Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2024–2025

# 36 668 Wijziging van de Algemene douanewet met betrekking tot het creëren van een wettelijke grondslag voor het verstrekken van gegevens door de inspecteur aan de politie, de Koninklijke Marechaussee, de Financiële inlichtingen eenheid en de Belastingdienst/Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst, ten behoeve van de uitvoering van politie- of toezichtstaken (Wet gegevensverstrekking douane voor uitvoering politie- of toezichtstaken)

**Nr. 3**

## MEMORIE VAN TOELICHTING

### I. Algemeen

Nederland moet minder aantrekkelijk worden gemaakt voor (ondermijnende) criminaliteit. Verschillende organisaties en specialisten werken daarom aan veiligheid en zetten zich in om criminelen voor te zijn, op te sporen en aan te pakken. Alle betrokken overheidspartners willen met de gezamenlijke aanpak beter zicht krijgen op (ondermijnende) criminaliteit. Door samen te werken en (internationale) criminele netwerken en hun illegale bedrijfsprocessen goed in beeld te brengen, wordt duidelijk waar en hoe het beste kan worden ingegrepen.

De inspecteur en daarmee ambtenaren van de douane[1] zijn gebonden aan een beroepsgeheim.[2] Het beroepsgeheim betreft alle vertrouwelijke gegevens of gegevens die als vertrouwelijk aan de douane zijn verstrekt bij de uitvoering van haar taken. Het betreft hier alle taken van de douane waar het Douanewetboek voor de Unie en de Algemene douanewet (Adw) van toepassing zijn of van overeenkomstige toepassing zijn verklaard.[3] De gedachte achter dit beroepsgeheim is dat de persoon die het aangaat erop moet kunnen vertrouwen dat de gegevens die aan de douane worden verstrekt uitsluitend worden gebruikt voor het toezicht op de naleving van de douanewetgeving, waarvoor de gegevens zijn verstrekt. Om van het beroepsgeheim af te wijken moet er sprake zijn van een wettelijke grondslag en moeten de belangen van alle betrokkenen vooraf goed worden afgewogen. Er kan bijvoorbeeld van het beroepsgeheim worden afgeweken in het geval dat er sprake is van een (redelijk vermoeden van

[1] De begrippen inspecteur en douane worden beide gebruikt in de toelichting afhankelijk of het bestuursorgaan wordt bedoeld of de dienst.

[2] Artikel 12 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) al dan niet in samenhang met artikel 1:5 van de Algemene douanewet (Adw).

[3] Artikel 1:1 Adw.

kst-36668-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2024

een) strafbaar feit.[4] Ook is het mogelijk om op vordering van de officier van justitie gegevens te verstrekken in het kader van opsporingsonderzoeken.[5] Tenslotte kan de douane gegevens verstrekken binnen het kader van de verschillende samenwerkingsverbanden waaraan de douane deelneemt.[6] Teneinde criminaliteit zo effectief mogelijk te voorkomen en te bestrijden is nauwe samenwerking tussen de partijen betrokken bij grensbewaking en de voorkoming en de bestrijding van (georganiseerde ondermijnende) criminaliteit van eminent belang, ook buiten de bestaande samenwerkingsverbanden. Dit betekent dat in sommige gevallen al eerder in het proces, namelijk in de toezichtsfase, wanneer nog geen sprake is van een (redelijke vermoeden van een) strafbaar feit, gegevens moeten kunnen worden verstrekt aan de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Financiële inlichtingen eenheid (FIU) of de Belastingdienst/Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD), waaronder ook gegevens waarop het beroepsgeheim rust.

## Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Met deze bepalingen wordt een wettelijke grondslag gecreëerd voor de inspecteur om gegevens waarop het beroepsgeheim rust te kunnen verstrekken aan de politie, de KMar, de FIU en de FIOD ook al is er nog geen sprake van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit en er dus nog geen gegevens kunnen worden gevorderd op basis van het Wetboek van Strafvordering. De gegevens die de douane verwerkt zijn, mede gelet op de zeer uiteenlopende taken van de douane, heel divers van aard. Het kan bijvoorbeeld gaan om aangiftegegevens, waaronder bedrijfs- of fabricagegegevens, gegevens over goederenstromen en reizigersgegevens. De gegevensverstrekking wordt beperkt tot gegevens die reeds in het bezit zijn van de douane.
Op dit moment kan de inspecteur in deze situaties, vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag, geen gegevens delen. De gegevens kunnen in het kader van een onderzoek echter wel relevant zijn of (in combinatie met andere gegevens) een reden vormen voor het starten van een opsporingsonderzoek.

*Politie en KMar*

De eerste mogelijkheid om gegevens te verstrekken aan de politie of de KMar heeft betrekking op het op verzoek verstrekken van gegevens die relevant kunnen zijn voor het verkrijgen van inzicht in misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. De verantwoordelijkheid voor de toetsing of is voldaan aan dit vereiste ligt bij de verzoekende partij. Er is voor gekozen om de grens te leggen bij misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een

---

[4] Artikel 12 DWU juncto artikel 161 van het Wetboek van Strafvordering.

[5] Tot het moment dat het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering tot wet is verheven en in werking treedt, betreft het artikel 162, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, na inwerkingtreding van dat nieuwe wetboek betreft het de artikelen 126nc e.v., 126uc e.v. en 126zk e.v. van het Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken 36 327).

[6] De Douane neemt deel aan verschillende samenwerkingsverbanden die met de inwerkingtreding van de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS) een formele grondslag krijgen (waarschijnlijk per 1 januari 2025). Dit betreft deelname aan het Financieel Expertisecentrum voor het programma terrorismefinanciering ten behoeve van het tegengaan en bestrijden van terrorismefinanciering (artikel 2.1 van het op 21 juni 2024 bij de Afdeling aanhangig gemaakte Besluit gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden), de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen ten behoeve van het in kaart brengen van onverklaarbaar of crimineel vermogen, het bestrijden van witwas- of fraudeconstructies en het kunnen innen van overheidsvorderingen (artikel 2.11 WGS) en de Regionale Informatie- en Expertisecentra ten behoeve van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (artikel 2.19 WGS).

gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld, omdat deze situaties voldoende ernstig zijn om een uitzondering op het beroepsgeheim te rechtvaardigen en omdat binnen deze grens de belangrijkste potentiële strafrechtelijke vergrijpen vallen waarover de douane mogelijk relevante gegevens bezit. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om handel in drugs, omvangrijke milieudelicten, wapenhandel en ernstige financiële misdrijven, zoals omvangrijke ernstige fraude. Douanegegevens zijn in deze gevallen zeer relevant en hebben potentieel grote waarde voor de politie en de KMar. Het kan hierbij gaan om het verstrekken van grote hoeveelheden gegevens (bulkinformatie) voor brede analyse zoals fenomeenonderzoek en systeemanalyse, waarbij de politie of de KMar een beroep op de douane doet om gegevens te verstrekken met betrekking tot een bepaalde sector, productgroep, regio, et cetera, bijvoorbeeld alle aangiftegegevens van transportbedrijven in een bepaalde regio, op basis waarvan de politie of de KMar, in combinatie met haar eigen gegevens, fenomeenanalyses wil verrichten. Het doel van deze analyses is om patronen te ontdekken die kunnen leiden tot het starten van een strafrechtelijk onderzoek. Een voorbeeld: de politie is bezig met een vooronderzoek om te achterhalen wie mogelijke producenten van synthetische drugs zijn, daartoe willen ze inzicht in de bedrijven die een bepaald soort grondstof hebben geïmporteerd in hun regio (of daarbij betrokken waren). Hiertoe kan de inspecteur een query maken uit de aangiftegegevens. Het gaat echter niet uitsluitend om bulkinformatie. Het is binnen deze bepaling ook mogelijk om gegevens over individuele gevallen te verstrekken.
De gegevens kunnen alleen op verzoek door de inspecteur worden verstrekt. Gelet op het uitgangspunt van dataminimalisatie dient de gegevensdeling te allen tijde geminimaliseerd te worden. Omdat met name het verstrekken van bulkinformatie een risico vormt op de inbreuk van de persoonlijke levenssfeer van een grote groep personen zullen er in lagere regelgeving, in casu het Algemeen douanebesluit, eisen worden gesteld aan de afbakening van het verzoek om gegevens, zoals de periode of de regio waarover de gegevens noodzakelijk zijn. Er wordt dus niet meer informatie verstrekt dan noodzakelijk. De gegevens die de douane verwerkt, betreffen voornamelijk aangiftegegevens en gegevens over goederenstromen. De gegevens betreffen slechts op kleine schaal persoonsgegevens. Indien dit geen gevolgen heeft voor de effectiviteit van de uitgevoerde taken dienen de gegevens te worden geanonimiseerd. Bij bulkinformatie ten behoeve van fenomeenanalyses is herleidbaarheid tot personen veelal niet noodzakelijk. Teneinde misverstanden bij de interpretatie van de gegevens te voorkomen zal de douane de politie en de KMar ondersteunen indien bij de analyse van de gegevens specifieke douanekennis is vereist. Dit zal eveneens worden uitgewerkt bij het Algemeen douanebesluit. Deze wet vormt geen uitbreiding van de bevoegdheden van de politie of Kmar. De redenen waarom zij gegevens mogen verzoeken is in andere wetgeving geregeld.[7]

De tweede mogelijkheid om gegevens te verstrekken aan de politie of de KMar heeft betrekking op het verstrekken van gegevens in individuele gevallen, indien de inspecteur oordeelt dat dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang of voor de persoonlijke veiligheid van de betrokken ambtenaar of zijn directe omgeving. De verantwoordelijkheid voor de toetsing of voldaan is de gestelde vereisten ligt bij de inspecteur. Enkele voorbeelden: De douane treft tijdens een controle van een koffer uniformen van de Nederlandse krijgsmacht aan. De reiziger is niet werkzaam bij de Nederlandse krijgsmacht en is op reis naar het Midden-Oosten. Zelfstandig is dit gegeven onvoldoende om een redelijk vermoeden tot een strafbaar feit te onderbouwen. In combinatie met

[7] De vraag wanneer de politie of KMar een verzoek tot gegevensdeling mag doen, wordt begrensd in artikel 3 en 4 van de Politiewet.

andere gegevens kan dit gegeven leiden tot een vermoeden van het wederrechtelijk doorreizen naar een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied of het aansluiten bij een terroristische organisatie. Of de politie constateert dat een auto met inzittenden zich enige tijd verdacht ophoudt in de buurt van een (lucht)haventerrein. De politie wil weten of de douane deze auto al eerder is tegengekomen bij het uitoefenen van het douanetoezicht. Ook kan via Meld Misdaad Anoniem een signaal binnenkomen bij de politie. Dit signaal kan aanleiding zijn om gegevens op te vragen bij de inspecteur over een bepaald bedrijf of locatie, om te bepalen of de gegevens gecombineerd voldoende aanleiding geven voor het starten van een opsporingsonderzoek. In eerste instantie is er dus nog geen sprake van een strafrechtelijk onderzoek waardoor de inspecteur deze gegevens niet kan delen en de politie de gegevens niet kan vorderen. Het delen van gegevens die niet direct leiden tot het vermoeden van een strafbaar feit, maar wel kunnen worden opgevolgd door de politie of de KMar, of in combinatie met bij de politie of de KMar bekende gegevens wel kunnen leiden tot het vermoeden van een strafbaar feit, zorgen ervoor dat de politie en de KMar, hun politietaken beter kunnen uitvoeren.
Een voorbeeld van de wijze waarop de persoonlijke veiligheid van de betrokken ambtenaar of zijn directe omgeving in het geding kan zijn is wanneer een inspecteur na een bedrijfsbezoek of controle het gevoel heeft dat hij wordt gevolgd. In deze situatie kan het noodzakelijk zijn om gegevens over de identiteit van de betrokken persoon vast te stellen en te delen teneinde de persoonlijke veiligheid van de betrokken ambtenaar of zijn directe omgeving te waarborgen.
Het toestaan van deze vorm van gegevensdeling biedt de inspecteur de ruimte om per geval te bepalen of er sprake is van een dusdanig zwaarwegend algemeen belang dat het delen van gegevens rechtvaardigt. Met dit criterium wordt aangegeven dat de verstrekking voor de samenleving van meer dan gewone betekenis moet zijn. Gelet op de jurisprudentie aangaande het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)[8] dient onder het begrip zwaarwegend algemeen belang te worden verstaan: 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 de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Ook betekent dit dat er sprake moet zijn van een belangenafweging. Deze dient per geval te worden gemaakt en zorgvuldig te worden onderbouwd. In de belangenafweging dient de inspecteur, naast het zwaarwegend belang van de gegevensdeling, in ieder geval mee te wegen in hoeverre de gegevensdeling inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken persoon (betreft het gegevens met een hoog vertrouwelijkheidskarakter? Zullen de persoonsgegevens al dan niet worden gebruikt om natuurlijke personen te identificeren? Had de betrokken persoon het delen van de gegevens redelijkerwijs had kunnen verwachten?). Deze mogelijkheid tot gegevensverstrekking betreft in zekere mate een spiegelbepaling van hetgeen ter zake is bepaald in de Wet politiegegevens (Wpg).[9] De gegevens kunnen zowel op verzoek als uit eigen beweging van de inspecteur worden verstrekt.

*FIU en FIOD*

De mogelijkheid om op verzoek gegevens te verstrekken aan de FIU en de FIOD is gericht op het verkrijgen van inzicht in witwassen door middel van

[8] Artikel 8, tweede lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM).
[9] Artikel 19 Wpg.

internationale handelstransacties, ook wel *Trade Based Money Laundering* (TBML) genoemd. De verantwoordelijkheid voor de toetsing of voldaan is aan de vereiste doelbinding ligt bij de verzoekende partij. Witwassen faciliteert criminelen om, vaak op grote schaal, geld dat met criminele activiteiten wordt vergaard te gebruiken in het dagelijks leven. Door deze investeringen kunnen criminelen invloed krijgen op personen, ondernemingen en andere legale sectoren. Witwassen vormt daarmee een ernstige bedreiging voor de maatschappij en de economie en de bestrijding hiervan is dan ook voldoende ernstig om een uitzondering op het beroepsgeheim te rechtvaardigen. Financiële instellingen hebben zich ontwikkeld tot steeds betere poortwachters in de witwasbestrijding. Criminelen zijn daarom op zoek gegaan naar inventievere manieren om criminele opbrengsten wit te wassen. Dit kunnen zij doen middels TBML-constructies. Er wordt geschat dat TBML op dit moment de meest voorkomende wijze van witwassen is. TBML is kortgezegd witwassen door middel van het opzetten en gebruiken van internationale handelsstructuren. Door crimineel vermogen te investeren in goederen en deze goederen te verplaatsen, verplaatsen criminelen waarde. De inspecteur beschikt over zeer relevante data om op te kunnen treden tegen deze wijze van witwassen. Ook hier kan het gaan om het verstrekken van grote hoeveelheden gegevens (bulkinformatie) voor brede analyse zoals fenomeenonderzoek en systeemanalyse, waarbij de FIU of de FIOD een beroep op de inspecteur doet om gegevens te verstrekken met betrekking tot een bepaalde sector, productgroep, regio, et cetera, bijvoorbeeld alle aangiftegegevens van transportbedrijven in een bepaalde regio, op basis waarvan de FIU of de FIOD, in combinatie met haar of zijn eigen gegevens, fenomeenanalyses wil verrichten. Het doel van deze analyses is om patronen te ontdekken die kunnen leiden tot het starten van een strafrechtelijk onderzoek. Een voorbeeld hiervan is een situatie waarbij in een handelsketen gebruik wordt gemaakt van *Third Party Payments*, waarbij betalingen door andere dan de betrokken handelspartijen worden gedaan, en diverse transacties verdacht worden verklaard door de FIU. De transactiedata komt in dergelijke gevallen niet overeen met de goederenstroom. Om dit te ontdekken en eventuele onregelmatigheden eruit te filteren is het van belang om de goederenstroom te kunnen vergelijken met de transacties. De FIU of FIOD beschikt in dat geval over de verdacht verklaarde transacties, maar kunnen nu nog niet beschikken over de data die zien op de goederenstromen. Zo is het niet te controleren in hoeverre de transactiestromen afwijken van de goederenstromen. Tevens is door het gebrek aan inzicht in goederenstromen niet vast te stellen wat gebruikelijk en ongebruikelijk is in specifieke branches. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan de inspecteur een query maken uit hun aangiftegegevens zodat dit wel inzichtelijk wordt. De inspecteur verstrekt de gegevens uitsluitend op verzoek. Gelet op het uitgangspunt van dataminimalisatie dient ook in deze gevallen de gegevensdeling te allen tijde geminimaliseerd te worden. Omdat met name het verstrekken van bulkinformatie een risico vormt op de inbreuk van de persoonlijke levenssfeer van een grote groep personen worden er in lagere regelgeving, in casu het Algemeen douanebesluit, eisen gesteld aan de afbakening van het verzoek om gegevens, zoals de periode waarover de gegevensverstrekking noodzakelijk is. Er wordt dus niet meer informatie verstrekt dan noodzakelijk. De gegevens die de douane verwerkt betreffen voornamelijk aangiftegegevens en gegevens over goederenstromen. De gegevens betreffen slechts op kleine schaal persoonsgegevens. Indien dit geen gevolgen heeft voor de effectiviteit van het onderzoek dienen de gegevens te worden geanonimiseerd. Bij bulkinformatie ten behoeve van fenomeenanalyses is herleidbaarheid tot personen veelal niet noodzakelijk. Teneinde misverstanden bij de interpretatie van de gegevens te voorkomen zal de douane de FIU en de FIOD ondersteunen indien bij de

analyse van de gegevens specifieke douanekennis is vereist. Dit zal eveneens worden uitgewerkt bij het Algemeen douanebesluit.
Deze wet vormt geen uitbreiding van de bevoegdheden van de FIU of de FIOD. De redenen waarom zij gegevens mogen verzoeken is in andere wetgeving geregeld.[10]

De tweede mogelijkheid om gegevens te verstrekken aan (uitsluitend) de FIOD is gericht op het verstrekken van gegevens en inlichtingen met betrekking tot individuele gevallen noodzakelijk voor de strafrechtelijke handhaving op het gehele werkterrein van de FIOD; het aanpakken van financiële en fiscale criminaliteit. De bestrijding van dergelijke criminaliteit is gelet op de impact op de rechtsorde voldoende ernstig om een uitzondering op het beroepsgeheim te rechtvaardigen. De gegevens kunnen zowel op verzoek als uit eigen beweging van de inspecteur worden verstrekt. De verantwoordelijkheid voor de toetsing of voldaan is aan de vereiste doelbinding ligt bij de partij die het initiatief neemt tot de gegevensverstrekking dan wel het verzoek daartoe.
Voor deze gegevensverstrekking is, anders dan in het vorige artikel, geen zwaarwegend belang noodzakelijk. De FIOD is, net als de douane, een dienstonderdeel van het Ministerie van Financiën. In het algemeen is geen wettelijke grondslag nodig voor het verstrekken van gegevens van het ene onderdeel van een ministerie aan een ander onderdeel van hetzelfde ministerie. Een deel van de gegevens die de douane verwerkt heeft echter een hoog vertrouwelijkheidskarakter, zoals fiscale gegevens, concurrentiegevoelige gegevens en persoonsgegevens. Voor de verdere verwerking van dit type gegevens geldt dat deze gegevens niet zomaar gebruikt mogen worden voor een ander doel of taak dan waarvoor zij oorspronkelijk zijn verzameld (doelbinding). Voor een dergelijk gebruik is deze wettelijke grondslag noodzakelijk. De drempel om gegevensdeling te rechtvaardigen is echter minder hoog dan bij gegevensdeling met andere organisaties, omdat verwerkingen waar het hier over gaat verwerkingen zijn door één en dezelfde verwerkingsverantwoordelijke – de Minister van Financiën – ter uitvoering van de publieke taken en bevoegdheden van die verwerkingsverantwoordelijke zoals die in de wetgeving zijn neergelegd.

### Persoonsgegevens en hoger recht

Door deze voorgestelde wijziging kunnen toezichtgegevens van vertrouwelijke aard of gegevens die vertrouwelijk zijn verstrekt worden gedeeld met de politie, de KMar, de FIU of de FIOD. De gegevens die de douane verwerkt betreffen voornamelijk aangiftegegevens en gegevens over goederenstromen. Deze gegevens kunnen ook persoonsgegevens in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) betreffen[11], al dan niet in samenhang met de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG).[12] Deze verwerking van persoonsgegevens maakt een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Het recht op eerbiediging daarvan is zowel in de Grondwet als in internationale verdragen opgenomen. Het betreft geen bijzondere persoonsgegevens of strafrechtelijke gegevens.

---

[10] De vraag wanneer de FIOD een verzoek tot gegevensdeling mag doen, is begrensd in artikel 3 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten. Voor de FIU ligt de begrenzing in de taakstelling in artikel 13 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

[11] 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).

[12] Hierna zal daar waar de AVG wordt genoemd ook bedoeld zijn de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming.

Ingevolge de Grondwet heeft eenieder recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. Daarbij wordt bepaald dat de wet regels stelt ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. Tenslotte wordt geregeld dat de wet regels stelt 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.[13] De AVG geeft de voorwaarden weer waaraan moet worden voldaan indien persoonsgegevens worden verwerkt.

In het zowel het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) als het 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.[14] Wanneer een inmenging in het privéleven van een betrokkene aan de orde is, is vereist dat daar bij wet in is voorzien. Dit houdt in dat sprake is van een wettelijke basis (in het nationale recht) en dat deze strookt met de principes van de rechtstaat. Die wettelijke basis moet voor een betrokkene voldoende toegankelijk en voldoende voorzienbaar zijn. De wettelijke basis dient verder afdoende waarborgen te bevatten om willekeur en misbruik te vermijden. Dit wordt met dit wetsvoorstel gedaan door nauwkeurig te omschrijven in welke gevallen gegevens kunnen worden gedeeld, evenals welke waarborgen worden getroffen om de gegevensverstrekking te begrenzen.

De verstrekking van (persoons)gegevens door de inspecteur aan de politie, de KMar, de FIOD en de FIU ingevolge artikel 1:39, eerste lid, Adw en ingevolge artikel 1:40 eerste en tweede lid, Adw betreft een verplichting voor de inspecteur. De grondslag voor de verstrekking van gegevens, voor zover het persoonsgegevens betreft, is gebaseerd op artikel 6, eerste lid, onder c, AVG, aangezien de gegevensverwerking noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust.[15] Ingevolge artikel 6, derde lid, AVG wordt deze grondslag bij het onderhavig wetsvoorstel vastgelegd in de Adw.

Artikel 1:39, tweede lid, Adw geeft de inspecteur de bevoegdheid om persoonsgegevens te verstrekken. De verstrekking van (persoons)gegevens door de inspecteur aan de politie en de KMar ingevolge artikel 1:39, tweede lid, Adw is uitsluitend toegestaan indien dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de taken van de ontvangende partij, die van voldoende zwaarwegend belang moeten zijn om een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen of voor de persoonlijke veiligheid van de betrokken ambtenaar of zijn directe omgeving. De grondslag voor de verstrekking van gegevens, voor zover het persoonsgegevens betreft, is gebaseerd op artikel 6, eerste lid, onder e, AVG, aangezien de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de

[13] Artikel 10 van de Grondwet.
[14] Artikel 7 Handvest en Artikel 8 EVRM.
[15] Artikel 6, eerste lid, onderdeel c, AVG.

uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen. Ingevolge artikel 6, derde lid, AVG wordt deze grondslag bij het onderhavig wetsvoorstel vastgelegd in de Adw. In de AVG zijn de eveneens waarborgen en rechten voor betrokkenen vastgelegd.

Zodra sprake is van persoonsgegevens die met de politie, de KMar of de FIU zijn gedeeld en daar worden verwerkt met het oog op de voorkoming, het onderzoeken, of de opsporing van strafbare feiten valt de verwerking van deze gegevens onder de Wpg. De Wpg (en het Besluit Politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten) is van overeenkomstige toepassing op het handelen van de FIOD, voor wat betreft de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de opsporing van strafbare feiten waarmee de FIOD is belast.[16] De Wpg regelt de verwerking van persoonsgegevens bij de taakuitoefening van onder meer de politie, de KMar, de FIU en de bijzondere opsporingsdiensten. In de Wpg zijn de rechten voor betrokkenen vastgelegd. Daarnaast is hierbij met betrekking tot de FIOD met name artikel 12 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten in samenhang met de Regeling team criminele inlichtingen FIOD van belang indien er sprake is van verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van het voorkomen en opsporen van misdrijven die gezien hun ernst, frequentie of het georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd, een ernstige inbreuk kunnen maken op de rechtsorde op de terreinen waarop de FIOD een taak heeft als bedoeld in artikel 3 van die wet.

**Rechtsbescherming**

Op de verstrekking van gegevens door de douane aan de politie, KMar, FIOD en FIU zijn naast hetgeen dat bij of krachtens dit wetsvoorstel wordt geregeld, de rechten van betrokkene als geformuleerd in de AVG van toepassing. Zie hiervoor hoofdstuk III AVG. Het gaat bijvoorbeeld om artikel 14 AVG, waarin is geregeld op welke wijze de betrokkene moet worden geïnformeerd. In geval van het verstrekken van bulkinformatie zal het vaak onuitvoerbaar of onwenselijk zijn om alle betrokkenen te informeren. Op de actieve informatieplicht kan echter een uitzondering worden gemaakt op grond van artikel 14, vijfde lid, AVG. In dit artikellid is opgenomen dat een uitzondering kan worden gemaakt op de actieve informatie plicht wanneer; de betrokkene reeds over de informatie beschikt, het verstrekken van die informatie onmogelijk blijkt of onevenredig veel inspanning zou vergen, het verkrijgen of verstrekken van de gegevens uitdrukkelijk is voorgeschreven bij Unie- of lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is, of de persoonsgegevens vertrouwelijk moeten blijven uit hoofde van een beroepsgeheim in het kader van Unierecht of lidstatelijke recht, waaronder een statutaire geheimhoudingsplicht. Daarnaast kunnen deze rechten buiten toepassing worden gelaten op grond van hetgeen geregeld is in artikel 41 UAVG. Als de informatie ontvangen en verwerkt is door de politie, KMar, FIOD of FIU, dan is paragraaf 4 Wpg van toepassing, op grond waarvan eveneens bij die organisaties inzage kan worden gevraagd. Besluiten op dergelijke verzoeken, zoals een verzoek om inzage, zijn besluiten in de zin van de Awb en daartegen staat bezwaar en beroep open (artikel 34 UAVG en artikel 29 WPG). Tegen eventuele onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens staan ook andere rechtsbeschermingsmaatregelen open, zoals een klacht indienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) (artikel 77 AVG in samenhang met artikel 6, tweede lid, UAVG) of andere rechtsvoorzieningen, zoals een procedure bij de civiele rechter (artikel 79 AVG).

[16] Artikel 46 Wpg.

### Regeldruk

De maatregel leidt niet tot een lastenverzwaring voor burgers of bedrijfsleven. Het adviescollege toetsing regeldruk heeft het wetsvoorstel niet geselecteerd voor advies.

### Doenvermogen

De maatregel verlangt geen handelen door burgers of bedrijfsleven. Er is daarom geen doenvermogenstoets uitgevoerd.

### Budgettaire aspecten

De maatregel in dit wetsvoorstel heeft geen budgettaire gevolgen. De verwachting is dat de aanvullende werkzaamheden binnen de reguliere processen kunnen worden ingericht.

### Uitvoering

Er is door de douane een uitvoeringstoets gedaan[17]. Uit deze uitvoeringstoets is gebleken dat de wijziging uitvoerbaar is. Er is geconcludeerd dat gebruik kan worden gemaakt van de bestaande systemen en dat de wijziging past binnen de handhavingsstrategie en het hogere doel met betrekking tot één overheid. Er worden geen procesverstoringen of noemenswaardige extra kosten verwacht. De wijziging heeft ook geen personele gevolgen.

### Caribisch Nederland

In artikel 1:2 Adw is de geografische reikwijdte van de Algemene douanewet vastgelegd. Caribisch Nederland valt niet onder de geografische reikwijdte van de Algemene douanewet (Adw). Deze wijziging heeft dan ook geen gevolgen in Caribisch Nederland.
Of het wenselijk is om gelijke bepalingen voor Caribisch Nederland te introduceren wordt nog onderzocht. Voor Caribisch Nederland bestaat de mogelijkheid voor de Minister van Financiën om een ontheffing te geven van het beroepsgeheim.[18] Hiervoor is geen nadere wettelijke grondslag nodig.

### Evaluatie

Het doel van dit wetsvoorstel is het effectiever bestrijden van (ondermijnende) criminaliteit. Omdat er veel factoren zijn die impact hebben op deze bestrijding kan het effect van dit wetsvoorstel wanneer deze tot wet is verheven en in werking is getreden op criminaliteitscijfers en het aantal strafvervolgingen onvoldoende worden geïsoleerd. Ook zou een dergelijk onderzoek uitvoeringstechnisch heel ingrijpend zijn, aangezien op dit moment niet wordt bijgehouden welke gegevens worden gebruikt of van doorslaggevende waarde zijn bij strafvervolgingen en veroordelingen.
Wel is het nuttig om te evalueren of de waarborgen die in de wet, en de daarop berustende lagere regelgeving, worden gesteld ten behoeve van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer voldoende doeltreffend en effectief zijn. Er zal worden geëvalueerd of:

- de verstrekte gegevens waar mogelijk zijn geanonimiseerd;
- de opsomming van het soort gegevens dat kan worden verstrekt voldoet;
- de gegevensverstrekkingen voldoende zijn beveiligd;

[17] Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer
[18] Artikel 2.156, tweede lid, van de Douane- en Accijnswet BES.

- de ondersteuning van de inspecteur bij het doorgronden van de gegevens voldoende is en van toegevoegde waarde;
- de belangenafweging op de juiste wijze is gebeurd;
- de verzoeken aan de gestelde eisen voldoen.

Er is gekozen voor een termijn van vijf jaar omdat wordt verwacht dat na deze periode voldoende verzoeken en gegevensverstrekkingen zijn gedaan om goed te evalueren of de waarborgen ten behoeve van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer voldoende doeltreffend en effectief zijn.

### Advies Autoriteit Persoonsgegevens en advies Afdeling advisering Raad van State

De AP heeft geadviseerd om het uitgangspunt dat gegevens zoveel mogelijk worden geanonimiseerd niet alleen op te nemen in de memorie van toelichting, maar ook in het wetsvoorstel zelf. De AP heeft daarnaast geadviseerd om de artikelleden waarin staat dat de gedeelde gegevens worden aangemerkt als politiegegevens te schrappen, omdat dit al volgt uit de Wpg en deze artikelleden dus geen toegevoegde waarde hebben. Beide adviezen zijn opgevolgd.

### Internetconsultatie

Door middel van internetconsultatie konden geïnteresseerden hun mening geven over dit wetsvoorstel. Er zijn vier reacties binnengekomen: tweemaal de suggestie om nader te bezien in hoeverre deze bepalingen ook zouden moeten gelden in Caribisch Nederland, de suggestie om het delen van douanegegevens ook mogelijk te maken met het Bureau Economische Handhaving van de Belastingdienst en bemoedigende woorden om het wetsvoorstel door te zetten. Of het wenselijk is om gelijke bepalingen te introduceren in Caribisch Nederland wordt, zoals hiervoor is aangegeven, nog onderzocht. Het Bureau Economische Handhaving heeft aangegeven dat het ontvangen van douanegegevens op het moment dat er nog geen sprake is van (een redelijk vermoeden van) een strafbaar feit niet noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn taken.

### Afdeling Advisering van de Raad van State

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent het belang van gegevensuitwisseling door de douane ten behoeve van de bestrijding van ernstige criminaliteit, zoals ondermijning. Hiermee wordt mogelijk wel een inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens. Daarom adviseert de Afdeling in de toelichting de noodzaak en proportionaliteit hiervan voldoende te motiveren. Daarbij moeten ook de mogelijkheden worden betrokken die de Douane al heeft om gegevens met andere instanties te delen. Ook adviseert zij heldere voorwaarden te formuleren voor het gebruik van de bevoegdheid en voldoende waarborgen op te nemen tegen oneigenlijke verzoeken en een evaluatiebepaling in de wet op te nemen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het algemene deel van de memorie van toelichting op diverse punten aangevuld en verduidelijkt. Er is geen evaluatiebepaling aan de wet toegevoegd. Het doel van deze wet is het effectiever bestrijden van (ondermijnende) criminaliteit. Omdat er veel factoren bestaan die hier impact op hebben kan het effect van deze wet op criminaliteitscijfers en/of het aantal strafvervolgingen onvoldoende worden geïsoleerd. Daarnaast zal opnemen van een evaluatiebepaling uitvoeringstechnisch zeer ingrijpend zijn omdat op dit moment niet wordt

bijgehouden op welke wijze gegevens worden gebruikt bij strafvervolgingen.

## II. Artikelsgewijze toelichting

### Artikel I

*(Artikel 1:39 van de Algemene douanewet)*

Het voorgestelde artikel 1:39, eerste lid, Adw betreft de mogelijkheid om gegevens, waaronder persoonsgegevens, te delen met de politie of de KMar. Het betreft uitsluitend de mogelijkheid om gegevens te delen die voor het verkrijgen van inzicht in misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. Andere gegevens die vallen onder het beroepsgeheim van de inspecteur mogen onder dit artikellid niet worden gedeeld. Dit criterium wordt gesteld omdat gevallen waarvoor een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld voldoende ernstig zijn om het opheffen van het beroepsgeheim te rechtvaardigen.

Het voorgestelde artikel 1:39, tweede lid, Adw betreft een mogelijkheid tot het delen van gegevens met de politie of de KMar in individuele gevallen. Het betreft een zogenaamde «kan-bepaling», en daarmee een discretionaire bevoegdheid voor de inspecteur om per geval een beslissing over het wel of niet delen van gegevens te nemen. De inspecteur moet hiervoor in iedere afzonderlijke situatie een belangenafweging maken tussen het beroepsgeheim en het zwaarwegende algemeen belang. Daarbij geldt dat de verstrekking noodzakelijk moet zijn met het oog op dat zwaarwegend algemeen belang of voor de persoonlijke veiligheid van de betrokken ambtenaar of zijn directe omgeving. Met dit criterium wordt aangegeven dat de verstrekking voor de samenleving van meer dan gewone betekenis moet zijn. Gelet op de jurisprudentie die ziet op het EVRM dient onder het begrip zwaarwegend algemeen belang te worden verstaan: 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 de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Het voorgestelde artikel 1:39, derde lid, Adw bepaalt dat de inspecteur alleen de gegevens verstrekt die hij reeds voorafgaand aan het verzoek heeft verwerkt voor zover die verwerking noodzakelijk was voor de taak van de inspecteur bij de uitvoering van het gestelde bij of krachtens die wet. Hiermee wordt voorkomen dat de bevoegdheden van de inspecteur worden ingezet om gegevens te verkrijgen ten behoeve van andere taken dan douanetaken.

Het voorgestelde artikel 1:39, vierde lid, Adw regelt dat indien dit geen gevolgen heeft voor de effectiviteit van de uitgevoerde taak de gegevens, bedoeld in het voorgestelde artikel 1:39, eerste lid Adw, worden geanonimiseerd. Dit geldt met name voor bulkinformatie ten behoeve van fenomeenanalyses waarvoor herleidbaarheid tot personen veelal niet noodzakelijk is. Omdat de gegevens, bedoeld in het voorgestelde artikel 1:39, tweede lid, Adw, betrekking hebben op individuele gevallen kunnen deze gegevens niet worden geanonimiseerd zonder dat de effectiviteit van de uitvoering van de taak door de politie of KMar hierbij in het geding komt.

Het voorgestelde artikel 1:39, vijfde lid, Adw bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld betreffende:
– het soort gegeven dat kan worden verstrekt;

– de wijze waarop de gegevensoverdracht wordt beveiligd;
– de wijze waarop de inspecteur ondersteuning biedt bij het doorgronden van de gegevens;
– de wijze waarop en door wie de belangenafweging wordt gemaakt bij verstrekking van gegevens als bedoeld in het voorgestelde artikel 1:39, tweede lid;
– de eisen die aan een verzoek om gegevensverstrekking, bedoeld in het voorgestelde artikel 1:39, eerste en tweede lid, Adw, worden gesteld.

*(Artikel 1:40 van de Algemene douanewet)*

Het voorgestelde artikel 1:40, eerste lid, Adw betreft de mogelijkheid om gegevens te delen met de FIU, bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, en de FIOD ten behoeve van het verkrijgen van inzicht in goederenstromen en witwaspraktijken, zoals strafbaar gesteld in de artikelen 420bis tot en met 420quinquies van het Wetboek van Strafrecht, door middel van internationale handelstransacties. Andere gegevens mogen onder dit artikellid niet worden gedeeld. Dit criterium wordt gesteld omdat dit misdrijf voldoende ernstig is om het opheffen van het beroepsgeheim te rechtvaardigen.

Het voorgestelde artikel 1:40, tweede lid, Adw betreft de mogelijkheid om gegevens en inlichtingen met betrekking tot individuele gevallen te verstrekken aan de FIOD die noodzakelijk zijn voor de strafrechtelijke handhaving op het werkterrein van de FIOD; het aanpakken van financiële en fiscale criminaliteit. Andere gegevens mogen onder dit artikellid niet worden gedeeld. De bestrijding van financiële en fiscale criminaliteit is voldoende ernstig om het opheffen van het beroepsgeheim te rechtvaardigen.

Het voorgestelde artikel 1:40, derde lid, Adw bepaalt dat de inspecteur alleen de gegevens verstrekt die hij reeds voorafgaand aan het verzoek heeft verwerkt voor zover die verwerking noodzakelijk was voor de taak van de inspecteur bij de uitvoering van het gestelde bij of krachtens deze wet. Hiermee wordt voorkomen dat de bevoegdheden van de inspecteur worden ingezet om gegevens te verkrijgen ten behoeve van andere taken dan douanetaken.

In het voorgestelde artikel 1:40, vierde lid, Adw wordt geregeld dat indien dit geen gevolgen heeft voor de effectiviteit van de uitgevoerde taak de gegevens, bedoeld in het voorgestelde artikel 1:40, eerste lid, Adw, worden geanonimiseerd. Dit geldt met name voor bulkinformatie ten behoeve van fenomeenanalyses waarvoor herleidbaarheid tot personen veelal niet noodzakelijk is. Omdat de gegevens, bedoeld in het voorgestelde artikel 1:39, tweede lid, Adw, betrekking hebben op individuele gevallen kunnen deze gegevens niet worden geanonimiseerd zonder dat de effectiviteit van de uitvoering van de taak door de FIOD hierbij in het geding komt.

Het voorgestelde artikel 1:40, vijfde lid, Adw bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld betreffende:
– het soort gegevens dat kan worden verstrekt;
– de wijze waarop de gegevensoverdracht wordt beveiligd;
– de wijze waarop de inspecteur ondersteuning biedt bij het doorgronden van de gegevens;
– de eisen die aan een verzoek om gegevensverstrekking, bedoeld in het voorgestelde artikel 1:40, eerste en tweede lid, Adw, worden gesteld.

**Artikel II**

Dit artikel regelt dat vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag wordt gezonden over de doeltreffendheid en de effecten van de waarborgen ten behoeve van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, gesteld bij of krachtens artikel 1:39, vierde lid en vijfde lid en artikel 1:40, vierde en vijfde lid, Adw.

**Artikel III**

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de wet nadat dit wetsvoorstel tot wet is verheven. Het tijdstip van inwerkingtreding wordt bepaald bij koninklijk besluit. De inwerkingtreding zal gebeuren op een vast verandermoment.

**Artikel IV**

Dit artikel regelt dat deze wet wordt aangehaald als: Wet gegevensverstrekking douane voor uitvoering politie- of toezichtstaken.

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen