

Vergaderjaar 2016–2017

34 579 (R2076)

Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Arabische Emiraten inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken; 's-Gravenhage, 9 juni 2015

B/ Nr. 2

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 6 november 2015 en het nader rapport d.d. 28 september 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 september 2015, no. 2015001555, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Arabische Emiraten inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken; 's-Gravenhage, 9 juni 2015 (Trb. 2015, 103), met toelichtende nota.

Het verdrag ziet op het verlenen van wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken. De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk adviseert de goedkeuringsprocedure voort te zetten, maar heeft opmerkingen over de toelichtende nota. De Afdeling wijst erop dat de toelichting niet duidelijk is over de bescherming van persoonsgegevens, bijvoorbeeld in het geval van mogelijke toekomstige verplichtingen hetzij van de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) als lid van de Samenwerkingsraad van de Golfstaten, hetzij van het Koninkrijk der Nederlanden als lid van de Europese Unie. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat de toelichting niet duidelijk maakt of er overleg over het verdrag heeft plaatsgevonden met het Caribische deel van Nederland en zo ja, wat de resultaten zijn van dit overleg.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 september 2015, nr. 2015001555, machtigde Uwe Majesteit de Raad

¹ De oorspronkelijke tekst van de toelichtende nota zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 november 2015, nr. W06.15.0329/III/K, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Raad merk ik het volgende op.

1. Reikwijdte douaneverdrag/bescherming persoonsgegevens

De Afdeling maakt twee opmerkingen over de reikwijdte van voorliggend douaneverdrag, mede in relatie tot de bescherming van persoonsgegevens.

a. Gegevensverstrekking Europese deel van Nederland – VAE

De toelichting maakt duidelijk dat opzet en bewoordingen van het douaneverdrag goeddeels zijn gebaseerd op een modelverdrag dat is ontwikkeld door de Wereld Douane Organisatie.² Dit modelverdrag bepaalt – kort gezegd – dat uitwisseling van persoonsgegevens op basis van het verdrag niet zal plaatsvinden voordat is vastgesteld (en wederzijds is overeengekomen) dat deze gegevens in het ontvangende land een beschermingsniveau kennen dat voldoet aan de wettelijke vereisten van het verstreckende land³ of (bij het ontbreken van een dergelijke overeenkomst)⁴ voordat het verstreckende land zich ervan heeft overtuigd dat de persoonsgegevens in het ontvangende land zullen worden beschermd in overeenstemming met – in casu – de bepalingen dienaangaande⁵ in voorliggend verdrag.

De Afdeling merkt op dat noch uit het verdrag zelf noch uit de toelichting op het verdrag naar voren komt dat een voldoende niveau van bescherming van persoonsgegevens in de VAE daadwerkelijk is (of zal worden) zeker gesteld. In het bijzonder wijst de Afdeling daarbij op de voor Nederland geldende Europeesrechtelijke verplichtingen dienaangaande.⁶

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan.

b. Doorgifte van ontvangen gegevens

Volgens artikel 2, derde lid, van het douaneverdrag geldt het verdrag onverminderd huidige en toekomstige verplichtingen van (a) de Verenigde Arabische Emiraten als lid van de Samenwerkingsraad van de Golfstaten (Gulf Cooperation Council; GCC) en (b) het Koninkrijk der Nederlanden als lid van de Europese Unie.

Wat de huidige verplichtingen betreft beschrijft de toelichting twee situaties ter illustratie van de bedoeling van genoemd derde lid.

i. De toelichting vermeldt dat er thans reeds nauwe administratieve samenwerking bestaat tussen de GCC en de EU. In dit verband maakt de toelichting duidelijk dat genoemd derde lid regelt dat voorliggend verdrag niet in de weg staat aan verplichtingen die voortvloeien uit overeen-

² Toelichtende nota, paragraaf 1 (Algemeen), derde tekstblok, eerste volzin.

³ Artikel 25, tweede lid, van het modelverdrag.

⁴ Artikel 25, derde lid, van het modelverdrag.

⁵ Hoofdstuk VI (gebruik, vertrouwelijkheid en bescherming van informatie) van het verdrag.

⁶ Artikel 25 (met name het tweede lid) van Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG 1995, L 281), alsmede artikel 76 (met name het derde lid) van de Wet bescherming persoonsgegevens. Zie in dit verband ook het arrest van het HvJ EU van 6 oktober 2015, C-362/14, Maximilian Schrems tegen Data Protection Commissioner.

komsten tussen de GCC en de EU waarin (ook) administratieve samenwerking tussen douaneautoriteiten is geregeld.⁷

ii. Daarnaast maakt de toelichting duidelijk dat genoemd artikel 2, derde lid, van betekenis is in verband met Verordening (EG) nr. 515/97.⁸ Op basis van deze verordening is het in Europa gelegen deel van Nederland (in bepaalde situaties) verplicht om van buiten de EU afkomstige gegevens (zoals in casu gegevens uit de VAE) door te geven aan de Europese Commissie en/of aan andere lidstaten. Voorliggend verdrag – dat doorgifte aan derden in beginsel verbiedt⁹ – staat dan (ingevolge genoemd artikel 2, derde lid) niet in de weg aan deze verplichting voor Nederland.¹⁰

Wat de toekomstige verplichtingen betreft maakt de toelichting vervolgens duidelijk dat de hiervoor (onder ii) bedoelde situatie zich ook omgekeerd zal kunnen voordoen «wanneer de douanesamenwerking in het kader van de GCC zich verder ontwikkelt».¹¹ Het gaat in die omgekeerde situatie dan om een verplichting voor de VAE (als lid van de GCC) om gegevens die (op grond van voorliggend verdrag) uit Nederland afkomstig zijn, aan andere GCC-staten door te geven.

Uit deze toelichting maakt de Afdeling op dat een dergelijke verplichting voor de VAE op dit moment niet bestaat, maar dat het hier gaat om mogelijke toekomstige verplichtingen. De Afdeling merkt op dat daarmee de niet gewenste situatie kan ontstaan dat artikel 2, derde lid, van voorliggend verdrag een dergelijke toekomstige doorgifte van (persoons)gegevens (van de VAE naar andere GCC-staten) thans reeds mogelijk maakt. Dit terwijl van enige clausulering geen sprake is omdat op dit moment nog niet duidelijk is – nu de GCC-staten onderling een dergelijke verplichting immers nog niet hebben afgesproken – waarvoor die gegevens door de andere GCC-staten zullen kunnen worden gebruikt (doelbinding). Voorts is nog niet duidelijk of, en zo ja in hoeverre, de bescherming van dergelijke gegevens in die staten zal zijn gewaarborgd. Ook in de omgekeerde situatie (bezien vanuit de VAE) zou op grond van artikel 2, derde lid, van het verdrag sprake kunnen zijn van een ongeclausuleerde doorgifte door Nederland (op basis van mogelijke toekomstige EU-verplichtingen) van gegevens die uit de VAE afkomstig zijn. De toelichting gaat niet op deze situaties in en geeft dan ook niet aan hoe een eventuele ongeclausuleerde doorgifte van gegevens zal worden voorkomen.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de reikwijdte van het verdrag met betrekking tot eventuele toekomstige verplichtingen van de VAE (als lid van de GCC) of van het Koninkrijk der Nederlanden (als lid van de EU) in situaties als hiervoor bedoeld, en daarbij aan te geven hoe een eventuele ongeclausuleerde doorgifte van gegevens zal worden voorkomen.

⁷ Toelichtende nota, paragraaf 2 (Europese Unie).

⁸ Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften (PbEG 1997, L 82).

⁹ Artikelen 16, eerste lid, en 18, derde en tiende lid, van het verdrag.

¹⁰ Toelichtende nota, paragraaf 3 (Artikelsgewijze toelichting), toelichting op artikel 2, eerste tekstblok, eerste tot en met zesde volzin.

¹¹ Toelichtende nota, paragraaf 3 (Artikelsgewijze toelichting), toelichting op artikel 2, eerste tekstblok, eerste en laatste volzin.

1. Reikwijdte douaneverdrag/bescherming persoonsgegevens

De Raad adviseert nader in te gaan op de reikwijdte van het Verdrag, met name in relatie tot de bescherming van persoonsgegevens.

a. Gegevensverstrekking Europese deel van Nederland – VAE

De Raad merkt op dat uit het Verdrag noch de toelichting volgt dat een voldoende niveau van bescherming van persoonsgegevens in de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) daadwerkelijk is of zal worden zeker gesteld.

In reactie op de opmerking van de Raad kan het volgende worden opgemerkt. Wanneer er sprake is van verdragssluiting inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken, is het gebruikelijk dat de bepalingen omtrent uitwisseling van persoonsgegevens in een bijlage worden opgenomen voor zover de wetgeving in het partnerland door de EU niet als gelijkwaardig aan de EU-wetgeving wordt geacht. Het is de eerste maal dat de VAE een verdrag sluiten dat dergelijke bepalingen bevat. Om deze reden hechtten de VAE sterk aan het opnemen van de bepalingen in het verdrag zelf. Anders dan de daadwerkelijke plaats, is er geen afwijking ten opzichte van de gebruikelijke bepalingen inzake bescherming van persoonsgegevens die Nederland in douaneverdragen opneemt.

Op dit moment is er in de VAE nog geen federale wetgeving op het gebied van bescherming van persoonsgegevens. Gezien dit feit zal Nederland in eerste instantie terughoudend zijn met het verstrekken van dergelijke gegevens aan de VAE.

b. Doorgifte van ontvangen gegevens

Voorts adviseert de Raad om nader in te gaan op de situatie waarbij sprake kan zijn van toekomstige verplichtingen waardoor gegevens kunnen worden doorgegeven aan andere landen in de Gulf Cooperation Council (GCC).

De huidige bepaling heeft tot gevolg dat de VAE mogelijke veranderingen in de EU-wetgeving moeten aanvaarden maar de VAE zijn daarbij in ieder geval verzekerd van het hoge Europese niveau van bescherming voor de door te geven persoonsgegevens. Nederland zal attent de ontwikkelingen in het samenwerkingsverband van de GCC volgen. Mocht een verplichting worden gecreëerd voor de VAE om Nederlandse gegevens door te geven, zal het afhangen van de omvang en aard van die verplichtingen en de waarborgen die daarbij worden voorzien, of het verdrag op dit punt moet worden aangepast.

Aan het advies van de Raad om de toelichtende nota op de genoemde punten aan te vullen is gevolg gegeven. Voorts zij hier in dat kader nog vermeld dat het verdrag met de VAE van belang is voor beide douaneadministraties om smokkel en andere vormen van douanefraude effectiever te kunnen bestrijden. Een meer systematische uitwisseling van gegevens biedt verder de basis voor een beter risicobeheer. Daardoor wordt ook een snellere en meer voorspelbare afhandeling van legitieme handelsstromen (zowel lucht- als zeevracht) tussen de VAE en Nederland mogelijk, wat van belang is voor het bedrijfsleven in de VAE en in Nederland.

2. Overleg met Caribische deel van Nederland

In de Wet openbare lichamen BES is de zogenoemde consultatieplicht opgenomen.¹² Op basis daarvan dient de regering de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden) te informeren over haar standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor het openbaar bestuur van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet. Tevens dient zij de bestuurscolleges de gelegenheid te bieden daarover overleg te plegen.

De Staatssecretaris van Financiën heeft bij het schriftelijk overleg met de vaste commissie voor Financiën uit de Tweede Kamer over het tussen het Koninkrijk der Nederlanden (voor zowel het Caribische deel van Nederland – de BES-eilanden – als voor het in Europa gelegen deel van Nederland) en Ethiopië gesloten verdrag, opgemerkt dat met de bestuurscolleges van de BES-eilanden op reguliere basis overleg plaatsvindt over fiscale aangelegenheden, waaronder begrepen internationale aspecten (zoals het overeenkomen van belastingverdragen).¹³

De Afdeling merkt op dat de toelichting op voorliggend douaneverdrag niet duidelijk maakt of, en zo ja op welke wijze, de bestuurscolleges van de BES-eilanden over het verdrag zijn geraadpleegd. Zo er overleg heeft plaatsgevonden vermeldt de toelichting niet welke opmerkingen door de bestuurscolleges naar voren zijn gebracht, wat daarop de reactie van de regering is en in hoeverre en op welke wijze de opmerkingen zijn verwerkt in het verdrag dan wel in de toelichting op het verdrag.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

2. Overleg met Caribisch deel van Nederland

De Raad constateert dat niet uit de toelichtende nota blijkt of, en zo ja, op welke wijze, de bestuurscolleges van Caribisch Nederland over het verdrag zijn geraadpleegd.

In reactie op de constatering van de Raad kan worden opgemerkt dat medegelding van verdragen inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken voor Caribisch Nederland staand beleid is. Dit volgt ook uit het feit dat waar dit nodig was en waar de wederpartij daarmee instemde, de medegelding van een aanzienlijk aantal bilaterale verdragen voor Caribisch Nederland na 10 oktober 2010 geregeld is; het parlement had in de aanloop naar de ontmanteling van de Nederlandse Antillen ingestemd met de uitbreiding van 21 douaneverdragen tot Caribisch Nederland (*Stb.* 2010, 348).

Voorts is er een bestaande regeling waaronder verzoeken ter uitvoering van bilaterale verdragen inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken worden uitgevoerd. Medegelding van onderhavig verdrag brengt geen wijzigingen in inhoudelijke werkzaamheden of structuren met zich mee.

Overeenkomstig het advies van de Raad is in de toelichting op dit aspect ingegaan.

3. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de toelichtende nota in te gaan op de eventuele eeniederverbindendheid van de bepalingen van het verdrag.

¹² Aldus de artikelen 207–209 van deze wet.

¹³ Kamerstukken II 2012/13, 33 638, nr. 4, blz. 6, tweede tekstblok.

4. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de toelichtende nota conform de laatste ontwikkelingen aan te passen en nog enkele redactionele correcties aan te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging goed te vinden dat bedoeld verdrag wordt overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, verzoeken mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen het verdrag vergezeld van de gewijzigde toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en tevens over te leggen aan de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders