

Vergaderjaar 2022–2023

36 345

Wijziging van de Algemene douanewet met betrekking tot cameratoezicht en verwerking persoonsgegevens (Wet cameratoezicht douane)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 september 2022 en het nader rapport d.d. 18 april 2023, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 juli 2022, nr. 2022001576, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 september 2022, nr. W06.22.0126/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 14 juli 2022, no. 2022001576 heeft Uwe Majesteit, op voordracht van Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Algemene douanewet met betrekking tot cameratoezicht en verwerking persoonsgegevens (Wet cameratoezicht douane), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt de verwerking van persoonsgegevens bij het gebruik van vaste en mobiele camera's door de douane. Deze camera's kan de douane gebruiken ten behoeve van de toezichtstaken die de douane al heeft op grond van het Douanewetboek van de Unie (DWU) en de Algemene douanewet (Adw). Het wetsvoorstel voorziet in de opname van grondslagen, waarborgen en randvoorwaarden voor het gebruik van camera's wanneer (bijzondere) persoonsgegevens worden verwerkt. Het voorstel wijzigd daartoe de Adw.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft eerder geadviseerd over dezelfde materie. Dit betrof een advies over het wetsvoorstel versterking grondslag cameratoezicht, dat onderdeel uitmaakte van het pakket Belastingplan 2022.² Het voorstel is naar aanleiding van het advies over het Belastingplan 2022 uit het pakket Belastingplan 2022 gehaald. Daarna is besloten het voorstel niet in te dienen bij de Tweede Kamer.³ In plaats daarvan is het voorliggende, gewijzigde en uitgebreide wetsvoorstel ter advisering bij de Afdeling aanhangig gemaakt.

De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel op te nemen dat individuele natuurlijke personen slechts worden geïdentificeerd voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van de taken van de douane. Ook adviseert zij om in te gaan op het delen van gegevens met samenwerkingsverbanden. Tot slot adviseert zij om de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) (opnieuw) te raadplegen over het wetsvoorstel. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Inleiding

Het wetsvoorstel regelt de verwerking van persoonsgegevens bij het gebruik van vaste en mobiele camera's door de douane. Deze camera's kan de douane gebruiken ten behoeve van de toezichtstaken die de douane al heeft op grond van het Douanewetboek van de Unie en de Algemene douanewet.⁴ Het voorstel regelt aldus geen toezichtsbevoegdheden van de douane, maar de verwerking van persoonsgegevens die gemoeid is met de inzet van camera's ten behoeve van die bevoegdheden. Het codificeert daarmee de bestaande praktijk.⁵

Zoals de toelichting vermeldt, kan douanetoezicht uitmonden in een douanecontrole.⁶ Een douanecontrole dient te zijn gebaseerd op een risicoanalyse, die uitgevoerd wordt binnen een gemeenschappelijk kader voor risicobeheer.⁷ Eén van de hulpmiddelen voor het douanetoezicht en -controle is de inzet van camera's. Het wetsvoorstel regelt daartoe dat de inspecteur bevoegd is persoonsgegevens te verwerken, met als doel het systematisch in kaart brengen van risico's voor het uitvoeren van de risicoanalyse in het kader van risicobeheer, de blootstelling aan risico's te beperken, te bepalen of een douanecontrole moet worden ingesteld of het ondersteunen van een douanecontrole.⁸

2. Identificatie van personen

Het wetsvoorstel regelt de verwerking van persoonsgegevens bij het gebruik van vaste en mobiele camera's door de douane. De toelichting preciseert dat de beelden getrapd worden verwerkt: de douane kan real-time beelden bekijken, en vervolgens relevante beelden (gegevens) vastleggen en verder verwerken voor zover dit noodzakelijk is voor de vervulling van de taken van de douane.⁹

² Advies van de Afdeling advisering van 13 september 2021 (W06.21.0269/III) inzake de wijziging van de Algemene douanewet (versterking grondslag cameratoezicht); zie ook advies van de Afdeling advisering van 13 september 2021 (W06.21.0273/III) inzake het Belastingplan 2022, punt 1a.

³ Nader rapport van 21 juli 2022, kenmerk 2022-0000180979.

⁴ Artikel 5, onderdeel 3 en 27, en artikel 46 DWU; artikel 1:23 Adw.

⁵ Zie de uitvoeringstoets.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

⁷ Artikel 46, tweede en derde lid, DWU.

⁸ Voorgesteld artikel 1:23a, eerste en tweede lid.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.6.

Als relevante beelden worden opgeslagen, worden volgens de toelichting doeltreffende technische en organisatorische maatregelen getroffen waardoor een daadwerkelijke identificatie van individuele natuurlijke personen redelijkerwijs wordt uitgesloten.¹⁰ Als voorbeeld noemt de toelichting dat personen die voorkomen op opgeslagen beelden, gemaakt door een drone, softwarematig worden geblurd als deze personen niet relevant zijn voor één van de doelen van het voorstel. Verder meldt de toelichting dat geen gebruik wordt gemaakt van camera's met een mogelijkheid tot gezichtsherkenning, zolang geen betrouwbare software bestaat.¹¹ De Afdeling merkt het volgende op.

De inzet van camera's maakt mogelijk dat ook persoonsgegevens kunnen worden verwerkt. Dat maakt inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. De verwerking van de beelden dient te voldoen aan de eisen van de AVG, ter bescherming van onder meer het privéleven. Onder de AVG is de verwerkingsverantwoordelijke gehouden om technische en organisatorische maatregelen te treffen om te waarborgen dat de verwerking in overeenstemming met de AVG wordt uitgevoerd.¹² Meer specifiek moet de verwerkingsverantwoordelijke dergelijke maatregelen treffen om de algemene gegevensbeschermingsbeginselen te waarborgen, waaronder het beginsel van minimale gegevensverwerking.¹³

De douane is reeds bevoegd het toezicht uit te oefenen (zie punt 1). De douane dient daarbij de douanecontrole te baseren op een risicoanalyse om de risico's te beheren. Onderdeel van die risicoanalyse is het selecteren welk goed of welke persoon aan controle wordt onderworpen.

De Afdeling merkt daarbij op dat het vaststellen van de identiteit van een persoon op zichzelf niet noodzakelijk is voor het uitvoeren van een douanecontrole. Wel dient het mogelijk te zijn om een relevante persoon in zoverre te «identificeren» dat kan worden nagegaan welke persoon gecontroleerd dient te worden. Het vaststellen van de identiteit is vervolgens pas aan de orde wanneer dat relevant is voor de juiste toepassing van de douanewetgeving of strafwetgeving.

Uitgangspunt is daarom dat personen slechts worden geïdentificeerd voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van de taken van de douane. In dat licht acht de Afdeling de in de toelichting beschreven maatregel om daadwerkelijke identificatie redelijkerwijs uit te sluiten essentieel, zodat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zo klein mogelijk is. In het voorstel is deze waarborg echter niet opgenomen.

De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel op te nemen dat individuele natuurlijke personen slechts worden geïdentificeerd voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van de taken van de douane.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in artikel 1:23a een nieuw lid 3 toegevoegd. Hiermee is in het wetsvoorstel opgenomen dat de persoonsgegevens binnen het doel worden gebruikt om natuurlijke personen te identificeren voor zover dat noodzakelijk is voor de taak van de inspecteur. Daarnaast kunnen de persoonsgegevens worden gebruikt om natuurlijke personen te identificeren voor de persoonlijke veiligheid van de betrokken ambtenaar of zijn directe omgeving. In de memorie van toelichting is in paragraaf 3.6 AVG en in de artikelsgewijze toelichting hierop een toelichting opgenomen.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.6.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

¹² Artikel 24 AVG.

¹³ Artikel 25, eerste lid, AVG.

3. Samenwerkingsverbanden

Uit het voorgestelde artikel 1:23g, derde lid, en de toelichting volgt dat de camerabeelden (en daarmee persoonsgegevens) kunnen worden gedeeld als de douane daartoe wettelijk verplicht is, bijvoorbeeld als de officier van justitie deze vordert.¹⁴ De toelichting gaat echter niet in op de verstrekking van persoonsgegevens aan samenwerkingsverbanden.

De Afdeling wijst erop dat de douane aan een aantal samenwerkingsverbanden deelneemt. Dit betreffen bijvoorbeeld de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen en de Regionale Informatie- en Expertisecentra, maar ook de Nationale Samenwerking tegen Ondernemende Criminaliteit.¹⁵ Voorstelbaar is dat de persoonsgegevens die de douane op grond van het voorstel verwerkt, worden gedeeld met deze samenwerkingsverbanden, voor zover de verstrekking noodzakelijk is voor het doel van die samenwerkingsverbanden.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

Paragraaf 3.6 AVG van de memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangevuld. Hierin is opgenomen dat indien het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden tot wet wordt verheven en in werking treedt het kan zijn dat ook de persoonsgegevens worden gedeeld met de samenwerkingsverbanden waarin de douane deelneemt. Ook is toegevoegd dat dit alleen gebeurt voor zover de verstrekking noodzakelijk is voor het doel van die samenwerkingsverbanden en dat er voor de toekomst niet wordt uitgesloten dat er nog andere wettelijke verplichtingen gaan ontstaan op grond waarvan persoonsgegevens worden gedeeld.

4. Advies Autoriteit Persoonsgegevens

Het wetsvoorstel versterking grondslag cameratoezicht, onderdeel van het Belastingplan 2022, was ter advies voorgelegd aan de AP. De AP heeft daarover advies uitgebracht.¹⁶ In de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel wordt ingegaan op dat advies.¹⁷

De AP dient te worden geraadpleegd over wetgevingsmaatregelen inzake de verwerking van persoonsgegevens.¹⁸ Over dit voorstel is niet opnieuw advies gevraagd aan de Autoriteit Persoonsgegevens. Nu het vorige voorstel niet is ingediend,¹⁹ en sprake is van een aanzienlijk gewijzigd en uitgebreid wetsvoorstel, dient opnieuw advies te worden gevraagd aan de AP.

De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel alsnog aan de AP voor te leggen voor advies. Indien als gevolg van deze advisering het wetsvoorstel ingrijpend wordt aangepast, dient het gewijzigde voorstel opnieuw voorgelegd te worden aan de Afdeling

Het naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangevulde wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de AP. De AP heeft aangegeven dat de memorie van toelichting te summier is waar het gaat om de

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.6.

¹⁵ De eerste twee samenwerkingsverbanden worden geregeld in de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden die voorligt bij de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2020/21, 35 447, A); de laatste is nog niet bij wet geregeld (Kamerstukken II 2021/22, 29 911, nr. 350).

¹⁶ Advies van de AP van 19 augustus 2021, kenmerk z2021-10869.

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 7.

¹⁸ Artikel 36, vierde lid, en 57, eerste lid, onder c, AVG.

¹⁹ Nader rapport van 21 juli 2022, kenmerk 2022-0000180979.

beschrijving en beoordeling van risico's voor betrokkenen in verband met het cameratoezicht op drones. Dit bezwaar is weggenomen door de memorie van toelichting onder meer in de paragrafen 2.2. Gebruik van Camera's, 2.3. Inhoud van het wetsvoorstel, 3.3. Toegankelijk, voorzienbaar en waarborgen tegen willekeur en misbruik, 3.5. Noodzakelijk in een democratische samenleving en 3.6. AVG, dieper in te gaan op de drones, de beoordeling van de risico's voor betrokkenen en de afdekking daarvan zowel door middel van wetsvoorstel als in de uitvoeringspraktijk.

Daarmee is weliswaar de memorie van toelichting wat uitgebreid, maar het wetsvoorstel als zodanig is niet gewijzigd noch uitgebreid. Paragraaf 7, Advies Autoriteit Persoonsgegevens, is geactualiseerd, daarin zijn ook de overige adviezen van de AP verwerkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

5. Overige wijzigingen in wetsvoorstel en memorie van toelichting

Gebleken is er door de douane ook beelden zullen worden gebruikt van de Kustwacht die gemaakt zijn buiten de territoriale zee maar binnen de exclusieve economische zone. Artikel 1:23a, lid 4, onder a. is hierop aangepast, waardoor camera's waarmee persoonsgegevens worden verwerkt zeewaarts kunnen worden gericht. Zeewaarts wordt begrensd door middel van het bestaande artikel 1:2 van de Adw, waarin is opgenomen op welke gebieden er bevoegdheid bestaat. Zowel het wetsvoorstel als de memorie van toelichting zijn hierop aangepast.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries