

Kenmerk	W06.21.0269/III
Datum aanhangig	31 augustus 2021
Datum vastgesteld	13 september 2021
Datum advies	13 september 2021
Datum publicatie	16 juni 2022
Vindplaats	Website Raad van State

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 31 augustus 2021, no.2021001645, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene douanewet (versterking grondslag cameratoezicht), met memorie van toelichting.

Het voorstel vormt een onderdeel van het fiscale pakket voor het jaar 2022 (pakket Belastingplan 2022), samen met de wetsvoorstellen Belastingplan 2022, Overige fiscale maatregelen 2022, Wet implementatie belastingplichtmaatregel uit de tweede EU-richtlijn antibelastingontwijking, Wet hersteloperatie toeslagen en Wijziging van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II (verlaging tarief verhuurderheffing en maandelijkse wijziging bedragen heffingsverminderingen).

Het voorstel voorziet in een expliciete wettelijke grondslag in de Algemene douanewet voor douanetoezicht met behulp van camerabeelden. Het doel is om voor betrokkenen meer rechtszekerheid te bieden en de Douane te verplichten tot extra waarborgen en voorwaarden bij het gebruik van cameratoezicht. (zie noot 1)

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de opname van het voorstel in het pakket Belastingplan 2022, het legaliteitsbeginsel; eerbiediging persoonlijke levenssfeer; proportionaliteit en de gegevensdeling.

De bevoegdheid tot het uitoefenen van douanetoezicht met behulp van camerabeelden, waarin het wetsvoorstel voorziet, is veelomvattend en vereist een zorgvuldige afweging. De noodzaak ontbreekt om het voorstel mee te laten lopen in het pakket Belastingplan 2022. De vereiste zorgvuldige afweging kan ook slecht worden gerealiseerd als het voorstel meeloopt in het vooraf vastgestelde strakke tijdsstramien van de parlementaire behandeling van dit pakket.

Bij het cameratoezicht gaat het om de inzet van verschillende typen camera's, die bovendien verwerking van persoonsgegevens tot gevolg hebben, met een - mogelijk verstrekkende - inbreuk op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 10 van de Grondwet. Gelet daarop is het wetsvoorstel onvoldoende specifiek.

Het voorstel bevat een uitzondering op het vernietigen van persoonsgegevens indien de inspecteur gehouden is de gegevens te verstrekken ingevolge een bij of krachtens de wet bestaande verplichting. Gelet op de mogelijke verstrekking van het voorstel dient de toelichting in te gaan op deze verplichtingen.

In verband daarmee dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Opname in het pakket Belastingplan 2022

In het advies bij het wetsvoorstel Belastingplan 2022 is ingegaan op het wetstraject voor het belastingplanpakket en maatregelen die daarin volgens de Afdeling niet thuishoren. (zie noot 2) Het pakket Belastingplan 2022 is volgens de toelichting zo veel mogelijk beperkt tot maatregelen die met ingang van 1 januari 2022 in werking moeten treden, waarbij de reden gelegen kan zijn in bijvoorbeeld de budgettaire samenhang of Europeesrechtelijke verplichtingen. (zie noot 3) De Afdeling constateert dat een dergelijke noodzaak niet geldt voor het onderhavige voorstel. Er is dan ook geen enkele reden om het onderhavige wetsvoorstel deel uit te laten maken van het pakket Belastingplan 2022.

Bovendien is de bevoegdheid tot het uitoefenen van douanetoezicht met behulp van camerabeelden waarin het wetsvoorstel voorziet, veelomvattend. Dit vergt in het licht van artikel 10 van de Grondwet (eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer) een zorgvuldige afweging wat betreft de eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit, zie uitgebreider onderdeel 2 hierna. Het wetsvoorstel vergt daarom ook een zorgvuldige parlementaire behandeling.

De vereiste zorgvuldige afweging verdient een daarop afgestemde volwaardige parlementaire behandeling met een eigen tijdspad. Dat kan slecht worden gerealiseerd als het voorstel meeloopt in het vooraf vastgestelde strakke tijdsstramien van de parlementaire behandeling van het pakket Belastingplan 2022.

De Afdeling adviseert het voorstel los te koppelen van het pakket Belastingplan 2022.

2. Legaliteitsbeginsel; eerbiediging persoonlijke levenssfeer; proportionaliteit

De toelichting vermeldt terecht dat met het voorstel de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in het geding is, omdat uit de voorgestelde maatregelen verwerkingen van persoonsgegevens voortvloeien. Artikel 10 van de Grondwet bepaalt dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer bij of krachtens formele wet mag worden beperkt. (zie noot 4) De beperkingen op het grondrecht moeten dan door de formele wetgever worden gespecificeerd en er dient, in elk geval op hoofdlijnen, een belangenafweging plaats te vinden in het licht van artikel 10 van de Grondwet op het niveau van de formele wet.

De Afdeling wijst erop dat het wetsvoorstel zeer summier is, terwijl de bevoegdheid tot het uitoefenen van douanetoezicht met behulp van camerabeelden waarin het wetsvoorstel voorziet, veelomvattend is. Blijkens de toelichting heeft die bevoegdheid betrekking op zowel de plaatsing en het gebruik van camera's op één of meer permanente locaties als op het gebruik van mobiel cameratoezicht, waaronder het gebruik van drones en bodycams. Bovendien heeft de inzet van deze verschillende typen camera's, zo staat terecht in de toelichting, verwerking van persoonsgegevens tot gevolg. Met het cameratoezicht en deze verwerking van persoonsgegevens wordt een - mogelijk verstrekking - inbreuk op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 10 van de Grondwet gemaakt.

Gelet op die inbreuk acht de Afdeling het wetsvoorstel onvoldoende specifiek. Reguliere camera's, drones en bodycams worden alle als 'technisch hulpmiddel' aangemerkt. In het voorstel wordt niet geregeld in welke vorm, onder welke omstandigheden en hoe cameratoezicht mag worden ingezet. Evenmin voorziet het wetsvoorstel in een grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens en de wijze waarop dat gebeurt. Dit zijn echter hoofdelementen van de regeling die op wetsniveau moeten worden geregeld. (zie noot 5) Alleen dan kan de formele wetgever immers de belangenafweging maken die de Grondwet vereist, namelijk of de beperking van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, voldoet aan eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit, gelet op het doel ervan. (zie noot 6)

Vanwege het gebrek aan specificiteit van het wetsvoorstel is deze hiervoor beschreven, noodzakelijke afweging niet mogelijk en ontbreekt deze dan ook in het voorstel. Onduidelijk is daarom ook of de bewaartermijn van maximaal zeven dagen in alle gevallen proportioneel is, en in hoeverre de uitzondering die wordt gemaakt op de kenbaarheid van de aanwezigheid van camera's daadwerkelijk zo beperkt is als in de toelichting staat. Tevens is onduidelijk in hoeverre is onderkend dat sprake kan zijn van automatische gegevensverwerking en daarmee van profilering.

Het wetsvoorstel voldoet in deze vorm daarom niet aan de eisen die de Grondwet stelt. De Afdeling adviseert alsnog in het wetsvoorstel op te nemen welke vorm van cameratoezicht onder welke omstandigheden mag worden ingezet en tevens een wettelijke grondslag te creëren voor de (wijze van) verwerking van de op die manier verkregen persoonsgegevens. Daarbij dient een expliciete afweging omtrent de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde maatregelen te worden gemaakt.

3. Gegevensdeling

Het voorstel regelt dat persoonsgegevens zo spoedig mogelijk en in ieder geval binnen zeven werkdagen worden vernietigd, tenzij de gegevens noodzakelijk zijn voor de afhandeling van de uitkomsten van een douanecontrole of als de inspecteur gehouden is de gegevens te verstrekken ingevolge een bij of krachtens de wet bestaande verplichting. (zie noot 7)

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet ingaat op de bij of krachtens de wet bestaande verplichtingen. Gelet op de mogelijke verstrekking van het voorstel ligt dit wel in de rede. Daarbij wijst de Afdeling erop dat de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS), zoals deze voorligt bij de Eerste Kamer, ook voorziet in een verplichting tot verstrekking van gegevens door deelnemers aan een samenwerkingsverband. (zie noot 8) De Douane is deelnemer bij twee van de door de WGS geregelde samenwerkingsverbanden, namelijk de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen, en de Regionale Informatie- en expertisecentra. (zie noot 9) De toelichting gaat echter niet in op bestaande verplichtingen tot het verstrekken van gegevens, noch op de verhouding tot de WGS.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 21 juli 2022

De opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State zijn van dien aard dat het

voorstel van wet ingrijpend moet worden aangepast. De voorkeur wordt gegeven een nieuw voorstel van wet op te stellen.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad geef ik U in overweging het hierbij gevoegde voorstel van wet daarom ook niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

de Staatssecretaris van Financiën

Voetnoten

(1) Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Belastingplan 2022, onderdeel 1. Inleiding, zesde tekstblok. In de Memorie van toelichting bij het voorstel is in onderdeel 2 opgenomen: "Expliciete wettelijke normering biedt immers meer rechtszekerheid en biedt de mogelijkheid om extra waarborgen en voorwaarden op te nemen ten behoeve van betrokkenen."

(2) Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 september 2021, onderdeel 1, onder b (W06.21.0273/III).

(3) Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Belastingplan 2022, onderdeel 1. Inleiding, subonderdeel Spreiding van wetgeving, derde tekstblok.

(4) Verwerking van persoonsgegevens vormt daarnaast een beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat wordt beschermd door artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de artikelen 7, 8 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de EU. De AVG geeft hieraan een nadere uitwerking.

(5) Zie aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In voorgesteld artikel 1.23a, zevende lid, van de Algemene douanewet wordt de bevoegdheid tot het regelen hiervan gedelegeerd.

(6) Zie ook het advies van 19 augustus 2021 van de Autoriteit Persoonsgegevens, waarin wordt geadviseerd om meer aandacht te schenken aan de impact van het cameratoezicht op personen om vervolgens een beter gefundeerde afweging te maken tussen deze impact en de noodzaak van het voorgestelde cameratoezicht.

(7) Voorgesteld artikel 1:23a, zesde lid, van de Algemene douanewet.

(8) Artikel 1.5 van de WGS, Kamerstukken I 2020/21, 35447, A.

(9) Paragraaf 2.2 en 2.3 van de WGS. De Douane is deelnemer op grond van artikel 2.11, eerste lid, onderdeel f, en artikel 2.19, eerste lid, onderdeel b, van de WGS.