



De Staatssecretaris Toeslagen en Douane
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Datum
10 januari 2023

Ons kenmerk
z2022-5715

Uw brief van
27 september 2022

Uw kenmerk
2022-234810

Onderwerp
Wet cameratoezicht douane

Geachte mevrouw de Vries,

Bij brief van 27 september 2022 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene douanewet met betrekking tot cameratoezicht en verwerking persoonsgegevens (hierna: het concept). De AP ontving een gecorrigeerde versie op 4 oktober 2022.

De memorie van toelichting is te summier 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.

Strekking van het concept

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 op ziet. Dit laatste betreft veelal taken waarvoor de Europese Unie (EU) niet bevoegd is of waarvoor een gedeelde bevoegdheid met de EU bestaat.² Op die taken is het Douanewetboek van de Unie (DWU) voor een belangrijk deel van overeenkomstige toepassing verklaard.³

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.



Datum
10 januari 2023

Ons kenmerk
z2022-5715

Ten behoeve van deze toezichtstaken kan de douane controlemaatregelen nemen. In dat kader maakt de douane onder andere gebruik van camera's. Daarbij kunnen ook persoonsgegevens worden verwerkt, hoewel het douanetoezicht en de douanecontrole primair gericht zijn op goederen en niet op personen.

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

1. Het systematisch in kaart brengen van risico's 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.⁴

Voor het cameratoezicht maakt de douane gebruik van verschillende soorten camera's, zowel vaste als mobiele camera's.⁵ Het zijn camera's in eigendom van de douane en camera's van derden waarvoor met die derden een overeenkomst is afgesloten.⁶

Op basis van dit wetsvoorstel kunnen camera's waarmee persoonsgegevens worden verwerkt alleen worden ingezet als deze gericht zijn op de territoriale wateren, de binnenwateren en de hoofdvaarwegen, op locaties waar de inspecteur een controle mag uitoefenen⁷, of 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. Daarnaast kunnen met toestemming van een daartoe bij ministeriële regeling aangewezen ambtenaar in dringende gevallen camera's worden ingezet op andere dan de genoemde locaties.

Op luchthavens en bij ferries mogen de camera's ook gezondheidsgegevens registreren, om te bepalen of een douanecontrole moet worden ingesteld.⁸ De achtergrond hiervan is dat de douane wil beoordelen of het betreffende gezondheidskenmerk niet wordt misbruikt om goederen aan het zicht van de douane te onttrekken.⁹

⁴ Artikel 1:23a Adw. Voorbeelden van het gebruik van camera's waarbij persoonsgegevens worden verwerkt door de douane zijn:

- Camerabeelden die op luchthavens gemaakt worden van inkomende en uitgaande bagage en vracht. Hierbij is aandacht voor mogelijke onregelmatigheden met de goederen waarna deze (nader) worden gecontroleerd.
 - Het gebruik van camerabeelden in het Rotterdamse 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 kuststrook en de Zeeuwse wateren met het oog op mogelijke smokkel van goederen.
- ⁵ De vaste camera's beschikken momenteel, deels, over een zoom-functie, 350-graden beeld en warmtebeeld functie. Er worden thans ook mobiele camera's gebruikt die zijn bevestigd aan drones en zijn uitgerust met warmtebeeldcamera en zoom-functionaliteit. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van camerabeelden verkregen van de Kustwacht.

⁶ Bijvoorbeeld in de Rotterdamse haven of op Schiphol; artikel 1:23a, zesde lid, Adw. Ook de Kustwacht (zie voetnoot ⁵) is zo'n derde.

⁷ met uitzondering van de in of op die locaties aanwezige woningen (artikel 1:23a, vierde lid, onder b en artikel 1:26 Adw).

⁸ waaronder mede begrepen het onderwerpen van de reiziger aan een lijfsvisitatie (artikel 1:23b Adw).

⁹ Het kan daarbij gaan om personen die mogelijk smokkelwaar meedragen onder hun kleding of verbergen in hulpmiddelen voor lichamelijk beperkten. Bijvoorbeeld ogenschijnlijk zwangere vrouwen, ogenschijnlijk gezette personen en personen met een ledemaat in het gips (MvT p. 4,17).



Datum
10 januari 2023

Ons kenmerk
z2022-5715

Voor een aantal specifieke goederenbewegingen wordt bepaald dat de camera uitsluitend mag worden gericht op het vervoermiddel waarmee de goederen worden vervoerd.¹⁰

De aanwezigheid van vaste camera's waarbij persoonsgegevens zouden kunnen worden verwerkt moet op duidelijke wijze worden kenbaar gemaakt.¹¹

In het Algemeen douanebesluit zullen ten slotte nadere regels worden gesteld ter verzekering van de juiste uitvoering en toepassing van deze nieuwe artikelen in de Adw. Daarbij zal bijzondere aandacht worden geschonken aan het cameraplan dat de Minister van Financiën jaarlijks moet opstellen.¹²

Advies

Risico's voor betrokkenen onvoldoende in kaart gebracht (v.w.b. drones)

De memorie van toelichting is te summier waar het gaat om de beschrijving en beoordeling van de risico's voor betrokkenen in verband met het cameratoezicht door drones.¹³

In de toelichting op een regeling waarin de verwerking van persoonsgegevens een belangrijke plaats inneemt, moeten de belangen van verwerkingsverantwoordelijken en betrokkenen in relatie tot de doeleinden van de verwerking expliciet worden afgewogen.¹⁴ Daarvoor moeten dan wel de risico's voor betrokkenen bekend zijn. Een gegevensbeschermingseffectrapportage (DPIA) is hiervoor het instrument bij uitstek. Het is dan ook gangbaar dat in de toelichting een passage wordt opgenomen over de DPIA-resultaten.

Weliswaar ligt aan het concept een DPIA (uit 2021) ten grondslag, maar deze DPIA is in zoverre niet meer actueel dat het gebruik van drones niet is beoordeeld – terwijl dit wel onderdeel uitmaakt van het concept. Aan de AP is in dit verband een aanvulling op de DPIA 2021 verstrekt.¹⁵ Deze aanvulling volgt echter niet het Model DPIA Rijksdienst¹⁶ en is veel beknopter dan dit model voorschrijft.

Een DPIA is verplicht bij de ontwikkeling van beleid en regelgeving waaruit verwerkingen van persoonsgegevens voortvloeien.¹⁷ Een DPIA is volgens de AVG vooral aangewezen als bij een verwerking

¹⁰ artikel 1:23c-1:23f Adw.

¹¹ Artikel 1:23g, vierde lid, Adw. Over mobiele camera's – waaronder drones – wordt niets vermeld.

¹² Artikel 1:23g, vijfde lid, Adw en artikel 1:23h Adw. Dit cameraplan bevat ook de onderbouwing van de inzet van de camera's waarmee persoonsgegevens worden verwerkt.

¹³ "Betrokkenen" in de zin van artikel 4, onder 1, AVG.

¹⁴ Aanwijzingen voor de regelgeving 5.33.

¹⁵ "Aanvulling op de wetgevings-DPIA Cameratoezicht aangaande de inzet van drones", door de AP per e-mail ontvangen op 14 november 2022.

¹⁶ Het meest actueel is versie 2.0 (19 november 2021).

¹⁷ Model DPIA Rijksdienst versie 2.0, p. 6.



Datum

10 januari 2023

Ons kenmerk

z2022-5715

nieuwe technologieën worden gebruikt.¹⁸ Het gebruik van drones is zo'n nieuwe technologie. Voor cameratoezicht door drones is in Nederland een DPIA dan ook verplicht gesteld.¹⁹

De AP adviseert de DPIA uit 2021 alsnog te actualiseren en uit te breiden met een beoordeling van de inzet van drones, één en ander conform het Model DPIA Rijksdienst, en de uitkomsten hiervan expliciet mee te wegen bij de uiteindelijke vaststelling van het concept.

Kenbaarheid van het cameratoezicht (drones)

Het concept bepaalt dat de aanwezigheid van vaste camera's waarbij persoonsgegevens zouden kunnen worden verwerkt op duidelijke wijze kenbaar moet worden gemaakt. Het concept besteedt geen aandacht aan de kenbaarheid van het mobiele cameratoezicht.

De AP adviseert in het concept ook aandacht te besteden aan de kenbaarheid van het mobiele cameratoezicht (drones).

Drones op luchthavens en bij ferries

Op luchthavens en bij ferries wordt cameratoezicht niet alleen ingezet om goederenbewegingen te volgen maar ook om te detecteren of passagiers smokkelen. Hier zijn de camera's dus gericht op personen en is het filmen van personen niet slechts een neveneffect. De Aanvulling op de DPIA²⁰ lijkt te indiceren dat op deze locaties alleen vaste camera's worden gebruikt. Het concept geeft hierover echter geen uitsluitsel.

Aangezien (bepaalde) camera's op luchthavens en bij ferries zijn gericht op personen en bovendien ook bijzondere persoonsgegevens verwerken, is het relevant of hier al dan niet mobiele camera's (drones) worden ingezet.

De AP adviseert in de toelichting aan te geven of ook op luchthavens en bij ferries mobiel cameratoezicht wordt ingezet, en zo ja de noodzaak hiervan te onderbouwen.

Verhouding artikelen 1:23c -1:23f Adw tot artikel 1:23a, vierde lid, onder c, Adw

De artikelen 1:23c -1:23f Adw bepalen voor een aantal specifieke goederenbewegingen dat de camera uitsluitend mag worden gericht op het vervoermiddel waarmee de goederen worden vervoerd. Artikel 1:23a, vierde lid, onder c, Adw handelt echter ook over vervoermiddelen, waarbij het dan gaat om vervoermiddelen *die een risico²¹ met zich brengen*. Uit het concept blijkt niet helder wat de verhouding is tussen de artikelen 1:23c -1:23f Adw enerzijds en artikel 1:23a, vierde lid, onder c, Adw anderzijds.

¹⁸ Artikel 35, eerste lid, AVG.

¹⁹ Besluit inzake lijst van verwerkingen van persoonsgegevens waarvoor een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA) verplicht is (Autoriteit Persoonsgegevens; Stcrt 2019, 64418, p. 3, punt 9).

²⁰ Zie voetnoot 15.

²¹ Het begrip 'risico' is gedefinieerd in artikel 5, onderdeel 7, DWU.



Datum
10 januari 2023

Ons kenmerk
z2022-5715

De AP adviseert dit in de memorie van toelichting te verduidelijken.

Delegatie in artikel 1:23h Adw

Het concept bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld ter verzekering van de juiste uitvoering en toepassing van de in het concept opgenomen bepalingen. In de memorie van toelichting staat echter dat deze nadere regels zullen worden opgenomen in het Algemeen douanebesluit (een amvb).

De AP adviseert in artikel 1:23h Adw de zinsnede “of krachtens” te schrappen.

Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl zodra de tekst van het (gewijzigde) concept openbaar is. De AP verneemt graag het moment waarop openbaarmaking wordt verwacht, zodra dit bekend is.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen
voorzitter