



## Advies 136/2018 van 28 november 2018

**Betreft:** Voorontwerp van wet tot wijziging van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen (CO-A-2018-129)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

Gelet op de 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/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (hierna AVG);

Gelet op de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, inzonderheid op artikel 23 en 26;

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van de natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens;

Gelet op het verzoek om advies van de heer Johan Van Overtveldt, minister van Financiën, ontvangen op 10 oktober 2018;

Gelet op het verslag van de heer Willem Debeuckelaere;

Brengt op 28 november 2018 het volgend advies uit:

## I. Onderwerp van de aanvraag

1. De Minister van Financiën (hierna "de aanvrager") vraagt het advies van de Autoriteit betreffende zijn voorontwerp van wet tot wijziging van de algemene wet van 18 juli inzake douane en accijnzen.
2. Het voorontwerp van wet voegt een nieuw artikel 209/2 toe in de Algemene wet Inzake douane en accijnzen dat de controlerende ambtenaren van de AADA moet toelaten bij elke controle, binnen de door de wet toegekende bevoegdheden, overlegging te vragen van bewijzen van identiteit van de betrokken personen.
3. De Memorie van Toelichting brengt in herinnering dat controle op goederen prioriteit heeft op e controle van bewijzen van identiteit en vermeldt dat de Algemene Administratie Douane en Accijnzen voor haar opdracht inzake controle van de goederen die binnen de Europese Unie circuleren, binnenkomen of uitgaan, beschikken over krachtige juridische instrumenten waarmee ze het goederenverkeer kunnen controleren. Anderzijds voegt de Memorie van Toelichting daaraan toe dat de middelen om personen te controleren die bij illegale handel betrokken zijn of kunnen zijn, erg beperkt zijn, vooral omdat de douane geen identiteitsbewijzen mag opvragen.
4. Welnu, de Belgische wetgever moet haar verplichtingen kunnen nakomen, met name deze die voortvloeien uit de Verordening 952/2013 van het Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 *tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie* waarvan artikel 3 bepaalt dat de douaneautoriteiten maatregelen moeten nemen ter garantie van de veiligheid van de Unie en zijn burgers en de bescherming van het milieu.
5. De Memorie van Toelichting maakt ook melding van de politionele samenwerking bedoeld in artikel 87, 1) en 2) van het Verdrag van Lissabon<sup>1</sup> dat onder andere de douanediens ten verenigt op vlak van preventie of opsporing van misdrijven en de onderzoeken ter zake.
6. De wetswijziging van de wet van 18 juli 1977 moet bijgevolg de leemte opvullen vullen inzake de identiteitscontrole van personen die door douanebeambten gecontroleerd worden zodat die laatsten hun Europese opdracht - passend in een context van veiligheid - kunnen uitvoeren.

---

<sup>1</sup> Verdrag over de werking van de Europese Unie

## II. Onderzoek

### a. Finaliteits- en rechtmatigheidsbeginsel

7. Om rechtmatig te zijn, bepaalt artikel 33 §1 van de voormelde wet van 30 juli 2018 dat de verwerking noodzakelijk moet zijn voor de uitvoering van de opdrachten die aan de Algemene Administratie der Douane en Accijnzen werd toevertrouwd voor de doeleinden als bedoeld in artikel 27 van deze wet en dat ze moet gebaseerd zijn op een wettelijke of reglementaire verplichting.
8. Artikel 27 heeft betrekking op de verwerkingen van persoonsgegevens door de bevoegde overheden met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid.
9. Artikel 209/2 in ontwerp bepaalt: *«Binnen de grenzen van hun door of krachtens deze wet toegekende bevoegdheden tot het uitvoeren van douane- of accijnscontroles, zijn de ambtenaren van douane en accijnzen die een dergelijke controle uitvoeren ertoe gemachtigd de overlegging te vragen van bewijzen die toelaten de identiteit vast te stellen van personen die het voorwerp uitmaken van die controle. De identiteitsbewijzen die aan de ambtenaren overhandigd worden, mogen slechts ingehouden worden gedurende de voor de verificatie van de identiteit noodzakelijke tijd en moeten daarna onmiddellijk aan de betrokkene worden teruggegeven»*. Het tweede lid bepaalt *«Als de (...) persoon weigert, of als het hem of haar onmogelijk is zijn of haar identiteit te bewijzen, alsook wanneer die identiteit twijfelachtig is, mag deze persoon worden gevat gedurende de termijn nodig voor de controle van de identiteit. De betrokkene wordt op voorhand ingelicht over deze mogelijkheid tot vatting, en hem of haar wordt de mogelijkheid geboden zijn of haar identiteit op eender welke wijze te bewijzen.»*. Deze paragraaf voegt daaraan toe dat de politiediensten onmiddellijk worden verwittigd van de vatting en dat zij ter plaatse mogen komen.
10. De aanvrager brengt in herinnering dat de opdracht van de ambtenaren van de Douane en Accijnzen erin bestaat dat zij, naast de inning van rechten, ook instaan voor de veiligheid van de logistieke keten en voor de strijd tegen de douane- en accijnsfraude, als geregeld door de hierboven vermelde wet van 18 juli 1977.
11. De aanvrager stelt in zijn Memorie van Toelichting dat het aan de nationale wetgevers is om in het licht van de Europese Verordening nr. 952/203, de maatregelen te nemen waardoor de douaneautoriteiten correct hun taken kunnen uitvoeren waarmee zij, gelet op artikel 3 van deze verordening, werden belast door *«(hen) in het bijzonder (de mogelijkheid te bieden) in te*

*schatten wie<sup>2</sup> wanneer een risico vormt bij internationale goederenbewegingen». Ook vermeldt de Toelichting dat door de bijzondere aard van hun opdracht - die betrekking heeft op de controle van goederen dat - « **het niet aan de ambtenaren van douane en accijnzen is om preventieve willekeurige persoonscontroles uit te voeren<sup>3</sup>** ».*

12. Artikel 3 van de Verordening nr. 952/2013 waarnaar de Memorie van Toelichting verwijst, bepaalt het volgende: « *De douaneautoriteiten hebben voornamelijk als opdracht toezicht te houden op het internationale handelsverkeer (...), en de algemene veiligheid van de toeleveringsketen. De douaneautoriteiten stellen maatregelen vast die met name strekken tot:*

- a) de bescherming van de financiële belangen van de Unie en haar lidstaten;*
- b) de bescherming van de Unie tegen oneerlijke en illegale handel en de ondersteuning van de legale handel;*
- c) het garanderen van de veiligheid van de Unie en haar ingezetenen en van de bescherming van het milieu, in voorkomend geval in nauwe samenwerking met andere autoriteiten; en*
- d) het handhaven van een billijk evenwicht tussen de douanecontroles en de facilitering van de legale handel. »*

13. De aanvrager vermeldt dat paragraaf 1 van dit artikel als doel heeft de ambtenaren van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen toe te laten om, wanneer zij een douane- of accijnscontrole uitvoeren, **de gecontroleerde personen** te vragen een identiteitsbewijs (identiteitskaart, paspoort of een ander document dat de identiteit aantoont) voor te leggen.

14. Welnu de aanvrager bevestigt zelf in de Memorie van Toelichting wat volgt: «*Het voorleggen van een identiteitsbewijs mag dus (...) enkel worden gevraagd tijdens, en als onderdeel van, een douane- of accijnscontrole uitgevoerd in het kader van hun missie.*».

15. Het is overeenkomstig artikel 5, 7) van de Verordening nr. 952/2013 dat de ambtenaren der Douane en Accijnzen het risico moeten opvatten als « *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*

---

<sup>2</sup> Onderstreept door de Autoriteit.

<sup>3</sup> Onderstreept door de Autoriteit.

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 »*

16. Dit gezegd zijnde, gaat het risico dat een gevaar kan vormen voor de veiligheid van de Unie en zijn inwoners uit van de goederen die op het grondgebied van de Unie en derden landen circuleren en niet van de personen. De verwerkingen van de gegevens die de ambtenaren der Douane en/of Accijnzen verrichten, kunnen dus maar van start gaan als er een risico bestaat als bedoeld in artikel 5, 7) van de Verordening nr. 952/2013.
17. De Autoriteit neemt kennis van het feit dat de identiteitscontrole door de ambtenaren der Douane en Accijnzen als 'onderdeel van' wordt aangeduid en is van mening dat dit duidelijker naar voor moet komen in het dispositief van artikel 209/2 in ontwerp zodat tegemoet is gekomen aan het vereiste van artikel 28, 2° van de voormelde wet van 30 juli 2018.

**b. Categorieën verwerkte gegevens en proportionaliteit**

18. Opdat de verwerking rechtmatig zou zijn, bepaalt artikel 33 §2 van de voormelde wet van 30 juli 2018 dat de wettelijke of reglementaire verplichting die ze omkadert, op zijn minst de te verwerken categorieën persoonsgegevens en de doeleinden van de verwerking nauwkeurig omschrijven.
19. De gegevensverwerking moet betrekking hebben op gegevens die toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt overeenkomstig het beginsel van de minimale gegevensverwerking als bedoeld in artikel 28, 3° van de wet van 30 juli 2018.
20. Het ontwerpartikel bepaalt dat de ambtenaren der Douane en Accijnzen aan de gecontroleerde personen mogen vragen hun identiteit te bewijzen als deze controle wordt verricht in het kader van hun opdracht. Dit bewijs moet worden aangetoond met hun identiteitskaart, paspoort of ieder ander document dat de identiteit bewijst.
21. Artikel 15 van de Verordening 952/2013 bepaalt : *«Eenieder die direct of indirect bij het vervullen van douaneformaliteiten of douanecontroles is betrokken, dient de douaneautoriteiten op hun verzoek en binnen de eventueel vastgestelde termijnen in de passende vorm alle nodige bescheiden en inlichtingen te verstrekken, (...). Eenieder die een douaneaangifte, een aangifte tot tijdelijke opslag, een summiere aangifte bij binnenbrengen, een summiere aangifte bij uitgaan, een aangifte tot wederuitvoer of een kennisgeving van wederuitvoer bij de douaneautoriteiten indient, of een aanvraag voor een vergunning of enige andere beschikking indient, aanvaardt de aansprakelijkheid voor al het volgende:*

- a) *de juistheid en volledigheid van de in de aangifte, de kennisgeving of de aanvraag verstrekte inlichtingen;*
- b) *de echtheid, juistheid en geldigheid van de stukken ter staving van de aangifte, de kennisgeving of de aanvraag; (...)*

*De eerste alinea is ook van toepassing op alle inlichtingen die in enigerlei andere vorm door de douaneautoriteiten wordt verlangd of aan hen wordt verstrekt».*

22. Artikel 46.1 van deze Verordening bepaalt dat *«De douaneautoriteiten kunnen elke controlemaatregel nemen die zij nodig achten. De controlemaatregelen kunnen met name inhouden onderzoek van goederen, monsterneming, verificatie van de juistheid en volledigheid van de in het kader van een aangifte of een kennisgeving verstrekte informatie en de aanwezigheid, echtheid, juistheid of geldigheid van documenten, (...). »*
23. In het kader van hun controleopdrachten en onder voorbehoud van de opmerking onder punt a) van dit advies, lijkt de controle van de identiteitsgegevens van de betrokken personen ter zake dienend.

#### **c. De bewaartermijn van de gegevens**

24. De gegevens mogen niet langer worden bewaard dan de tijd die nodig is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (artikel 28, 5° van de wet van 30 juli 2018).
25. De ontwerpbeplanning voorziet dat *«De identiteitsbewijzen die aan de ambtenaren overhandigd worden, slechts (mogen) ingehouden worden gedurende de voor de verificatie van de identiteit noodzakelijke tijd en moeten daarna onmiddellijk aan de betrokkene worden teruggegeven»*. Wanneer is voorzien in een opslag van de gegevens van personen waarvan de identiteit werd gecontroleerd, moet de wetgever daarvan het doeleinde preciseren alsook de bewaartermijn van de gegevens en dit overeenkomstig artikel 28 van de voormelde wet van 30 juli 2018.

#### **d. Verdere verwerking en mededeling van gegevens**

26. De Autoriteit herinnert eraan dat elke verdere verwerking van de gegevens die zijn ingezameld voor het oorspronkelijk doeleinde moet voldoen aan de voorwaarden van artikel 29 van de voormelde wet van 30 juli 2018.

**e. Rechten van de betrokkenen**

27. Overeenkomstig het vorige punt en in het algemeen, herinnert de Autoriteit eraan dat de verwerkingsverantwoordelijke de rechten en plichten als bedoeld onder Hoofdstuk III van Titel 2 van de wet van 18 juli 2018 moeten worden geëerbiedigd.

**OM DEZE REDENEN,**

**de Autoriteit,**

brengt een **gunstig advies** uit over het voorontwerp van wet tot wijziging van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de volgende opmerkingen:

**Punt 17:** nadere omschrijving van het bijkomstig karakter van de identiteitscontrole in artikel 209 in ontwerp;

**Punt 26:** nadere omschrijving van de modaliteiten en de bewaartermijn(en) bij opslag van de gegevens van de gecontroleerde personen.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere