



De Staatssecretaris van Financiën - Toeslagen en Douane
drs. A.C. Van Huffelen
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Datum
19 augustus 2021

Ons kenmerk
z2021-10869

Uw brief van
25 mei 2021

Contactpersoon

Uw kenmerk
2021-101303

Onderwerp
Wijziging Douanewet

Geachte mevrouw Van Huffelen,

Bij brief van 25 mei 2021 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over de concept-wijziging van de Algemene douanewet (hierna: het concept).

In de memorie van toelichting wordt de inbreuk die het douane-cameratoezicht maakt op de persoonlijke levenssfeer te sterk gerelativeerd, waardoor de proportionaliteit niet goed wordt afgewogen. Daarnaast is de voorgestelde verstrekking van gegevens door douane aan KMAR en politie onvoldoende begrensd. De AP heeft op deze punten bezwaar tegen het concept en adviseert de procedure niet voort te zetten, tenzij het bezwaar is weggenomen.

Strekking van het concept

De Algemene douanewet (Adw) wordt op drie punten gewijzigd.

1. Gebruik van camerabeelden

De douane werkt al enige jaren met cameratoezicht. Voorbeelden zijn camera's die worden ingezet op luchthavens om realtime te beoordelen welke passagiers worden uitgenodigd voor een extra controle. Ook worden camerabeelden gebruikt voor het houden van toezicht op de goederenstroom in de Rotterdamse



Datum
19 augustus 2021

Ons kenmerk
z2021-10869

haven. Voorgesteld wordt een bepaling in de Adw op te nemen met het oogmerk de bevoegdheid om douanetoezicht uit te oefenen met behulp van camerabeelden expliciet in de wet vast te leggen.¹

2. Verstrekking van gegevens door douane aan KMAR en politie

Voorgesteld wordt een grondslag op te nemen in de Adw op basis waarvan de douane gegevens kan verstrekken aan de Koninklijk Marechaussee (hierna: KMAR) en de politie voor hun taken die voortvloeien uit respectievelijk de Vreemdelingenwet 2000 en de Politiewet 2012.

3. Verstrekking van gegevens door douane aan WGS-samenwerkingsverbanden

Voorgesteld wordt een grondslag op te nemen om gegevens te verstrekken aan deelnemers in een samenwerkingsverband dat valt onder de reikwijdte van de Wet gegevensverwerking samenwerkingsverbanden (hierna: WGS).² Het betreft hier het Financieel Expertisecentrum (FEC)³, de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV)⁴ en de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's)⁵.

Advies

Mate van inbreuk cameratoezicht

In de memorie van toelichting wordt de inbreuk die het cameratoezicht maakt op de persoonlijke levenssfeer sterk gerelativeerd:

“De Douane focust primair op aanwezigheid en beweging van goederen. De betrokkenheid van personen bij die goederen is alleen secundair van belang als actor en niet voor hun identiteit. Cameratoezicht is voor het douanetoezicht met name een voortzetting van fysiek goederentoezicht met andere middelen (toezicht op afstand).”⁶

Eerder in de memorie van toelichting is echter sprake van:

“...camera's die worden ingezet op luchthavens om realtime te beoordelen welke passagiers worden uitgenodigd voor een extra controle. Het gaat hierbij om passagiers die afwijkend gedrag vertonen wat een aanwijzing kan zijn voor het smokkelen van goederen.”⁷

¹ Voor het cameratoezicht dat feitelijk al enige jaren wordt uitgeoefend bestaat volgens de minister op dit moment reeds een “algemene bevoegdheid” op grond van artikel 46 Verordening (EU) nr. 952/2013 (Douane wetboek van de Unie) en paragraaf 1.2.4 Adw.

² De WGS is op dit moment nog als wetsvoorstel aanhangig in de Eerste Kamer. De AP adviseerde eerder zeer kritisch over het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2019/20, 35 447, nr. 3, bijlagen Advies Autoriteit Persoonsgegevens en Aanvullend advies Autoriteit Persoonsgegevens). De Eerste Kamer heeft op 19 april 2021 aanvullende vragen gesteld aan de AP (Kamerstukken I 2020/21, 35 447, nr. C). De AP heeft deze vragen op dit moment nog in behandeling.

³ Artikel 2.3 WGS. Zie echter het laatste onderdeel van het advies hieronder.

⁴ Artikel 2.11 WGS.

⁵ Artikel 2.19 WGS.

⁶ Memorie van toelichting, p. 3.

⁷ Memorie van toelichting, p. 1.



Datum
19 augustus 2021

Ons kenmerk
z2021-10869

De AP wil graag aannemen dat de douane vooral *focust* op goederen. Maar goederen hebben een eigenaar⁸ en deze rechtsverhouding is, ook in het kader van de douanetaak, evident relevant. Het voorbeeld illustreert dit ook.

Door de persoonlijke levenssfeer als secundair te positioneren miskent het concept de inbreuk die het cameratoezicht maakt. Te gemakkelijk wordt dan ook de conclusie bereikt dat de inzet van camerabeelden proportioneel is.⁹

De AP adviseert in de memorie van toelichting meer aandacht te schenken aan de impact van het cameratoezicht op *personen*¹⁰ om vervolgens een beter gefundeerde afweging te maken tussen deze impact en de noodzaak van het voorgestelde cameratoezicht.

Kenbaarheid van het cameratoezicht

Artikel 1:23a, derde lid, Adw bepaalt dat “de aanwezigheid van een technisch hulpmiddel [...] op duidelijke wijze kenbaar [wordt] gemaakt voor een ieder die de betreffende locaties betreedt of op die locaties aanwezig is”.

Deze bepaling is in lijn met de artikelen 12 en 13 AVG, die, voor wat betreft cameratoezicht, zijn uitgewerkt in de *EDPB Guidelines on processing of personal data through video devices*¹¹.

In artikel 1:23a, zevende lid, onder b, Adw, is echter sprake van een uitzonderingsmogelijkheid op deze informatieplicht.¹² De memorie van toelichting geeft niet aan hoe deze uitzonderingsmogelijkheid zich verhoudt tot de informatieplicht uit de AVG.

De AP adviseert de verhouding tussen de in 1:23a, zevende lid, onder b, Adw, genoemde uitzonderingsmogelijkheid en de informatieplicht uit de AVG in de memorie van toelichting te verhelderen.

Gegevensverstrekking aan politie en KMAR ook zonder “redelijk vermoeden”?

Op dit moment is informatie-uitwisseling tussen douane enerzijds en politie en KMAR anderzijds alleen mogelijk in de opsporingsfase bij een redelijk vermoeden dat een strafbaar feit is begaan. De KMAR of politie kan dan de overdracht vorderen van door de douane bevonden gegevens. Met het nieuwe artikel 1:33a Adw wordt bereikt dat de informatie over goederen en personen onder wie de goederen zich bevinden ook kunnen worden gedeeld als er (nog) geen sprake is van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit. Wel moet de verstrekking “noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taken van Koninklijke Marechaussee en Politie op grond van de Politiewet 2012 of de Vreemdelingenwet 2000”.

⁸ Of bezitter.

⁹ Memorie van toelichting, p. 3.

¹⁰ Al dan niet in combinatie met goederen.

¹¹ EDPB Guidelines 3/2019 on processing of personal data through video devices, version 2.0, adopted on 29 January 2020, p. 26-27.

¹² In feite is het concept op dit punt ook innerlijk tegenstrijdig, omdat artikel 1:23a, derde lid, onder b, Adw, ongeclausuleerd is, terwijl in artikel 1:23a, zevende lid, onder b, Adw, toch sprake is van een uitzonderingsmogelijkheid.



Datum
19 augustus 2021

Ons kenmerk
z2021-10869

Dit roept de vraag op in welke situaties douanegegevens nodig zijn voor politie of KMAR terwijl bij hen (nog) geen redelijk vermoeden van een strafbaar feit bestaat. De memorie van toelichting geeft hierop – behoudens twee willekeurige, niet al te sterke voorbeelden¹³ - geen antwoord op.

De memorie van toelichting geeft evenmin inzicht in de wijze waarop en in welke omvang de gegevens worden verstrekt: worden bijvoorbeeld ook bulkverstrekkingen voorzien waarop politie en KMAR straks *fishing expeditions*¹⁴ kunnen loslaten?

Met deze onduidelijkheden lijkt deze gegevensverstrekking – ondanks de op de douane rustende geheimhoudingsplicht¹⁵ - niet of nauwelijks te zijn begrensd. De toezegging in de memorie van toelichting dat bij de verstrekking van gegevens aan KMAR en politie wordt getoetst of de betreffende verstrekking proportioneel en noodzakelijk is, is niet specifiek genoeg en voegt bovendien niets toe aan de bestaande AVG-vereisten.¹⁶

De AP adviseert veel nauwkeuriger te omschrijven in welke gevallen douanegegevens nodig zijn voor politie of KMAR terwijl bij hen (nog) geen redelijk vermoeden van een strafbaar feit bestaat. Daarbij dient ook te worden aangegeven in welke vorm en omvang deze gegevens zullen worden verstrekt, en welke waarborgen worden getroffen om deze gegevensverstrekking tot het noodzakelijke te begrenzen.

Relatie met Multidisciplinair Interventieteam (MIT)

De gegevensverstrekking aan politie en KMAR dient vooral de “strijd tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit”.¹⁷ Verwezen wordt naar het kabinetsbeleid terzake, zoals neergelegd in de brief van de minister van Justitie en Veiligheid van 18 juni 2020.¹⁸ Voor de douane is in dit kader met name de oprichting van het zogenaamde Multidisciplinair Interventieteam (MIT) relevant. Douane, politie en KMAR nemen deel aan het MIT¹⁹ en het MIT maakt gebruik van de “gemeenschappelijke informatiepositie” van de deelnemende partijen.²⁰

Het is niet duidelijk of artikel 1:33a Adw (mede) de gegevensuitwisseling binnen het MIT betreft of dat beide geheel los van elkaar staan.

De AP adviseert te verhelderen of artikel 1:33a Adw al dan niet (mede) de gegevensuitwisseling binnen het MIT betreft.

¹³ Als voorbeelden worden genoemd (1) bij een douanecontrole worden verschillende identiteitsbewijzen aangetroffen in één koffer, en (2) de politie is bezig is met een project over transportcriminaliteit en in die hoedanigheid geïnteresseerd is in de gegevens van transportbedrijven die de douane onder zich heeft. Bij voorbeeld (1) kan toch wel degelijk een strafbaar feit worden vermoed (zie bijv. artikel 231, eerste lid, Wetboek van Strafrecht en Hoofdstuk X Paspoortwet). Voorbeeld (2) is om een andere reden niet zeer sterk: het feit dat de politie in het kader van een breed project “geïnteresseerd” is in bepaalde douanegegevens leidt nog niet tot de conclusie dat deze gegevens ook “noodzakelijk” zijn.

¹⁴ [Fishing expedition - Wikipedia](#).

¹⁵ Artikel 12 Douanewetboek van de Unie.

¹⁶ Artikel 5, eerste lid, onder c, AVG.

¹⁷ Memorie van toelichting, p. 1,3.

¹⁸ Kamerstukken II 2019/20 29911, nr. 281.

¹⁹ Kamerstukken II 2019/20 29911, nr. 281, p. 6.

²⁰ Kamerstukken II 2019/20 29911, nr. 281, p. 5.



Datum
19 augustus 2021

Ons kenmerk
z2021-10869

Gegevensverstrekking aan Financieel Expertisecentrum (FEC)

In de memorie van toelichting wordt het Financieel Expertisecentrum (FEC) genoemd als WGS-samenwerkingsverband waaraan de douane gegevens kan verstrekken.

Artikel 1:33b Adw bepaalt dat de douane gegevens en inlichtingen over goederen en de personen die de goederen onder zich hebben of hebben gehad verstrekt aan de deelnemers van samenwerkingsverbanden, genoemd bij of krachtens de WGS, waarin de douane deelneemt.

De douane is echter geen deelnemer van het FEC. Weliswaar wordt de rijksbelastingdienst – waarvan de douane onderdeel uitmaakt²¹ – genoemd in artikel 2.3 WGS, maar deze deelname is beperkt tot de uitoefening van de wettelijke taken en bevoegdheden bij of krachtens de belastingwet, genoemd in artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van voornoemde wet, de Invorderingswet 1990 en het toezicht op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.²² De Algemene douanewet en het Douanewetboek van de Unie worden hier niet genoemd, waardoor de douane volgens de WGS geen deelnemer is van dit samenwerkingsverband.

De AP adviseert daarom deze passage te verwijderen uit de memorie van toelichting.

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,

ir. M.J. Verdier
Vicevoorzitter

²¹ Artikel 2, eerste lid, Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003.

²² Artikel 2.3, eerste lid, onder d WGS.