

Vergaderjaar 2019–2020

35 323 (R2138)

**Verdrag tot oprichting van de Caribische
Douane Organisatie en inzake wederzijdse
administratieve bijstand in douane-
zaken; Havana, 22 mei 2019**

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 25 november 2019

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën over de brief van 14 oktober 2019 over het verdrag tot oprichting van de Caribische Douane Organisatie en inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken; Havana, 22 mei 2019 (Kamerstuk 35 323 (R2138), A/nr. 1).

De vragen en opmerkingen zijn op 14 november 2019 aan de Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 22 november 2019 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Freriks

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het verdrag tot oprichting van de Caribische Douane Organisatie en inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken (hierna: het Verdrag). Zij hebben hier nog enkele vragen over.

De leden van de VVD-fractie vragen de Staatssecretaris hoe het Verdrag zich verhoudt met het internationale verdragenbeleid. Hoe wordt de financiering van de Caribische Douaneorganisatie (CCO) geregeld en kan de Staatssecretaris inschatten hoe hoog het bedrag is dat Nederland jaarlijks investeert in de CCO? Welke Europese landen maken deel uit van de CCO en waarom juist deze landen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie lezen in de nota van toelichting bij het Verdrag dat de voorloper van de Caribische Douaneorganisatie, de Caribbean Customs Law Enforcement Council (CCLEC), de traditionele rechtshandhavingstaken van de Douane is ontstegen doordat het een opleidingstaak heeft gekregen en het bijdraagt aan de bevordering van de regionale en mondiale legitieme handel. Deze leden vragen waarom en hoe deze expliciet informele organisatie deze bevoegdheden heeft gekregen, wat de banden ervan zijn met de Nederlandse Douane en of overwogen is hier een apart orgaan voor in te stellen. Zij vragen de Staatssecretaris tevens hoe effectief de huidige samenwerkingsvorm is in het optreden tegen de georganiseerde misdaad in het Caribisch gebied. Tevens zijn zij benieuwd of de nadruk in «regionale en mondiale legitieme handel» vooral op het woord legitiem zal liggen en zo nee, waarom een stimulans van handel belangrijker wordt gevonden dan de legitimiteit ervan.

De leden van de SP-fractie lezen dat financiering door onder andere het IMF en de Wereldbank reden is geweest tot het creëren van een formeel orgaan en zij vragen de Staatssecretaris aan te geven wat voor de regering de overige overwegingen zijn geweest, gezien het feit dat Nederland initiatief nam bij het opstellen van de tekst. De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris daarnaast in hoeverre organisaties vergelijkbaar met de CCLEC of het CCO bestaan en of hij een appreciatie van het functioneren van deze organisaties kan geven.

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd of de CCO een sterkere doorzettingsmacht krijgt in het Caribisch gebied en zo ja, hoe dit tot uiting zal komen en op welke wijze dit zal helpen bij de bestrijding van de smokkel in verdovende middelen naar Nederland. Tevens zijn zij benieuwd of en in welke mate dit zou ingrijpen in de interne ordehandhaving van de lidstaten.

De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris of de oprichting van de douanesamenwerking tegemoet komt aan de snoeiharde kritiek van de burgemeester van Rotterdam ¹. Hij stelde bij een bezoek aan Curaçao dat de door Nederland geleverde bolletjesscanners op de luchthaven gewoon uit staan. De burgemeester stelt dat de slechte controle door de Douane op drugssmokkel en witwassen een klap in het gezicht van Nederland is. Is de Staatssecretaris het daarmee eens?

¹ NOS, 26 september 2019 (<https://nos.nl/artikel/2303366-aboutaleb-kapotte-drugsscanners-curacao-gevaarlijk-voor-nederland.html>).

De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris wat de waardering is van de handhaving op smokkel van drugs in de regio is. Staat het Caribisch gebied bekend als een betrouwbare handhaver? Graag horen deze leden een toelichting op het imago dat het gebied in de regio heeft.

De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris of hij contact heeft opgenomen met de burgemeester van Rotterdam, bijvoorbeeld over de suggestie dat Nederland gewaarschuwd wordt als een van de uiterst gewelddadige leden van drugsbendes het vliegtuig naar Nederland pakt. De burgemeester vraagt om betere uitwisseling van gegevens, gaat de Staatssecretaris daarin mee? Zij lezen in de Nota van Toelichting dat de CCO onder andere zal fungeren als basis voor gegevensuitwisseling en vragen de Staatssecretaris of de uitwisseling van gegevens met nationale ordediensten zoals de Douane in de Rotterdamse haven en de politie te Rotterdam voldoende op orde is om daadwerkelijk voldoen aan het doel van de CCO.

II Reactie van de Staatssecretaris

Graag beantwoord ik hierna, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de vragen die de vaste commissie voor Financiën op 14 november 2019 heeft gesteld over de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 14 oktober 2019 inzake het ter stilzwijgende goedkeuring overleggen van het Verdrag tot oprichting van de Caribische Douane Organisatie en inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken; Havana, 22 mei 2019 (Kamerstuk 35 323 (R2138), A/nr. 1). Hieronder treft u per vraag de antwoorden aan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het verdrag tot oprichting van de Caribische Douane Organisatie en inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken (hierna: het Verdrag). Zij hebben hier nog enkele vragen over.

Vraag 1

De leden van de VVD-fractie vragen de Staatssecretaris hoe het Verdrag zich verhoudt met het internationale verdragenbeleid.

Het Verdrag tot oprichting van de Caribische Douane Organisatie en inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken (hierna het Verdrag) past in een algemeen Nederlands verdragenbeleid dat multilaterale verdragen op het gebied van de douane als een positieve bijdrage aan de internationale rechtsorde ziet. Te denken valt verder aan de verdragen gesloten in het kader van de Wereld Douane Organisatie. Het meer specifieke beleid op het gebied van de verdragen inzake administratieve bijstand in douanezaken is al geruime tijd primair gericht op het versterken van de informatiepositie van de douaneadministraties. Dit draagt bij aan een beter risicobeheer, waardoor de douane efficiënter en effectiever kan opereren. In mijn antwoorden op de vragen van de vaste commissie over het verdrag tussen het Koninkrijk en de Republiek Costa Rica inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken van 7 december 2018 (Kamerstuk 35 082 (R2112), A/nr. 1) ben ik in februari van dit jaar nader ingegaan op de redenen waarom administratieve bijstand in douanezaken van groot belang is, zowel voor de douanediensten als voor het internationaal opererende bedrijfsleven en heb ik een overzicht gegeven van de landen waarmee Nederland bilaterale douaneverdragen heeft; dat overzicht is nog actueel. Zoals in het algemene deel van de toelichtende nota beschreven, is de Caribische regio gevoelig voor drugsmokkel, witwassen en andere

vormen van georganiseerde criminaliteit. Het Koninkrijk als geheel maar ook Nederland in Europa heeft belang bij betere onderlinge samenwerking in de regio ter bestrijding van deze fenomenen. Het Verdrag regelt in Hoofdstuk III dezelfde materie als de Nederlandse bilaterale verdragen maar dan in een multilateraal kader. De artikelen 20 tot en met 42 zijn vergelijkbaar met de inhoud van de Nederlandse bilaterale douaneverdragen. Het Verdrag staat open voor toetreding door alle landen in de Caribische regio («the wider Caribbean Basin»). Naast Aruba, Curaçao en Sint Maarten valt Nederland door de relatie tot Bonaire, Sint Eustatius en Saba sinds 10 oktober 2010 ook in deze categorie. Het Verdrag staat, afhankelijk van goedkeuring door de Council, het hoogste orgaan van de CCO, open voor toetreding door andere landen op het westelijk halfrond of in Europa. Het Verdrag is daardoor een welkome aanvulling op de bilaterale verdragen om inbreuken op de douanewetgeving in het Caribisch gebied effectiever te kunnen bestrijden.

Vraag 2

Hoe wordt de financiering van de Caribische Douaneorganisatie (CCO) geregeld en kan de Staatssecretaris inschatten hoe hoog het bedrag is dat Nederland jaarlijks investeert in de CCO?

De CCO zal in hoofdzaak worden gefinancierd door bijdragen van de lidstaten. De jaarlijkse bijdrage van Nederland, inclusief Bonaire, Sint Eustatius en Saba, bedraagt ongeveer \$ 10.000 per jaar. Een -bij verdere opbouw van de CCO mogelijk noodzakelijke- verhoging van die bijdrage zal, gegeven de beperkte financiële middelen in de doorgaans kleine Caribische landen, zeer geleidelijk verlopen. Gedacht wordt aan maximering van de jaarlijkse verhoging op 10% per jaar. Daarnaast kan overwogen worden informatie uit de gegevensbestanden tegen betaling beschikbaar te stellen aan andere internationale organisaties die zich bezig houden met rechtshandhaving of -meer specifiek- drugsbestrijding, bijvoorbeeld het Maritime Analysis and Operations Centre (MAOC), de in Lissabon gevestigde Europese organisatie die zich bezig houdt met de coördinatie van de bestrijding door EU diensten (zoals marine, kustwacht, politie en douane) van drugsmokkel uit het Caribisch gebied. Het gaat MAOC bij deze gegevens vooral om de beschikbare informatie over de bewegingen van pleziervaartuigen in de regio en naar bestemmingen buiten de regio.

Vraag 3

Welke Europese landen maken deel uit van de CCO en waarom juist deze landen?

De CCO is nu nog in oprichting en de betrokken landen zijn nu bezig met de goedkeuringsprocedures. De organisatie gaat pas van start als zij tien leden telt. Met de ratificatie van het Verdrag door het Koninkrijk zullen Nederland (mede ten behoeve van Bonaire, Sint Eustatius en Saba), Aruba, Curaçao en Sint Maarten lid worden van de CCO. Cuba heeft inmiddels als eerste land het Verdrag geratificeerd. Naast het Koninkrijk zijn Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk actief betrokken bij de huidige CCLEC wegens hun nauwe staatkundige relaties met de Caribische regio. Spanje is eveneens betrokken bij de organisatie wegens de relatie met de Spaanstalige landen in Midden Amerika maar ook met Cuba en de Dominicaanse Republiek.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

Vraag 1

De leden van de SP-fractie lezen in de nota van toelichting bij het Verdrag dat de voorloper van de Caribische Douaneorganisatie, de Caribbean

Customs Law Enforcement Council (CCLEC), de traditionele rechtshandhavingstaken van de Douane is ontstegen doordat het een opleidingstaak heeft gekregen en het bijdraagt aan de bevordering van de regionale en mondiale legitieme handel. Deze leden vragen waarom en hoe deze expliciet informele organisatie deze bevoegdheden heeft gekregen, wat de banden ervan zijn met de Nederlandse Douane en of overwogen is hier een apart orgaan voor in te stellen. Zij vragen de Staatssecretaris tevens hoe effectief de huidige samenwerkingsvorm is in het optreden tegen de georganiseerde misdaad in het Caribisch gebied. Tevens zijn zij benieuwd of de nadruk in «regionale en mondiale legitieme handel» vooral op het woord legitiem zal liggen en zo nee, waarom een stimulans van handel belangrijker wordt gevonden dan de legitimiteit ervan.

De oorspronkelijk met het oog op drugsbestrijding opgerichte organisatie is sinds de zeventiger jaren geleidelijk geëvolueerd naar een breder takenpakket door in te spelen op de veranderende behoeften van de douanediens ten in de regio. Zoals in de toelichtende nota al is aangegeven, behoort nu een breed scala taken van douanediens ten tot het werkterrein van de CCLEC en in lijn daarmee zal ook de CCO mede de bestrijding van grensoverschrijdende misdaad en terrorisme tot doel hebben. Het uitvoeren van deze taken vergt goed functionerende douanediens ten en goed opgeleid personeel. De kleine eilandstaten in de regio kennen echter navenant kleine douanediens ten, die vaak minder dan 100 ambtenaren hebben. Zij missen daardoor de schaalgrootte en infrastructuur voor goede douaneopleidingen en het actueel houden van de kennis bij de ambtenaren. Door de inspanningen te bundelen en centrale opleidingen te verzorgen draagt de CCLEC nu bij aan het beter functioneren van de diens ten en hun personeel. De Nederlandse douane draagt hieraan naar vermogen bij en heeft in het verleden via detachering van Nederlandse ambtenaren het secretariaat van de CCLEC ondersteund. In artikel 3 (x) van het Verdrag worden het verzorgen van opleidingen als één van de taken van de CCO genoemd.

Door de toegenomen informatie-uitwisseling in de regio en de analyse van die informatie in het Joint Intelligence Office van de CCLEC is in de afgelopen decennia geleidelijk een beter risicobeheer in de regio gerealiseerd. Daardoor wordt het mogelijk om de vaak beperkte capaciteit (zowel qua mankracht als qua apparatuur) van de douanediens ten gericht in te zetten op goederenzendingen met veel risico. De informele CCLEC organisatie is er daardoor in geslaagd om bij te dragen aan betere bestrijding van inbreuken op de douanewetgeving en daarmee aan de bestrijding van de georganiseerde misdaad in de regio. De bestrijding van de grensoverschrijdende misdaad is in artikel 3 (ii) van het Verdrag als een hoofddoel van de organisatie benoemd. De nog nauwere samenwerking in het kader van de CCO zal het effectief optreden van de douanediens ten in de regio verder kunnen versterken. Door de CCLEC is ook de samenwerking van de douanediens ten met de politie- en immigratiediens ten in de regio sterk verbeterd. Ook dat is een positieve stap geweest in het optreden tegen de georganiseerde misdaad en financiering van terrorisme in de regio.

Door het verbeterde risicobeheer wordt het eveneens mogelijk om zendingen die geen of zeer beperkt risico opleveren (zoals grensoverschrijdende zendingen tussen betrouwbare bedrijven) minder frequent fysiek te controleren. De legitieme handel in de regio had behoefte aan het daaruit voortvloeiende geringere oponthoud van goederenzendingen aan de grens en de daardoor verbeterde voorspelbaarheid van de afhandelingstijd van die zendingen. Dit stemt overeen met het door de Nederlandse douane gehanteerde gelaagde handhavingsbeleid.

Vraag 2

De leden van de SP-fractie lezen dat financiering door onder andere het IMF en de Wereldbank reden is geweest tot het creëren van een formeel orgaan en zij vragen de Staatssecretaris aan te geven wat voor de regering de overige overwegingen zijn geweest, gezien het feit dat Nederland initiatief nam bij het opstellen van de tekst. De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris daarnaast in hoeverre organisaties vergelijkbaar met de CCLEC of het CCO bestaan en of hij een appreciatie van het functioneren van deze organisaties kan geven.

De voornaamste overweging om Nederland het initiatief te laten nemen voor het opstellen van de tekst van het Verdrag is geweest dat er zorgen bestonden over de rechtshandhaving in de regio en in het bijzonder over de drugstransporten via de Caribische regio naar de grote afzetmarkten zoals Europa. Zoals eerder reeds vermeld zijn het delen en analyseren van informatie en verdere versterking van de douanediensten in de regio essentieel voor het vergroten van de effectiviteit van het douaneoptreden, zowel tegen drugsmokkel als tegen andere vormen van inbreuken op de douanewetgeving, al dan niet in de vorm van georganiseerde misdaad. In de informele CCLEC omgeving was het, zonder de noodzakelijke deugdelijke juridische basis, voor Nederland, maar ook voor onder meer Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, niet mogelijk om alle noodzakelijke informatie te delen. Zorgen over het naleven van de beginselen van vertrouwelijkheid, doelbinding en bescherming van persoonsgegevens verhinderden in die situatie het effectief uitwisselen en gebruiken van informatie. Het Verdrag biedt wel de nodige waarborgen om naleving van de genoemde beginselen te verzekeren en maakt het mogelijk om noodzakelijke informatie te delen tussen de leden van de CCO.

Daarnaast is een overweging geweest dat Nederland sinds 10 oktober 2010 nog nauwer verbonden is met de regio en daarmee een gedeelde verantwoordelijkheid draagt voor het effectief optreden van de douanediensten in de regio, inclusief de Nederlandse Belastingdienst/Douane op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

En tenslotte greep de informele en daardoor niet als internationale organisatie erkende CCLEC vaak naast financiering door de internationale geldschieters als Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds of door de regionale ontwikkelingsbanken (zoals de Inter-American Development Bank). De verdragsbasis zal bijdragen aan een betere internationale erkenning van de CCO en daardoor de kans vergroten dat de nieuwe organisatie wel voor financiering van projecten in aanmerking komt.

Het meest vergelijkbaar met de CCLEC is de op Fiji gevestigde Oceania Customs Organisation die 23 leden telt in de Stille Oceaan. De betrokken douaneadministraties kennen uitdagingen die sterk vergelijkbaar zijn met die van de douanediensten van de eilandstaten in de Caribische regio. In de belastingsfeer is de CIAT (Inter-American Center of Tax Administrations, een organisatie van 42 belastingadministraties) ook vergelijkbaar met de CCLEC. Nederland is, net als bij de CCLEC in de douanesfeer, lid van de CIAT wegens de betrokkenheid van het Koninkrijk bij de Midden- en Zuid-Amerikaanse landen. Tenslotte noem ik nog de Wereld Douane Organisatie die vergelijkbaar is met de CCO. De mondiale douaneorganisatie, die sinds 1952 een verdragsbasis kent, is in wezen de moederorganisatie voor zowel de CCLEC als de Oceania Customs Organisation. De regionale CCLEC is nodig omdat de Caribische CCLEC leden vaak geen WDO lid zijn wegens de aanzienlijk hogere contributie van deze organisatie en wegens de hoge reiskosten vanuit de regio voor vergaderingen in Brussel waar de WDO zetelt. Mijn appreciatie van deze organisaties is dat zij alle een positieve rol spelen in het bijeen brengen van diensten die in isolement veel minder effectief zouden zijn dan in samenwerking met hun collega diensten. Internationale samenwerking tussen diensten, vooral in

de vorm van het delen van informatie, is een- essentiële component van effectiever optreden tegen grensoverschrijdende criminaliteit.

Vraag 3

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd of de CCO een sterkere doorzettingsmacht krijgt in het Caribisch gebied en zo ja, hoe dit tot uiting zal komen en op welke wijze dit zal helpen bij de bestrijding van de smokkel in verdovende middelen naar Nederland. Tevens zijn zij benieuwd of en in welke mate dit zou ingrijpen in de interne ordehandhaving van de lidstaten.

De CCO heeft in tegenstelling tot de informele CCLEC een zekere doorzettingsmacht. Voorzien is (in de artikelen 2, 8 en 10) dat resoluties kunnen worden aangenomen die de leden binden. Het feit dat de leden instemmen met deze bepalingen die een inbreuk maken op hun autonome beslissingsmacht, betekent dat zij bereid zijn om de regionale samenwerking te versterken. Die versterkte samenwerking zal bijdragen aan onder meer de bestrijding van de smokkel van verdovende middelen via de Caribische regio naar de grote afzetmarkten in Noord Amerika en Europa. Er worden geen effecten op de interne ordehandhaving in de lidstaten verwacht. Het profiel van de douanediensdiensten kan wel versterkt worden ten opzichte van de andere handhavingdiensten in de lidstaten door hun via de CCO verbeterde informatiepositie.

Vraag 4

De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris of de oprichting van de douanesamenwerking tegemoet komt aan de snoeiharde kritiek van de burgemeester van Rotterdam ². Hij stelde bij een bezoek aan Curaçao dat de door Nederland geleverde bolletjesscanners op de luchthaven gewoon uit staan. De burgemeester stelt dat de slechte controle door de Douane op drugssmokkel en witwassen een klap in het gezicht van Nederland is. Is de Staatssecretaris het daarmee eens?

Het Verdrag zal voorzien in een adequate juridische basis voor gegevensuitwisseling en andere vormen van administratieve bijstand in douanezaken. Voor wat betreft de vraag naar de situatie op Curaçao verwijs ik naar de antwoorden op de Kamervragen van de leden Groothuizen, Sjoerdsma en Diertens (allen D66), Aanhangel Handelingen II 2019/20, nr. 365.

Vraag 5

De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris wat de waardering is van de handhaving op smokkel van drugs in de regio is. Staat het Caribisch gebied bekend als een betrouwbare handhaver? Graag horen deze leden een toelichting op het imago dat het gebied in de regio heeft.

Goederen uit het Caribisch gebied kunnen risicovol zijn. Zo voert de Douane op Schiphol in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid een 100% regime uit op o.a. vluchten afkomstig uit Curaçao, Aruba, Bonaire en Sint Maarten. Een ander voorbeeld is het hierboven al genoemde Maritime Analysis and Operations Centre (MAOC), de in Lissabon gevestigde Europese organisatie die zich bezig houdt met de coördinatie van de bestrijding door EU diensten (zoals marine, kustwacht, politie en douane) van drugssmokkel uit het Caribisch gebied.

² NOS, 26 september 2019 (<https://nos.nl/artikel/2303366-aboutaleb-kapotte-drugsscanners-curaçao-gevaarlijk-voor-nederland.html>).

Vraag 6

De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris of hij contact heeft opgenomen met de burgemeester van Rotterdam, bijvoorbeeld over de suggestie dat Nederland gewaarschuwd wordt als een van de uiterst gewelddadige leden van drugsbendes het vliegtuig naar Nederland pakt. De burgemeester vraagt om betere uitwisseling van gegevens, gaat de Staatssecretaris daarin mee? Zij lezen in de Nota van Toelichting dat de CCO onder andere zal fungeren als basis voor gegevensuitwisseling en vragen de Staatssecretaris of de uitwisseling van gegevens met nationale ordediensten zoals de Douane in de Rotterdamse haven en de politie te Rotterdam voldoende op orde is om daadwerkelijk voldoen aan het doel van de CCO.

Voor wat betreft uitwisseling van gegevens door douaneadministraties in het Caribisch gebied, ben ik het eens dat verbeteringen mogelijk zijn. Het verdrag tot oprichting van de Caribische Douane Organisatie kan daar een bijdrage aan leveren. Het Verdrag zal namelijk voorzien in een adequate juridische basis voor gegevensuitwisseling en andere vormen van administratieve bijstand in douanezaken. Aan deze uitwisseling zal Douane Nederland na inwerkingtreding van het Verdrag meewerken; zij is daarvoor ook toegerust. Overigens gaat het dan om uitwisseling van gegevens over goederen, aangezien de Nederlandse Douane van het toezicht op goederen is. Uitwisseling van gegevens over personen geschiedt door politie en instanties belast met het toezicht op het grensoverschrijdende personenverkeer.