
Vergaderjaar 2024-2025

36 695 (R2207)

Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Ecuador inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken; Quito, 19 oktober 2023

Nr. 2

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

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 3 april 2024 en het nader rapport d.d. 11 december 2024, 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.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 februari 2024, no. 2024000210, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde Verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 april 2024, nr. W02.24.00017/II/K, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 2 februari 2024, no. 2024000210, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Staatssecretaris Toeslagen en Douane, 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 Republiek Ecuador inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken; Quito, 19 oktober 2023 (Trb. 2023, 125), met toelichtende nota.

Het verdrag maakt het mogelijk om wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken te verlenen, inclusief het uitwisselen van informatie, tussen de landen van het Koninkrijk der Nederlanden¹ en Ecuador.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk adviseert om in de toelichtende nota meer duidelijkheid te geven over de waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens en de effectuering daarvan. Zij adviseert om de toelichtende nota aan te vullen.

¹ Nederland, Curaçao, Aruba en Sint Maarten (Koninkrijk). Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden) zijn Caribisch Nederland en vormen met Aruba, Curaçao en Sint Maarten het Caribisch deel van het Koninkrijk.

1. Uitwisseling persoonsgegevens

Het verdrag eist dat op uitgewisselde persoonsgegevens een beschermingsniveau van toepassing is dat ten minste gelijk is aan het beschermingsniveau van de wettelijke en administratieve bepalingen van het land dat de gegevens levert.² De uitwisseling van persoonsgegevens moet plaatsvinden in overeenstemming met de wettelijke en administratieve bepalingen van dat land. Verder is de gegevensuitwisseling onderworpen aan de bepalingen in de bijlage bij het verdrag.³ De bijlage, die integraal onderdeel is van het verdrag, bevat een aantal databeschermingsprincipes en waarborgen voor de uitwisseling van persoonsgegevens.

2. Waarborgen bescherming persoonsgegevens

De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) staat doorgifte van persoonsgegevens vanuit Europees Nederland aan een derde land toe indien de Europese Commissie een adequaatheidsbesluit heeft genomen.⁴ Een dergelijk besluit is niet voor Ecuador genomen. Doorgifte van persoonsgegevens zonder adequaatheidsbesluit is toegestaan als de verwerkingsverantwoordelijke passende waarborgen biedt en betrokkenen over afdwingbare rechten en doeltreffende rechtsmiddelen beschikken.⁵

De Afdeling constateert dat de opname van gegevensbeschermingsprincipes en waarborgen in de bijlage van het verdrag inzicht biedt in de wijze waarop de gegevensbescherming wordt vormgegeven. De toelichtende nota besteedt echter niet afzonderlijk aandacht aan de in de bijlage opgenomen waarborgen.⁶ De toelichtende nota maakt niet duidelijk of met deze waarborgen volledig is voldaan aan de vereisten van de AVG en, waar van toepassing, Richtlijn 2016/680.⁷ Daarnaast ontbreekt een toelichting op de wijze waarop deze waarborgen in Ecuador en in het Caribisch deel van het Koninkrijk worden geëffectueerd. De toelichting besteedt ook geen aandacht aan de vraag in hoeverre betrokkenen aan de bijlage afdwingbare rechten kunnen ontleen en over doeltreffende rechtsmiddelen beschikken.

Aan de opmerking van de Afdeling is gevolg gegeven door in paragraaf 2. *Gegevensbescherming* en onder het kopje *Bijlage* aan te geven dat persoonsgegevens die door Nederland worden verstrekt op basis van het verdrag en de in de bijlage opgenomen waarborgen in Ecuador een beschermingsniveau genieten dat ten minste gelijk is aan dat in Nederland en in de Europese Unie in overeenstemming met de algemene verordening gegevensbescherming en, waar van toepassing, Richtlijn 2016/680 (omgezet in de Wet tot wijziging van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens) en dat ten aanzien van de Ecuadoraanse autoriteiten het verdrag bindend en afdwingbaar is voor betrokkenen via de aldaar geldende wetgeving (*Ley Orgánica de Protección de Datos Personales*).

² Zie artikel 17, tweede lid, van het verdrag.

³ Zie artikel 17, vierde lid, van het verdrag.

⁴ Artikel 45, eerste lid, AVG. De Afdeling heeft eerder geadviseerd over gegevensuitwisseling met derde landen, zie bijvoorbeeld het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 oktober 2021 over het verdrag inzake samenwerking en wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Panama (W06.21.0169/III), Kamerstukken II 2022/23, 36303-(R2179), nr.B;2.

⁵ Artikel 46, eerste lid, AVG. Incidenteel kan doorgifte eveneens plaatsvinden om gewichtige redenen van algemeen belang (artikel 49, eerste lid, AVG), mits het door de AVG gewaarborgde beschermingsniveau niet wordt ondermijnd (artikel 44 AVG). Vgl. EDPB, Guidelines 2/2018 on derogations of Article 49 under Regulation 2016/679, 25 mei 2018, p. 11.

⁶ De artikelsgewijze toelichting op de bijlage vermeldt enkel dat de bijlage integraal onderdeel uitmaakt van het verdrag en nadere waarborgen voor de uitwisseling van persoonsgegevens bevat.

⁷ Zie Hoofdstuk V van de richtlijn Doorgiften van persoonsgegevens aan derde landen of internationale organisaties.

In dit verband wijst de Afdeling erop dat de uitwisseling van persoonsgegevens met Ecuador voor douaneaangelegenheden en de bescherming van die gegevens ook is geregeld in een bijlage⁸ bij de handelsovereenkomst van de Europese Unie en haar lidstaten met Colombia, Peru en Ecuador.⁹ De toelichting maakt geen melding van deze handelsovereenkomst en de bijbehorende bijlage. Daardoor is niet duidelijk hoe de handelsovereenkomst zich verhoudt tot het verdrag.¹⁰

De toelichting geeft verder geen antwoord op de vraag in hoeverre het verdrag meer mogelijkheden biedt dan deze handelsovereenkomst, bijvoorbeeld om drugsmokkel te bestrijden.¹¹ Het is evenmin duidelijk hoe de in het verdrag geregelde waarborgen voor gegevensuitwisseling zich verhouden tot de waarborgen in de bijlage van de handelsovereenkomst.¹²

Aan de opmerking van de Afdeling is gevolg gegeven door een nieuwe paragraaf 3. *Europese Unie* toe te voegen waarin de verhouding tussen het verdrag en de handelsovereenkomst aan de orde komt. Toegelicht wordt dat het onderhavige verdrag niet in de weg staat aan de verplichtingen die voortvloeien uit de handelsovereenkomst. De handelsovereenkomst bestrijkt de competenties van de Europese Unie op het gebied van de handel, maar ziet niet op nationale competenties waar de Nederlandse douane ook voor bevoegd is, zoals de bestrijding van drugsmokkel.

Tot slot mist de Afdeling in de toelichtende nota aandacht voor het Caribisch deel van het Koninkrijk. De toelichting beschrijft het in Europees Nederland en in Ecuador geldende juridische kader voor de bescherming van persoonsgegevens. De toelichting besteedt echter geen aandacht aan de in het Caribisch deel van het Koninkrijk geldende wettelijke en administratieve bepalingen voor de bescherming van persoonsgegevens en de daarvoor relevante internationale regelingen.

Aan de opmerking van de Afdeling is gevolg gegeven door in paragraaf 2. *Gegevensbescherming* op te nemen dat de Caribische delen van het Koninkrijk niet zijn gebonden aan de algemene verordening gegevensbescherming en Richtlijn (EU) 2016/680 en een eigen juridisch kader kennen voor de bescherming van persoonsgegevens waar belanghebbenden zich op kunnen beroepen.

De Afdeling adviseert de toelichtende nota in het licht van het voorgaande aan te vullen.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
Th.C. de Graaf*

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de toelichtende nota op enkele punten aan te vullen en te verduidelijken, namelijk:

- In paragraaf 1. *Algemeen* is een zinsnede toegevoegd dat het Verdrag een belangrijke bijdrage levert aan de bestrijding van drugsmokkel.

⁸ In artikel 67 van de overeenkomst is de grondslag voor het verlenen van wederzijds bijstand opgenomen. Deze is uitgewerkt in bijlage V Wederzijdse administratieve bijstand in douaneaangelegenheden.

⁹ Handelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Colombia en Peru, anderzijds, van 26 juni 2012, PbEU 2012, L354/3 en het Protocol van toetreding van Ecuador van 11 november 2016, PbEU 2016, L356/3.

¹⁰ De bijlage van de handelsovereenkomst wordt geacht een aanvulling te vormen op bilaterale overeenkomsten inzake wederzijdse bijstand die een lidstaat met een Andesland sluit. Zie artikel 14, eerste lid, onderdeel b, van bijlage V van de overeenkomst. Daarnaast prevaleert de bijlage boven daarmee strijdige bepalingen in een dergelijke bilaterale overeenkomst. Zie artikel 14, tweede lid, van bijlage V van de overeenkomst.

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/10/20/nederland-sluit-douaneverdrag-met-ecuador>.

¹² De handelsovereenkomst dateert van voor de invoering van de AVG.

- In paragraaf 5. *Koninkrijkspositie* (oude paragraaf 4) is de tweede volzin verwijderd.
- In de artikelsgewijze toelichting is onder artikel 2 in de tweede alinea aan de zinsnede ‘*Daarnaast wordt als gevolg van artikel 2, derde lid, van het Verdrag onder meer rekening gehouden met bestaande en toekomstige verplichtingen van Nederland*[...]’ het woord ‘bestaande’ toegevoegd.
- In de artikelsgewijze toelichting is onder artikel 6 en 7 aangevuld dat het de intentie is om nadere afspraken te maken over het verstrekken van informatie tussen de douaneadministraties.
- In de artikelsgewijze toelichting is onder artikel 14 verduidelijkt dat de aangezochte partij een verzoek tot bijstand kan doen wegens specifieke kennis van de andere partij.

Tenslotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele redactionele verbeteringen door te voeren.

Ik verzoek U, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, 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, Curaçao en Sint Maarten.

De minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp