienst stelt vast dat er op de dertig verschillende sensoren voor de duur van veertig weken 24/7 geluiden worden opgenomen van een professionele kwaliteit, zonder dat er onderscheid wordt gemaakt tussen geluid met of geluid zonder stemmen. Deze geluiden worden opgedeeld in fragmenten van tien seconden en gedigitaliseerd tot de ruwe audiobestanden op de sensor zelf. In deze omstandigheden stelt de Inspectiedienst dat het onvermijdelijk is dat *“een onvoorspelbaar scala aan bijzondere categorieën van persoonsgegevens zoals opgenomen in art. 9.1 AVG”¹³* wordt verwerkt. Dit geldt voor zowel de aparte fragmenten van tien seconden als voor de aaneensluitende fragmenten van elk tien seconden.
37. Zowel de verwerker als de verweerder stellen dat er geen verwerking van persoonsgegevens plaatsvond, hoogstens dat een dergelijke verwerking zuiver speculatief/hypothetisch was en in geen geval was aangetoond. Beide steunen hiervoor hoofdzakelijk op de vereiste van artikel 4.1 van de AVG dat een persoon geïdentificeerd of identificeerbaar moet zijn, wat niet het geval zou zijn. Beide stellen eveneens dat een mogelijke verwerking van persoonsgegevens beperkt zou blijven omdat de ruwe audiobestanden slechts werden doorgestuurd naar de server indien een bepaald geluidsniveau overschreden werd.

Beoordeling van de Geschillenkamer

38. Artikel 4.1 van de AVG definieert een persoonsgegeven als *“alle informatie over een geïdentificeerd of identificeerbaar natuurlijke persoon”*. Het Hof van Justitie heeft reeds in verschillende arresten geoordeeld dat de woorden ‘alle informatie’ duiden op de bedoeling van de Uniewetgever om een ruime betekenis te geven aan dit begrip, *“dat zich potentieel uitstrekt tot elk soort informatie, zowel objectieve informatie als subjectieve informatie, in de vorm van meningen of beoordeling, op voorwaarde dat deze informatie de betrokkene ‘betreft’.”¹⁴*

¹² HvJEU, Arrest van 7 maart 2024, Endemol Shine Finland Oy, C-740/22, EU:C:2024:216, randnummer 39.

¹³ Stuk 83, Verslag van het Onderzoek, p. 65.

¹⁴ HvJEU, Arrest van 7 maart 2024, IAB Europe t. Gegevensbeschermingsautoriteit, C-604/22, EU:C:2024:214, randnummer 36. Zie hiervoor ook: HvJEU, Arrest van 4 mei 2023, F.F. t. Österreichische Datenschutzbehörde, C-487/21, EU:C:2023:369, randnummer 23 en naar analogie HvJEU, Arrest van 20 december 2017, Nowak, C-434/16, EU:C:2017:994, randnummer 34.

39. Ten eerste stelt de Geschillenkamer vast dat er stemmen worden opgenomen. In het inspectieverslag wordt aangetoond dat de geluidssensoren permanent geluid opnemen en op de sensor opslaan voor acht uur met een professionele kwaliteit en binnen het frequentiebereik van de menselijke stem.¹⁵ De European Data Protection Board (hierna 'EDPB') wijst erop dat *“de stem van de betrokkene zelf neerkomt op persoonsgegevens”*¹⁶. *In casu* valt ook de locatie van de persoon die spreekt af te leiden op basis van de locatie van de sensor die de stem heeft verwerkt.
40. Ten tweede oordeelt de Geschillenkamer dat de inhoudelijke informatie van de opgenomen gesprekken persoonsgegevens kunnen bevatten. Gezien de meeste van de dertig geluidssensoren niet hoger dan de eerste verdieping hangen en deze permanent geluid registreren met een voldoende kwaliteit om een gesprek in de buurt verstaanbaar op te nemen, kan met quasi zekerheid gesteld worden dat gesprekken tussen passanten in deze drukke studentenbuurt verstaanbaar worden opgenomen, zoals gesteld door de Inspectiedienst. Het is onvermijdelijk dat tijdens dergelijke gesprekken informatie wordt uitgewisseld tussen de deelnemers aan het gesprek over zichzelf of over een geïdentificeerd of identificeerbaar persoon.
41. In dat kader stelt de Geschillenkamer vast dat het voor de doeleinden van het innovatieproject niet noodzakelijk was om verstaanbare stemmen of gesprekken te verwerken. De technische analyse van de Inspectiedienst heeft aangetoond dat het mogelijk is de kwaliteit en de duur van de opnames te verlagen waardoor er wel nog classificatie van geluiden mogelijk zou zijn, maar geen stemmen of gesprekken meer herkend zouden kunnen worden. Noch de verweerder, noch de verwerker tonen aan dat ze maatregelen hebben genomen om het verwerken van verstaanbare stemmen en gesprekken onmogelijk te maken.
42. De opdeling in fragmenten van tien seconden doet niets af aan deze vaststelling, aangezien het technisch mogelijk is opeenvolgende fragmenten na elkaar te monteren en zo een heel gesprek binnen het bereik van de sensor te reconstrueren, wat door de verwerker aan de DPO van de verweerder werd bevestigd¹⁷. Daarenboven heeft de Inspectiedienst aangetoond dat het mogelijk is op tien seconden, weliswaar beperkte, persoonlijke informatie te capteren.¹⁸ De verweerder of verwerker tonen nergens aan dat een dergelijke mogelijkheid vóór de verwerking technisch onmogelijk is gemaakt.

¹⁵ Stuk 83, Verslag van het Onderzoek, p. 35-37.

¹⁶ EDPB Richtsnoer 01/2022 inzake de rechten van betrokkenen – recht van inzage, versie 2.1 van 28 maart 2023, randnummer 155.

¹⁷ Bijlage aan stuk 38: Offertes: Offerte A002153_nr3 Geluidsoverlast voorkomen door Y_1, p. 33.

¹⁸ Stuk 83 Verslag van het onderzoek, p. 64-65.

43. De Geschillenkamer volgt de Inspectiedienst wanneer deze vaststelt dat het onvermijdelijk is dat persoonsgegevens uit de bijzondere categorie van persoonsgegevens van artikel 9.1 van de AVG worden verwerkt. De Geschillenkamer houdt in dit verband rekening met de totale duur van het project en de opnames, de druk bezochte projectzone, de opdeling in fragmenten van tien seconden en de kwaliteit van de opnames. Mensen praten nu eenmaal, ook op straat, over politiek, de medische situatie van henzelf of een gemeenschappelijke kennis, hun afkomst, hun geaardheid, enz. Noch de verweerder, noch de verwerker tonen aan dat ze enige maatregel hebben genomen om het verwerken van dergelijke gevoelige informatie te vermijden of onmogelijk te maken.
44. De verweerder duidt in haar conclusies op het zuiver hypothetisch/speculatief karakter van deze vaststellingen gezien het niet zeker is of de sensoren menselijke spraak zouden capteren. De Geschillenkamer stelt echter vast dat het doel van het innovatieproject is om geluidsoverlast te capteren en op te delen in categorieën. Een hoofdklasse is daarbij “stemlawaai”, dat is opgedeeld in vier subklassen: ‘roepen/vechtpartij’, ‘zingen’, ‘gehuil/gekrijs’ en ‘gepraat’¹⁹. Daarenboven maakt de verwerker zich sterk dat het in deze vier subklassen een onderscheid kan maken tussen grote of kleine groepen mensen die deze geluiden voortbrengen.²⁰ Dit is in tegenspraak met de bewering van de verweerder die stelt dat het speculatief zou zijn dat er verstaanbaar stemgeluid wordt gecapt. Daarenboven argumenteert de verweerder in haar conclusie van dupliek dat “geluidshinder van menselijke overlast”²¹ wel degelijk een probleem is in de stad en “de desgevallende verwerkingen van persoonsgegevens die hiermee gepaard gaan – noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang”²². In het inspectieverslag werd een minder privacy-intrusief alternatief geïdentificeerd om het doel te bereiken, met name het activeren van de nudging op basis van de geluidsterkte alleen, zonder opname van de geluiden. De verweerder weerlegt het alternatief van de Inspectiedienst in haar conclusies: “Deze alternatieve werkwijze zou er echter niet toe kunnen leiden dat de doelstelling van het project kan worden verwezenlijkt, met name het **tegengaan van nachtlawaai afkomstig van menselijke bronnen** [...]”²³ (nadruk in de originele tekst). Zoals ook al gesteld door de Inspectiedienst, volgt de Geschillenkamer de verweerder niet wanneer zij stelt dat het capteren van verstaanbare menselijke spraak louter hypothetisch of speculatief zou zijn.

¹⁹ Bijlage aan stuk 38 Offertes: presentatie slides – Geluidsoverlast voorkomen door innovatie in de s_2, slide 24 en Bijlage aan stuk 38: Offertes: Offerte A002153_nr3 Geluidsoverlast voorkomen door Y_1, p. 6.

²⁰ Bijlage aan stuk 38: Offertes: Offerte A002153_nr3 Geluidsoverlast voorkomen door Y_1, p. 5: “Merk op dat het onderscheid tussen een ‘kleine’ of ‘grote’ groep soms moeilijk te maken is en dat dit ons enkel enigszins mogelijk lijkt voor de aangekruiste klassen.”

²¹ Stuk 124, Conclusie van dupliek van de verweerder, randnummer 39.

²² Ibid, randnummer 41.

²³ Ibid, randnummer 45.

45. De verweerder duidt eveneens op de objectieve trigger die moet worden overschreden alvorens de ruwe audiobestanden en de MEL-spectrogrammen worden doorgezonden naar de servercluster. De Geschillenkamer oordeelt dat deze argumentatie niet ter zake doet gezien de verwerking van persoonsgegevens reeds is aangevangen voorafgaand aan de berekening van deze objectieve trigger en het doorsturen van de ruwe audiobestanden. Dit wordt beaamd door de verweerder wanneer zij stelt dat *“de ruwe audiobestanden, wanneer er geen trigger plaatsvond [...] enkel lokaal en geëncrypteerd werden opgeslagen [...]”*²⁴.
46. Zowel de verweerder als de verwerker stellen tenslotte in hun conclusies dat de eventuele opgenomen communicatie niet kan teruggebracht worden tot een geïdentificeerd of identificeerbaar persoon, waardoor men niet kan spreken van een persoonsgegeven. Dit is echter in tegenspraak met wat de bevoegde schepen van de stad op 20 mei 2022 aan de klager meedeelde, waarin zij bevestigde: *“De ruwe data kan inderdaad informatie bevatten die (on)rechtstreeks de identificatie van de betrokkene mogelijk maakt. Deze captatie is niet te anonimiseren. Het gaat hier echter om uitzonderlijke, onrechtstreekse identificatie.”*²⁵
47. Vooraf moet worden opgemerkt dat de ruwe audiobestanden geen betrekking hebben op ‘geïdentificeerde’ personen. Derhalve moet onderzocht worden of de gegevens betrekking hebben op een ‘identificeerbaar’ natuurlijk persoon.
48. Het Hof van Justitie verduidelijkt het begrip “identificeerbaarheid” door te stellen dat *“rekening moet worden gehouden met ‘alle middelen waarvan redelijkerwijs valt te verwachten dat zij worden gebruikt door de verwerkingsverantwoordelijke of door een andere persoon om de natuurlijke personen direct of indirect te identificeren, bijvoorbeeld selectietechnieken’.”*²⁶ Het Hof van Justitie heeft in het arrest IAB Europe geoordeeld dat de uitdrukking ‘indirect’ van artikel 4.1 AVG betekent dat *“het voor de kwalificatie van informatie als persoonsgegeven niet nodig is dat dit gegeven het op zichzelf mogelijk maakt de betrokken persoon te identificeren [...]. Integendeel, uit artikel 4, punt 5 AVG, gelezen in samenhang met overweging 26 van deze verordening, vloeit voort dat persoonsgegevens die door het gebruik van aanvullende informatie kunnen worden gekoppeld aan een natuurlijke persoon, moeten worden beschouwd als gegevens over een identificeerbare natuurlijke persoon[...].”*²⁷
49. Vooreerst oordeelt de Geschillenkamer dat het mogelijk is dat zowel de identiteit van de persoon die praat als voldoende elementen ter identificatie van de persoon waarover

²⁴ Ibid, randnummer 23.

²⁵ Stuk 6, Geluidsopnamen Antwerpen - Bemiddeling, e-mail, p. 3.

²⁶ HvJEU, Arrest van 4 mei 2023, F.F. t. Österreichische Datenschutzbehörde, C-487/21, EU:C:2023:369, randnummer 25.

²⁷ HvJEU, Arrest van 7 maart 2024, IAB Europe t. Gegevensbeschermingsautoriteit, C-604/22, EU:C:2024:214, randnummer 39.

gesproken wordt, deel kunnen uitmaken van het opgenomen gesprek. De verweerder of verwerker tonen nergens aan dat een dergelijke mogelijkheid vóór de verwerking technisch onmogelijk is gemaakt.

50. Daarenboven stelt de Geschillenkamer vast dat de verweerder de verwerking van deze opnames kadert binnen haar algemene politiebevoegdheden van artikel 135 §2 van de Gemeentewet.²⁸ Binnen deze bevoegdheid beschikt de verweerder als verwerkingsverantwoordelijke over verschillende middelen, waaronder onder andere gegevens van de lokale politie, de GAS-ambtenaren, verschillende databanken waaronder het rijksregister en een vast cameranetwerk. Al deze middelen zijn inzetbaar in het kader van dezelfde doelstelling als dit innovatieproject, namelijk het tegengaan van inbreuken op de openbare rust en het tegengaan van alle vormen van openbare overlast. De verweerder haalt in dit kader zelf rechtspraak van de Raad van State aan die haar bevoegdheden tot preventieve politie maatregelen bevestigt.²⁹ De klager vermeldt de camera's die in dezelfde buurt zijn geïnstalleerd met dezelfde doelstelling en die beheerd worden door dezelfde verwerkingsverantwoordelijke.³⁰
51. De verweerder verwijst ook naar artikel 2 van het Decreet Lokaal Bestuur³¹ en naar het feit dat het *“maken van nachtlawaai in art. 561 Sw.³² strafbaar wordt gesteld”*³³. Van al deze middelen/initiatieven kan redelijkerwijs verwacht worden dat zij door de verweerder zouden kunnen gebruikt worden ter identificatie van de betrokkenen waarvan of waarover een stem/gesprek is gecapteerd.
52. In de zaak Breyer besliste het Hof van Justitie dat een dynamisch IP-adres een persoonsgegevens betrof wanneer de aanbieder van onlinemediadiensten *“beschikt over wettige middelen waarmee hij de betrokken persoon kan identificeren aan de hand van extra informatie die bij de internetprovider van deze persoon berust.”*³⁴ Van belang hierbij

²⁸ Stuk 124, conclusie van dupliek van de verweerder, randnummer 36.

²⁹ Ibid, randnummer 35.

³⁰ Stuk 122, conclusie van repliek van de klager, p. 4-5.

³¹ Artikel 2 Decreet Lokaal bestuur: [...]

§ 2. De gemeenten zijn overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet bevoegd voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang. Voor de verwezenlijking daarvan kunnen ze alle initiatieven nemen. Ze beogen om bij te dragen aan de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied.

Overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, oefenen de gemeenten ook de bevoegdheden uit die hen door of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd.

[...]

³² Artikel 561 Sw.: “Met geldboete van tien [euro] tot twintig [euro] en met gevangenisstraf van een dag tot vijf dagen of met een van die straffen alleen worden gestraft:

1°Zij die zich schuldig maken aan nachtgerucht of nachtruoer waardoor de rust van de inwoners kan worden verstoord;”

³³ Stuk 124, conclusie van dupliek van de verweerder, randnummer 40.

³⁴ HvJEU, Arrest van 19 oktober 2016, Patrick Breyer t. Bundesrepublik Deutschland, C-582/14, EU:C:2016:779, randnummer 49.

is dat de internetprovider in deze zaak naar Duits recht de extra informatie niet mocht doorgeven aan de aanbieder, maar dat er wel *“juridische mogelijkheden [...] bestaan om zich, met name in geval van cyberaanvallen, te wenden tot de bevoegde autoriteit opdat deze de nodige stappen onderneemt om die informatie van de internetprovider te verkrijgen en om strafvervolgning in te stellen.”*³⁵ Het Hof van Justitie volgde de advocaat-generaal in zijn beoordeling dat dit niet het geval zou zijn indien *“de identificatie van de betrokkene bij wet verboden wordt of in de praktijk ondoenlijk is”*³⁶. De stad als verwerkingsverantwoordelijke beschikt zelf over voldoende wettelijke middelen, zoals bijvoorbeeld de toegang tot het rijksregister of de inzet van lokale politie en GAS-ambtenaren, die, minstens voor zwaarwichtige redenen, kunnen leiden tot de identificatie van de betrokkene waarvan de stem of het gesprek is opgenomen. Er is geen wet die de identificatie van deze betrokkene verbiedt.

53. Ook de Inspectiedienst heeft op deze bredere context gewezen door verschillende beleidsdocumenten van de stad aan te halen zoals de *“Visietekst Smart Cities”*³⁷ van 2017 en het beleidsdocument *“De digitale toekomst van Antwerpen”*³⁸ van 2021. De Inspectiedienst stelt vast dat *“het project oorspronkelijk hogere ambities stelde [...] Zo wilde men ook inzetten op de bestrijding van andere overlastfenomenen in de wijk en voorzag men een stadsbreed dashboard waarbij ook gegevensdeling met de politie werd voorzien”*³⁹. In dit kader verwijst de Geschillenkamer ook naar het Best and Final Offer van de verwerker (hierna ‘BAFO’) en de ‘opmerkingen en vragen DPO’ die als appendix 2 aan het BAFO zijn toegevoegd. Op de vraag van de DPO om de toegang tot de audiodata te beperken, antwoordt de verwerker: *“Dit zal sowieso gebeuren: enkel de operatoren belast met de labeling van de geluiden, training van de classificatiemodellen of eventueel het effectieve afhandelen / behandelen van de geluidsoverlast zal toegang krijgen tot de audiodata.”*⁴⁰ (nadruk van de Geschillenkamer).
54. In tegenstelling tot wat de verweerder in haar conclusies beargumenteert, was zij reeds via de adviezen van haar DPO op de hoogte dat er wel degelijk persoonsgegevens werden verwerkt bij het verwerken van de ruwe audiobestanden. In het advies van de DPO van de verweerder van 22 november 2021 sprak deze vooral van verwerking van anonieme persoonsgegevens. Bij de rubriek opslagbeperking stelde de DPO echter: *“[...] De gegevens zullen geanonimiseerd worden. Het is niet duidelijk of en hoe lang de niet-geanonimiseerde*

³⁵ Ibid, randnummer 47.

³⁶ Ibid, randnummer 46.

³⁷ Stuk 78: 2017_CBS_01466 – Smart City – Visie en prioriteiten – Goedkeuring.

³⁸ Stuk 79: De digitale toekomst van Antwerpen juni 2021 – 18.12.2023.

³⁹ Stuk 83, Verslag van het Onderzoek, p. 204.

⁴⁰ Bijlage aan stuk 38: Offertes: Offerte A002153_nr3 Geluidsoverlast voorkomen door Y_1, p. 33.

*persoonsgegevens (bv. stemmen) bewaard zullen worden in de meettoestellen.”*⁴¹ In het advies van de DPO van de stad van 25 februari 2022 stelt de DPO: *“In functie van de training van het geluidsdetectiesysteem zullen geluiden – waaronder ook persoonsgegevens, namelijk menselijke stemmen en gesprekken – worden verwerkt.”*⁴²

55. Daarenboven is er binnen het innovatieproject een subjectieve trigger voorzien in de vorm van een meldingsapp waarop buurtbewoners geluidsoverlast kunnen melden. Deze melding bestaat uit onder andere de locatie en het tijdstip van de overlast en bevat ook een vrij veld om de geluidsoverlast te beschrijven. Deze melding wordt gekoppeld aan het ruwe audiobestand van dezelfde locatie op hetzelfde tijdstip om de ruwe audiobestanden van dat tijdstip om te zetten in MEL-spectrogrammen teneinde de software van de AI te kunnen trainen. De Geschillenkamer stelt vast op basis van een uittreksel van deze subjectieve meldingen dat er geluidsoverlast werd gemeld met als opmerking: “[straatnaam en huisnummer], Nederlandse studenten in airbnb”⁴³. Deze informatie wordt binnen het innovatieproject gekoppeld met het bewuste ruwe audiobestand en maakt de identificatie van de aanwezige personen ook via deze weg redelijkerwijs mogelijk indien gekoppeld met andere middelen van de verweerder, zoals bijvoorbeeld de toegang tot het rijksregister of een plaatsbezoek door de lokale politie.
56. De Geschillenkamer oordeelt dat de ruwe audiobestanden waarin menselijke spraak voorkomt persoonsgegevens zijn in de zin van artikel 4.1 van de AVG en dat het onvermijdelijk is dat deze ruwe audiobestanden persoonsgegevens van de bijzondere categorie zoals bepaald in artikel 9.1 van de AVG bevatten. Daarenboven stelt de Geschillenkamer vast dat de DPO van de stad tot dezelfde conclusies was gekomen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en de verweerder dus niet onwetend was aangaande deze verwerking.

II.2.2. Stemafdrukken

57. Als voorafgaande opmerking verduidelijkt de Geschillenkamer dat doorheen de stukken de termen ‘MEL-spectrogrammen’ en ‘stemafdrukken’ door elkaar worden gebruikt. Het MEL-spectrogram is de (beeld)weergave van een specifiek geluid. De stemafdruk is de (beeld)weergave van een specifiek stemgeluid. *In casu* is de stemafdruk een MEL-spectrogram van een specifiek stemgeluid. Waar niet expliciet een MEL-spectrogram wordt bedoeld, gebruikt de Geschillenkamer de term stemafdruk doorheen haar beslissing, aangezien het over het geluid van stemmen gaat. In citaten van andere stukken uit het dossier, neemt de Geschillenkamer echter de gebruikte term in het citaat over.

⁴¹ Bijlage aan stuk 38: 004 – 20211115_advies_DPO_Buurtgebruik, p. 4.

⁴² Bijlage aan stuk 38: 004 – 20220225_advies_DPO_Overlast_studentenbuurt, p. 1.

⁴³ Stuk 83, Verslag van het Onderzoek, p. 211.

58. De Inspectiedienst stelt dat de stemafdrukken biometrische persoonsgegevens zijn in de zin van artikel 4.14 van de AVG. De ruwe audiobestanden worden via een technische verwerking omgezet in MEL-spectrogrammen. Dit MEL-spectrogram is “een zogenaamde ‘voorstelling’ of ‘representatie’ van geluid, die (gangbaar) gebruikt wordt voor spraak- en sprekerherkenning en er aldus voor kan dienen indien het spectrogram berekend worden (sic) op basis van menselijk stemgeluid”⁴⁴. De Inspectiedienst heeft ook aangetoond dat er “géén sprake was van anonimiseringstechnieken op het niveau van de [...]MEL-spectrogrammen.”⁴⁵
59. In haar onderzoek of de stemafdrukken tot een directe of indirecte identificatie van de betrokkene kan leiden, besluit de Inspectiedienst dat noch de verweerder, noch de verwerker over middelen beschikken waarvan redelijkerwijs kan verwacht worden dat zij gebruikt kunnen worden voor de identificatie van een betrokkene waarvan een stemafdruk werd berekend. Echter, aangezien de stemafdrukken onversleuteld passeren op de Google cloud en aangezien deze subverwerker zelf stemafdrukken gebruikt voor haar dienstverlening, beschikt Google dus mogelijk wel over voldoende aanvullende informatie waarmee identificatie van de op haar systemen onversleuteld verwerkte MEL-spectrogrammen mogelijk is.
60. Tenslotte wijst de Inspectiedienst erop dat er gezien de biometrische aard van de stemafdrukken en de stand van de techniek hieromtrent, rekening mee moet worden gehouden dat een derde partij, niet betrokken bij de verwerking, met aanvullende informatie deze stemafdrukken mogelijk wel zou kunnen identificeren, nu of in de toekomst.
61. De verweerder wijst erop dat een “*loutere verwerking van stemafdrukken op zichzelf [niet] kan (redelijkerwijs) [...] leiden tot zulke eenduidige identificatie van een persoon [...]*”⁴⁶. De verweerder haalt in dit verband de aanbeveling betreffende biometrische gegevens van 1 december 2021 van de Gegevensbeschermingsautoriteit aan die spreekt van de nood om eerst een inzamelingsfase met identiteitsregistratie te doen; deze eerste fase werd in het innovatieproject nooit uitgevoerd.
62. Aangaande de onversleutelde opslag van de stemafdrukken bij Google, stelt de verweerder vooreerst in vraag of deze subverwerker effectief toegang zou hebben tot deze stemafdrukken en of deze subverwerker beschikt over een databank van stemafdrukken om de opgeslagen stemafdrukken mee te vergelijken. De verweerder verwijst hiervoor naar de privacyverklaring van Google.

⁴⁴ Ibid, p. 80.

⁴⁵ Ibid, p. 90.

⁴⁶ Stuk 124, conclusie van dupliek van de verweerder, randnummer 24.

63. De verweerder is dus van mening dat een eenduidige identificatie door een andere persoon niet redelijkerwijs te verwachten valt, “*minstens is dit toch wel voor enige interpretatie en discussie vatbaar*”⁴⁷. Zij oordeelt dat er voldoende maatregelen waren genomen om een eenduidige identificatie uit te sluiten.

Beoordeling van de Geschillenkamer

64. In *S. and Marper v. the United Kingdom* stelde het EHRM⁴⁸:

*”86. The Court is of the view that the general approach taken by the Convention organs in respect of photographs and voice samples should also be followed in respect to fingerprints. The Government distinguished the latter by arguing that they constituted neutral, objective and irrefutable material and, unlike photographs, were unintelligible to the untutored eye and without a comparator fingerprint. While true, this consideration cannot alter the fact that fingerprints objectively contain unique information about the individual concerned, allowing his or her identification with precision in a wide range of circumstances. They are thus capable of affecting his or her private life and the retention of this information without the consent of the individual concerned cannot be regarded as neutral or insignificant. (nadruk in de originele tekst)”*⁴⁹

De Geschillenkamer volgt het EHRM, dat stelt dat een stemafdruk, net zoals een vingerafdruk, ‘objectief gezien unieke informatie bevat’ over een individu dat toelaat deze betrokkene ‘met precisie te identificeren in een brede waaier van omstandigheden’.

65. De Geschillenkamer stelt vast dat een MEL-spectrogram van een geluidsfragment van een stem, indien voldoende geïsoleerd en zonder te veel omgevingsruis, een stemafdruk is van een welbepaald persoon. Deze stemafdruk valt binnen de verzameling ‘alle informatie’ over een persoon van artikel 4.1 van de AVG.
66. Aangaande de identificeerbaarheid van de persoon stelt de Geschillenkamer vast dat de Inspectiedienst haar onderzoek heeft gevoerd op basis van de biometrische informatie uit de stemafdruk. Daartoe zou de verweerder dus moeten beschikken over (externe) geïdentificeerde biometrische informatie die te vergelijken is met de biometrische informatie uit het project om zo tot een identificatie te kunnen komen. De Geschillenkamer

⁴⁷ Ibid, randnummer 29.

⁴⁸ ECHR, Judgment of 4 December 2008, *S. and Marper v. the United Kingdom*, randnummer 86.

⁴⁹ Vrije vertaling door de Geschillenkamer:

86. Het Hof is van oordeel dat de algemene benadering van de verdragsorganen met betrekking tot foto's en stemafdrukken ook moet worden gevolgd met betrekking tot vingerafdrukken. De regering onderscheidde deze laatste met het argument dat zij neutraal, objectief en onweerlegbaar materiaal vormen en, in tegenstelling tot foto's, onbegrijpelijk zijn voor het ongetrainde oog en zonder een vergelijkbare vingerafdruk. Hoewel dit juist is, kan deze overweging niets afdoen aan het feit dat vingerafdrukken objectief unieke informatie bevatten over de betrokkene, waardoor hij of zij in een groot aantal omstandigheden nauwkeurig kan worden geïdentificeerd. Ze kunnen dus invloed hebben op zijn of haar privéleven en het bewaren van deze informatie zonder de toestemming van de betrokkene kan niet als neutraal of onbeduidend worden beschouwd.

volgt de Inspectiedienst en de verweerder dat er geen aanwijzingen zijn die doen vermoeden dat de verweerder of de verwerker over dergelijke geïdentificeerde biometrische informatie beschikt.

67. De Geschillenkamer volgt de Inspectiedienst echter niet wanneer deze verklaart: “*We kunnen hieruit concluderen dat de verwerkingsverantwoordelijke niet beschikte over middelen waarvan redelijkerwijs valt te verwachten dat deze gebruikt worden om de betrokkene aan de hand van de in de MEL-spectrogrammen opgeslagen biometrische persoonsgegevens te identificeren*”⁵⁰. Binnen het project worden immers ruwe audiobestanden van stemmen opgenomen en verwerkt. In randnummers 48 tot 56 oordeelde de Geschillenkamer dat deze ruwe audiobestanden redelijkerwijs identificeerbaar zijn voor de verweerder. Deze ruwe audiobestanden worden binnen het project omgezet in MEL-spectrogrammen om de software van de AI te kunnen trainen en om de geluidsfragmenten te classificeren. De Geschillenkamer oordeelt dat indien de ruwe audiobestanden met stemgeluid redelijkerwijs identificeerbaar zijn, de stemafdrukken die door dezelfde partij rechtstreeks berekend worden op basis van deze bewuste ruwe audiobestanden, eveneens redelijkerwijs identificeerbaar zijn.
68. Inzake de identificatie door een derde persoon wijst de Geschillenkamer in de eerste plaats naar het in randnummer 64 aangehaalde arrest S and Marper van het EHRM: “*deze overweging [kan] niets afdoen aan het feit dat vingerafdrukken objectief unieke informatie bevatten over de betrokkene, waardoor hij of zij **in een groot aantal omstandigheden nauwkeurig kan worden geïdentificeerd.***” (vertaling en nadruk door de Geschillenkamer).⁵¹ De Geschillenkamer wees hierboven reeds op de door het Hof vastgestelde analogie tussen een vingerafdruk en een stemafdruk (“voice sample”).⁵²
69. De Inspectiedienst verwees in dit verband naar de capaciteiten van Google om aan te tonen dat zelfs binnen het project er mogelijk een derde partij aanwezig is die op basis van de stemafdrukken personen kan identificeren. Ook al verwijst Google in haar privacyverklaring naar een strikt beleid rond deze identificatiemogelijkheden, is de Geschillenkamer van oordeel dat identificatie door deze subverwerker redelijkerwijs mogelijk is, zeker aangezien de stemafdrukken niet versleuteld beschikbaar waren voor deze subverwerker.
70. De Geschillenkamer houdt ook rekening met de technische analyse van de Inspectiedienst dat de MEL-spectrogrammen worden berekend op basis van de ruwe audiobestanden. De inverse berekening, van MEL-spectrogrammen terug naar ruwe audio, is eveneens

⁵⁰ Stuk 83, Verslag van het Onderzoek, p. 97.

⁵¹ ECHR, Judgment of 4 December 2008, S. and Marper v. the United Kingdom, randnummer 86.

⁵² Ibid, “Het Hof is van oordeel dat de algemene benadering van de verdragsorganen met betrekking tot foto's en stemafdrukken ook moet worden gevolgd met betrekking tot vingerafdrukken.” (vertaling door de Geschillenkamer)

mogelijk mits een zeker kwaliteitsverlies.⁵³ De mate van kwaliteitsverlies is echter niet gekend en zou getest moeten worden, maar aangezien de stemafdrukken kunnen dienen voor spraak- en sprekerherkenning, is aannemelijk dat de kwaliteit voldoende is om de desbetreffende ruwe audiobestanden verstaanbaar terug te kunnen zetten. Dit betekent bovendien dat ook de stemafdrukken gegevens kunnen bevatten van de bijzondere categorieën van persoonsgegevens, net zoals de ruwe audiobestanden. De verweerder of verwerker tonen nergens aan dat de inversie van de stemafdrukken vóór de verwerking technisch onmogelijk is gemaakt.

71. Tenslotte wijst de Geschillenkamer op artikel 4.14 van de AVG, dat het begrip ‘biometrisch gegeven’ definieert. Een stemafdruk is het resultaat van een specifieke technische verwerking met betrekking tot fysiologische en gedrag gerelateerde kenmerken op grond waarvan eenduidige identificatie mogelijk is.⁵⁴ De Inspectiedienst overtuigt in haar argumentatie dat de stemafdruk een biometrisch gegeven is dat valt binnen de definitie hiervan in de AVG.

Conclusie

72. Binnen het innovatieproject worden twee sets van persoonsgegevens verwerkt die van toepassing zijn op de klacht.
73. De ruwe audiobestanden die menselijke spraak bevatten, zijn enerzijds identificeerbare persoonsgegevens van de deelnemers aan het gesprek dat werd opgenomen. De stem van de spreker is een persoonsgegeven en wordt gekoppeld aan zijn locatie op dat moment. Gezien de capaciteiten van de verweerder kan er redelijkerwijs van uit gegaan worden dat zij de stemmen zou kunnen identificeren.

De ruwe audiobestanden die menselijke spraak bevatten kunnen anderzijds persoonsgegevens bevatten in de vorm van gesprekken tussen passanten waarin gegevens van een geïdentificeerd of identificeerbaar persoon worden uitgewisseld. Daarbij is de verwerking van persoonsgegevens van de bijzondere categorie van persoonsgegevens van artikel 9.1 van de AVG onvermijdelijk.

74. De stemafdrukken zijn enerzijds biometrische persoonsgegevens van de deelnemers aan het gesprek dat is opgenomen. Deze stemafdrukken zijn door de verweerder identificeerbaar omdat ze rechtstreeks gekoppeld zijn aan de identificeerbare ruwe audiobestanden. Deze stemafdrukken zijn ook mogelijk identificeerbaar door derden, waaronder onder andere de subverwerker Google, gezien de objectieve informatie die dergelijke biometrische gegevens bevat.

⁵³ Stuk 55, Analyse antwoord van [verwerker], p. 19-20.

⁵⁴ Stuk 83, Verslag van het Onderzoek, p. 59-61 en p. 80-100.

De stemafdrukken zijn anderzijds eveneens persoonsgegevens die onvermijdelijk gegevens van de bijzondere categorie van persoonsgegevens bevatten, aangezien de ruwe audiobestanden kunnen worden herberekend op basis van deze stemafdrukken.

75. Op grond van bovenstaande stelt de Geschillenkamer vast dat het *in casu* onvermijdelijk is dat er door de verwerking van de ruwe audiobestanden die menselijke spraak bevatten en van de stemafdrukken gegevens van de bijzondere categorieën van persoonsgegevens worden verwerkt.

II.3. Belang van de klager

76. Het inspectieverslag stelt vast dat de klager *“in de buurt (of minstens in een aangrenzende straat) waar het project zal lopen”*⁵⁵ woont.
77. De klager stelt dat hij dicht bij de projectzone woont en regelmatig door deze zone passeert. Hij was ook aanwezig op het eerste buurtcomité waarop dit innovatieproject werd voorgesteld. Bij zijn eerste vragen aangaande het project, werd hij door de verweerder beschouwd als belanghebbende, gezien de verweerder antwoordde op zijn vragen.
78. De verweerder stelt zich ernstige vragen aangaande de hoedanigheid van de klager. De verweerder meent dat *“het op geen enkele wijze vast [staat] noch [...] het ook maar enigszins aangetoond [wordt] [...] dat er persoonsgegevens, laat staan persoonsgegevens van (resp. met betrekking tot) de klager werden verwerkt [...]”*⁵⁶ De verweerder vervolgt: *“Bij gebreke aan enig bewijs van de vereiste hoedanigheid kan de klacht van klager als weinig anders worden beschouwd dan een zgn. actio popularis, die volgens het Grondwettelijk Hof niet toelaatbaar is in België.”*⁵⁷
79. Tijdens de hoorzitting verduidelijkte de verweerder dat de klager nooit een verzoek tot inzage heeft gedaan en dus onmogelijk kan aantonen dat zijn persoonsgegevens zijn verwerkt. Om deze reden zou de klager dus ook nooit zijn belang kunnen aantonen.

Beoordeling van de Geschillenkamer

80. Artikel 58 van de WOG bepaalt: *“Eenieder kan schriftelijk, gedateerd en ondertekend een klacht of een verzoek indienen bij de Gegevensbeschermingsautoriteit”*. Conform artikel 60.2 van de WOG is een klacht ontvankelijk wanneer zij:

- opgesteld is in één van de landstalen;

⁵⁵ Stuk 83, Verslag van het Onderzoek, p. 8.

⁵⁶ Stuk 124, conclusie van dupliek van de verweerder, randnummer 12.

⁵⁷ Ibid.

- een uiteenzetting van de feiten bevat, alsook de nodige indicaties voor de identificatie van de verwerking waarop zij betrekking heeft;
- zij behoort tot de bevoegdheid van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

81. De Geschillenkamer heeft in een eerdere beslissing als volgt overwogen :

“Hoewel de AVG de ‘klacht’ benadert vanuit het standpunt van de betrokkene, door de controleautoriteiten verplichtingen op te leggen wanneer een persoon een klacht indient (zie de artikelen 57, 1., f) en 77 van de AVG), belet de AVG niet dat het nationaal recht andere personen dan de betrokkenen de mogelijkheid geeft om een klacht in te dienen bij de nationale controleautoriteit. De mogelijkheid van een dergelijke aanhangig making stemt overigens overeen met de opdrachten die door de AVG aan de controleautoriteiten worden toegekend. In dat opzicht en algemeen genomen, zorgt elke controleautoriteit voor: de monitoring en handhaving van de toepassing van de AVG (artikel 57, 1.,a) AVG), en de verrichting van alle andere taken die verband houden met de bescherming van persoonsgegevens (artikel 57, 1., v) AVG).”⁵⁸

82. Kortom, de WOG sluit niet uit dat een ander dan de betrokkene of de persoon die door de betrokkene gemachtigd is, zoals bedoeld in artikel 80 van de AVG en uitgewerkt in artikel 220 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, een klacht kan indienen bij de GBA.
83. Meer bepaald oordeelt de Geschillenkamer dat artikel 58 WOG elke persoon de mogelijkheid biedt een klacht in te dienen, op voorwaarde dat de klager blijk geeft dat hij voldoende belang heeft.
84. In een eerdere beslissing van de Geschillenkamer⁵⁹ werd het belang van de klager afgewezen op basis van een vermeende ‘actio popularis’. De klager toonde hier geen belang aan in de verwerking van camerabeelden in een carwash zonder dat de bezoekers hier weet van hadden. In deze klacht had de klager echter louter gewag gemaakt van een publiek belang, *“bestaande uit de bescherming van de privacyrechten van elke burger die met zijn wagen gebruik maakt van de diensten van de carwash [...]”*⁶⁰. In die klacht was immers sprake van het gebruik van de camerabeelden als bewijslast tegen een klant en van het plaatsen van deze camerabeelden op Facebook. De klager was op dat moment geen slachtoffer van deze praktijken.

⁵⁸ Zie o.a. Beslissing van de Geschillenkamer 106/2022 van 28 juni 2022; Beslissing van de Geschillenkamer 117/2021 van 22 oktober 2021 en Beslissing van de Geschillenkamer 80/2020 van 17 december 2020.

⁵⁹ Beslissing van de Geschillenkamer 80/2020 van 17 december 2020.

⁶⁰ Ibid, randnummer 50.

85. In zijn klacht tegen het innovatieproject wijst de klager echter duidelijk op zijn hoedanigheid als buurtbewoner⁶¹ en op het feit dat hij op de eerste buurtvergadering aanwezig was⁶². Bovendien stelde de klager in een reactie op de verweerder: *“Ik wandel graag rond als een vrij burger die praat op straat zonder dat dit wordt opgenomen.”*⁶³ De Geschillenkamer oordeelt dat de klager de verwerking van zijn eigen spraakgegevens aankaart en niet handelt in het kader van een *actio popularis*.
86. De Geschillenkamer heeft hierboven vastgesteld dat het project voor meerdere maanden 24/7 spraakgegevens verwerkt van alle personen die zich op de openbare weg binnen het bereik van de betrokken geluidssensoren bevinden. Deze geluidssensoren zijn opgesteld in een omvangrijke zone in een bepaald gedeelte van de stad. De klager woont niet in het doelgebied maar toont aan dat hij op een zeer korte afstand van dit doelgebied woont, met name in een straat die uitgaat op de grens van deze zone, en dat hij zich regelmatig in deze zone te voet of met de fiets beweegt.

Conclusie

87. De Geschillenkamer oordeelt dat de klager, hoewel hij niet kan aantonen dat zijn gegevens werkelijk zijn verwerkt, voldoende belang heeft om een klacht in te dienen.

II.4. Verwerkingsverantwoordelijke, verwerker en belanghebbende derden

88. Overeenkomstig artikel 4.7 van de AVG dient als verwerkingsverantwoordelijke te worden beschouwd: de *“natuurlijke persoon of rechtspersoon, overheidsinstantie, dienst of ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt”*.
89. Het Hof van Justitie heeft in zijn rechtspraak het begrip “verwerkingsverantwoordelijke” meermaals ruim uitgelegd teneinde een doeltreffende en volledige bescherming van de betrokkenen te verzekeren.⁶⁴
90. Overeenkomstig richtsnoer 7/2020 van de EDPB dient de hoedanigheid van de betrokken verwerkingsverantwoordelijke(n) *in concreto* te worden beoordeeld.⁶⁵ Overeenkomstig hetzelfde advies dienen de concepten “het doel” en “de middelen” onlosmakelijk samen te

⁶¹ Stuk 26, formulier klacht – DOS-2022-02106 ik wens deze poging tot bemiddeling om te zetten in een klacht, p. 1.

⁶² Ibid, p. 2.

⁶³ Bijlage aan stuk 3, Document1, p. 1.

⁶⁴ Zie o.a. HvJEU, Arrest van 5 juni 2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, randnummer 27-29.

⁶⁵ EDPB, Richtsnoeren 07/2020 over de begrippen “verwerkingsverantwoordelijke” en “verwerker” in de AVG, versie 2.0, Vastgesteld op 7 juli 2021, randnummer 12.

worden behandeld en dient hierbij te worden vastgesteld wie het ‘waarom’ (het doel) en het ‘hoe’ (de middelen) van de verwerking bepaalt.⁶⁶

91. De Geschillenkamer heeft reeds vastgesteld in randnummers 72 tot 75 dat persoonsgegevens verwerkt werden in de zin van artikel 4.2 van de AVG. De Geschillenkamer stelt vast dat de verweerder het doel en de middelen bepaalde van de betrokken verwerking van persoonsgegevens. Het doel van het innovatieproject wordt in de GEB omschreven als *“het in kaart brengen en remediëren van de geluidsoverlast in de studentenbuurt van Antwerpen met behulp van technologie”*⁶⁷. Verder in deze GEB wordt daaraan toegevoegd *“via nudging technieken”*⁶⁸. De middelen worden in de GEB als volgt omschreven: *“Geluidssensoren worden ingezet in de openbare ruimte. Op basis van de gecapteerde geluidsfragmenten wordt een algoritme getraind voor geluidsclassificatie om nudging oplossingen aan te sturen.”*⁶⁹ Over de geluidsclassificatie wordt ook nog gesteld: *“Om de nudging correct te activeren is er een classificatie van de geluiden nodig. Hieronder vallen ook stemgeluiden van personen (bv. Mensen die op straat staan te zingen of te roepen).”*⁷⁰ De verweerder spreekt in zijn conclusie⁷¹ onder andere van

- een uiting van een intentie in het kader van ‘City of Things,
- innovatiesessies met burgerdeelname in haar stad,
- de daaruit volgende belangrijkste doelstelling, nl. het meten, classificeren, voorkomen en remediëren van nachtlawaai,
- de keuze van het doelgebied in de stad en
- de beslissing, in samenspraak met de tweede belanghebbende, om samen te werken met een externe partner, de verwerker.

92. Tevens werd overeenkomstig artikel 28 van de AVG op 6 april 2022 een verwerkersovereenkomst gesloten tussen de verweerder en de verwerker, waarbij eerstgenoemde werd aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke.⁷² Ook in de GEB wordt de verweerder geïdentificeerd als verwerkingsverantwoordelijke.

93. De Geschillenkamer stelt tenslotte vast dat er geen discussie bestaat over de hoedanigheid van verwerkingsverantwoordelijke. De verweerder wordt door de Inspectiedienst, de verwerker en de klager aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke en

⁶⁶ Ibid, randnummer 36.

⁶⁷ Bijlage aan stuk 38, 001 – DPIA Geluidsoverlast Studentenbuurt, p. 4.

⁶⁸ Ibid, p. 8.

⁶⁹ Ibid, p. 10.

⁷⁰ Ibid, p. 8.

⁷¹ Stuk 124, conclusie van dupliek van de verweerder, randnummer 1-3.

⁷² Bijlage aan stuk 38, 007 – 2022_BBDMV_00009_Verwerkingsovereenkomst_Stad_Antwerpen_en_[verwerker], p. 1 en p. 3.

verzet zich niet tegen deze vaststelling. In haar conclusies erkent de verweerder de verwerkingsverantwoordelijke te zijn in het kader van het project.⁷³

Conclusie

94. Op grond van bovenstaande oordeelt de Geschillenkamer dat de verweerder dient te worden beschouwd als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van artikel 4.7 van de AVG voor de verwerking van de ruwe audiobestanden en van de stemafdrukken. Zij is er bijgevolg in deze hoedanigheid overeenkomstig de in artikelen 5.2 en 24 van de AVG vervatte verantwoordingsplicht toe gehouden om de naleving van de beginselen en bepalingen van de AVG te verzekeren.
95. Naast de verwerker als eerste belanghebbende derde werd in het inspectieverslag nog een tweede belanghebbende aangeduid, namelijk het orgaan dat subsidies heeft verstrekt aan de verweerder voor het uitvoeren van het innovatieproject. Deze tweede belanghebbende werd uitgenodigd te concluderen, maar heeft dit nagelaten.

II.5. Rechtmatigheid van de verwerking

96. De Inspectiedienst stelt vast dat de verweerder de verwerking van de persoonsgegevens op de rechtsgrond uit artikel 6.1.e van de AVG baseert, zijnde een taak van algemeen belang of in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag (hierna 'rechtsgrond algemeen belang'). Zij komt echter tot het besluit dat de verweerder zich enkel zou kunnen baseren op toestemming voor de verwerking van de ruwe audiobestanden en dat zij de verwerking van de stemafdrukken niet kon baseren op de rechtsgrond algemeen belang.
97. De klager is van mening dat de rechtsgrond algemeen belang van artikel 6.1.e van de AVG mogelijk is voor de betrokken verwerking, maar slechts nadat het algoritme getraind is op basis van toestemming.
98. De verweerder steunt de verwerking op de rechtsgrond algemeen belang dat vervat zit in artikel 135, §2 van de Gemeentewet. Het bestrijden van nachtlawaai valt onder de openbare orde en rust uit dit artikel. Om dit nachtlawaai tegen te gaan is het noodzakelijk eerst voldoende gegevens te verzamelen om de AI te trainen, waarna met preventieve acties (nudging) de nachtrust van de omwonenden kan worden gegarandeerd.

Beoordeling van de Geschillenkamer

99. De verwerking van persoonsgegevens door middel van intelligente geluidssensoren is enkel rechtmatig indien deze gebeurt conform artikel 6.1 van de AVG. De Geschillenkamer

⁷³ Stuk 124, conclusie van dupliek van de verweerder, randnummer 18.

oordeelt daarbij na analyse dat enkel de rechtsgrond algemeen belang kan worden gehanteerd voor de desbetreffende verwerkingen. In randnummer 75 werd geoordeeld dat zowel de ruwe audiobestanden als de stemafdrukken onvermijdelijk bijzondere categorieën van persoonsgegevens bevatten. Het Hof van Justitie heeft reeds eerder beslist dat in geval van een verwerking van persoonsgegevens die betrekking kan hebben op zowel gevoelige gegevens in de zin van artikel 9.1 van de AVG als niet-gevoelige gegevens en indien deze gegevens niet gescheiden kunnen worden, *“de verwerking van de hele gegevensverzameling moet worden geacht verboden te zijn in de zin van artikel 9, lid 1, AVG, aangezien al die gegevens bij elkaar ten minste één gevoelig gegeven bevatten [...]”*⁷⁴. De verwerkingsverantwoordelijke dient dus tevens aan te tonen dat één van de uitzonderingsgronden op het principiële verwerkingsverbod voor dit type van persoonsgegevens, opgesomd in artikel 9.2 van de AVG, toepassing vindt.

100. Zoals de Geschillenkamer reeds eerder stelde⁷⁵, dient een verwerking van de bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG gebaseerd te zijn op artikel 9.2 van de AVG in samenhang gelezen met artikel 6.1 van de AVG. Zulks wordt bevestigd in overweging 51 van de AVG, dat met betrekking tot de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens stelt dat *“naast de specifieke voorschriften voor die verwerking de algemene beginselen en andere regels van deze verordening [dienen] te worden toegepast, met name wat betreft de voorwaarde voor rechtmatige verwerking”* en in het META-arrest⁷⁶.
101. Zowel de klager als de Inspectiedienst suggereren dat de verwerking kan worden gebaseerd op grond van artikel 6.1.a van de AVG (toestemming). De Geschillenkamer oordeelt dat de toestemming in deze context niet vrij kan gegeven worden. Er bestaat immers een duidelijke wanverhouding tussen de verwerkingsverantwoordelijke als overheid en de passanten in haar stad. Er is evenmin een realistisch alternatief gezien het een relatief grote projectzone in een drukke stad betreft. Indien een persoon geen toestemming zou geven, betekent dit in de praktijk dat hij of zij deze publieke ruimte niet meer zou kunnen betreden.
102. Opdat een verwerkingsverantwoordelijke zich op artikel 6.1.e) van de AVG zou kunnen beroepen om persoonsgegevens te verwerken, moet deze verwerking noodzakelijk zijn voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen. De verwerking moet in deze gevallen altijd een grondslag hebben in het recht

⁷⁴ HvJEU, Arrest van 4 juli 2023, Meta Platforms Inc. t, Bundeskartellamt, C-252/21, EU:C:2023:537, randnummer 89.

⁷⁵ Zie o.a. Beslissing van de Geschillenkamer 76/2021 van 9 juli 2021, randnummer 33.

⁷⁶ HvJEU, Arrest van 4 juli 2023, Meta Platforms Inc. t, Bundeskartellamt, C-252/21, EU:C:2023:537, randnummer 90. Zie ook hieromtrent EDPB Richtsnoeren 3/2019 inzake de verwerking van persoonsgegevens door middel van videoapparatuur, versie 2.0 van 29 januari 2020, randnummer 68.

van de Europese Unie of dat van de betreffende lidstaat, waarin ook het doel van de verwerking moet neergeschreven staan.

103. Krachtens artikel 6.3 en overweging 45 van de AVG moet een verwerking op grond van artikel 6.1.e) van de AVG met andere woorden aan de volgende voorwaarden voldoen:

- De verwerkingsverantwoordelijke moet belast zijn met de vervulling van een opdracht van algemeen belang of een opdracht die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag op grond van een rechtsgrondslag, ongeacht of die in het recht van de Europese Unie dan wel in het recht van de lidstaten is vervat;
- De doeleinden van de verwerking worden in de rechtsgrond vastgelegd of moeten noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de opdracht van algemeen belang of de uitoefening van het openbaar gezag.

Er moet bijgevolg eerst worden nagegaan of in het geval van het innovatieproject aan deze voorwaarden is voldaan.

104. Volgens artikel 2 van het decreet over het lokaal bestuur⁷⁷ kunnen gemeenten bevoegdheden uitoefenen die hen door een wet of een decreet zijn toevertrouwd. Artikel 135, §2 van de Gemeentewet vertrouwt een gemeente de bevoegdheid toe om te voorzien in een goede politie. Meer in het bijzonder wijst de verweerder aan de Inspectiedienst op de bevoegdheden uit artikel 135, §2, 2°, 3° en 7° van de Gemeentewet⁷⁸. De doeleinden van de verwerking zijn volgens deze bepalingen

2°: het tegengaan van inbreuken op de openbare rust,

3°: het handhaven van de orde op plaatsen waar veel mensen samenkomen en

7°: het tegengaan van alle vormen van openbare overlast.

De Geschillenkamer oordeelt dat de aangehaalde rechtsgrond aan de voorwaarden van artikel 6.3 van de AVG voldoet.

105. Naast de verplichte voorwaarden van artikel 6.3 van de AVG, bepaalt ditzelfde artikel eveneens dat bijkomende elementen ‘kunnen’ worden bepaald in de rechtsnorm: *“Die rechtsgrond kan specifieke bepalingen bevatten om de toepassing van de regels van deze verordening aan te passen, met inbegrip van de algemene voorwaarden inzake rechtmatigheid van verwerking door de verwerkingsverantwoordelijke; de types verwerkte gegevens; de betrokkenen; de entiteiten waaraan en de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt; de doelbinding; de opslagperioden; en de verwerkingsactiviteiten en - procedures [...]”*.

⁷⁷ Zie voetnoot 31.

⁷⁸ Bijlage aan stuk 67, 20220927_antwoord GBA_studentsbuurt (003), p. 4.

106. De Geschillenkamer wijst er in dit verband op dat overeenkomstig voormeld artikel 6.3 van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 22 van de Grondwet en in het licht van de artikelen 7 en 8 van het Europees Grondrechtenhandvest, een wetgevende norm de essentiële kenmerken van een gegevensverwerking moet vastleggen die noodzakelijk is voor de uitvoering van een taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is toevertrouwd. De Geschillenkamer benadrukt dat de betrokken verwerking dient te worden omkaderd door een norm die voldoende duidelijk en nauwkeurig is waarvan de toepassing voor de betrokken personen voorzienbaar is. Overeenkomstig artikel 6.3 van de AVG dienen de precieze doeleinde(n) van de verwerking in de wettelijke norm zelf te worden opgenomen. Verder dienen de volgende elementen voorzienbaar te zijn:

- de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n),
- de categorieën verwerkte gegevens, met dien verstande dat deze in overeenstemming moeten zijn met artikel 5.1 van de AVG, "toereikend, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor ze worden verwerkt",
- de categorieën betrokkenen van wie de gegevens zullen worden verwerkt,
- de bewaartermijn van de gegevens,
- de ontvangers of categorieën ontvangers aan wie hun gegevens worden meegedeeld,
- de omstandigheden waarin en de redenen waarvoor ze zullen worden meegedeeld en
- de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot en met 22 en 34 van de AVG.

107. De Geschillenkamer stelt vast dat de wetgever voor de betreffende artikelen, en dus voor de nagestreefde doelstellingen, heeft nagelaten deze essentiële kenmerken van de verwerking van persoonsgegevens te bepalen.

108. De verweerder wijst in haar conclusie op 'alle initiatieven' die zij kan nemen in het kader van de aangelegenheden van gemeentelijk belang van artikel 2, §2 van het decreet over het lokaal bestuur.⁷⁹ Artikel 119 van de Gemeentewet⁸⁰ geeft de verweerder hiervoor het

⁷⁹ Stuk 124, conclusie van dupliek van de verweerder, randnummer 36.

⁸⁰ Artikel 119 Gemeentewet: "De gemeenteraad maakt de gemeentelijke reglementen van inwendig bestuur en de gemeentelijke politieverordeningen, [...]"

Deze reglementen en verordeningen mogen niet in strijd zijn met de wetten, de decreten, de ordonnanties, de reglementen en de besluiten van de Staat, de Gewesten, de Gemeenschappen, de Gemeenschapscommissies, de provincieraad en de bestendige deputatie van de provincieraad. [...]"

middel van de politieverordeningen. Nergens in haar conclusies verwijst de verweerder echter naar enige politieverordening die bepalingen bevat in verband met de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het innovatieproject. De Geschillenkamer oordeelt om die reden dat de verwerking van persoonsgegevens binnen het innovatieproject niet kan worden gecatalogeerd als een initiatief in het kader van een aangelegenheid van gemeentelijk belang op basis van een politieverordening.

109. De Geschillenkamer heeft er al op gewezen dat taken van algemeen belang of openbaar gezag waarmee verwerkingsverantwoordelijken zijn belast, dikwijls niet gebaseerd zijn op nauwkeurig omschreven verplichtingen of wetgevende normen, die de essentiële kenmerken van de gegevensverwerking vastleggen.⁸¹ Veeleer vinden verwerkingen plaats op basis van een meer algemene machtiging om te handelen, zoals voor de vervulling van een taak die noodzakelijk is. Dit leidt ertoe dat de desbetreffende wettelijke basis in de praktijk veelal geen concreet omschreven bepalingen bevat omtrent de noodzakelijke gegevensverwerkingen. Verwerkingsverantwoordelijken die op basis van dergelijke wettelijke grondslag beroep willen doen op artikel 6.1.e) van de AVG moeten dan zelf een afweging maken tussen de noodzakelijkheid van de verwerking voor de taak van algemeen belang en de belangen van de betrokkenen.
110. Het Hof van Justitie heeft zich in het arrest Huber⁸² uitgesproken over deze voorwaarde van noodzakelijkheid:

“Gelet op het doel, een gelijkwaardige bescherming te bieden in alle lidstaten, kan het begrip noodzakelijkheid zoals dit naar voren komt uit artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46, dat een nauwkeurige afbakening wil geven voor een van de gevallen waarin de verwerking van persoonsgegevens geoorloofd is, dus niet een inhoud hebben die verschilt van lidstaat tot lidstaat. Het gaat bijgevolg om een autonoom begrip van het gemeenschapsrecht, dat moet worden uitgelegd op een wijze die volledig beantwoordt aan het doel van de richtlijn zoals omschreven in artikel 1, lid 1.”⁸³

Deze met betrekking tot artikel 7, e), van Richtlijn 95/46/EG geformuleerde rechtspraak blijft tot op vandaag relevant. Artikel 6, lid 1, van de AVG neemt immers de bewoordingen van artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG over.

111. Het Hof van Justitie heeft in het arrest Schecke⁸⁴ verduidelijkt dat, als er realistische en minder ingrijpende alternatieven zijn, de behandeling niet noodzakelijk is.

⁸¹ Zie o.a. beslissing van de Geschillenkamer 149/2022 van 18 oktober 2022 en beslissing van de Geschillenkamer 124/2021 van 10 november 2021.

⁸² HvJEU, Arrest van 16 december 2008, Heinz Huber t. Bundesrepublik Deutschland, C-524/06, EU:C:2008:724.

⁸³ Ibid, randnummer 52.

⁸⁴ HvJEU, Arrest van 9 november 2010, Volker & Markus Schecke GbR en Hartmut Eifert t. Land Hessen, samengevoegde zaken C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, randnummer 86.

112. De Geschillenkamer dient dus te beoordelen of het verwerken van de ruwe audiobestanden en de stemafdrukken noodzakelijk waren voor het tegengaan van inbreuken op de openbare rust, het handhaven van de orde op plaatsen waar veel mensen samenkomen en het tegengaan van alle vormen van openbare overlast uit artikel 135, §2 van de Gemeentewet. Hiervoor zal de Geschillenkamer beoordelen of de verwerking van persoonsgegevens binnen het innovatieproject evenredig is aan het legitieme doel en of er geen andere, minder ingrijpende alternatieven zijn.
113. De verweerder duidt in haar conclusies op het belang van een goede nachtrust en het wetenschappelijk onderzoek daarrond. Zij wijst er op dat om deze reden nachtlawaai strafbaar is volgens de Belgische strafwet. De preventie van het geviseerde nachtlawaai in dit innovatieproject zou bijdragen aan een goede nachtrust. De Geschillenkamer stelt vast dat de Inspectiedienst in haar onderzoek naar de toepassing van een zwaarwegend algemeen belang dit belang aan de basis niet weerlegt, maar zich wel de vraag stelt waarom dit belang niet is opgenomen in het algemeen beleidskader inzake geluidshinder van de verweerder: *“Gelet op bovenstaande overwegingen paste het litigieuze proefproject kennelijk niet in het eigen beleidskader van de stad inzake de bestrijding van geluidshinder en omgevingslawaai en kon het gezien de aard van het project ten opzichte van de in dit beleid vastgestelde prioritaire problemen van stedelijke geluidshinder en omgevingslawaai niet significant bijdragen aan de bestrijding van deze problemen.”*⁸⁵
114. De Geschillenkamer is het niet eens met deze overweging van de Inspectiedienst en volgt de verweerder in zoverre dat het project het objectieve belang dient van het bestrijden van alle nachtlawaai ten voordele van de nachtrust van de inwoners van de stad. Ook de klager erkent de behoefte van het bestrijden van alle nachtlawaai in de stad in het kader van een goede nachtrust.
- De Geschillenkamer oordeelt dat het innovatieproject voldoet aan een dwingende maatschappelijke behoefte en dus aan de belangen van betrokkenen.
115. Het innovatieproject moet tevens doeltreffend zijn voor het ingeroepen algemeen belang, of met de woorden van artikel 52.1 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, het moet *“daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang”*. De Geschillenkamer stelt in de eerste plaats vast dat het effectief tegengaan van inbreuken op de openbare rust, het handhaven van de orde op plaatsen waar veel mensen samenkomen en het tegengaan van alle vormen van openbare overlast in het innovatieproject worden beoogd door de nudgingtechnieken die worden ingezet.
- Het doel is de personen die overlast veroorzaken op het moment zelf op een zachte manier aan te zetten tot ‘minder storend’ gedrag zonder effectief met andere middelen te moeten

⁸⁵ Stuk 83, Verslag van het Onderzoek, p. 130.

ingrijpen. De doeltreffendheid van deze nudgingtechnieken was echter nog niet duidelijk, wat de Geschillenkamer vaststelt op basis van:

- het voorwerp van de opdracht zoals beschreven in het gunningsverslag: *“[tweede belanghebbende]-onderzoekstraject waarin geluidsoverlast binnen de Studentenwijk op een objectieve (dmv geluidssensoren) en subjectieve (dmv burgermeldingen) wordt gemeten (sic) en met elkaar gecorreleerd om vervolgens de impact van (technologische) ingrepen of nudging technieken te beoordelen op hun (positieve) impact op dit type van overlast.”*⁸⁶ (nadruk door de Geschillenkamer)
- de projectbeschrijving uit het BAFO waarin de voorlaatste stap de nudgingtechnieken betreft en die eindigt met het “onderzoek effectiviteit nudges”, daarna de “rapportage effectiviteit nudges” en tenslotte de “presentatie rapport effectiviteit nudges”.⁸⁷ Daarna wordt de installatie afgebroken.
- de communicatie van de verweerder naar de bewoners om het project bekend te maken, waarin te lezen staat: *“Tegelijkertijd testen we manieren om met technologie het nachtlawaai te voorkomen of toch minstens te verminderen. [...] In juli 2022 evalueren we de resultaten en communiceren we ze naar de deelnemers. Ingrepen die goede resultaten opleveren, zullen we bij de start van het nieuwe academiejaar herhalen en indien mogelijk uitbreiden naar andere buurten.”*⁸⁸
- de samenwerking binnen het project met een derde partij, die instond “voor het ontwerpen en onderzoeken van slimme nudges”⁸⁹.
- de uitwisselingen tussen de verwerker en deze derde partij tijdens het project⁹⁰, waarin onder andere te lezen valt:

“In de Lange Brilstraat lijkt het lagere aantal meldingen inderdaad aan te houden: [al] is het natuurlijk niet met zekerheid te zeggen wat hier de reden voor is. Ofwel dat de nudging dat veroorzaakt heeft, ofwel dat men meldingsmoe is, ofwel een hele andere verklaring.”

“de meldingen zijn over het algemeen sterk afgenomen, dus ik weet niet of dit volledig aan de nudging toe te schrijven is helaas.”

Daarenboven stelt de Geschillenkamer vast in de werkplanning van het BAFO⁹¹ dat de nudging slechts 2 maal voor een korte periode werd voorzien gedurende de gehele

⁸⁶ Bijlage aan stuk 42, 07-A002153_Gunningsverslag_vFAST_Geluidsoverlast voorkomen door innovatie, p. 1.

⁸⁷ Bijlage aan stuk 38: Offertes: Offerte A002153_nr3 Geluidsoverlast voorkomen door Y_1, p. 24.

⁸⁸ Bijlage aan stuk 38, 006 – Bewonersbrief 1^e – 18435886_Buurtgebruik_A4_brief_v6_HiRes, p. 1.

⁸⁹ Bijlage aan stuk 38: Offertes: Offerte A002153_nr3 Geluidsoverlast voorkomen door Y_1, p. 23

⁹⁰ Bijlage aan stuk 50, Bijlage deel I, vraag 16 – Mailwisseling – Opvallende resultaten nudging periodes 1 en 2.

⁹¹ Bijlage aan stuk 38: Offertes: Offerte A002153_nr3 Geluidsoverlast voorkomen door Y_1, p. 24.

projectduur. Het project duurde in totaal 40 weken en er werden enkel nudges gestuurd tijdens 8 van deze 40 weken.

116. De Geschillenkamer oordeelt dat de doeltreffendheid van de nudging voor de aangehaalde doelstellingen niet *a priori* kon worden aangetoond gezien het innovatieproject een proefproject betrof. De Geschillenkamer erkent dat het opzetten van dergelijke proefprojecten (waarvan het resultaat niet op voorhand gekend is) noodzakelijk kan zijn om bijvoorbeeld geluidshinder met technologische middelen proberen tegen te gaan. Alhoewel het positieve resultaat van de nudging dus (nog) niet objectief en op voorhand kon worden bevestigd, oordeelt de Geschillenkamer dat de verwerking van de persoonsgegevens in dit innovatieproject noodzakelijk kan zijn om de nudging mogelijk te maken en de doeltreffendheid van de nudging te kunnen testen.
117. Artikel 6.3 van de AVG stelt dat “*het lidstatelijk recht [...] evenredig [moet] zijn met het nagestreefde gerechtvaardigde doel*”. Met andere woorden, er moet worden aangetoond dat het nudgen door middel van het verwerken van persoonsgegevens proportioneel is ten opzichte van het verzekeren van de openbare rust. In dit kadert wijst de Geschillenkamer erop dat zij in haar beoordeling rekening houdt met het feit dat het een proefproject betreft, dat de verwerking beperkt is in de tijd en dat de uiteindelijke intentie erin bestaat om tot een doeltreffende preventie van nachtlawaai te komen via een minimale verwerking van persoonsgegevens ‘on edge’⁹².
118. In die omstandigheden oordeelt de Geschillenkamer dat het verwerken van ruwe audiobestanden, , evenredig is met het zoeken naar oplossingen om de nachtrust van de buurtbewoners te kunnen garanderen, voor zover aan alle principes van de verwerking van persoonsgegevens is voldaan. In ieder geval moet worden vermeden dat er gegevens van de bijzondere categorie van persoonsgegevens in deze bestanden voorkomen.
- De Geschillenkamer oordeelt eveneens dat het verwerken van de MEL-spectrogrammen, waarin stemafdrukken kunnen voorkomen en voor zover vermeden wordt dat er gegevens van de bijzondere categorie van persoonsgegevens in voorkomen, evenredig is met het zoeken naar oplossingen om de nachtrust te kunnen garanderen, voor zover dat aan alle principes van de verwerking van persoonsgegevens is voldaan.
119. Vervolgens onderzoekt de Geschillenkamer het bestaan van eventuele andere en minder ingrijpende alternatieven om de doelstellingen van artikel 135 §2 van de Gemeentewet te verwezenlijken. De Geschillenkamer stelt vast dat de invoering van artikel 135 §2 van de Gemeentewet dateert van 1989 en dat de toevoeging van artikel 135 §2, 7° dateert van

⁹² Een verwerking ‘on edge’ in dit project is het opslaan en verwerken van de opnamegegevens op de sensor zelf, zodat enkel het resultaat van de verwerking moet worden verzonden naar de servercluster. De persoonsgegevens worden binnen de (mili)seconde gecapteerd, verwerkt en geïnterpreteerd op de sensor en enkel de geluidsklasse wordt verzonden naar de server. Dit zou betekenen dat de opnames zelf minder dan een seconde aanwezig zouden zijn op de sensor en daarna verwijderd zouden zijn.

1999. De technologie stond op het moment van de totstandkoming van deze wet dus niet zo ver als ze nu staat. De Geschillenkamer erkent dat dit innovatieproject kadert in het zoeken naar alternatieven om nachtlawaai aan te pakken, waarbij tijdens de testperiode beperkt persoonsgegevens kunnen verwerkt worden, met de bedoeling deze verwerking van persoonsgegevens op termijn tot een absoluut minimum te beperken. In dat kader neemt de Geschillenkamer de intentie om de verwerkingen van de persoonsgegevens na het proefproject ‘on edge’ te verwezenlijken mee in rekening: *“Om gebruik in real-time mogelijk te maken zullen we bekijken in welke mate het classificatiemodel kan aangepast worden om het kleiner en performanter te maken, indien mogelijk tot op het punt dat het kan uitgevoerd worden op het sensor device computing board zelf.”*⁹³ Het alternatief dat door de Inspectiedienst werd voorgesteld en dat gebaseerd is op een loutere meting van de geluidssterkte, betreft geen voldoende effectief alternatief gezien dit alternatief geen rekening houdt met de geluidsklassen, genoemd in randnummer 26 van deze beslissing.

120. Samenvattend oordeelt de Geschillenkamer dat de verwerking van persoonsgegevens in het innovatieproject gebaseerd zou kunnen worden op het algemeen belang van artikel 6.1.e van de AVG zoals opgenomen in artikel 135 §2 van de Gemeentewet. Dit geldt zowel voor de training van het AI-model als voor het real-time gebruik van de modellen om de geschikte nudging te activeren. Indien de kwaliteit en de duur van de ruwe audiobestanden laag was gehouden, zou gebruik van de rechtsgrond in art. 6.1.e AVG op zich voldoende zijn geweest om de rechtmatigheid van de verwerking te verzekeren. De technische analyse van de Inspectiedienst toonde immers aan dat het technisch mogelijk is om de duur en de kwaliteit van de audio te verlagen, zodat er wel nog geluid, maar geen verstaanbare stemmen (verstaanbare stemmen waarvan het onvermijdelijk is dat ze ook gevoelige persoonsgegevens in de zin van art. 9.1 AVG bevatten) meer gecaptreed worden. De Geschillenkamer stel ook vast dat het niet nodig is om verstaanbare gesprekken te verwerken om een AI-model – dat alleen een onderscheid moet maken tussen de klassen beschreven onder randnummer 26 - te trainen en te gebruiken. Dus een kwaliteitsverlaging van de audio was waarschijnlijk wel compatibel geweest met het behalen van de doelen van het proefproject.
121. Aangezien er in het innovatieproject wel ruwe audiobestanden werden verwerkt met een dergelijke hoge kwaliteit dat ze verstaanbare stemgeluiden kunnen bevatten waarvan onvermijdelijk is dat ze gesprekken capteren die gevoelige persoonsgegevens bevatten in de zin van art. 9.1 AVG en waardoor er dus wel bijzondere categorieën van persoonsgegevens worden verwerkt en aangezien de stemafdrukken kunnen worden teruggezet naar de ruwe audiobestanden, geldt voor deze persoonsgegevens op grond van artikel 9.1 AVG een principieel verwerkingsverbod, tenzij de verwerking is gebaseerd op

⁹³ Bijlage aan stuk 38: Offertes: Offerte A002153_nr3 Geluidsoverlast voorkomen door Y_1, p. 9.

een rechtsgrond uit artikel 9.2 van de AVG. Na analyse stelt de Geschillenkamer vast dat in het kader van dit innovatieproject enkel artikel 9.2.g en 9.2.i van de AVG in aanmerking zouden kunnen komen om de ruwe audiobestanden te verwerken.

122. Wat betreft artikel 9.2.g van de AVG: op basis van deze rechtsgrond zouden de ruwe audiobestanden kunnen worden verwerkt op basis van redenen van zwaarwegend algemeen belang. De Geschillenkamer wijst erop dat, teneinde zich rechtsgeldig te kunnen beroepen op de uitzonderingsgrond op het verwerkingsverbod van bijzondere categorieën van persoonsgegevens vervat in artikel 9.2.g van de AVG, de verwerkingsverantwoordelijke dient aan te tonen dat:

(i) een *reden van zwaarwegend algemeen belang* voorhanden is;

(ii) een grond voorhanden is in het *Unierecht of het lidstatelijk recht* voor de litigieuze verwerking, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene; en

(iii) de litigieuze verwerking *noodzakelijk* is in het kader van voormelde reden van zwaarwegend algemeen belang.

123. Wat betreft het eerste constitutieve element van artikel 9.2.g van de AVG, met name het bestaan van een “zwaarwegend algemeen belang”, trekt de Inspectiedienst in zijn verslag van het onderzoek in twijfel dat zulk belang *in casu* voorhanden is. Zij wijst hiervoor op de afwezigheid van nachtlawaai van menselijke bronnen in het eigen beleidskader van de verweerder.

124. In dat kader verwijst de Geschillenkamer naar de Europese richtlijn betreffende de evaluatie en beheersing van omgevingslawaai⁹⁴, dat in overweging 1 stelt: “*In het kader van het beleid van de Gemeenschap dient een hoog niveau van bescherming van de gezondheid en het milieu te worden bereikt en één van de na te streven doelstellingen is de bescherming tegen geluidshinder.*” Overweging 7 van diezelfde richtlijn wijst op de nood van het verzamelen en vergelijken van gegevens omtrent geluidshinder om tot een hoger niveau van milieubescherming en bescherming van de gezondheid te komen. Alhoewel de hier aangehaalde Europese richtlijn niet van toepassing is op de geluidsoverlast, veroorzaakt door menselijke bronnen, oordeelt de Geschillenkamer echter, naar analogie met deze richtlijn, dat de specificiteit van de zone van het innovatieproject, met name een drukke uitgangsbuurt waarin nachtlawaai op basis van menselijke stemmen een probleem

⁹⁴ Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai.

kan zijn, wel degelijk een zwaarwegend algemeen belang is voor de betrokkenen die leven in de zone van het innovatieproject en dus voor de stad.

125. Het tweede constitutieve element betreft het bestaan van een rechtsgrond in “het Unierecht of het lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene”.
126. De Geschillenkamer oordeelt dat de wet waarnaar de verweerder verwijst als basis voor het nastreven van het algemeen belang, namelijk artikel 135 §2 van de Gemeentewet, niet kan worden beschouwd als een wet met voldoende kwalitatieve criteria zoals vastgesteld in de rechtspraak van het Hof van Justitie. Het Hof van Justitie bepaalde immers in het arrest *Privacy International*⁹⁵ dat de betrokken wetgeving duidelijke en precieze regels dient te bevatten “over de reikwijdte en de toepassing van de betrokken maatregel, zodat degenen van wie de persoonsgegevens aan de orde zijn, over voldoende waarborgen beschikken dat die gegevens doeltreffend worden beschermd tegen het risico van misbruik”⁹⁶. Het Hof van Justitie voegt hieraan toe: “Die regeling moet wettelijk verbindend zijn naar intern recht en in het bijzonder aangeven in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een maatregel die voorziet in de verwerking van dergelijke gegevens kan worden genomen, en aldus waarborgen dat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt. (...) Deze overwegingen gelden in het bijzonder wanneer het gaat om de bescherming van een bijzondere categorie persoonsgegevens, te weten gevoelige gegevens”⁹⁷ (onderlijning door de Geschillenkamer).
127. Het derde constitutieve element van artikel 9.2.g van de AVG betreft de naleving van het noodzakelijkheidsbeginsel in het kader van het innovatieproject. De Geschillenkamer heeft reeds geoordeeld dat het verwerken van persoonsgegevens noodzakelijk is om het algemeen belang vervat in artikel 135 §2 van de Gemeentewet na te streven. Nergens wordt echter door de verweerder aangetoond dat het opnemen van verstaanbare stemmen en gesprekken, waarvan onvermijdelijk is dat ze gevoelige persoonsgegevens bevatten in de zin van art. 9.1 AVG, noodzakelijk is om deze doelstelling te halen. Daarenboven en zoals hierboven reeds vermeld⁹⁸ toonde de technische analyse van de Inspectiedienst aan dat het technisch mogelijk is om de kwaliteit en de duur van de audio te verlagen, zodat er wel nog geluid, maar geen verstaanbare stemmen meer herkend

⁹⁵ HvJEU, Arrest van 6 oktober 2020, *Privacy International*, C-623/17, EU:C:2020:790.

⁹⁶ *Ibid*, randnummer 68.

⁹⁷ *Ibid*.

⁹⁸ Zie hiervoor randnummer 41.

zouden kunnen worden.⁹⁹ De Geschillenkamer stel ook vast dat het niet nodig is om verstaanbare gesprekken te verwerken om een AI-model – dat alleen een onderscheid moet maken tussen de klassen beschreven onder randnummer 26 - te trainen en te gebruiken. De Geschillenkamer oordeelt dat het verstaanbaar opnemen van gesprekken, die deel uitmaken van de ruwe audiobestanden, dus niet noodzakelijk is om het doel van het innovatieproject te behalen.

128. Aangezien twee van de drie constitutieve elementen van het zwaarwegend algemeen belang zoals opgenomen in artikel 9.2.g van de AVG niet van toepassing zijn op de verwerking van ruwe audiobestanden in het innovatieproject, oordeelt de Geschillenkamer dat deze verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens niet kan steunen op het zwaarwegend algemeen belang.
129. Op grond van artikel 9.2.i van de AVG zouden de ruwe audiobestanden mogelijkermijns kunnen worden verwerkt op basis van een algemeen belang op het gebied van de volksgezondheid. De Geschillenkamer stelt vast dat de beperking van geluidsoverlast mede wordt ingegeven door doelstellingen van volksgezondheid.
130. Ook deze uitzondering van het verwerkingsverbod op bijzondere categorieën van persoonsgegevens vereist een basis in Unierecht of lidstatelijk recht waarin passende en specifieke maatregelen zijn opgenomen ter bescherming van de rechten en vrijheden van de betrokkene. Net zoals bij de analyse van het zwaarwegend algemeen belang als bedoeld van artikel 9.2.g van de AVG, oordeelt de Geschillenkamer dat de rechtsgrond in artikel 135 §2 van de Gemeentewet geen waarborgen bevat en dus te ruim is om gebruikt te worden als uitzonderingsgrond voor het verwerken van de ruwe audiobestanden op basis van het algemeen belang op het gebied van volksgezondheid.

Conclusie

131. De Geschillenkamer oordeelt dat de verweerder een inbreuk heeft gepleegd tegen het verwerkingsverbod van artikel 9.1 van de AVG aangezien zij zich niet op een rechtsgrond van artikel 9.2 van de AVG kon baseren om de bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de ruwe audiobestanden en de stemafdrukken te verwerken.
132. Indien echter de verweerder er in geslaagd zou zijn de opnameduur en de audiokwaliteit van de ruwe audiobestanden te verlagen zodat gesprekken niet verstaanbaar konden worden opgenomen, dan zouden geen bijzondere categorieën van persoonsgegevens verwerkt worden.
133. In dat geval kon de verwerking van persoonsgegevens in het innovatieproject gebaseerd worden op het algemeen belang (art. 6.1.e AVG) dat vervat zit in artikel 135 §2 van de

⁹⁹ Stuk 55, Analyse antwoord van [verwerker], p. 24.

Gemeentewet. In deze analyse wijst de Geschillenkamer expliciet op de grenzen van het innovatieproject, zijnde in een beperkte zone waar nachtlawaai van menselijke oorsprong relevant is, voor een beperkte duur en met de bedoeling na het proefproject de eventuele verwerking van persoonsgegevens te minimaliseren door deze verwerking ‘on edge’ te realiseren. De Geschillenkamer wijst er eveneens op dat het duidelijker zou zijn voor de betrokkenen indien de essentiële elementen voor de verwerking van persoonsgegevens onder dit artikel zouden bepaald zijn, zoals voorzien in de AVG.

II.6. Recht van bezwaar

134. In de uitwisseling tussen de klager en de verweerder op 11 mei 2022 stelde de eerste: *“Ik wandel graag rond als een vrij burger die praat op straat zonder dat dit wordt opgenomen.”*¹⁰⁰ Op basis van deze uitwisseling leidt de Geschillenkamer af dat de klager mogelijk bezwaar maakte tegen de verwerking van zijn persoonsgegevens in het innovatieproject. Uit de conclusies is echter nergens af te leiden dat de klager effectief bezwaar heeft gemaakt tegen de verwerking, noch is de klager terug gekomen op dit recht van bezwaar, waardoor de Geschillenkamer de mogelijke inbreuk op het recht van bezwaar niet zal behandelen in deze beslissing.

II.7. Transparantie

135. De Inspectiedienst kwam tot de conclusie dat de verweerder enerzijds onvolledig en anderzijds misleidend communiceerde over de verwerking van persoonsgegevens binnen het innovatieproject. De informatieborden in de publieke ruimte voldeden daarbij volgens de Inspectiedienst evenmin aan de voorwaarden van toegankelijkheid.
136. De verweerder nam geen standpunt in aangaande de inbreuken op de transparantieverplichtingen.

Beoordeling van de Geschillenkamer

137. De Geschillenkamer stelt samen met de Inspectiedienst de volgende inbreuken vast aangaande de transparantieverplichtingen van de verweerder:
- Een inbreuk op artikel 13.1.c) van de AVG vanwege het niet vermelden van de rechtsgrond in de privacyverklaring.

¹⁰⁰ Bijlage 3 van stuk 2, bemiddeling, p. 1.

- Een inbreuk op artikel 13.1.e) van de AVG vanwege het niet vermelden van de drie subverwerkers in het innovatieproject als ontvangers van persoonsgegevens.
- Een inbreuk op artikel 13.1.f) van de AVG vanwege het niet vermelden van de nodige informatie aangaande de doorgifte van de persoonsgegevens aan een subverwerker die is gevestigd in een derde land buiten de EER.
- Een inbreuk op artikel 13.2.b) van de AVG vanwege het ontbreken in de privacyverklaring van bepaalde rechten van betrokkenen, met name het recht op beperking van de verwerking van artikel 18 van de AVG, het recht op overdraagbaarheid van gegevens van artikel 20 van de AVG en het recht van bezwaar van artikel 21 van de AVG.

138. Aangaande de bewaartermijnen stelt de Geschillenkamer samen met de Inspectiedienst een inbreuk vast op artikel 13.2.a) van de AVG gezien deze enkel beperkt zijn tot ‘de duur van het project’. In dat kader wijst de Geschillenkamer ook op de verwerkersovereenkomst tussen de verweerder en de verwerker waarin in artikel 3.3 wordt overeengekomen alle persoonsgegevens bij beëindiging van de verwerkersovereenkomst over te dragen aan de verweerder en te vernietigen bij de verwerker, “*tenzij opslag van de Persoonsgegevens Unierechtelijk of lidstaatrechtelijk is verplicht.*”¹⁰¹. De Geschillenkamer stelt vast dat de bewaartermijnen van de persoonsgegevens of de criteria ter bepaling van die termijn, met andere woorden de relevante unierechtelijk of lidstaatrechtelijk grond, niet zijn opgenomen in de privacyverklaring. Daarenboven stelt de Geschillenkamer zich ook vragen bij de effectiviteit van het artikel 3.3 van de verwerkingsovereenkomst, aangezien de verwerker van oordeel was dat de ruwe audiobestanden en de stemafdrukken geen persoonsgegevens betroffen. Ook in de GEB wordt hierover geen duidelijkheid gecreëerd, aangezien hier enkel maatregelen werden getroffen aangaande de ruwe data op de geluidssensor. Nergens is er enige sprake van het verwerken, laat staan van het verwijderen of de bewaartermijnen van de stemafdrukken.

Conclusie

139. Gezien het voorgaande stelt de Geschillenkamer een inbreuk vast op het transparantiebeginsel van artikel 5.1.a) *juncto* artikel 12.1, artikel 13.1 en artikel 13.2 van de AVG.

¹⁰¹ Bijlage aan stuk 38, 007 – 2022_BBDMV_00009_Verwerkingsovereenkomst_Stad_Antwerpen_en_[verwerker], p. 6.

II.8. Gegevensbeschermingseffectbeoordeling

140. In de AVG wordt het concept GEB niet formeel gedefinieerd, maar artikel 35.7 van de AVG bepaalt de minimale inhoud van een GEB. Overweging 84 van de AVG verduidelijkt de betekenis en de rol van de GEB: *“Teneinde de naleving van deze verordening te verbeteren indien de verwerking waarschijnlijk gepaard gaat met hoge risico's in verband met de rechten en vrijheden van natuurlijke personen, dient de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker verantwoordelijk te zijn voor het verrichten van een GEB om met name de oorsprong, de aard, het specifieke karakter en de ernst van dat risico te evalueren.[...]”*
141. De Groep Gegevensbescherming Artikel 29, de voorloper van de EDPB, beschrijft de GEB als: *“een proces dat is bedoeld om de verwerking van persoonsgegevens te beschrijven, de noodzaak en evenredigheid ervan te beoordelen en de daaraan verbonden risico's voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen te helpen beheren door deze risico's in te schatten en maatregelen te bepalen om ze aan te pakken.”¹⁰²*
142. De Inspectiedienst heeft vastgesteld dat de verweerder een GEB beschouwde als een formaliteit, waardoor de uitgevoerde GEB inhoudelijk niet beantwoordde aan de vereisten van artikel 35.7 van de AVG.
143. De verweerder wijst op de foute invulling door de Inspectiedienst van het begrip 'formaliteit' en wijst hiervoor op de definitie van het woord in de Van Dale:

Een formaliteit werd hier geenszins opgevat als een banaliteit, iets van ondergeschikt belang, ... maar wél zoals ook blijkt uit de Van Dale woordenboek – als een (bij wet) voorgeschreven regel, een handeling die moet gebeuren volgens de regelgeving (en dus: zonder enige connotatie voor wat betreft het belang dat er aan deze handeling – al dan niet – zou gehecht moeten worden).¹⁰³

Beoordeling van de Geschillenkamer

144. De Geschillenkamer stelt op basis van het inspectieverslag¹⁰⁴ vast dat een GEB voor de verwerking van de ruwe audiogegevens en de stemafdrukken verplicht was op basis van artikel 35.3.b en 35.3.c van de AVG.

Artikel 35.4 van de AVG geeft de mogelijkheid aan de GBA om een GEB ook verplicht te maken voor soorten verwerkingen waarvan zij zelf acht dat er een groot risico bestaat. De GBA heeft een dergelijke lijst gepubliceerd in 2019. In deze lijst van de GBA is voor de

¹⁰² Groep Gegevensbescherming Artikel 29, Richtsnoeren voor gegevensbeschermingseffectbeoordelingen en bepaling of een verwerking “waarschijnlijk een hoog risico inhoudt” in de zin van Verordening 2016/679, 4 oktober 2017, p. 4.

¹⁰³ Stuk 124, conclusie van dupliek van de verweerder, randnummer 59.

¹⁰⁴ Stuk 83, Verslag van het Onderzoek, p. 195-206.

verwerkingen in het innovatieproject een GEB eveneens verplicht volgens punt 6) en punt 8).¹⁰⁵

In dit verband oordeelt de Geschillenkamer dat ook voor proefprojecten een GEB noodzakelijk is, al kan er dan wel in de risicoanalyse en de noodzakelijke technische en organisatorische maatregelen rekening worden gehouden met de grenzen van het proefproject.

145. Het hierboven reeds aangehaald richtsnoer van de Groep Gegevensbescherming Artikel 29 geeft een indicatie wanneer een GEB moet worden uitgevoerd:

“De Gegevensbeschermingseffectbeoordeling moet zo vroeg mogelijk bij het ontwerpen van de verwerking worden gestart, zelfs als sommige verwerkingen nog niet bekend zijn. Het bijwerken van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling gedurende het gehele levenscyclusproject zorgt ervoor dat rekening wordt gehouden met gegevensbescherming en privacy en stimuleert het creëren van oplossingen die de naleving bevorderen. [...]”

Het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling is een continu proces, niet een eenmalige oefening. (nadruk in originele tekst)¹⁰⁶

146. Het inspectieverslag toont aan dat reeds in 2017 door de verweerder werd nagedacht over smart cities, het gebruik van de stad als een ‘living lab’, de inzet van artificiële intelligentie en het extern delen of openstellen van verzamelde data. Ook de risico’s in verband met gegevensbescherming werden toen reeds erkend: *“Zo bevatten Internet of Things-data die gecapteerd worden op het openbaar domein vaak ook persoonlijke gegevens.”*¹⁰⁷
147. In de voorstel van de verweerder van 2019 aan de tweede belanghebbende in het kader van het verwerven van subsidies voor haar innovatieproject, werden gelijkaardige vaststellingen in verband met risico’s op gegevensbescherming gedaan: *“Met sensoren en camera’s capteren we verschillende data zoals geluid en beweging. Deze gegevens combineren we met andere omgevingsdata om een algoritme te schrijven dat de actuatoren bestuurt en zo ook gedrag stuurt.”*¹⁰⁸ De Inspectiedienst haalt in haar verslag ook een document van de verweerder aan van 2021, waarin te lezen staat: *“Vanuit onze*

¹⁰⁵ Beslissing van het Algemeen Secretariaat van de GBA nr. 01/2019 van 16 januari 2019, randnummer 6.

Punt 6: “wanneer er sprake is van een grootschalige verwerking van gegevens die gegenereerd worden door middel van toestellen met sensoren die via het internet of via een ander medium gegevens versturen en deze verwerking dient om de economische situatie, de gezondheid, de persoonlijke voorkeuren of interesses, betrouwbaarheid of gedrag, locatie of verplaatsingen van natuurlijke personen te analyseren of te voorspellen;

Punt 8: Wanneer er sprake is van grootschalige verwerkingen van persoonsgegevens waarbij op systematische wijze via geautomatiseerde verwerking gedrag van natuurlijke personen geobserveerd, verzameld, vastgelegd of beïnvloed wordt, inclusief voor advertentiedoeleinden.

¹⁰⁶ Groep Gegevensbescherming Artikel 29, Richtsnoeren voor gegevensbeschermingseffectbeoordelingen en bepaling of een verwerking “waarschijnlijk een hoog risico inhoudt” in de zin van Verordening 2016/679, 4 oktober 2017, p. 17-18.

¹⁰⁷ Stuk 83, Verslag van het Onderzoek, p. 202.

¹⁰⁸ Bijlage aan stuk 38, 004 – 20190923_Aanvraagformulier oproep 2019 City of Things 2019_FINAAL, p. 4.

werking is het essentieel dat we samenwerken met andere partners en overheden en gevoelige (persoonsgebonden) data kunnen delen op een vlotte en correcte manier.”¹⁰⁹

Op 25 februari 2022 adviseert de DPO van de stad dat een GEB moet uitgevoerd worden *“gezien de potentiële risico’s van het project”*.¹¹⁰ De verwerker verklaarde in het BAFO: *“We zullen meteen na de gunning van het project een DPIA opstarten.”*¹¹¹

148. De Geschillenkamer stelt vast dat de verweerder, tegen het advies van het geldende en reeds bestaande richtsnoer van 2019 in, tussen 2017 en februari 2022 geen enkel initiatief heeft genomen om een GEB op te starten, terwijl het reeds al die tijd duidelijk was dat er risico’s verbonden waren aan het project zoals het werd geïnitieerd. Daarenboven blijkt uit het BAFO van de verwerker dat deze laatste belast werd met het opstarten van de GEB, na de gunning van het contract.¹¹² Op 23 maart 2022 gunt de verweerder het innovatieproject aan de verwerker.¹¹³ Op 12 april 2022, zijnde 20 dagen na de gunning, geeft de DPO van de stad een positief advies op de GEB voor het innovatieproject.¹¹⁴
149. Aangaande de minimale elementen die een GEB moet bevatten volgens artikel 35.7 van de AVG stelt de Geschillenkamer samen met de Inspectiedienst¹¹⁵ vast dat:
- a. de beschrijving van de verwerking te vaag en onvolledig was, waardoor een inschatting en beoordeling van de aan de verwerking verbonden risico’s gebaseerd werd op onvolledige informatie,
 - b. de gebrekkige afbakening van de doeleinden van het innovatieproject een correcte analyse van de noodzakelijkheid en evenredigheid van de verwerking van de ruwe audiobestanden en stemafdrukken in de weg stond en dat de zeer summiere beoordeling van de noodzaak en de evenredigheid in de GEB hieraan niet kon verhelpen,
 - c. de stad geen methode inzake risicobeoordeling kon voorleggen en dat er geen risicoanalyse die naam waardig aantoonbaar werd uitgevoerd op het innovatieproject, dat echter wel zeer grote risico’s voor de fundamentele rechten en vrijheden van de bewoners en passanten bevatte,

¹⁰⁹ Stuk 83, Verslag van het Onderzoek, p. 203.

¹¹⁰ Bijlage aan stuk 38: 004 - 20220225_advies_DPO_Overlast_studentenbuurt, p. 2.

¹¹¹ Bijlage aan stuk 38: Offertes: Offerte A002153_nr3 Geluidsoverlast voorkomen door Y_1, vraag 7, p. 33.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Bijlage aan stuk 42, 07-A002153_Gunningsverslag_vFAST_Geluidsoverlast voorkomen door innovatie.

¹¹⁴ Bijlage aan stuk 38, 004 - 20220412 - Besluit_2022_BDPO_00005 DPIA Geluidsoverlast Studentenbuurt - Advies DPO - Goedkeuring.

¹¹⁵ Stuk 83, Verslag van het Onderzoek, p. 206-251.

- d. een correcte beoordeling van de toe te passen technische en organisatorische maatregelen niet mogelijk was.
150. De correcte definiëring van het begrip ‘formaliteit’ uit het Van Dale woordenboek, waarop de verweerder wijst in zijn conclusie, doet geen afbreuk aan deze vaststellingen. De Geschillenkamer stelt vast dat de verweerder geen andere argumenten aanbrengt om deze vaststellingen te weerleggen.

Conclusie

151. De Geschillenkamer oordeelt dat de verweerder een inbreuk heeft gepleegd tegen artikel 35.7 van de AVG vanwege ernstige tekortkomingen inzake de systematische beschrijving van de verwerkingen, de beoordeling van de noodzaak en evenredigheid van de verwerkingen, de beoordeling van de risico’s op de rechten en vrijheden van de betrokkenen en de beoogde maatregelen om deze risico’s aan te pakken.
152. De Geschillenkamer merkt daarbij op dat met een correcte en ernstige uitvoering van een GEB de verweerder de mogelijkheid zou hebben gehad om de risico’s van de verwerkingen te beoordelen waarna veel van de in deze beslissing beschreven inbreuken hadden kunnen worden vermeden. Het feit dat de verwerkingen werden uitgevoerd in het kader van een proefproject van relatief korte duur, kan evenwel worden meegenomen in de beoordeling van de risico’s en de bepaling van de noodzakelijke technische en organisatorische maatregelen.

II.9. Gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen

153. Aangaande de gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen (hierna ‘DPbDD’)¹¹⁶ zoals bepaald in artikel 25 van de AVG, stelt het EDPB-richtsnoer terzake: *“De kern van de bepaling is te zorgen voor een passende en doeltreffende gegevensbescherming, zowel door ontwerp als door standaardinstellingen, wat betekent dat verwerkingsverantwoordelijken moeten kunnen aantonen dat zij bij de verwerking over passende maatregelen en waarborgen beschikken om ervoor te zorgen dat de gegevensbeschermingsbeginselen en de rechten en vrijheden van betrokkenen doeltreffend zijn.”*¹¹⁷

De Inspectiedienst stelde verschillende inbreuken tegen de DPbDD vast, zowel inzake de ruwe audiobestanden als inzake de stemafdrukken. Het inspectieverslag verwees

¹¹⁶ DPbDD staat voor data protection by design and default, de vaak gebruikte Engelse afkorting voor gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen.

¹¹⁷ EDPB, Richtsnoeren 4/2019 inzake artikel 25: Gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen, versie 2.0, vastgesteld op 20 oktober 2020, randnummer 2.

specifiek naar de herkenbaarheid van de betrokkenen en de inhoud van de gesprekken in het ruwe audiobestand, de duur van de fragmenten in de ruwe audiobestanden en de permanente opname 24/7 in de openbare ruimte. De Inspectiedienst stelde vast dat de verweerder geen onderzoek had gevoerd naar mogelijke anonimiseringstechnieken om te vermijden dat de MEL-spectrogrammen met spraak tot biometrische gegevens zouden leiden. De technische analyse van de Inspectiedienst wees specifiek op de technische mogelijkheid de kwaliteit van de geluidsopname te verlagen zodat er wel nog geluid zou herkend worden, maar geen stemmen meer herkend zouden kunnen worden. Deze mogelijkheid werd echter nooit onderzocht door de verweerder of de verwerker.

154. De verweerder verwijst naar haar communicatie met de verwerker om meerdere organisatorische en technische maatregelen te installeren teneinde de verwerking van persoonsgegevens te beveiligen. Om de herkenbaarheid van de gesprekken te vermijden, wijst de verweerder erop dat de inhoud van de gesprekken niet relevant was, dat de duur van de ruwe audiobestanden zo lang was als minimaal nodig om het algoritme te trainen, dat de ruwe audiobestanden versleuteld werden en slechts voor acht uur bewaard werden en dat enkel fragmenten gelinkt aan gebeurtenissen doorgestuurd en langer opgeslagen werden voor analyse en training van het algoritme. De verweerder argumenteert ook dat artikel 25 van de AVG vermeldt dat er rekening moet worden gehouden met *“het doel van de verwerking (lees: hierboven werd meermaals toegelicht dat het zonder een verwerking van ruwe audiobestanden niet (adequaat) mogelijk was het algoritme op een nauwkeurige wijze te trainen zodat het verschillende soorten geluiden van mekaar zou kunnen onderscheiden)”*¹¹⁸.

Beoordeling van de Geschillenkamer

155. De Geschillenkamer houdt er in haar beoordeling rekening mee dat het innovatieproject een proefproject betrof om in een volgende fase, zoals verklaard door de verwerker, de verwerking van de persoonsgegevens tot een minimum te beperken door deze ‘on edge’¹¹⁹ te gaan verwerken. Zij zal dan ook haar analyse van DPbDD beperken binnen deze context, waarbij zij erop wijst dat de verweerder, indien het innovatieproject zou worden omgezet in een beleid, ook een aangepaste analyse van DPbDD zal moeten uitvoeren.
156. De Geschillenkamer stelt samen met de Inspectiedienst vast dat de verweerder, tegen het advies van haar DPO in, geen opdeling maakte tussen geluidsfragmenten die verstaanbare menselijke spraak bevatten en geluidsfragmenten zonder deze menselijke spraak¹²⁰.

¹¹⁸ Stuk 124, Conclusie van dupliek van de verweerder, randnummer 48.

¹¹⁹ Zie voetnoot 92.

¹²⁰ Stuk 83, Verslag van het Onderzoek, p. 161.

Evenmin werden de duur en de kwaliteit van de opnames zodanig verlaagd dat er geen verstaanbare stemmen of gesprekken konden worden opgenomen.

157. Een door de verwerker voorgestelde maatregel tegen het eventueel afluisteren van een gesprek bestond erin om het na elkaar bewerken van de aaneensluitende fragmenten van elk tien seconden waarin menselijke spraak voorkwam, technisch onmogelijk te maken voor de medewerkers van de verwerker die de fragmenten moesten beluisteren om deze te labelen. Deze maatregel werd niet geïmplementeerd. Dit risico van afluisteren had nog verder beperkt kunnen worden door te werken met kortere fragmenten. Ook deze maatregel werd niet geïmplementeerd. Het argument van de verweerder dat de inhoud van de gesprekken niet relevant was, doet niets af aan deze vaststelling, maar versterkt het argument dat de opname van de inhoud van de gesprekken dus niet nodig was en vermeden had moeten worden. In dit kader en zoals reeds vermeld stelt de Geschillenkamer ook vast dat niet aangetoond is dat het nodig is om verstaanbare gesprekken te verwerken om een AI-model – dat alleen een onderscheid moet maken tussen de klassen beschreven onder randnummer 26 - te trainen en te gebruiken. Het argument van de verweerder dat de duur van een fragment van tien seconden het minimum was dat nodig was om het algoritme te trainen, werd door de verwerker in zijn BAFO tegengesproken. Deze had immers geadviseerd dat fragmenten van twee seconden voldoende waren om het algoritme te trainen.¹²¹ Ook de argumenten van beveiliging van deze fragmenten en van beperking in de opslagduur doen niets af aan de vaststelling dat initieel gekozen kon worden om de opname te beperken tot fragmenten van twee seconden en bovendien het beluisteren van opeenvolgende fragmenten onmogelijk te maken.
158. Het argument van de verweerder dat deze methode voor het meten van de geluidssterkte werd beschouwd als een privacyvriendelijke methode, is evenmin dragend. Er bestaan andere methoden om de geluidssterkte te meten dan deze te baseren op geluidsopnames, zoals bijvoorbeeld via een decibel meter. In datzelfde kader bleek uit de technische analyse van de Inspectiedienst¹²² dat de stand van de techniek het mogelijk maakt om de duur en de kwaliteit van de opgenomen audio te beperken zodat er wel geluiden herkend zouden kunnen worden zonder dat de stem of de gesprekken verstaanbaar zouden verwerkt worden. Nergens kan uit worden afgeleid dat de verweerder of de verwerker enig onderzoek naar deze oplossing heeft gedaan of deze oplossing nog maar heeft overwogen.
159. De Geschillenkamer stelt samen met de Inspectiedienst vast dat de verweerder, tegen het advies van haar DPO in, ook geluiden registreerde buiten de periode waarin nachtlawaai

¹²¹ Ibid, p. 164.

¹²² Stuk 55, Analyse antwoord van [verwerker], p. 24.

relevant is.¹²³ Een beperking van de verwerking binnen deze uren zou de hoeveelheid van verwerkte gegevens en van betrokkenen, en daarmee ook de risico's voor deze betrokkenen, aanzienlijk hebben kunnen verlagen. De verweerder koos er daarentegen voor om 24/7 geluiden op te nemen en de verdere verwerking van de ruwe audiobestanden toe te laten van 19 uur tot 7 uur, terwijl de uren voor nachtlawaai zijn vastgelegd van 22 uur tot 7 uur.¹²⁴ De verweerder geeft geen afdoende verklaring waarom de sensoren permanent geluiden moesten opnemen en waarom de wettelijke termijn voor nachtlawaai werd uitgebreid.

160. In vaststelling 12 van het inspectieverslag wees de Inspectiedienst op de verschillende fases van het project en het afstemmen van de verwerking van persoonsgegevens in de openbare ruimte op deze fases. Het is voor de Geschillenkamer niet bewezen dat de opnames in de openbare ruimte niet noodzakelijk waren om het algoritme te trainen en zo bij te dragen aan de beperking van nachtlawaai, te meer omdat het hier zeer duidelijk om een proefproject ging. De Geschillenkamer zal dan ook niet verder ingaan op deze vaststelling.

Conclusie

161. De Geschillenkamer oordeelt dat de verweerder een inbreuk heeft gemaakt op artikel 25 van de AVG door in het proefproject de verwerking van persoonsgegevens, van biometrische persoonsgegevens en van gegevens van de bijzondere categorieën van persoonsgegevens noch door ontwerp, noch door standaardinstelling te vermijden of te beperken, terwijl het voor de Geschillenkamer voldoende aangetoond is dat, rekening houdend met de stand van de techniek, de context en het doel van de verwerking, dit mogelijk was of dat het minstens opportuun was de mogelijkheid ervan te onderzoeken en eventueel aan te tonen dat het niet mogelijk was.

II.10. Waakzaamheidsplicht ten aanzien van de verwerker

162. Artikel 28.1 en overweging 81 van de AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke enkel verwerkers te kiezen die voldoende garanties kunnen bieden op het vlak van gegevensbescherming. De EDPB heeft in haar richtsnoer aangaande verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers de verantwoordelijkheid aangaande de keuze van verwerker als volgt geconcretiseerd:

“94. [...] De verwerkingsverantwoordelijke is derhalve verantwoordelijk voor het beoordelen van de toereikendheid van de door de verwerker geboden garanties en

¹²³ Stuk 83, Verslag van het Onderzoek, p. 165.

¹²⁴ Artikel 448 van de code van politiereglementen stad Antwerpen.

dient aan te kunnen tonen dat hij alle in de AVG vermelde elementen ernstig in overweging heeft genomen.

97. De verwerkingsverantwoordelijke dient rekening te houden met de volgende elementen om te beoordelen of de garanties toereikend zijn: de deskundigheid van de verwerker (bv. technische expertise op het gebied van veiligheidsmaatregelen en inbreuken op de gegevens); de betrouwbaarheid van de verwerker; de middelen van de verwerker [...]”.¹²⁵

163. De Inspectiedienst stelde vast dat de verweerder ondanks verschillende alarmsignalen de verwerker geen bijkomende uitleg of bewijzen heeft gevraagd teneinde zijn AVG-expertise te kunnen beoordelen.
164. De klager is van mening dat de verweerder meer had kunnen doen dan enkele kritische vragen te stellen aan de verwerker, zoals de verweerder zelf stelt.
165. De verwerker benadrukt dat hij wel degelijk over de “vereiste (technische) expertise en middelen”¹²⁶ beschikt om gelijkaardige projecten aan het innovatieproject tot een goed einde te kunnen brengen.
166. De verweerder argumenteert dat er tijdens de gunningsprocedure voldoende aandacht is geweest voor de AVG-compliance, dat er verschillende kritische vragen werden gesteld en dat deze vragen ook uitdrukkelijk werden beantwoord door de verwerker in een bijlage aan het BAFO. Tijdens de hoorzitting stelde de verweerder dat, gezien de regelgeving aangaande de publieke sector en de aanbestedingen, zij niet meer kon reageren toen ze vaststelde dat bij de uitvoering van het innovatieproject de beweringen van de verwerker niet correct bleken te zijn.

II.10.1. Beoordeling Geschillenkamer

167. Teneinde de waakzaamheidsplicht van de verweerder ten opzichte van de verwerker te beoordelen, zal de Geschillenkamer zich baseren op de drie criteria uit overweging 81 van de AVG, zoals uitgelegd door de EDPB in zijn richtsnoer¹²⁷. Per criterium zal de Geschillenkamer beoordelen of de verweerder kan aantonen dat de verwerker haar voldoende garanties heeft geboden om te voldoen aan de waakzaamheidsplicht. Dit ‘aantonen’ is volgens de EDPB¹²⁸ een ‘uitwisseling van ter zake dienende documentatie’. De

¹²⁵ EDPB, Richtsnoeren 07/2020 over de begrippen “verwerkingsverantwoordelijke” en “verwerker” in de AVG Versie 2.0 Vastgesteld op 7 juli 2021.

¹²⁶ Conclusie van de verwerker, randnummer 8.

¹²⁷ EDPB, Richtsnoeren 07/2020 over de begrippen “verwerkingsverantwoordelijke” en “verwerker” in de AVG Versie 2.0 Vastgesteld op 7 juli 2021, randnummer 97.

¹²⁸ Ibid, randnummer 95.

Geschillenkamer zal dus specifiek nagaan voor welke garanties de verweerder documentatie heeft die zijn ‘waakzaamheid’ kan aantonen.

168. Criterium 1: ‘de deskundigheid van de verwerker’:

Zowel de verweerder als de verwerker wijzen op de referentieprojecten die reeds werden uitgevoerd door de verwerker en die gelijkaardig zijn aan het innovatieproject. In haar richtsnoer wijst de EDPB er door middel van een voorbeeld echter op dat er niet (alleen) een technische deskundigheid in de materie moet aangetoond worden maar vooral een deskundigheid op het vlak van gegevensbescherming: *“bv. technische expertise op het gebied van veiligheidsmaatregelen en inbreuken op de gegevens”*¹²⁹. Deze expertise zou bijvoorbeeld aangetoond kunnen worden met een audit of een certificaat inzake gegevensbescherming, wat niet het geval was voor deze verwerker. Van de vermelde referentieprojecten waarnaar de verwerker en de verweerder verwijzen, dateren drie van de vijf referentieprojecten van voor de inwerkingtreding van de AVG in 2016 en is een vierde project gestart voor de uitvoerbaarheid van de AVG in 2018. Aangaande het project waar de AVG onverminderd van toepassing was, kon de verweerder geen enkel document voorleggen aangaande het beleid omtrent gegevensbescherming. Bovendien liet de verwerker in het BAFO weten dat *“[...] er geen eerdere DPIA’s of DTIA’s [werden] uitgevoerd”*¹³⁰ toen de verweerder vroeg naar eerdere DPIA’s waarop verder gebouwd zou kunnen worden.

Het inspectieverslag wijst op verschillende indicatoren op grond waarvan de verweerder de deskundigheid van de verwerker op het gebied van gegevensbescherming in vraag had moeten stellen. Het gaat om het initiële voorstel om te werken met ruwe audiobestanden van 30 seconden, om de aanpassing van de AVG-engagementen van de verwerker in de opeenvolgende offertes, om het beperkt aantonen van de AVG-compliance in de offerte en om de (foutieve) stelling dat stemafdrukken geanonimiseerd zijn. Met uitsluitel van de aanpassing van de AVG-engagementen van de verwerker, waren deze indicatoren eveneens de verweerder of zijn DPO opgevallen.

De klager wees in dit verband op de mogelijkheid om een onafhankelijke expert of bestaande vragenlijsten te gebruiken om de deskundigheid van de verwerker na te gaan. De verweerder kan niet aantonen dat het een onafhankelijke expert heeft geraadpleegd, noch intern in haar organisatie, noch extern. De verweerder verwijst wel naar de vragen die gesteld werden en die zijn beantwoord in het BAFO. Deze vragen gaan echter amper in op de technische aspecten van de verwerking, waardoor de verweerder op geen enkele

¹²⁹ Ibid, randnummer 97.

¹³⁰ BAFO, Appendix 2: opmerkingen & vragen DPO, vraag 15.

manier kon beoordelen wat de technische deskundigheid van de verwerker op het vlak van gegevensbescherming was.

Tenslotte kan de DPO in dergelijke diepgaande beoordelingen een significante rol spelen. De Geschillenkamer stelt echter vast dat de DPO slechts beperkt bij het project betrokken was en dat haar opmerkingen amper werden opgevolgd. De eerste aantoonbare tussenkomst van de DPO dateert van 22 november 2021¹³¹. Bij deze tussenkomst werden reeds verschillende opmerkingen en mogelijke problemen geformuleerd op het vlak van gegevensbescherming. In het advies van de DPO dat dateert van 25 februari 2022 stelt deze dat zij geen reactie heeft ontvangen op haar opmerkingen van 22 november 2021.¹³² In het vergaderverslag aangaande dit advies valt ook te lezen: “*Beide waren historisch wel op de hoogte van het project en zijn hier ook mee betrokken bij geweest. Echter was er in december vorig jaar blijkbaar [...] een aantal vragen/opmerkingen [gestuurd] en heeft men daarna niets meer over gehoord. **Men is nu verrast om te zien dat er nu een bestek buiten gegaan is én klaar staat om te gunnen.** [DPO] en [x] hebben document vluchtig doorgenomen, maar niet in detail gezien de vele pagina’s en de zeer korte tijd die ze ervoor kregen.*”¹³³ (nadruk door Geschillenkamer) De Geschillenkamer stelt vast dat de DPO niet voldoende werd betrokken om de deskundigheid van de verwerker op het vlak van gegevensbescherming te beoordelen.

De verweerder wees in haar conclusie op een ander project waarbij de verwerker betrokken was en stelde dat de verwerker in dat kader “*reeds een AVG-procedure ontwikkelde in samenwerking met specialisten in IT-recht van de KULeuven.*”¹³⁴ De verweerder wees hierbij ook op de presentatie van de verwerker waarbij de aandacht voor de beveiliging van de persoonsgegevens in de verf werd gezet. De Geschillenkamer herhaalt dat de integriteit en vertrouwelijkheid slechts 1 van de 6 principes van gegevensbescherming is en dat deskundigheid vereist is inzake alle principes van gegevensbescherming.

De verweerder wees ook op de realiteit dat het niet mogelijk was om elke kandidaat een externe audit te laten ondergaan alvorens het project te gunnen. De Geschillenkamer volgt de verweerder hierin en stelt dat een certificaat van een externe audit geen noodzakelijke vereiste is. Dergelijke certificaten worden aangehaald bij wijze van voorbeeld, naast andere mogelijkheden. Het feit dat de verwerker een dergelijk certificaat niet bezit, is geen indicatie van waarde; enkel indien hij wel een certificaat zou kunnen voorleggen, heeft dit waarde in de beoordeling.

¹³¹ Bijlage aan stuk 38: 004 – 20211115_advies_DPO_Buurtgebruik.

¹³² Bijlage aan stuk 38: 004 – 20220225_advies_DPO_Overlast_studentenbuurt, p. 1.

¹³³ Bijlage aan stuk 38: 2022-02-25 DPO input studentenbuurt, p. 1.

¹³⁴ Stuk 124, conclusie van dupliek van de verweerder, randnummer 52.

De Geschillenkamer oordeelt dat de verweerder de deskundigheid van de verwerker niet kan aantonen, in hoofdzaak omdat zij de deskundigheid van de verwerker niet (voldoende) heeft bevestigd of getest.

169. Criterium 2: ‘betrouwbaarheid van de verwerker’:

Er werden geen argumenten aangehaald aangaande de betrouwbaarheid van de verwerker, buiten de vijf referentieprojecten die werden overgemaakt aan de verweerder. De Geschillenkamer gaat dus niet verder in op dit criterium.

170. Criterium 3: ‘de middelen van de verwerker’:

In de discussie tussen de Inspectiedienst en de verwerker stelde deze laatste als reden om de CEO als DPO te labelen in de GEB en andere documenten dat de CEO de enige vaste werknemer van de verwerker was op dat moment: *“Aangezien ik op het moment dat het project met de stad van start ging de enige was die als hoofdactiviteit voor [verwerker] werkte en instond voor het dagelijks bestuur (er waren geen werknemers) [...]”*¹³⁵ In de GEB kwam dezelfde persoon dan ook terug als ‘business owner’, als ‘DPO’ en als ‘informatieveiligheidsconsulent’.¹³⁶ Nergens in de documentatie valt op te merken dat de verweerder zich vragen heeft gesteld bij deze beschikbare middelen van de verwerker.

De verwerker wees in dit verband nog op de betrokkenheid van twee DPO’s in het project bij de verweerder en stelde: *“Om deze reden ging ik er vanuit dat de nodige deskundigheid aanwezig was i.v.m. dit project.”*¹³⁷

De Geschillenkamer oordeelt dan ook dat door de verweerder niet is nagegaan of de verwerker wel over voldoende middelen beschikte om dergelijk complex en ‘privacy-invasief’ innovatieproject in goede banen te leiden inzake gegevensbescherming.

Conclusie

171. De Geschillenkamer oordeelt dat de verweerder een inbreuk heeft begaan op artikel 28.1 van de AVG aangezien deze niet kan aantonen dat zij de deskundigheid van de verwerker en de middelen van de verwerker heeft nagegaan om te garanderen dat de verwerking aan de vereisten van de AVG voldeed en de bescherming van de rechten van de betrokkenen was gewaarborgd.

¹³⁵ Stuk 83, Verslag van het Onderzoek, p. 181.

¹³⁶ Ibid, p. 180-181.

¹³⁷ Ibid, p. 182.

II.11. Doorgifte aan derde landen buiten de EER

172. Op het moment dat persoonsgegevens naar landen buiten de Europese Economische Ruimte (hierna 'EER') worden overgemaakt, is er sprake van een doorgifte van persoonsgegevens. Voor het doorgeven van persoonsgegevens naar landen buiten de EER stelt de AVG dat dit alleen mag als het door de AVG geboden beschermingsniveau niet wordt ondermijnd. Dit is het geval als het land buiten de EER een adequaat niveau van gegevensbescherming kent of aanvullende waarborgen biedt bij de doorgifte van gegevens. Als de Europese Commissie geen adequaatheidsbeslissing heeft genomen, dan dienen op een andere manier passende waarborgen te worden getroffen om een voldoende hoog beschermingsniveau te bieden.
173. De Inspectiedienst stelt vast dat de verwerking niet voldeed aan hoofdstuk V van de AVG aangezien er geen risicobeoordeling werd uitgevoerd, waarop eventuele passende waarborgen konden worden gebaseerd, terwijl er wel biometrische persoonsgegevens (stemaafdrukken) onbeveiligd beschikbaar waren in de Google cloud.
174. De verweerder neemt geen standpunt in aangaande een mogelijke inbreuk op hoofdstuk V van de AVG.

Beoordeling van de Geschillenkamer

175. In het kader van de beoordeling van de doorgifte van de persoonsgegevens buiten de EER, *in casu* naar de Verenigde Staten, verwijst de Geschillenkamer naar Aanbevelingen 01/2020 van de EDPB. Om verwerkingsverantwoordelijken te helpen bij de taak van het beoordelen van de gegevensbescherming van derde landen en het waar nodig vaststellen van passende aanvullende maatregelen heeft de EDPB een stappenplan voorzien.¹³⁸
176. **Stap 1: bekendheid met de doorgiften:** vooreerst is het van belang voor de verweerder om op de hoogte te zijn van de persoonsgegevens die worden doorgegeven. In de verwerkingsovereenkomst met de verwerker werd in bijlage 3 gemeld dat er geen subverwerkers voorzien waren¹³⁹. Op basis van deze overeenkomst zou kunnen gesteld worden dat de verweerder niet op de hoogte was van het gebruik van een subverwerker met het moederbedrijf in de Verenigde Staten.

¹³⁸ EDPB Aanbevelingen 01/2020 inzake maatregelen ter aanvulling op doorgifte-instrumenten teneinde naleving van het beschermingsniveau van persoonsgegevens in de Unie te waarborgen dd. 18 juni 2021,

¹³⁹ Bijlage aan stuk 38, 007 – 2022_BBDMV_00009_Verwerkingsovereenkomst_Stad_Antwerpen_en_[verwerker], bijlage 3.

Echter, in het BAFO, dat voorafgaat aan de verwerkingsovereenkomst, verklaart de verwerker te werken met 3 subverwerkers.¹⁴⁰ In bijlage 2 van het BAFO stelt de verwerker dat de datacenters zich in de EER bevinden.¹⁴¹

In de vragen en opmerkingen van de verweerder naar aanleiding van de eerste offerte van de verwerker blijkt duidelijk dat de verweerder toen reeds op de hoogte was van de problematiek van het gebruik van subverwerkers met een moederbedrijf in de Verenigde Staten. Zo stelde de verweerder: *“Blijft het gegeven dat zowel [subverwerker] als [tweede subverwerker] US based moederbedrijf hebben en er dus een risico op doorgifte ontstaat naar de Amerikaanse overheid ihkv de US FISA wetgeving. Om het risico voor de gegevensbescherming van de betrokkenen goed in te schatten, is een DTIA aangewezen instrument. [...] Daardoor zijn wellicht extra maatregelen noodzakelijk [...]”*¹⁴²

De Geschillenkamer oordeelt dat de verweerder op de hoogte was van de mogelijke doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen buiten de EER op het moment van de bespreking van de eerste offerte van de verwerker. Meer nog, de verweerder wees zelf op de noodzaak van het uitvoeren van een DTIA zodat bijkomende maatregelen ter bescherming van deze persoonsgegevens konden worden geïdentificeerd en geïmplementeerd.

177. Stap 2: bepaling van het relevant instrument van doorgifte: in deze stap zou de verweerder moeten bepalen welk doorgifte-instrument uit hoofdstuk V van de AVG zij zou gebruiken. De Geschillenkamer herinnert eraan dat de doorgifte van persoonsgegevens naar een derde land, bij gebreke van een adequaathedsbesluit van de Europese Commissie krachtens artikel 45 van de AVG, alleen mogelijk is indien de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker passende waarborgen heeft geboden, en op voorwaarde dat voor de betrokkenen afdwingbare rechten en doeltreffende rechtsmiddelen beschikbaar zijn (artikel 46 van de AVG). Bij gebreke van een besluit waarbij het beschermingsniveau passend wordt verklaard overeenkomstig artikel 45.3 van de AVG, of van passende waarborgen overeenkomstig artikel 46 van de AVG, vindt een doorgifte of een categorie doorgiften van persoonsgegevens naar een derde land in specifieke omstandigheden alleen plaats onder een van de voorwaarden van artikel 49 van de AVG ("Afwijkingen voor gegevensbescherming").

De Geschillenkamer stelt samen met de Inspectiedienst vast dat op het moment van de verwerking van persoonsgegevens in het innovatieproject, het adequaathedsbesluit van de Commissie voor doorgifte naar de Verenigde Staten was vernietigd door het Hof van

¹⁴⁰ Bijlage aan stuk 38: Offertes: Offerte A002153_nr3 Geluidsoverlast voorkomen door Y_1, p. 4.

¹⁴¹ Bijlage aan stuk 38: Offertes: Offerte A002153_nr3 Geluidsoverlast voorkomen door Y_1, Appendix 2: opmerkingen & vragen DPO, opmerking 12.

¹⁴² Stuk 83, Verslag van het Onderzoek, p.186.

Justitie. De Geschillenkamer stelt eveneens samen met de Inspectiedienst vast dat de verweerder geen gepast doorgifte-instrument heeft beoordeeld of geïmplementeerd. Integendeel, de verweerder heeft de problematiek niet meer bevraagd, behandeld of beoordeeld in de BAFO, noch in de GEB, zodat er geen passende maatregelen werden genomen. Dit heeft geleid tot een situatie waarin de biometrische stemafdrukken niet versleuteld werden verwerkt in de Google cloud, zoals werd vastgesteld in de technische analyse van de Inspectiedienst¹⁴³.

Conclusie

178. De Geschillenkamer oordeelt dat de verweerder een inbreuk heeft begaan op artikel 44 van de AVG door geen passende beoordeling te maken en geen passende maatregelen te nemen aangaande de doorgifte van de verwerkte gegevens buiten de EER, alhoewel de verweerder op de hoogte was van deze doorgiften en van de risico's die dergelijke doorgiften met zich mee brachten.

III. Corrigerende maatregelen en sancties

179. Volgens de bewoordingen van artikel 100.1 van de WOG heeft de Geschillenkamer de bevoegdheid om:
- 1° een klacht te seponeren;
 - 2° de buitenvervolginstelling te bevelen;
 - 3° een opschorting van de uitspraak te bevelen;
 - 4° een schikking voor te stellen;
 - 5° waarschuwingen en berispingen te formuleren;
 - 6° te bevelen dat wordt voldaan aan de verzoeken van de betrokkene om zijn rechten uit te oefenen;
 - 7° te bevelen dat de betrokkene in kennis wordt gesteld van het veiligheidsprobleem;
 - 8° te bevelen dat de verwerking tijdelijk of definitief wordt bevroren, beperkt of verboden;
 - 9° te bevelen dat de verwerking in overeenstemming wordt gebracht;
 - 10° de rechtzetting, de beperking of de verwijdering van gegevens en de kennisgeving ervan aan de ontvangers van de gegevens te bevelen;
 - 11° de intrekking van de erkenning van certificatie-instellingen te bevelen;

¹⁴³ Stuk 83, Verslag van het Onderzoek, p.193.

12° dwangsommen op te leggen;

13° administratieve geldboeten op te leggen;

14° de opschorting van grensoverschrijdende gegevensstromen naar een andere Staat of een internationale instelling te bevelen;

15° het dossier over te dragen aan het parket van de procureur des Konings te Brussel, dat haar in kennis stelt van het gevolg dat aan het dossier wordt gegeven;

16° geval per geval te beslissen om haar beslissingen bekend te maken op de website van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

180. Het is aan de Geschillenkamer om te beslissen over de meest geschikte sanctie in het licht van de inbreuken op artikel 9.1; 5.1.a *juncto* 12.1, 13.1 en 13.2; 35.7; 25; 28.1 en 44 van de AVG en alle omstandigheden van de zaak.

181. De Geschillenkamer is gevoelig voor het feit dat de verweerder minstens de formele stappen had ondernomen die van haar werden verwacht en dat zij loyaal heeft meegewerkt aan het onderzoek, zoals de Inspectiedienst in haar verslag had aangegeven. De Geschillenkamer is daarenboven eveneens gevoelig voor het feit dat het een innovatieproject betrof waarbij nieuwe technologische middelen werden gezocht om gekende problemen zoals nachtlawaai aan te pakken, met een minimale verwerking van persoonsgegevens als streefdoel op termijn.

182. De Geschillenkamer neemt echter ook in rekening dat

- de verweerder opzettelijk de verwerking van persoonsgegevens in het innovatieproject en de mogelijke risico's hiervan op de rechten en vrijheden van de betrokkenen vaag en in sommige gevallen zelfs foutief voorstelde;
- de verweerder, ondanks de formele maar laattijdige uitvoering van een GEB, geen doorgedreven risicoanalyse en aangepaste technische en operationele maatregelen had uitgevoerd, waardoor verschillende vastgestelde inbreuken op de AVG hadden kunnen worden verholpen voor de start van de verwerking;
- de verweerder niet onwetend was over bepaalde risico's voor de rechten en vrijheden van betrokkenen en inbreuken op de AVG aangezien haar DPO verschillende pertinente opmerkingen hieromtrent had geformuleerd;
- de verweerder zelf in het begin van het gunningsproces had vastgesteld dat er mogelijk schendingen waren van hoofdstuk V van de AVG en de mogelijke risico's die hiermee gepaard gingen, zonder hier verder rekening mee te houden, waardoor in de praktijk biometrische gegevens onversleuteld werden verwerkt op de Google cloud.

III.1. Corrigerende maatregelen

183. In deze omstandigheden en omwille van de onrechtmatige verwerking ervan, beveelt de Geschillenkamer op grond van artikel 100.1.10° van de WOG de verweerder alle ruwe audiobestanden waarin stemgeluid voorkomt en alle stemafdrukken te verwijderen en de ontvangers van deze persoonsgegevens hiervan in kennis te stellen en dit binnen de termijn van 30 dagen te rekenen vanaf de kennisgeving van deze beslissing.

III.2. Sancties

184. In deze omstandigheden en omwille van de vastgestelde inbreuken op artikel 9.1; 5.1.a *juncto* 12.1, 13.1 en 13.2; 35.7; 25; 28.1 en 44 van de AVG besluit de Geschillenkamer om op grond van artikel 100.1.5° een berisping te formuleren ten aanzien van de verweerder.

IV. Publicatie van de beslissing

185. Gelet op het belang van transparantie met betrekking tot het besluitvormingsproces en de beslissingen van de Geschillenkamer, zal deze beslissing worden gepubliceerd op de website van de Gegevensbeschermingsautoriteit, waarbij de directe identificatiegegevens van de genoemde partijen en personen, zowel natuurlijke als rechtspersonen, zullen worden verwijderd, met uitzondering van de verweerder en de tweede belanghebbende. De Geschillenkamer is namelijk van mening dat voor de voorlichting van het publiek, voor een goed begrip van haar beslissing, en gelet op de wettelijke referenties, aangehaald ter ondersteuning van haar redenering en bijgevolg de onvermijdelijke heridentificeerbaarheid van de verweerder en de tweede belanghebbende, de vermelding van de stad Antwerpen en van VLAIO niet kan worden weggelaten.

OM DEZE REDENEN,

beslist de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit, na beraadslaging, om:

- Op grond van artikel 100.1.5° WOG, verweerder een berisping te geven wegens schending van de artikelen 9.1; 5.1.a *juncto* 12.1, 13.1 en 13.2; 35.7; 25; 28.1 en 44 van de AVG;
- Op grond van artikel 100.1.10° WOG, een bevel aan de verweerder tot verwijdering van alle ruwe audiobestanden waarin stemgeluid voorkomt en van alle stemafdrukken uit te vaardigen en de ontvangers van deze persoonsgegevens hiervan in kennis te stellen, en dit binnen de termijn van 30 dagen te rekenen vanaf de kennisgeving van deze beslissing.
- De verweerder te bevelen de Gegevensbeschermingsautoriteit (Geschillenkamer) per e-mail binnen dezelfde termijn op de hoogte te stellen van het gevolg dat aan deze beslissing wordt gegeven via het e-mailadres litigationchamber@apd-gba.be.

Op grond van artikel 108, § 1 van de WOG, kan binnen een termijn van dertig dagen vanaf de kennisgeving tegen deze beslissing beroep worden aangetekend bij het Marktenhof (hof van beroep Brussel), met de Gegevensbeschermingsautoriteit als verweerder.

Een dergelijk beroep kan worden aangetekend middels een verzoekschrift op tegenspraak dat de in artikel 1034^{ter} van het Gerechtelijk Wetboek opgesomde vermeldingen dient te bevatten¹⁴⁴. Het verzoekschrift op tegenspraak dient te worden ingediend bij de griffie van

¹⁴⁴ Het verzoekschrift vermeldt op straffe van nietigheid:

1° de dag, de maand en het jaar;

2° de naam, voornaam, woonplaats van de verzoeker en, in voorkomend geval, zijn hoedanigheid en zijn rijksregister- of ondernemingsnummer;

3° de naam, voornaam, woonplaats en, in voorkomend geval, de hoedanigheid van de persoon die moet worden opgeroepen;

het Marktenhof overeenkomstig artikel 1034^{quinquies} van het Ger.W.¹⁴⁵, dan wel via het e-Deposit informaticasysteem van Justitie (artikel 32^{ter} van het Ger.W.).

(get). Hielke HIJMANS

Voorzitter van de Geschillenkamer

4° het voorwerp en de korte samenvatting van de middelen van de vordering;

5° de rechter voor wie de vordering aanhangig wordt gemaakt;

6° de handtekening van de verzoeker of van zijn advocaat.

¹⁴⁵ Het verzoekschrift met zijn bijlage wordt, in zoveel exemplaren als er betrokken partijen zijn, bij aangetekende brief gezonden aan de griffier van het gerecht of ter griffie neergelegd.