

Vergaderjaar 2022–2023

36 345

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

De douane houdt toezicht op het internationale handelsverkeer van de Europese Unie (EU) en heeft ook een toezichthoudende taak uit hoofde van nationale wetgeving. De douane draagt daarmee bij aan een solide financiering van Nederland en de Europese Unie, een sterke en eerlijke interne markt en een veilige samenleving. In het kader van de veilige samenleving is een robuust douanetoezicht van groot belang. Daarmee levert de douane een actieve bijdrage aan de aanpak van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Met name als die grensoverschrijdend is, is de douane een van de eerste toezichthouders die de mogelijkheid heeft hiertegen te acteren. Dit is dan ook onlosmakelijk verbonden met het werk van de douane.

Ten behoeve van deze toezichtstaken kan de douane controlemaatregelen nemen. In dat kader maakt de douane onder andere gebruik van vaste en mobiele camera's. Daarbij kunnen ook persoonsgegevens worden verwerkt. De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die alsdan wordt gemaakt is aanleiding voor dit wetsvoorstel. Dit voorstel voorziet namelijk in de opname in de Algemene douanewet (Adw) van expliciete grondslagen, waarborgen en randvoorwaarden voor het gebruik van camera's wanneer persoonsgegevens, waaronder in een specifieke situatie bijzondere persoonsgegevens, worden verwerkt. Ook voorziet het wetsvoorstel in een grondslag voor nadere regels die in een algemene maatregel van bestuur moeten worden gesteld ter verzekering van de juiste uitvoering en toepassing van de wetsbepalingen met betrekking tot het gebruik van camera's wanneer er persoonsgegevens worden verwerkt. Daarmee draagt het wetsvoorstel bij aan transparantie en bevordert het de rechtszekerheid van de betrokkenen. In het wetsvoorstel is geen voorstel tot aanpassing van de Douane- en Accijnswet BES opgenomen. Mocht hiertoe behoefte blijken te bestaan, dan zal dit door middel van een separaat wetsvoorstel worden voorgelegd. Opgemerkt wordt dat een dergelijk wetsvoorstel anders

vormgegeven moet worden, aangezien het recht van de Europese Unie ter zake niet van toepassing is op de BES.

2. Het wetsvoorstel

2.1 Achtergrond

De douane heeft in de eerste plaats de taak toezicht te houden op het internationale handelsverkeer van de Europese Unie.¹ In de tweede plaats heeft de douane de toezichthoudende taak op die gebieden waarop de Algemene douanewet (Adw) verder nog ziet. Dit laatste betreft veelal taken waarvoor de EU niet bevoegd is of waarvoor een gedeelde bevoegdheid met de EU bestaat.² Op die taken is het DWU voor een belangrijk deel van overeenkomstige toepassing verklaard, waaronder een aantal bepalingen die zien op het douanetoezicht en wat daar mee samenhangt.³

Bij het douanetoezicht gaat het om alle activiteiten van de douane om te zorgen voor de naleving van de douanewetgeving en de naleving van andere bepalingen die op goederen onder douanetoezicht van toepassing zijn.⁴ Dat douanetoezicht vormt als het ware de juridische trechter waar alle goederen die de EU binnenkomen of uitgaan worden gevangen totdat die goederen een toegelaten douaneregeling volgen of het douanegebied van de EU verlaten.⁵ Douanetoezicht, een generiek gebeuren, kan uitmonden in het instellen van een douanecontrole, een specifiek gebeuren.⁶ Een dergelijke douanecontrole, anders dan een steekproefcontrole of een voorgeschreven controle, moet zijn gebaseerd op een risicoanalyse en wordt uitgevoerd binnen een gemeenschappelijk kader voor risicobeheer.⁷ Onder risicobeheer wordt in dezen begrepen het systematisch in kaart brengen van risico's, waaronder met behulp van steekproefcontroles, en het toepassen van alle maatregelen die vereist zijn om de blootstelling aan risico's te beperken.⁸ In het DWU is ook aangegeven wat in dezen onder een «risico» dient te worden verstaan.⁹ Deze systematiek van risicobeheer begint bij het omschrijven van de goederen die aan het douanetoezicht zijn onderworpen. Deze omschrijving heeft plaatsgevonden in het DWU.¹⁰ Vervolgens kunnen deze goederen aan een douanecontrole worden onderworpen. Een dergelijke douanecontrole kan een steekproefcontrole zijn, maar is voornamelijk gebaseerd op een risicoanalyse, waarbij die risicoanalyse onderdeel is van het risicobeheer. Risicobeheer maakt onder meer gebruik van uitgewisselde informatie betreffende de risico's en resultaten van risicoanalyse tussen de diensten die belast zijn met douanetaken.¹¹ Ten behoeve van het risicobeheer

¹ Artikel 3 van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PbEU 2013, L 269) (DWU).

² Artikel 1:1 in samenhang met de bijlage bij de Adw.

³ Artikel 1:5 Adw.

⁴ Artikel 5, onderdeel 27, DWU.

⁵ Artikel 134 DWU.

⁶ Artikel 5, derde lid, DWU.

⁷ Artikel 46 DWU.

⁸ Artikel 5, onderdeel 25, DWU.

⁹ Artikel 5, onderdeel 7, DWU: «risico»: de waarschijnlijkheid dat zich, in relatie tot het binnenbrengen, het uitgaan, de doorvoer, het overbrengen of de bijzondere bestemming van goederen die tussen het douanegebied van de Unie en landen of gebieden buiten dat gebied worden vervoerd, en in verband met de aanwezigheid van goederen binnen het douanegebied van de Unie van niet-Uniegoederen, een gebeurtenis voordoet, en de effecten van zulke gebeurtenis, die: a) de correcte toepassing van Unie- of nationale maatregelen in de weg staat, b) de financiële belangen van de Unie en haar lidstaten schaadt, of c) een gevaar vormt voor de veiligheid van de Unie en haar ingezetenen, de gezondheid van mens, dier of plant, het milieu of de consument.

¹⁰ Artikel 134 DWU.

¹¹ Artikel 46 DWU.

wordt onderscheid gemaakt tussen de niveaus van risico verbonden aan de betreffende goederen.¹² Kortweg, de kans dat een risico¹³ zich voordoet is bij sommige goederenbewegingen groter dan bij andere goederenbewegingen, rekening houdend met het soort goederen dat wordt vervoerd, de wijze van vervoer, de locatie van de goederen, de herkomst van de goederen, de bestemming van de goederen en de persoon die de goederen vervoert.

Met betrekking tot het douanetoezicht en douanecontroles is de van toepassing zijnde regelgeving deels opgenomen in het DWU en de daarmee samenhangende rechtshandelingen van de EU en deels in de Adw en de daarop gebaseerde regelgeving. Uit het DWU en de Adw vloeit voort dat de douane hulpmiddelen, waaronder camera's, mag inzetten in het kader van douanetoezicht en -controle.¹⁴ Daarbij geldt dat nadere regelgeving voor de inzet van camera's waarbij geen persoonsgegevens worden verwerkt niet is vereist. Hierbij kan worden gedacht aan het scannen van containers of het 's nachts maken van warmtebeelden met een drone boven een containerterminal.

Anders wordt het als er persoonsgegevens worden verwerkt. Alsdan is een wettelijke regeling noodzakelijk. Dit in verband met het feit dat het verwerken van persoonsgegevens bij het gebruik van camera's een inbreuk vormt op de persoonlijke levenssfeer van diegene van wie de persoonsgegevens worden verwerkt. Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer vormt namelijk een grondrecht dat onder meer is vastgelegd in de Grondwet.¹⁵ De Grondwet stelt de eis dat een beperking van dat grondrecht uitsluitend kan bij of krachtens de wet. Daarnaast schrijft de Grondwet voor dat ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer de wet regels stelt in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. Tevens moeten er regels worden gesteld inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt. De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)¹⁶ en de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming¹⁷ zijn hierbij van belang. De bepalingen van de AVG geven voorwaarden waaraan moet worden voldaan indien persoonsgegevens worden verwerkt. De AVG vindt haar grondslag in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)¹⁸ en vormt hierbij de uitwerking van hetgeen in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) over de bescherming van persoonsgegevens is bepaald. Naast de Grondwet, het Handvest, het VWEU en de AVG beschermt ook het EVRM¹⁹ de persoonlijke levenssfeer. Het EVRM voorziet in het recht op eerbiediging van privé, familie- en gezinsleven.²⁰ Hoewel het EVRM, anders dan het Handvest, geen specifieke bepaling bevat over de bescherming van persoonsgegevens, is dit wel een vast onderdeel van de jurisprudentie onder artikel 8 EVRM en voorziet het in de bijbehorende bescherming.

¹² Artikel 5, onderdeel 25, DWU.

¹³ Artikel 5, onderdeel 7, DWU geeft een definitie wat onder risico's wordt verstaan, zie ook voetnoot 9.

¹⁴ Artikel 5, onderdelen 3 en 27, en artikel 46 DWU en artikel 1:23 Adw.

¹⁵ Artikel 10 van de Grondwet.

¹⁶ 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/ED (Algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

¹⁷ De Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming verklaart via een schakelbepaling (artikel 3) de AVG mede van toepassing op die terreinen die niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen. Hierna zal alleen de AVG worden genoemd waar beide regelingen worden bedoeld.

¹⁸ Artikel 16 VWEU.

¹⁹ Het op 4 november 1950 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1951, 154 en Trb. 2014, 2).

²⁰ Artikel 8 EVRM.

De AVG vormt samen met het onderhavige voorstel een transparante grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens bij het gebruik van camera's en vormt daarmee de verbinding tussen hetgeen in de Grondwet is neergelegd en het Handvest en de AVG. Zo wordt ook voldaan aan de voorwaarden van het EVRM. Hiermede wordt een transparant en compleet stelsel ter zake gegeven.

2.2 Gebruik van camera's

Gezien de enorme omvang van de goederenstromen is het ondoenlijk om het gehele douanetoezicht en alle douanecontroles fysiek door douane-ambtenaren te laten uitvoeren. Het systeem van risicobeheer maakt het mogelijk het douanetoezicht en de douanecontrole op zo een wijze uit te voeren, dat de bestaande risico's zo goed mogelijk worden beheerst.²¹

De omvang van het aantal goederenbewegingen waarbij een risico wordt vastgesteld is nog steeds zeer groot. Om het douanetoezicht uit te voeren op die goederenbewegingen zou een zeer omvangrijke douanediens noodzakelijk zijn. De inzet van moderne technieken kan bijdragen aan het douanetoezicht. Daarbij speelt ook dat de veranderende tijd vraagt om innovatieve middelen en toepassingen. Bovendien kunnen bepaalde vormen van douanetoezicht zelfs beter met behulp van een (technisch) middel worden uitgevoerd. Reden om onder andere vaste en mobiele camera's, waaronder drones, bij het uitoefenen van het douanetoezicht in te zetten: extra ogen op afstand. Hierdoor is het onder meer mogelijk om met behulp van vaste camera's tegelijkertijd op meer locaties toezicht te houden. Of is het mogelijk met een drone van bovenaf toezicht uit te oefenen (bijvoorbeeld tussen containers), boven een uitgestrekt gebied of onoverzichtelijk terrein of in een gevaarlijke omgeving. Met behulp van camera's kan op afstand gericht bepaald worden welke goederen aan een controle moeten worden onderworpen. Deze controle zelf is dan fysiek; camera's kunnen deze controle ondersteunen maar dat hoeft niet. Bij een aantal vormen van cameratoezicht is het mogelijk dat persoonsgegevens worden verwerkt. Er kunnen bijvoorbeeld herkenbare beelden gemaakt worden van mensen en kentekens van auto's. Cameratoezicht waarbij persoonsgegevens worden verwerkt betekent ook een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen, zeker als mensen niet weten of verwachten dat er beelden worden gemaakt en zich onbespied wanen. Een mobiele camera, waaronder dus een drone, kan daardoor een grotere inbreuk maken dan een vaste camera.

2.3 Inhoud van het wetsvoorstel

Het is van belang te benadrukken dat het douanetoezicht en de douanecontrole gericht zijn op goederen en niet op personen. De douane focust primair op aanwezigheid en beweging van goederen. De betrokkenheid van personen bij die goederen is van belang als actor en niet voor hun identiteit. Een en ander neemt niet weg dat bij het cameratoezicht wel sprake kan zijn van de verwerking van persoonsgegevens. In verband met het feit dat bij de inzet van camera's door de douane persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, wordt voorgesteld een achttal bepalingen in de Adw op te nemen. Expliciete wettelijke normering biedt transparantie en rechtszekerheid en geeft daarbij extra waarborgen voor betrokkenen.

De douane gebruikt cameratoezicht waarbij persoonsgegevens kunnen worden verzameld voor de volgende doelen:

²¹ Artikel 5, onderdeel 7, DWU geeft een definitie wat onder risico's wordt verstaan, zie ook voetnoot 9.

1. Het systematisch in kaart brengen van risico's²² voor het uitvoeren van risicoanalyse in het kader van het risicobeheer;
2. De blootstelling aan risico's beperken;
3. Bepalen of een douanecontrole moet worden ingesteld;
4. Het ondersteunen van een douanecontrole.

De meest voorkomende situaties van het gebruik van camera's waarbij persoonsgegevens worden verwerkt door de douane zijn:

- Camerabeelden (door middel van vaste en mobiele camera's) die op de luchthaven- of ferryterreinen gemaakt worden van inkomende en uitgaande vracht en bagage, en de vervoermiddelen daarvan. Hierbij is aandacht voor mogelijke onregelmatigheden met de goederen, bijvoorbeeld het onrechtmatig wegvoeren van goederen waardoor controle wordt ontgaan.²³
- Camerabeelden (van vaste camera's), in het luchthaven- of ferrygebouw, gericht op inkomende en uitgaande bagage (die al dan niet wordt meegevoerd door passagiers), gericht op mogelijke onregelmatigheden, zoals smokkel van verboden goederen.
- Het gebruik van camerabeelden in het Rotterdams havengebied voor het houden van toezicht op de goederenstroom (bijvoorbeeld containeropslag). Dit laatste gebeurt met zowel vaste als mobiele camera's (meestal drones).
- Mobiel cameratoezicht in het kader van het douanetoezicht boven verschillende Nederlandse binnen- en kustwateren, zoals het douanetoezicht boven de Waddenzee, de zee en de Zeeuwse wateren met het oog op mogelijke smokkel van goederen.

Ten aanzien van inkomende en uitgaande passagiers op internationale luchthavens en bij ferry's kunnen bijzondere persoonskenmerken worden verzameld door middel van vaste camera's. Het betreft hier dan gegevens over de gezondheid. Hierbij wordt door douanemedewerkers op het moment zelf (real time) beoordeeld welke passagiers in aanmerking komen voor een douanecontrole van hun goederen, eventueel gecombineerd met een lijfsvisitatie. Het gaat dan om passagiers die afwijkend gedrag van het normale patroon dat zou behoren bij hun gezondheidstoestand vertonen, wat een aanwijzing kan zijn voor het smokkelen van goederen. Het kan daarbij gaan om personen die mogelijk smokkelwaar meedragen onder hun kleding of verbergen in hulpmiddelen voor lichamelijk beperkten. Bijvoorbeeld ogenschijnlijk zwangere vrouwen, personen met een ledemaat in het gips, personen met baby's die een luier dragen.

Het doel van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, in casu gezondheid, is niet gericht op het verwerken van specifiek de gezondheidskenmerken, maar op het selecteren van personen (de actor) die mogelijk smokkelwaar bij zich hebben.

Voor het cameratoezicht maakt de douane gebruik van verschillende soorten camera's, zowel vaste als mobiele camera's. Het zijn camera's in eigendom van de douane en camera's van derden waarvoor met die derden een overeenkomst is afgesloten. De vaste camera's beschikken momenteel, deels, over een zoom-functie, 360-graden beeld en warmtebeeldfunctie. Er worden thans ook mobiele camera's gebruikt die zijn bevestigd aan drones en zijn uitgerust met warmtebeeldcamera en zoom-functionaliteit. Daarnaast wordt gebruikgemaakt van camera-beelden verkregen van de Kustwacht. Zolang er geen software bestaat die

²² Artikel 5, onderdeel 7, DWU geeft een definitie wat onder risico's wordt verstaan, zie voetnoot 9.

²³ Indien zich op de ferry terminal passagiers bevinden buiten de aangewezen voetgangersgebieden dan kunnen van deze passagiers ook beelden worden gemaakt.

voldoende waarborgen biedt, wordt er geen gebruik gemaakt van camera's met mogelijkheid tot gezichtsherkenning.

De toepassing van de Adw strekt zich uit tot het grondgebied van Nederland, zoals benoemd in die wet.²⁴ Het gebied waarin het gebruik van camera's waarbij persoonsgegevens worden verwerkt mogen worden toegepast wordt bewust in het voorstel beperkt. Op basis van dit wetsvoorstel kunnen ze alleen worden ingezet waarbij de camera gericht is op de territoriale wateren alsmede de exclusieve economische zone, de binnenwateren en de hoofdvaarwegen, gericht dan wel ingezet in of op locaties waar de inspecteur een controle mag uitoefenen²⁵, met uitzondering van de in of op die locaties aanwezige woningen, en gericht op vervoermiddelen waarmee goederen worden vervoerd die onder het douanetoezicht vallen of waarvan wordt vermoed dat daar goederen mee worden vervoerd die zijn onttrokken aan het douanetoezicht. Het is niet uit te sluiten dat om andere, dringende redenen ook camera's moeten worden gericht op of ingezet in of op andere locaties dan de hiervoor genoemde. Daarom is in dit wetsvoorstel voorzien dat met toestemming van een daartoe bij ministeriële regeling aangewezen ambtenaar in dringende gevallen camera's kunnen worden ingezet waarbij persoonsgegevens worden verwerkt gericht op dan wel ingezet in andere dan de genoemde locaties. Dit alles binnen de grenzen van de taak van de douane en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.²⁶ De inzet van drones, waarbij persoonsgegevens worden verzameld, gericht op bijvoorbeeld woonwijken, stranden en recreatiegebieden is op basis van dit wetsvoorstel slechts in een zeer beperkt aantal situaties mogelijk

De douane bepaalt, gelet op haar toezichtstaak, bij de inzet van camera's ook wat de duur is van de inzet. Hierbij worden de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht genomen. Voor het einde van de duur wordt steeds bepaald of de inzet van camera's nog noodzakelijk en actueel is en of verlenging noodzakelijk is.

Op sommige locaties, zoals in de Rotterdamse haven of op Schiphol, is het praktischer dat de douane gebruikmaakt van camera's van samenwerkingsverbanden of andere derden, niet zijnde inspecteur of ontvanger, die een eigen wettelijke grondslag hebben om camera's in te mogen zetten waarbij persoonsgegevens worden verwerkt. Wanneer de inspecteur gebruik wil gaan maken van camera's van personen of instellingen die geen inspecteur of ontvanger zijn, moet hij daartoe een overeenkomst met die derde afsluiten. Dit is voorgeschreven in het wetsvoorstel. De waarborgen zoals bij of krachtens de Adw bepaald zijn uiteraard onverkort van toepassing op de camera's van derden en de door die camera's gemaakte beelden, die de douane gebruikt.

Met name met betrekking tot het gebruik van mobiele camera's (meestal zullen dat drones zijn) wordt in het wetsvoorstel geregeld dat de inspecteur met behulp van camera's goederen die zijn geplaatst onder een bijzondere regeling mag controleren.²⁷ Door het gebruik van camera's, al dan niet mobiel, kunnen vervoermiddelen met goederen namelijk gedurende langere tijd worden gevolgd. De camera's mogen bij een

²⁴ Artikel 1:2 Adw.

²⁵ Artikel 1:26 Adw.

²⁶ Deze is verankerd in artikel 1:21 Adw.

²⁷ De bijzondere regelingen in dezen zijn extern en intern douanevervoer, opslag, tijdelijke invoer, bijzondere bestemming of veredeling. De onder extern douanevervoer, opslag, tijdelijke invoer of veredeling geplaatste goederen zijn niet onderworpen aan invoerrechten (bij tijdelijke invoer soms gedeeltelijk), andere heffingen en handelspolitieke maatregelen. Bij een bijzondere bestemming zijn de goederen geheel of gedeeltelijk vrijgesteld van invoerrechten.

dergelijke douanecontrole slechts worden gebruikt met het doel te controleren of na vrijgave van de goederen deze worden overgebracht naar het douanekantoor van bestemming, de toegelaten geadresseerde, de locatie of de plaats, die in de betreffende douaneaangifte of vergunning is vermeld. In het geval van tijdelijke opslag mag de inspecteur met behulp van camera's controleren of de overbrenging van de ene ruimte voor tijdelijke opslag naar de andere ordentelijk verloopt. Het vorenstaande geldt ook voor precursoren voor drugs en explosieven die onder voorwaarden in het vrije verkeer zijn gebracht en moeten worden vervoerd naar een vergunninghouder, een geregistreerde marktdeelnemer of een afnemer die een afnemersverklaring heeft ondertekend. Aangezien precursoren kunnen worden misbruikt om verdovende middelen of psychotrope stoffen respectievelijk explosieven op illegale wijze te vervaardigen kan tevens worden gecontroleerd of de precursoren een reguliere bestemming krijgen. Dit bijvoorbeeld naar aanleiding van een kennisgeving (ingeval van drugsprecursoren) of een melding (in geval van precursoren voor explosieven) van een marktdeelnemer. De camera's waarbij persoonsgegevens worden verwerkt worden gericht op het vervoermiddel waarmee de goederen worden vervoerd. In de AVG wordt het belang van transparantie over het gebruik van persoonsgegevens benadrukt. Daartoe worden in dit wetsvoorstel voorwaarden en waarborgen uitgewerkt die aan betrokkenen meer zekerheid geven over een juiste toepassing van de bevoegdheid om camerabeelden te maken waarbij persoonsgegevens worden verwerkt. In het Algemeen douanebesluit zullen nadere regels worden gesteld ter verzekering van de juiste uitvoering en toepassing van de nieuwe artikelen in de Adw. Daarbij zal bijzondere aandacht worden geschonken aan de onderbouwing van de inzet van de camera's waarbij persoonsgegevens worden verwerkt in het cameraplan dat de Minister van Financiën jaarlijks moet opstellen.

In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de inspecteur zorgdraagt voor passende algemeen aanvaarde beveiligingsmaatregelen teneinde ongeautoriseerde toegang te voorkomen en dat hij ervoor zorgt dat de toegang tot de beelden tussen aanvang en de vernietiging alleen kunnen worden ingezien door speciaal daartoe gemandateerden. Verder moet de aanwezigheid van vaste camera's op duidelijke wijze kenbaar worden gemaakt. Het kenbaar maken kan gebeuren bijvoorbeeld door het aanbrengen van borden aan het begin van het door de camera's bestreken gebied. Het gebruik van mobiele camera's wordt kenbaar gemaakt op de website van de douane; daarnaast wordt het cameraplan gepubliceerd.

Wat betreft het verwerken van persoonsgegevens die met camera's zijn verkregen, regelt het wetsvoorstel dat deze zo spoedig mogelijk en in ieder geval binnen vier weken nadat ze zijn verkregen worden vernietigd, tenzij deze gegevens noodzakelijk zijn voor de afhandeling van de uitkomsten van een douanecontrole of indien de inspecteur ingevolge een bij of krachtens de wet bestaande verplichting gehouden is de gegevens te verstrekken.²⁸ In het geval dat de beelden nog noodzakelijk zijn voor de afhandeling van de uitkomsten van de ingestelde douanecontrole is de termijn waarop de beelden kunnen worden vernietigd afhankelijk van de verdere afhandeling van het controledossier. In geval van bijvoorbeeld bezwaar en beroep worden de beelden onderdeel van het fiscale dossier waarvoor de bewaarplicht in het kader van de Archiefwet van toepassing is.

²⁸ Een voorbeeld van een dergelijke verplichting is dat ten behoeve van een strafrechtelijk financieel onderzoek, op basis van artikel 126a Wetboek van Strafvordering, informatie van de douane kan worden gevorderd.

Het kabinet vindt het van belang dat het gebruik van camera's en het naleven van de wettelijke waarborgen daarbij op het punt van verwerking van persoonsgegevens regelmatig wordt gecontroleerd. Daarom regelt het wetsvoorstel dat éénmaal per jaar een audit wordt uitgevoerd. Tijdens de audit zal met name gecontroleerd worden of het gebruik van camera's en de opslag van de persoonsgegevens, inclusief de beveiligingsmaatregelen, aan alle vereisten voor gegevensbescherming voldoen en er geen integriteitsschendingen hebben plaatsgevonden. De motivering van het cameraplan en de toetsing op proportionaliteit en subsidiariteit wordt hierbij ook betrokken. De audits zullen worden uitgevoerd door een intern auditteam van de douane waarin geen medewerkers zitten die op enigerlei wijze bij het cameratoezicht zijn betrokken.

Het wetsvoorstel maakt mogelijk dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld ter verzekering van de juiste uitvoering en toepassing van de bepalingen over de inzet van camera's en de verwerking van persoonsgegevens. Onderdeel hiervan is, zoals hiervoor reeds genoemd, de inhoud van een cameraplan dat de Minister van Financiën jaarlijks voor 1 januari vaststelt. In het cameraplan worden in elk geval regels gesteld met betrekking tot het aantal camera's, de soort locaties, een onderbouwing voor de inzet van die camera's en de duur van die inzet. Een toetsing aan subsidiariteit en proportionaliteit is hier onderdeel van. De publicatie van het cameraplan wordt bewerkstelligd door de vaststelling van het cameraplan bekend te maken in een publicatie in de Staatscourant; het cameraplan zelf wordt gepubliceerd op www.douane.nl.

3. Verhouding tot hoger recht

3.1 Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Bij het gebruik van camera's in het kader van het douanetoezicht kan sprake zijn van het verwerken van persoonsgegevens. Onder een persoonsgegeven wordt op hoofdlijnen verstaan: alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.²⁹ Met verwerking wordt, kort gezegd, bedoeld: een bewerking of geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens.³⁰ Het vastleggen, raadplegen, gebruiken, bewaren en vernietigen van persoonsgegevens valt onder dit begrip.

Deze verwerkingen van persoonsgegevens maken een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Het recht op eerbiediging daarvan is zowel in de Grondwet als in internationale verdragen opgenomen.

²⁹ Als identificeerbaar wordt volgens de AVG beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identifier zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identifier of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon. Zie met betrekking tot het begrip persoonsgegevens uit de zogenoemde EU-privacyrichtlijn (Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG 1995, L 281)) onder meer de volgende jurisprudentie van Hof van Justitie (HvJ EU): HvJ EU 17 juli 2014, gevoegde zaken C-141/12 en C-372/12 (Y.S.), ECLI:EU:C:2014:2081 en HvJ EU 19 oktober 2016, C-582/14 (Breyer), ECLI:EU:C:2016:779.

³⁰ Artikel 2, onderdeel 2, AVG bevat de volledige definitie van wat onder verwerking wordt verstaan: Een bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens.

Ingevolge artikel 10 van de Grondwet heeft eenieder recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. Verder regelt dat artikel van de Grondwet dat de wet regels stelt ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens en inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens. De AVG geeft de voorwaarden weer waaraan moet worden voldaan indien persoonsgegevens worden verwerkt.

In artikel 8 EVRM is het recht op eerbiediging van privé, familie- en gezinsleven vastgelegd. Bepaald is dat eenieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Omdat bij de toepassing van de Adw er deels sprake is van «ten uitvoer brengen» van Unierecht is ook het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) van toepassing.

Artikel 7 Handvest bepaalt dat een ieder recht heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie. Artikel 8 Handvest bepaalt dat eenieder recht heeft op bescherming van de hem betreffende persoonsgegevens, dat deze gegevens eerlijk moeten worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet en dat eenieder recht heeft op toegang tot de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan. Artikel 52, eerste lid, Handvest geeft aan dat beperkingen op de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden bij wet moeten worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden moeten eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Artikel 52, derde lid, Handvest bepaalt dat voor zover dit handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Daarbij wordt uitdrukkelijk gesteld dat het recht van de Unie een ruimere bescherming kan bieden, hetgeen ter zake ook is gedaan. Dit komt tot uiting doordat in artikel 39 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, in artikel 16 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en in artikel 8 Handvest specifieke aandacht wordt geschonken aan de bescherming van persoonsgegevens.

Zo is in genoemd artikel 16 VWEU is vastgelegd dat eenieder recht heeft op bescherming van zijn persoonsgegevens. Het artikel biedt tevens de grondslag voor de AVG.

Uit voornoemde artikelen uit de Grondwet en de Verdragen blijkt dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer niet absoluut is. Daaraan kunnen beperkingen worden gesteld. Hierna wordt getoetst aan

de eisen die de Grondwet en de Verdragen blijkens het voorgaande daaraan stellen.

3.2 Bij de wet voorzien

Vereist is dat de beperking van de persoonlijke levenssfeer bij wet moet zijn geregeld en in een democratische samenleving noodzakelijk moet zijn. Dit houdt in dat sprake moet zijn van een wettelijke basis (in het Unierecht of in het nationale recht) en dat deze strookt met de principes van de rechtsstaat.³¹ Uit rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt dat deze basis niet altijd een wet in formele zin hoeft te zijn. In artikel 10 van de Grondwet wordt die eis echter wel gesteld. In combinatie met de AVG wordt met de voorgestelde wijziging van de Adw daaraan nadere uitwerking gegeven. Daarnaast wordt met een opname in de Adw voldaan aan artikel 6, tweede en derde lid, AVG, waarin kort gezegd staat dat de rechtsgrond voor de verwerking in het nationale recht kan dan wel moet worden vastgelegd.

3.3 Toegankelijk, voorzienbaar en waarborgen tegen willekeur en misbruik

Aan de wettelijke basis worden kwaliteitseisen gesteld. De wettelijke basis moet voldoende precies en duidelijk zijn geformuleerd en daarnaast voldoende voorzienbaar en toegankelijk zijn.

Het eerste criterium vereist dat de formulering van de wettelijke basis duidelijk maakt onder welke voorwaarden en omstandigheden de autoriteiten persoonsgegevens mogen verwerken en opslaan.³² Daarnaast moet deze wettelijke basis voldoende toegankelijk zijn voor de betrokkene. De juridische regels die toepasselijk zijn op dit gebied, zijn openbaar en toegankelijk gemaakt door publicatie, zowel op papier als via internet.

Aan het eerste criterium wordt voldaan doordat de bevoegdheid, doel en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan bij het gebruik van camera's waarbij persoonsgegevens worden verwerkt, gedetailleerd en helder worden vastgelegd in de Adw. Hierbij wordt tevens de opdracht om verdere waarborgen te treffen in de Adw opgenomen waarbij wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld ter verzekering van de juiste uitvoering en toepassing van de artikelen van het wetsvoorstel.

Voorts dient de wettelijke basis voldoende voorzienbaar te zijn. Dit houdt in dat de regeling voldoende precies is opdat een betrokkene kan voorzien wat de consequenties van de wettelijke bepaling in zijn specifieke geval zullen zijn. Met andere woorden: een bepaling dient voldoende duidelijk te zijn zodat een betrokkene inzicht heeft in de omstandigheden en voorwaarden waaronder de overheid bevoegd is te interfereren in zijn privéleven en wat de gevolgen ervan zijn.³³ Dit gaat echter niet zo ver dat

³¹ Zie onder meer EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74, (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk), ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874; EHRM 24 april 1990, nr. 11105/84, (Huvig/Frankrijk), ECLI:CE:ECHR:1990:0424JUD001110584; EHRM 24 april 1990, nr. 11801/85, (Kruslin/Frankrijk), ECLI:CE:ECHR:1990:0424JUD001180185 en EHRM 25 maart 1998, nr. 23224/94, (Kopp/Zwitserland), ECLI:CE:ECHR:1998:0325JUD002322494.

³² Zie bijvoorbeeld EHRM 21 april 2011, no. 30194/09, (Shimovolos/Rusland), para. 68.

³³ Zie onder meer EHRM 2 augustus 1984, nr. 8691/79, (Malone/Verenigd Koninkrijk), ECLI:CE:ECHR:1984:0802JUD000869179; EHRM 16 februari 2000, nr. 27798/95, (Amann/Zwitserland), ECLI:CE:ECHR:2000:0216JUD002779895; EHRM 4 mei 2000, nr. 28341/95, (Rotaru/Roemenië), ECLI:CE:ECHR:2000:0504JUD002834195; EHRM 25 september 2001, nr. 44787/98, (P.G. en J.H./Verenigd Koninkrijk), ECLI:CE:ECHR:2001:0925JUD004478798 en meer recent EHRM 29 april 2014, nr. 52019/07, (L.H./Letland), ECLI:CE:ECHR:2014:0429JUD005201907.

de betrokkene in iedere situatie kan weten dat de overheid specifiek ten aanzien van hem van haar bevoegdheid gebruikmaakt.³⁴ In het onderhavige wetsvoorstel wordt daaraan voldaan doordat in de voorgestelde bepalingen nauwkeurig wordt aangegeven waar en in welke situaties camera's waarbij persoonsgegevens worden verwerkt, mogen worden gebruikt. Het gebruik van camera's, en met name de situaties en gebieden waar(in) drones mogen worden ingezet, is vanwege de inbreuk die drones kunnen maken op de persoonlijke levenssfeer, bewust ingeperkt. Indien het vaste camera's zijn waarbij mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt zal de locatie op duidelijke wijze kenbaar worden gemaakt bij de locatie zelf, maar ook in het jaarlijks op de website van de douane te publiceren cameraplan. Voor mobiele camera's geldt dat de locaties en situaties waar(in) ze kunnen worden ingezet ook worden opgenomen in het cameraplan. Daarnaast zal via de website van de douane de inzet van drones worden gemeld.

Ook wordt in het wetsvoorstel aangegeven wat de doelen zijn waarvoor de beelden gebruikt mogen worden en wanneer uiterlijk de beelden moeten zijn vernietigd. Daarbij wordt aangegeven dat voor een goede beveiliging van de gegevens zorg wordt gedragen. Om het voor eenieder mogelijk te maken het vorenstaande te controleren is voorzien in de verplichting om jaarlijks vooraf een cameraplan op te stellen en jaarlijks achteraf een audit op privacy- en integriteitsaspecten uit te voeren. In aanvulling op het voorgaande bepaalt het wetsvoorstel ook dat mobiele camera's waarbij persoonsgegevens worden verwerkt in het kader van controle van goederen die van de ene ruimte voor tijdelijke opslag naar de andere ruimte voor tijdelijke opslag worden vervoerd of van goederen die onder een bijzondere regeling zijn geplaatst en onder die regeling worden vervoerd, moeten worden gericht op het vervoermiddel waarmee de goederen worden vervoerd. Deze randvoorwaarde is ook van toepassing bij de inzet van die camera's in het geval van het vervoer van precursoren en voor het vervaardigen van drugs dan wel explosieven. Het wetsvoorstel schrijft bovendien voor dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld ter verzekering van de juiste uitvoering en toepassing van de wetsartikelen. Met het geheel van voornoemde bepaling bevat het wetsvoorstel ook afdoende waarborgen teneinde willekeur en misbruik te vermijden.³⁵

3.4 Nastreven van een legitiem doel

Verder is vereist dat een inmenging een legitiem doel moet nastreven, namelijk het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelikheden, strafbare feiten en ondermijnende criminaliteit, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het is aan de overheid om aan te tonen dat de inmenging een legitiem doel nastreeft.³⁶

De grensoverschrijdende goederenstroom die aan douanetoezicht is onderworpen is enorm groot. Niet alle goederen kunnen aan fysieke controle worden onderworpen. Daarom wordt door middel van risicoanalyse de goederenbewegingen in kaart gebracht die risico opleveren wat betreft het niet naleven van wet- en regelgeving. Camera's worden ingezet als hulpmiddel bij het in kaart brengen van risico's en om de goederenstroom voor het mogelijk inzetten van controlemaatregelen nader te beperken. De voorgestelde bepalingen zijn daarom van belang

³⁴ Zie onder meer EHRM 4 december 2015, nr. 47143/06, (Zakharov/Rusland), ECLI:CE:ECHR:2015:1204JUD004714306.

³⁵ EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 en 30566/04, NJ 2009, 410 (S. en Marper/Verenigd Koninkrijk).

³⁶ Zie bijvoorbeeld EHRM 23 februari 2016, nr. 11138/10 (Mozer/Moldavië en Rusland), para. 194.

voor het uitvoeren van het douanetoezicht op en de douanecontrole van het internationale handelsverkeer. Dit is aan de douane opgedragen in het DWU en de Adw, mede ten behoeve van het economisch welzijn, het voorkomen van strafbare feiten en de bescherming van de gezondheid van de inwoners van de Europese Unie en Nederland als onderdeel daarvan.

3.5 Noodzakelijk in een democratische samenleving

Ten slotte moet de inmenging noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Er moet sprake zijn van een balans tussen de belangen van de overheid enerzijds en de (grond)rechten van de burger anderzijds. Een inmenging is noodzakelijk als sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte om het doel te bereiken.³⁷ Het noodzakelijkheidscriterium wordt mede ingevuld aan de hand van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Zonder het gebruik van camera's bij de uitvoering van de hiervoor genoemde taken kan het beoogde doel niet voldoende worden gerealiseerd omdat het niet-handelen conform de douanebepalingen redelijkerwijs niet op een andere wijze door de douane zo effectief mogelijk kan worden vastgesteld. Daarom is de verwerking van de camerabeelden (de inmenging) noodzakelijk om te voldoen aan de Unierechtelijke verplichtingen en de universele verplichting om de gezondheid van personen die zich binnen het gebied van de Unie bevinden te beschermen. Het kabinet acht de inzet van camera's proportioneel voor het doel. Zonder de inzet van camera's zou de douane onvoldoende uitvoering kunnen geven aan de toezichttaak die haar in de douaneregelgeving is opgedragen. Immers, de omvang van het aantal goederenbewegingen waarbij risico's wordt vastgesteld is zeer groot, en de buitengrens waarop toezicht moet worden uitgeoefend is lang. Om het vereiste douanetoezicht uit te voeren zou een zeer omvangrijke douanediens noodzakelijk zijn. Reden om onder andere vaste en mobiele camera's, waaronder drones, bij het uitoefenen van het douanetoezicht in te zetten. Hierdoor is het onder meer mogelijk om met behulp van vaste camera's tegelijkertijd op meer locaties toezicht te houden. Of is het mogelijk om met een drone van bovenaf toezicht uit te oefenen (bijvoorbeeld tussen containers), boven een uitgestrekt gebied of onoverzichtelijk terrein of van afstand in een gevaarlijke omgeving. De inzet van camera's in het kader van het toezicht kan ook een grote bijdrage betekenen bij het tegengaan van de ondermijnende criminaliteit, waarbij het bestrijden nog meer wordt ingebed in de reguliere toezichtstaken die de douane op dit terrein al heeft.

Wanneer er camerabeelden worden gemaakt waarbij persoonsgegevens worden verzameld is er sprake van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Bij reizigers op de luchthaven is deze inbreuk met de inzet van camera's het meest aanwezig, aangezien er op de meeste beelden reizigers zichtbaar zullen zijn. Bij de inzet van drones is de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer om een andere reden groter. Zeker als mensen niet weten of verwachten dat er beelden worden gemaakt en zich onbespied wanen, is de inbreuk aanwezig. Daarom voorziet het wetsvoorstel in maatregelen die een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen zoveel mogelijk beperken. Ten aanzien van de inzet van drones voorziet het middel erin dat de camera's met name worden gericht op gebieden waar weinig personen aanwezig zijn. Bovendien wordt op basis van risicoanalyse bepaald wanneer en waar er met drones camerabeelden worden gemaakt. Dit laatste beperkt de inzet van de drone. Een ander alternatief dan de inzet van drones is er in veel gevallen ook niet. Voor wat betreft de

³⁷ EHRM 7 december 1976, NJ 1978, 236 (Handyside/Verenigd Koninkrijk) en EHRM 26 april 1979, A-30, NJ 1980, 146 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk).

reizigers op de luchthaven voorziet de inzet van camera's er juist ook in dat zoveel mogelijk op basis van risicoanalyse wordt bepaald welke goederen, en op de luchthaven daarmee ook personen, worden gecontroleerd. Met als gevolg dat het grootste deel op basis van de risicoanalyse niet gecontroleerd hoeft te worden. Het enige alternatief voor camera's is de inzet van veel meer douaneambtenaren die op basis van hun eigen directe waarneming fysieke controles uitvoeren en daarbij tevens dergelijke controles uitvoeren op basis van een steekproef. Hiermee zouden meer personen en hun persoonsgegevens worden getroffen dan redelijkerwijs noodzakelijk is. Het kabinet is van oordeel dat daarom eveneens is voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel.

3.6 AVG

Voorgenomen wet- en regelgeving inzake de verwerking van persoonsgegevens dient voorts te worden getoetst aan de beginselen en eisen van de AVG.

Persoonsgegevens moeten volgens de AVG worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is. De voorgestelde bepalingen voorzien allereerst in een specifieke wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens bij gebruik van camera's. Het wetsvoorstel regelt voor welk doel, waar en op welke wijze camera's mogen worden ingezet. De bepaling is daarmee voldoende duidelijk en nauwkeurig, zodat de toepassing ervan voldoende voorspelbaar is. Hierdoor is het voor betrokkenen transparant in hoeverre de hen betreffende persoonsgegevens (kunnen) worden verwerkt. Het wetsvoorstel voorziet in (een grondslag voor) waarborgen waarmee wordt beoogd de inbreuk tot een minimum te beperken.

Persoonsgegevens mogen volgens de AVG slechts worden verzameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt (doelbinding). Hieraan is met het wetsvoorstel voldaan met de bepaling dat camera's waarbij persoonsgegevens worden verwerkt alleen mogen worden ingezet met als doel het systematisch in kaart brengen van risico's voor het uitvoeren van risicoanalyse in het kader van het risicobeheer, om de blootstelling aan risico's te beperken, om te bepalen of een douanecontrole moet worden ingesteld en voor het ondersteunen van een douanecontrole. De persoonsgegevens mogen binnen dat doel worden gebruikt om natuurlijke personen te identificeren voor zover dat noodzakelijk is voor de douanetaak van de inspecteur of de veiligheid van de betrokken ambtenaar of zijn directe omgeving. Hiermede wordt bereikt dat de persoonsgegevens in relatief anonieme vorm worden gebruikt voor het doel van de verwerking, bijvoorbeeld om te bepalen dat de goederen die door die persoon worden vervoerd aan een douanecontrole moeten worden onderworpen. En pas als, in het gegeven voorbeeld, het noodzakelijk is in verband met de uitkomst van de uitgevoerde douanecontrole, dat de identiteit van de betrokken personen daadwerkelijk wordt vastgesteld. Tevens kan het noodzakelijk zijn de identiteit vast te stellen van de betrokken persoon om gezien de situatie de persoonlijke veiligheid van de betrokken ambtenaar of zijn omgeving zoveel mogelijk te waarborgen.

Er is sprake van een getrapte verwerking van de camerabeelden, waarbij de initiële verwerking (het real-time bekijken) en de hierop volgende verwerking (het vastleggen) van de beelden slechts plaatsvinden om vast te kunnen stellen of de gegevens relevant zijn voor de juiste toepassing van de douanewetgeving. Uit het wetsvoorstel volgt dat die vaststelling zo spoedig mogelijk moet gebeuren. Het wetsvoorstel regelt namelijk dat

persoonsgegevens die bij cameragebruik worden verkregen zo spoedig mogelijk, maar in elk geval binnen vier weken worden vernietigd als de controleactiviteit niets heeft opgeleverd. Slechts voor zover de camera-beelden relevant zijn, kunnen ze onder voorwaarden verder worden verwerkt. Al die verwerkingen vinden plaats voor zover dit noodzakelijk is voor de vervulling van de taken van de douane. Ook kunnen beelden langer nodig zijn in het kader van het risicobeheer. Daarbij worden beelden, bijvoorbeeld van een bepaalde route, over een langere periode vergeleken teneinde parameters voor een risicoanalyse op te stellen. Zeker als het verkeer niet intensief is, zijn daarvoor beelden over een langere periode beelden nodig. Ook in dit geval worden beelden in ieder geval binnen vier weken vernietigd en niet langer dan strikt noodzakelijk bewaard. Zo wordt bij het gebruik van beelden voor risicobeheer zo mogelijk de technische mogelijkheid toegepast om persoonsgegevens onherkenbaar te maken indien deze daarvoor niet noodzakelijk zijn. Deze bewaartermijn is in die gevallen nodig om de camerabeelden zorgvuldig te verwerken.

Op de bewaartermijn van maximaal vier weken kan een uitzondering worden gemaakt als de beelden moeten worden afgegeven op basis van een wettelijke verplichting, bijvoorbeeld als de officier van justitie deze vordert. Indien het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden³⁸ tot wet wordt verheven en in werking treedt kan het zijn dat de persoonsgegevens ook worden gedeeld met de samenwerkingsverbanden waarin de douane deelneemt³⁹, uiteraard voor zover de verstrekking noodzakelijk is voor het doel van die samenwerkingsverbanden. Voor de toekomst wordt niet uitgesloten dat er nog andere wettelijke verplichtingen gaan ontstaan.⁴⁰

Ook worden er doeltreffende technische en organisatorische maatregelen getroffen waardoor een daadwerkelijke identificatie van individuele natuurlijke personen redelijkerwijs wordt uitgesloten. Zo zal bijvoorbeeld in het geval van het gebruik van cameratoezicht met het gebruik van drones personen die voorkomen op de vastgelegde beelden die niet relevant zijn voor een van de verwerkingsdoelen, genoemd in dit wetsvoorstel, softwarematig in de «centrale opslag beelden» worden «geblurd». De gegevensdrager die wordt gebruikt in de drone wordt vervolgens direct geformatteerd. In de «centrale opslag beelden» worden daarna zo spoedig mogelijk de niet-relevante beelden vernietigd. Hierdoor zal in dergelijke gevallen er geen sprake meer zijn van verwerking van een persoonsgegeven.⁴¹

Met het voorgaande wordt tegemoetgekomen aan de beginselen van minimale gegevensverwerking en opslagbeperking. Gelet op de korte bewaartermijn zijn de camerabeelden (en daarmee de persoonsgegevens) altijd actueel, zodat tevens wordt voldaan aan het beginsel van juistheid van de gegevens.

Het wetsvoorstel regelt dat de inspecteur moet zorgen voor passende algemeen aanvaarde beveiligingsmaatregelen teneinde ongeautoriseerde toegang tot de persoonsgegevens te voorkomen en dat de beelden tussen aanvang van de verwerking en de vernietiging alleen kunnen worden ingezien door personen die daarvoor een speciaal mandaat hebben gekregen. Hiermee wordt voldaan aan het beginsel van integriteit en vertrouwelijkheid.

³⁸ Kamerstukken 35 447.

³⁹ Thans neemt de douane deel aan de «Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen» en de «Regionale Informatie- en Expertisecentra».

⁴⁰ Een voorbeeld hiervan is de Nationale Samenwerking tegen Ondermijnende Criminaliteit (Kamerstukken II 2021/22, 29 911, nr. 350).

⁴¹ Zie ook Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 49.

Gezien de aard van het cameratoezicht wordt in de fase van beleidsontwikkeling met betrekking tot de verschillende varianten van het cameratoezicht door de douane steeds een zogenoemde Data protection impact assessment (DPIA) – ook wel: gegevensbeschermingseffectbeoordeling – uitgevoerd en periodiek getoetst op actualiteit. Ten behoeve van dit wetsvoorstel is een DPIA uitgevoerd, gericht op de inzet van camera's waarbij persoonsgegevens worden verwerkt. De conclusie hiervan is dat door de kaders die in dit wetsvoorstel gegeven worden aan de inzet van camera's waarbij persoonsgegevens worden verwerkt, inclusief de inzet van drones, de risico's voor betrokkenen in voldoende mate worden beperkt. Door de douane worden in de uitvoering maatregelen genomen waardoor aan de voorwaarden en waarborgen in dit wetsvoorstel wordt voldaan. Bij deze maatregelen kan gedacht worden aan werkinstructies, procedures, monitoring en interne controles. Door deze maatregelen worden de risico's voor betrokkenen tot een laag niveau teruggebracht.

4. EU-aspecten

Aan de maatregel in dit wetsvoorstel zijn geen additionele EU-aspecten verbonden dan welke zijn benoemd in de vorige paragrafen.

5. Gevolgen

5.1 Regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

5.2 Budgettaire aspecten

De maatregel in dit wetsvoorstel heeft geen budgettaire gevolgen.

6. Uitvoeringsgevolgen douane

De maatregel in dit wetsvoorstel is door de douane beoordeeld met de uitvoeringstoets. Voor deze maatregel geldt dat de douane die uitvoerbaar acht. De gevolgen voor de uitvoering zijn beschreven in de uitvoeringstoets die als bijlage is bijgevoegd.⁴²

7. Advies Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, AVG geraadpleegd over de conceptwijziging van de Adw. De AP heeft aangegeven dat de memorie van toelichting te summier is waar het gaat om de beschrijving en beoordeling van de risico's voor betrokkenen in verband met het cameratoezicht door drones. De AP heeft op dit punt bezwaar tegen het concept en adviseert de procedure niet voort te zetten, tenzij het bezwaar is weggenomen. Daarnaast adviseert de AP ook aandacht te besteden aan de kenbaarheid van het mobiele cameratoezicht (drones) en in de toelichting aan te geven of ook op luchthavens en bij ferry's mobiel cameratoezicht wordt ingezet, en zo ja de noodzaak hiervan te onderbouwen. De AP heeft ook geadviseerd om de memorie van toelichting te verduidelijken ten aanzien van de verhouding tussen de voorgestelde artikelen 1:23c tot en met 1:23f en 1:23a, vierde lid, onderdeel c, Adw. Ten aanzien van de delegatiebepaling van het voorgestelde artikel 1:23h Adw, waarin werd bepaald dat «bij of krachtens

⁴² Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

algemene maatregel van bestuur» nadere regels worden gesteld, heeft de AP geadviseerd «of krachtens» te schrappen.

De memorie van toelichting is uitgebreid met een beschrijving van de risico's voor betrokkenen in verband met cameratoezicht door drones. Zowel de beoordeling van deze risico's als de toelichting op de bepalingen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen met het doel om deze risico's in te perken, zijn verduidelijkt in de memorie van toelichting. Daarnaast zijn ook de kenbaarheid van de inzet van mobiele camera's, het gebruik van drones op luchthaven- en ferryterreinen en de verhouding tussen de voorgestelde artikelen 1:23c tot en met 1:23f en artikel 1:23a, vierde lid, onderdeel c, Adw in de toelichting verduidelijkt. Tot slot is in het voorgestelde artikel 1:23h Adw «of krachtens» verwijderd, aangezien bij nader inzien geen delegatie in de algemene maatregel van bestuur wordt voorzien.

Met een en ander is het kabinet van mening dat tegemoetgekomen is aan het bezwaar van de AP.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Artikel 1:23a van de Algemene douanewet

In het eerste lid van het voorgestelde artikel 1:23a Adw wordt bepaald dat indien de inspecteur camera's inzet, hij bevoegd is om persoonsgegevens te verwerken. Deze bevoegdheid wordt in dat artikel en de daarop volgende artikelen geclausuleerd. Overeenkomstig artikel 1:21 Adw worden alleen camera's ingezet waarbij persoonsgegevens worden verwerkt voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van de taak van de inspecteur nodig is. Dat heeft tot gevolg dat voorafgaand aan de inzet van camera's altijd moet worden getoetst aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Hierdoor zullen camera's alleen ingezet worden waar de douane in redelijkheid haar taken niet zonder het gebruik van camera's zou kunnen vervullen.

In artikel 1:23a, tweede lid, Adw wordt een limitatieve opsomming gegeven van de doelen waarvoor de persoonsgegevens die verkregen zijn met behulp van camera's worden verwerkt, worden gebruikt. De volgorde van de opsomming is zo gekozen dat deze van een systeemdoel doorloopt naar een doel dat betrekking heeft op één specifieke zending. Zo wordt bij onderdeel a van dat lid als doel aangegeven het systematisch in kaart brengen van risico's voor het uitvoeren van risicoanalyse. Met deze bewoordingen wordt gerefereerd aan het in het DWU gedefinieerde begrip «risicobeheer»⁴³ en «risico»⁴⁴ en de in het DWU omschreven «risicoanalyse»⁴⁵. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om wat in de praktijk wordt aangeduid als fenomeenherkenning of systeemherkenning: het zichtbaar maken van trends in de aanwezigheid of verplaatsing van goederen over een langere periode, waaruit risico's afgeleid kunnen worden. De beelden die in het kader van het cameratoezicht worden gemaakt boven verschillende Nederlandse binnen- en kustwateren worden hier ook voor gebruikt. Het uitvoeren van risicobeheer is van groot belang omdat met name daarop douanecontroles moeten zijn gebaseerd.⁴⁶

⁴³ Artikel 5, onderdeel 25, DWU: risicobeheer: het systematisch in kaart brengen van risico's, waaronder door middel van steekproefcontroles, en het toepassen van alle maatregelen die vereist zijn om de blootstelling aan risico's te beperken.

⁴⁴ Artikel 5, onderdeel 7, DWU.

⁴⁵ Artikel 46, tweede lid, DWU.

⁴⁶ Artikel 46, tweede lid, DWU.

In artikel 1:23a, tweede lid, onderdeel b, Adw wordt vervolgens als doel genoemd: de blootstelling van risico's te beperken. Dat doel, het beperken van risico's, is onderdeel van het genoemde risicobeheer. Hierbij kan gedacht worden aan een analyse van specifieke goederenbewegingen via een bepaalde route, om met behulp van de resultaten van die analyse de inzet van controlemiddelen te richten op die goederenbewegingen waarbij de kans dat er zich een risico voordoet het grootst is, zodat een daadwerkelijke blootstelling aan die risico's wordt geminimaliseerd.

In artikel 1:23a, tweede lid, onderdeel c, Adw wordt als doel aangegeven dat een doel is te bepalen of een douanecontrole moet worden ingesteld. Het betreft hier de situatie dat er bij een concrete waarneming wordt geconstateerd dat er blootstelling aan een risico zich zal kunnen gaan voordoen, reden om de betreffende goederenbeweging aan een douanecontrole te onderwerpen.⁴⁷ Deze constatering zal veelal mede worden gedragen door het uitgevoerde risicobeheer. Een voorbeeld hiervan zijn de beelden die zijn verkregen van camera's die worden ingezet op luchthavens om op het moment zelf te beoordelen welke passagiers in aanmerking komen voor een douanecontrole van de door hen meegevoerde goederen.

In artikel 1:23a, tweede lid, onderdeel d, Adw wordt als doel aangegeven de verwerking van persoonsgegevens die verkregen zijn bij de inzet van camera's ten behoeve van de ondersteuning van een douanecontrole. Een voorbeeld is dat gelijktijdig met de uitvoering van een fysieke douanecontrole door middel van een camera aan een drone de omgeving in de gaten wordt gehouden teneinde waar te kunnen nemen of er niet buiten het zicht van de aldaar aanwezige douaneambtenaren goederen worden weggevoerd om deze te onttrekken aan de douanecontrole die wordt uitgevoerd. Een ander voorbeeld is dat de douanecontrole wordt uitgevoerd aan de hand van het camerabeeld bij de uitgang van een containerterminal. Bijvoorbeeld om te controleren of er toestemming was gegeven om de goederen weg te voeren, of om te controleren of de betreffende container voorzien is van een ongeschonden douaneverzegeling. Hierbij worden ook de kentekennummers van de vrachtwagens (een persoonsgegeven) waarmee de betreffende containers worden vervoerd in beeld gebracht teneinde de relatie toestemming, containernummer en het aangegeven vervoermiddel te leggen.

In artikel 1:23a, derde lid, Adw wordt bepaald dat de in eerste instantie nog relatief anonieme persoonsgegevens binnen de in het tweede lid van dat artikel genoemde doelen mogen worden gebruikt om natuurlijke personen te identificeren voor zover dat noodzakelijk is voor de douanetaak van de inspecteur of de veiligheid van de betrokken ambtenaar of zijn directe omgeving. Hiermede wordt bereikt dat de persoonsgegevens in relatief anonieme vorm worden gebruikt voor het doel van de verwerking, bijvoorbeeld om te bepalen of de goederen die door die persoon worden vervoerd aan een douanecontrole moeten worden onderworpen. En pas als, in het gegeven voorbeeld, het noodzakelijk is in verband met de uitkomst van de uitgevoerde douanecontrole, dat de identiteit van de betrokken personen daadwerkelijk wordt vastgesteld. Tevens kan het noodzakelijk zijn de identiteit vast te stellen van de betrokken persoon om gezien de situatie de persoonlijke veiligheid van de betrokken ambtenaar of zijn omgeving zoveel mogelijk te waarborgen. Met de woorden «zijn omgeving» wordt zowel de in zijn buurt aanwezige personen op de specifieke locatie bedoeld als de familieleden van de betreffende ambtenaar. Dit laatste is bedoeld om mogelijke bedreigingen jegens die familieleden te kunnen inschatten en zo te voorkomen dat de betreffende ambtenaar dusdanig wordt gemanipuleerd dat hij een inbreuk gaat plegen op zijn integriteit.

⁴⁷ Artikel 5, onderdeel 3, DWU.

Door opname van genoemde voorwaarde wordt voldaan aan de eis van minimale gegevensverwerking zoals gesteld in de AVG.⁴⁸

In artikel 1:23a, vierde lid, Adw wordt aangegeven waar de camera's waarbij persoonsgegevens worden verwerkt kunnen worden gebruikt. In het voorgestelde artikel 1:23a, vierde lid, onderdeel a, Adw is opgenomen dat camera's kunnen worden gericht zeewaarts, op de binnenwateren of de hoofdvaarwegen. Dit zijn gebieden waar over het algemeen veel goederenbewegingen plaatsvinden. De bewoording «gericht op» is gekozen om aan te geven dat de camera's niet worden gericht op stranden en dergelijke. Dit is gedaan om in het kader van de proportionaliteit te voorkomen dat de privacy van recreërende personen op die plekken niet wordt gerespecteerd. Uiteraard is het niet te voorkomen dat er geen personen in beeld worden gebracht. Maar zoals hiervoor is aangegeven zullen er doeltreffende technische en organisatorische maatregelen worden getroffen waardoor een daadwerkelijke identificatie van natuurlijke personen redelijkerwijs wordt uitgesloten. Met zeewaarts wordt bedoeld de zee vanaf de laagwaterlijn. In samenhang met artikel 1:2 Adw, dat de geografische reikwijdte van de Adw aangeeft, betekent dit dat het hierbij gaat om de territoriale zee van Nederland alsmede de zogenoemde exclusieve economische zone. Wat onder de binnenwateren wordt verstaan is vastgelegd in artikel 1.2 van de Binnenvaartregeling; dit zijn – in het kort – riviermondingen, baaien en zeehavens, hieronder zijn onder meer begrepen de Waddenzee, het IJsselmeer en de Zeeuwse wateren. Hoofdvaarwegen zijn de rivieren, kanalen en meren die voor binnenvaartschepen bevaarbaar zijn.

In artikel 1:23a, vierde lid, onderdeel b, Adw wordt opgenomen dat camera's kunnen worden gericht dan wel ingezet in of op de locaties, bedoeld in artikel 1:26 Adw, met uitzondering van in of op die locaties aanwezige woningen. Het gaat om de locaties waar zich goederen bevinden, zoals bepaalde met name genoemde categorieën gebouwen (niet zijnde woningen) en terreinen, spoorwegemplacementen, plaatsen voor distributie en overslag van goederen die over de weg worden vervoerd, havens, haventerreinen, luchthavens en luchtvaartterreinen, en vervoermiddelen (niet zijnde de op of in die vervoermiddelen aanwezige woningen). In afwijking van artikel 1:26 wordt dus een uitzondering gemaakt voor het inzetten van camera's in of op die locaties voor de aanwezige woningen of ruimtes die als woning kunnen worden aangemerkt. Dit zijn bijvoorbeeld ruimtes die zich op of in een vervoermiddel bevinden en zodanig zijn uitgerust dat deze als woning moeten worden aangemerkt. Hier mogen de camera's waarbij persoonsgegevens worden verwerkt niet worden ingezet.

In artikel 1:23a, vierde lid, onderdeel c, Adw wordt opgenomen dat camera's kunnen worden gericht op personen of vervoermiddelen die een risico met zich brengen. Opgemerkt wordt dat het begrip «risico» dat hier wordt gebruikt in artikel 5, onderdeel 7, DWU is gedefinieerd. Het gaat hier bijvoorbeeld om aanlandingen van bootjes op het strand waarbij een persoon goederen van boord meeneemt de duinen in en vervolgens in een auto stapt en weggrijdt. Wanneer iemand het kenteken doorgeeft aan de douane, kan de inspecteur bijvoorbeeld met een drone met camera die auto zoeken en volgen. Ook kunnen vrachtwagens worden gevolgd die goederen vervoeren waarvoor geen toestemming tot wegvoeren is gegeven. Dit onderdeel vormt in zijn uitvoering een uitwerking van artikel 1:23a, tweede lid, onderdelen a tot en met c, Adw terwijl de artikelen 1:23c tot en met 1:23f Adw in hun uitvoering een uitwerking vormen van artikel 1:23a, tweede lid, onderdeel d, Adw. In die laatstgenoemde artikelen zijn in het kader van een douanecontrole meer in detail de situaties beschreven waarbij de bevoegdheid aan de inspecteur wordt toebedeeld om camera's in te zetten waarbij persoonsgegevens mogen worden

⁴⁸ Artikel 25, eerste lid, AVG.

verwerkt. Dit neemt niet weg dat er ook in andere gevallen camera's ingezet kunnen worden tijdens een douanecontrole; echter, die inzet dient dan veelal niet tot ondersteuning van de douanecontrole maar ziet meer op het gebruik in het kader van de persoonlijke veiligheid en integriteit van de betrokken ambtenaar. Dat gebruik valt echter buiten de reikwijdte van de Adw.

In artikel 1:23a, vierde lid, onderdeel d, Adw wordt de mogelijkheid opgenomen om camera's in te zetten gericht op dan wel ingezet in of op andere locaties dan als bedoeld in de onderdelen a of b van dat lid. Dit kan uitsluitend in dringende gevallen en met toestemming van een ambtenaar die daartoe bij ministeriële regeling in overeenstemming met de bewindspersoon die het mede aangaat, is aangewezen. Deze mogelijkheid moet worden gezien als sluitstuk van de hiervoor genoemde mogelijkheden om camera's in te zetten en zal alleen in bijzondere situaties worden gebruikt. Met deze mogelijkheid zal zeer prudent worden omgegaan, waarbij uiteraard in ogenschouw wordt genomen: de proportionaliteit van de inzet van een camera waarbij persoonsgegevens worden verwerkt.

In artikel 1.23a, vijfde lid, Adw wordt aan de inzet van camera's op locaties van defensie gebonden aan de schriftelijke toestemming van de hoofdgebruiker van de locatie. Deze schriftelijke toestemming kan voor een bepaalde locatie of locaties vooraf worden gegeven met bijvoorbeeld de voorwaarde dat de hoofdgebruiker per inzet van camera's zal worden geïnformeerd. Voor het toestemmingsvereiste is gekozen in verband met de mogelijke veiligheidsrisico's die zouden kunnen spelen indien aldaar camera's zouden worden ingezet. Het gebruik van camera's op locaties van defensie zal zich met name voordoen in situaties waarbij vervoermiddelen worden gevolgd waarmee goederen worden vervoerd die een risico vormen, waarbij het volgen al is aangevangen voordat de defensielocatie werd binnengekomen.

In artikel 1:23a, zesde lid, Adw wordt bepaald dat wanneer de inspecteur gebruikmaakt van camera's waarbij persoonsgegevens worden verwerkt, van personen of instellingen die geen inspecteur of ontvanger zijn, hij daartoe een overeenkomst afsluit. Op het gebruik van die camera's en de door die camera's gemaakte beelden zijn voor de inspecteur uiteraard ook de geldende regels zoals in het algemeen deel van deze memorie beschreven van toepassing en in het bijzonder de Adw en met name de in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen. De douane is hierdoor bijvoorbeeld niet bevoegd om beelden te gebruiken van een camera van een derde met een ander doel of gericht op of ingezet in of op een andere locatie dan bedoeld in het tweede, respectievelijk derde, lid van artikel 1:23a Adw. Ook het voorgestelde artikel 1:23g Adw is onverkort van toepassing; in de af te sluiten overeenkomst moeten hiertoe voorwaarden worden opgenomen.

Artikel 1:23b van de Algemene douanewet

In het eerste lid van het voorgestelde artikel 1:23b Adw wordt aan de inspecteur de bevoegdheid gegeven camera's te gebruiken waarbij bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt. In het tweede lid van dat artikel wordt bepaald dat deze camera's alleen mogen worden gericht op reizigers die zich bevinden in een vervoermiddel dat juist het douanegebied van de Unie is binnengekomen of dat bestemd is om aanstonds te vertrekken om dat douanegebied te verlaten, of die een dergelijk vervoermiddel juist hebben verlaten dan wel die op het punt staan daarin aan boord te gaan. Met betrekking tot de bijzondere persoonsgegevens wordt bepaald dat het alleen mag gaan om gegevens die betrekking hebben op de gezondheid van de betrokken persoon. In de AVG wordt met betrekking tot bijzondere persoonsgegevens uitgegaan van het principe dat de verwerking van dergelijke persoonsgegevens niet is

toegestaan tenzij er aan bepaalde voorwaarden is voldaan.⁴⁹ Het geven van de bevoegdheid aan de inspecteur om het specifieke bijzondere persoonsgegevens inzake de gezondheid van reizigers te verwerken wordt ingegeven doordat wordt voldaan aan de voorwaarde gesteld in artikel 9, tweede lid, onderdeel g, AVG, te weten dat de verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of Nederlands recht. Het zwaarwegend algemeen belang is te verhinderen dat verboden of aan zeer strikte beperkingen onderworpen goederen verder in de samenleving worden verspreid en daar zware schade kunnen aanrichten aan mens, plant en dier. De evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd doordat de inbreuk op het beschermde belang minimaal is en de beelden op grond van artikel 1:23g, vierde lid, Adw niet langer worden bewaard dan strikt noodzakelijk. De wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd doordat het de inspecteur niet gaat om de gezondheid van de betreffende passagier zelve, maar dat hij wil beoordelen of de betreffende gezondheidskenmerk niet wordt misbruikt om goederen aan het zicht van de douane te onttrekken. De passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene door opname van de bevoegdheid in de Adw en met name dat artikel 1:23g Adw de randvoorwaarden geeft waaraan moet worden voldaan wil de inspecteur de betreffende beelden verwerken. In het derde lid van dat artikel wordt daarom het doel van de verwerking ook in die zin beschreven. Het doel is te bepalen of er een douanecontrole moet worden ingesteld, waaronder wordt begrepen het onderwerpen van die reiziger aan lijfsvisitatie. In het algemeen deel van deze memorie is al een aantal voorbeelden gegeven van situaties waar het hier om kan gaan. In al die situaties betreft het het aan het oog onttrekken van goederen die de betrokkenen de Europese Unie wil binnenbrengen of uitvoeren. In de praktijk zal het voornamelijk gaan om verdovende middelen of psychotrope stoffen, beschermde dieren en plantensoorten, conflictdiamanten en geld.

Artikel 1:23c van de Algemene douanewet

Aan de inspecteur wordt op basis van het eerste lid van het voorgestelde artikel 1:23c Adw de bevoegdheid gegeven om in het kader van een douanecontrole van goederen die worden overgebracht tussen opslagruimten voor tijdelijke opslag als bedoeld in artikel 148 DWU camera's te gebruiken waarbij persoonsgegevens worden verwerkt. Deze bevoegdheid is specifiek gericht op niet-Uniegoederen. In het tweede lid van genoemd artikel 1:23c wordt het doel vastgelegd van de verwerking van persoonsgegevens die zijn verkregen met de bevoegdheid camera's te gebruiken zoals in het eerste lid is opgenomen. Dit doel is het controleren of de goederen daadwerkelijk worden overgebracht naar de andere opslagruimte voor tijdelijke opslag. Dit doel is daarmee een nadere uitwerking van het voorgestelde artikel 1:23a, tweede lid, onderdeel d, Adw, te weten een ondersteuning van een douanecontrole. In het derde lid van artikel 1:23c Adw wordt in afwijking van artikel 1:23a, vierde lid, Adw opgenomen dat de camera's alleen mogen worden gebruikt als deze gericht worden op het vervoermiddel waarmee de goederen worden overgebracht. Het voorgestelde artikel 1:23c Adw is van belang indien het vervoer van de betreffende goederen zich begeeft buiten de locaties, bedoeld in artikel 1:23a, vierde lid, onderdeel b, Adw. Voor de verhouding van het onderhavige artikel met artikel 1:23a, vierde lid, onderdeel c, Adw wordt verwezen naar de toelichting op laatstgenoemde bepaling.

⁴⁹ Artikel 9 AVG.

Artikel 1:23d van de Algemene douanewet

In het eerste lid van het voorgestelde artikel 1:23d Adw wordt aan de inspecteur de bevoegdheid gegeven om in het kader van een douanecontrole van goederen die onder een bijzondere regeling als bedoeld in artikel 210 DWU zijn geplaatst of worden vervoerd met toepassing van artikel 219 DWU camera's te gebruiken waarbij persoonsgegevens worden verwerkt. Deze bevoegdheid is specifiek gericht op goederen die onder de regeling douanevervoer (zowel extern als intern douanevervoer), opslag (Nederland kent alleen de regeling douane-entrepot), specifieke bestemming (tijdelijke invoer of bijzondere bestemming) of veredeling (actieve of passieve veredeling) zijn geplaatst.

In het tweede lid van artikel 1:23d Adw wordt het doel van de verwerking van de verkregen persoonsgegevens op grond van de bevoegdheid uit het eerste lid opgenomen. Het doel is te controleren of na vrijgave van de goederen deze worden overgebracht naar het douanekantoor van bestemming, de toegelaten geadresseerde, de locatie of de plaats, die in de betreffende douaneaangifte of vergunning is vermeld. Dit doel is daarmee een nadere uitwerking van het voorgestelde artikel 1:23a, tweede lid, onderdeel d, Adw, te weten een ondersteuning van een douanecontrole. Hoe de camera's voor dit doel mogen worden gebruikt wordt opgenomen in het derde lid van artikel 1:23d Adw. Hiermee worden de gebieden waar camera's waarbij persoonsgegevens worden verwerkt, in afwijking van het voorgestelde artikel 1:23a, vierde lid, Adw, ten behoeve van dit specifieke doel, zoals opgenomen in het tweede lid, uitgebreid. Voor de verhouding van het onderhavige artikel met artikel 1:23a, vierde lid, onderdeel c, Adw wordt verwezen naar de toelichting op laatstgenoemde bepaling.

Artikel 1:23e van de Algemene douanewet

Bepaalde chemicaliën worden veelvuldig gebruikt voor de productie van verdovende middelen of psychotrope stoffen. Dit komt door de relatief vrije verkrijgbaarheid van die chemicaliën. De handel in deze chemicaliën wordt gereguleerd bij Verordening (EG) nr. 273/2004⁵⁰ en de Wet voorkoming misbruik chemicaliën. Deze verordening en de genoemde wet vallen onder de reikwijdte van de Adw op grond van de bijlage bij de Adw. In het voorgestelde artikel 1:23e Adw wordt de mogelijkheid geregeld om bij het vervoer van drugsprecursoren met behulp van camera's te controleren of de goederen worden overgebracht naar een legitieme geadresseerde, te weten een vergunninghouder, een geregistreerde marktdeelnemer als bedoeld in artikel 3 van Verordening (EG) nr. 273/2004 of afnemer die een afnemersverklaring als bedoeld in artikel 4 van die verordening heeft afgegeven. Het gaat hier om geadresseerden die geregistreerde stoffen ontvangen van categorie 1 of 2 van bijlage I van die verordening. Het betreft hier goederen die in het vrije verkeer zijn gebracht maar ingevolge artikel 1:1, vierde en vijfde lid, Adw in samenhang met de bijlage behorende bij de Adw vallen onder de werking van de Adw en daarmee onder de bevoegdheid van de inspecteur camera's te gebruiken.

Artikel 1:23e Adw kan niet worden toegepast op het vervoer van precursoren waarvoor een vrijstelling geldt als bedoeld in artikel 6 van de genoemde verordening.

Het voorgestelde artikel 1:23e Adw geeft ook aan de inspecteur de bevoegdheid camera's op dezelfde wijze in te zetten indien de marktdeelnemer die drugsprecursoren in de handel brengt een kennisgeving als bedoeld in artikel 8 van genoemde verordening doet van een voorval dat

⁵⁰ Verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 inzake drugsprecursoren (PbEU 2004, L 47).

erop kan wijzen dat die in de handel te brengen stoffen wellicht worden misbruikt om verdovende middelen of psychotrope stoffen op illegale wijze te vervaardigen.

Voor de verhouding van het onderhavige artikel met artikel 1:23a, vierde lid, onderdeel c, Adw wordt verwezen naar de toelichting op laatstgenoemde bepaling.

Artikel 1:23f van de Algemene douanewet

Zelfgemaakte explosieven zijn een veelgebruikt wapen voor terroristen en andere criminelen. Dit komt door de relatief vrije verkrijgbaarheid van veel grondstoffen. De beschikbaarheid van deze stoffen wordt beperkt door Verordening (EU) 2019/1148⁵¹ en de Nederlandse Wet precursoren voor explosieven. Sinds februari 2021 is deze wetgeving aangescherpt. Deze verordening en de genoemde wet vallen onder de reikwijdte van de Adw op grond van de bijlage bij de Adw.

In het voorgestelde artikel 1:23f Adw wordt op dezelfde wijze als in het voorgestelde artikel 1:23e Adw de bevoegdheid geregeld camera's in te zetten bij het vervoer van precursoren voor explosieven als bedoeld in de genoemde verordening. Een verschil is alleen dat in die genoemde verordening wordt gesproken van het doen van een melding (artikel 9 van die verordening) in plaats van het doen van een kennisgeving. Tevens is er bij die verordening niet de mogelijkheid opgenomen van een vrijstelling.

Voor de verhouding van het onderhavige artikel met artikel 1:23a, vierde lid, onderdeel c, Adw wordt verwezen naar de toelichting op laatstgenoemde bepaling.

Artikel 1:23g van de Algemene douanewet

In artikel 1:23g Adw wordt een aantal expliciete voorwaarden en waarborgen opgenomen met betrekking tot het gebruik van camera's door de inspecteur waarbij persoonsgegevens zouden kunnen worden verwerkt.

In het eerste lid van artikel 1:23g Adw worden zowel voorwaarden gesteld aan de beveiliging van de geautomatiseerde omgeving waarin de beelden worden vastgelegd, verzonden en opgeslagen als waarborgen om te voorkomen dat onbevoegden de beelden kunnen inzien vanaf het moment van opname tot vernietiging. Dit betekent concreet dat de beveiliging van de geautomatiseerde omgeving onder meer moet zijn gebaseerd op de zogenoemde Baseline informatiebeveiliging rijksoverheid.⁵² Met betrekking tot de wijzigingen in apparatuur, software of procedures die de beveiliging kunnen beïnvloeden, alsmede voor wat betreft het onderhoud en de reparatie van de systemen, zullen passende maatregelen moeten worden genomen. Ook zullen er zodanige procedures moeten worden ingesteld dat alleen speciaal daartoe gemandateerde personen de beelden kunnen bekijken. Daartoe moeten bijvoorbeeld de ruimten waar de beelden kunnen worden bekeken extra worden afgeschermd zodat alleen de gemandateerde personen toegang krijgen. Voorts moet de inspecteur zorgdragen voor een systeem van authenticatie teneinde de toegang tot het systeem waarin de camerabeelden worden verwerkt te beperken tot de speciaal daartoe gemandateerde douaneambtenaren. Teneinde een controle op onder andere de integriteitsaspecten

⁵¹ Verordening (EU) 2019/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 98/2013 (PbEU 2019, L 186).

⁵² <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/informatiebeveiligheid/kaders-voor-informatiebeveiliging/baseline-informatiebeveiliging-overheid/>.

mogelijk te maken, moet hij zorgdragen dat het systeem een logboek bijhoudt van de acties van iedere gebruiker van het systeem. Indien gebruikgemaakt wordt van camera's van personen of instellingen die geen inspecteur zijn dan gelden dezelfde voorwaarden. In die gevallen is het voorwaarde dat de betrokken partijen alleen de beschikking hebben over een uitleesmogelijkheid overeenkomstig ieders eigen bevoegdheden. In het voorgestelde artikel 1:23g, tweede lid, Adw wordt geregeld dat de aanwezigheid van vaste camera's duidelijk kenbaar wordt gemaakt, bijvoorbeeld door een mededeling bij het betreden van het betreffende gebouw of terrein. De gebieden waar gebruik kan worden gemaakt van vaste camera's wordt in het jaarlijks te publiceren cameraplan bekendgemaakt.

In het derde lid van artikel 1:23g Adw wordt de termijn vastgelegd waarbinnen de persoonsgegevens inclusief de bijzondere persoonsgegevens die verkregen worden met camera's moeten worden vernietigd. Uitzonderingen, zoals toegelicht in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze memorie, daargelaten worden de persoonsgegevens zo snel mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na verkrijging vernietigd. De termijn waarbinnen de beelden worden vernietigd zal afhangen van het doel waarvoor de beelden worden verzameld. Zo kunnen de persoonsgegevens die zijn verwerkt door camera's die worden gebruikt om te bepalen of een bepaalde toegang alleen door bevoegde personen wordt gebruikt, binnen enkele uren worden vernietigd, terwijl beelden met persoonsgegevens die worden gebruikt voor risicobeheer veelal over een langere periode, doch maximaal vier weken, zullen worden bewaard. Voorts wordt in genoemd derde lid voorgeschreven dat in het geval dat bedoelde persoonsgegevens langer bewaard worden in verband met de afhandeling van de uitkomsten van een douanecontrole, deze gegevens zo spoedig mogelijk en in ieder geval binnen vier weken nadat de beelden niet meer noodzakelijk zijn voor die uitkomsten moeten worden vernietigd.

Ten aanzien van de audit die op grond van artikel 1:23g, vierde lid, Adw minimaal jaarlijks moet worden uitgevoerd geeft paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze memorie een nadere toelichting. Naast de aldaar genoemde onderwerpen die in de audit worden betrokken zal tenminste ook worden gecontroleerd of bij toepassing van de mogelijkheid om op grond van artikel 1:23a, vierde lid, onderdeel c, Adw om camera's te richten op personen of vervoermiddelen waarvan wordt vermoed dat deze goederen vervoeren die worden of zijn onttrokken aan het douanetoezicht er sprake is van een vermoeden op terechte gronden. Ook bij de mogelijkheid om op grond van artikel 1:23a, vierde lid, onderdeel d, Adw, camera's te richten op dan wel in te zetten in of op andere locaties dan als bedoeld in de onderdelen a of b van dat lid, zal bekeken worden of er steeds toestemming is gegeven door een daartoe aangewezen ambtenaar, of er sprake is geweest van een dringend geval en daarbij ook een toetsing op de proportionaliteit van de inzet heeft plaatsgevonden. In artikel 1:23g, vijfde lid, Adw wordt opgenomen, dat jaarlijks vóór 1 januari een cameraplan moet worden vastgesteld. In het cameraplan wordt in ieder geval datgene uiteengezet dat wordt voorgeschreven bij de ingevolge artikel 1:23h Adw op te stellen algemene maatregel van bestuur. Hierbij wordt eraan gedacht dat het cameraplan melding maakt, dan wel nadere beleidsregels inhoudt, van het aantal camera's, de soort locaties en situaties. Voorts kan gedacht worden aan een verdere inkadering van de onderbouwing voor de inzet van die camera's waarbij mogelijk persoonsgegevens zouden kunnen verwerkt en de duur van die inzet. Bij het opstellen van het cameraplan, en het besluit een camera te plaatsen of inzet te continueren, wordt getoetst aan het beginsel van subsidiariteit en proportionaliteit. De vaststelling van het cameraplan zal in een publicatie in de Staatscourant bekend worden gemaakt; het cameraplan wordt gepubliceerd op www.douane.nl.

Artikel 1:23h van de Algemene douanewet

Op grond van artikel 1:23h worden bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld over de juiste uitvoering en toepassing van de artikelen 1:23a tot en met 1:23g Adw. Er worden tenminste nadere regels gesteld aan de inhoud van het cameraplan, waaronder de onderbouwing voor de inzet van de camera's waarbij mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt. Bij de toelichting op artikel 1:23g, vijfde lid, Adw zijn meer mogelijke onderwerpen benoemd. De resultaten van de ten minste jaarlijks uit te voeren audit kunnen aanleiding zijn voor nadere regels ten aanzien van de toepassing van de artikelen 1:23a tot en met 1:23g Adw.

Artikel II

Wanneer dit voorstel tot wet wordt verheven zal deze in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit zal gebeuren op een vast verandermoment en met inachtneming van een minimale invoerings-termijn van twee maanden.

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries