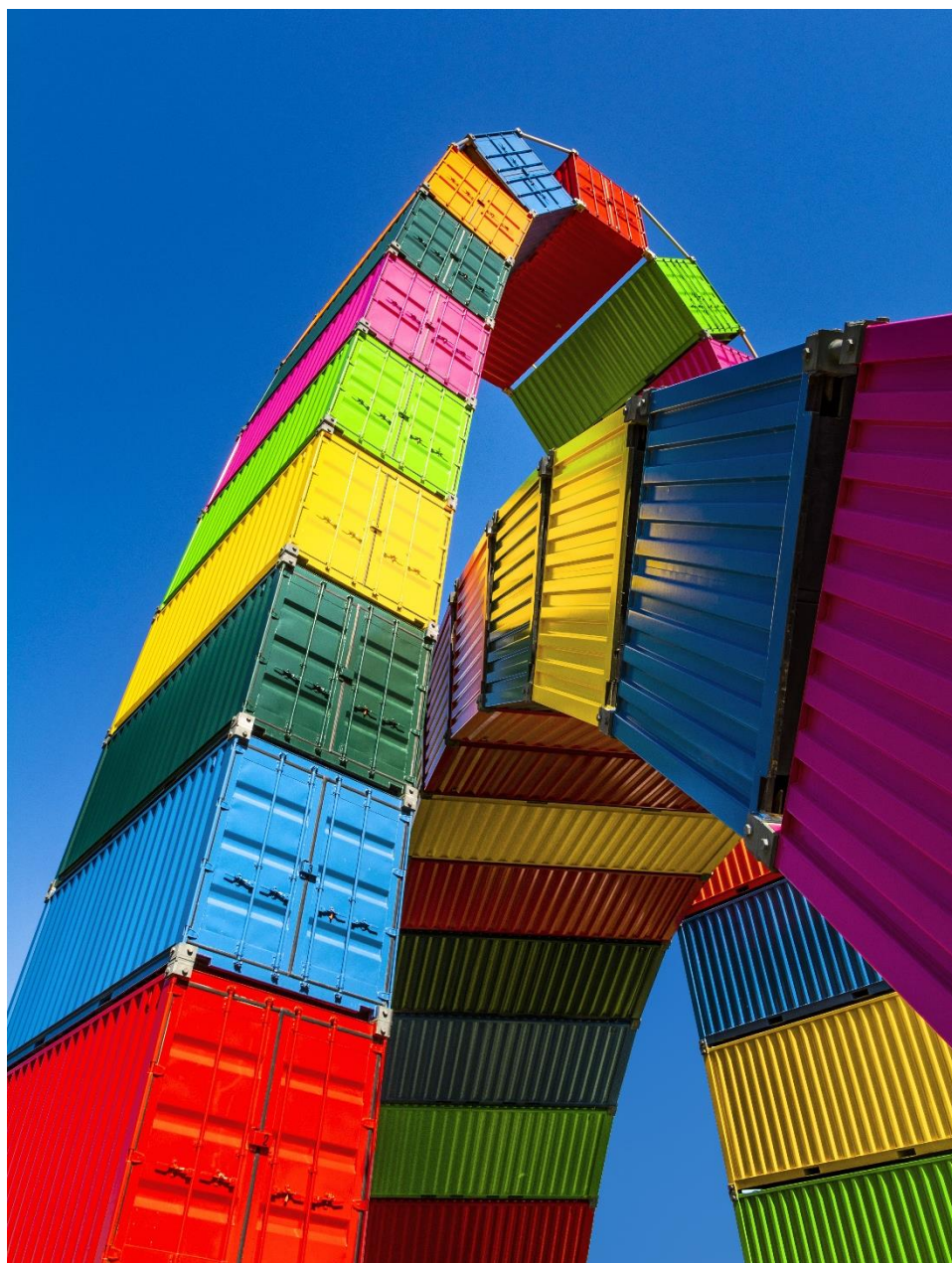


Onderzoek naar beperkingen door controles en keuringen voor de modal shift in de Rotterdamse haven



Rapport opgesteld door Velders & Novák, consultancy on enforcement,
in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Rob Velders en Mike Vroom

Augustus 2022

www.veldersnovak.com

Inhoud

1. Inleiding	4
2. Context	5
3. Toezicht op de import van goederen in de Rotterdamse haven.....	8
3.1 Douane	8
3.2 Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit	10
4. Relevante literatuur	13
4.1 Ecorys-rapport	13
4.2 Onderzoek Erasmus Universiteit Rotterdam.....	14
5. Bevindingen.....	16
6. Conclusies.....	20
7. Beantwoording van de onderzoeksvragen.....	22
8. Aanbevelingen.....	23
Bijlage I. Wetten en regels waar de Douane op toeziet.....	24
Bijlage II: Overzicht van de (vnl. Europese) regelgeving, van toepassing bij importcontroles (veterinair en levensmiddelen)	27
Bijlage III: Bij dit onderzoek betrokken personen	29

1. Inleiding

Dit rapport presenteert de resultaten van een onderzoek naar de vraag of en zo ja hoe het toezicht in de Rotterdamse haven de modal shift van het vervoer van geïmporteerde goederen naar het achterland beïnvloedt.

In opdracht van I&W is verkend of de signalen uit een eerder verschenen SIRA-rapport breder worden gedeeld, hoe het geluid moet worden en of er iets aan te doen is. De volgende onderzoeksvragen zijn onderzocht:

1. Wat zijn op hoofdlijnen de daadwerkelijke (ervaren) toezichtlasten?
2. Welke toezichthouders spelen een rol bij de belemmering voor het transport over spoor en binnenvaart?
3. Wat zijn de exacte wettelijke “toezichtverplichtingen” van de toezichthouders?
4. Welke werkwijzen hanteren de toezichthouders?
5. Welke pogingen zijn gedaan c.q. afspraken zijn gemaakt om samen te werken om het toezicht zo efficiënt mogelijk te laten verlopen?
6. Waar liggen kansen om d.m.v. samenwerking (afstemming inspecties, gegevensuitwisseling, oog en oor, namens elkaar toezicht houden (mandaat) of zelfs overname van taken (taakoverdracht)) de toezichtlasten te beperken?
7. Wat moet daarvoor geregeld worden?
8. Hoeveel tijd gaan de aanpassingen vergen?
9. Hoe kan worden afgesproken dat het zo geregeld wordt? (convenant?)

In dit onderzoek is vooral gericht op controles op en keuringen van de import van goederen in de Rotterdamse haven omdat dat veruit het grootste deel van de goederenstroom is. Daarbinnen is bijzondere aandacht uitgegaan naar toezicht op agrarische producten die met name door de NVWA en de keuringsinstanties geschiedt. Dit omdat deze producten deels bederfelijk zijn en daar de druk op snelheid van afhandeling en dus het te verwachten effect op de modal shift het grootst is.

De bevindingen en conclusies zijn gebaseerd op relevante documenten, gesprekken met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, onafhankelijk deskundigen en toezichthouders. En op 22 juni 2022 heeft een rondetafelconferentie plaatsgevonden in de IT Campus op de RDM-werf in Rotterdam¹.

¹ Voor een overzicht van alle betrokkenen aan dit onderzoek zie bijlage III. Helaas was niet iedere benaderde (partij) bereid of in de gelegenheid deel te nemen aan dit onderzoek.

2. Context

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voert actief beleid ter bevordering van de modal shift. Modal shift is de verplaatsing van goederenvervoer over de weg naar vervoer over het water, per rail of via buisleidingen. Die shift is gewenst om (toekomstige) problemen op de weg te verminderen zoals:

- Congestie (bereikbaarheid)
- Fysieke belasting en het bijkomende onderhoud
- Veiligheid
- Vermindering van de CO₂- en stikstofuitstoot

De Goederenvervoeragenda² stelt reeds: “Het Nederlandse bedrijfsleven heeft mede dankzij ons sterke logistieke systeem een goede uitgangspositie om in Europa en mondiaal een belangrijke rol te blijven spelen. Dit is echter niet gegarandeerd. De toenemende internationale concurrentie, de ontwikkeling van een Zijderoute vanuit China en de aanhoudende onzekerheden rond de Brexit hebben vergaande gevolgen voor de goederenstromen, de positie van onze mainports en de rol van goederenvervoer en logistiek daarbij. Ontwikkelingen als klimaatverandering, circulaire economie en automatisering en digitalisering stellen het logistieke systeem voor grote uitdagingen, maar brengen ook kansen met zich mee.”

Sindsdien zijn daar nog vele uitdagingen bijgekomen zoals:

- de coronacrisis³;
- de energiecrisis
- de stikstofcrisis
- de oorlog in Oekraïne;
- de Brexit;
- het incident met de [Ever Given](#) in het Suezkanaal;
- het wereldwijde gebrek aan grondstoffen;
- de toenemende roep op duurzaamheid⁴;
- de hoge inflatie;
- toenemende zorg om veiligheidsissues (drugs, mensenhandel, etc.).

Deze (inter)nationale trends en gebeurtenissen raken de modal shift indirect. Daarnaast zijn er nog andere specifieke (Nederlandse) ontwikkelingen die de modal shift direct beïnvloeden zoals:

- het gebrek aan vrachtautochauffeurs;
- toenemende droogte/wateroverlast;
- congestie op de binnenvaart.

² [Goederenvervoeragenda - Agenda voor een robuust, efficiënt en duurzaam transportsysteem](#) (Ministerie I&W, 2019, pdf)

³ [Disruptie ontleed](#) (Port of Rotterdam, 25 juli 2022)

⁴ [Hoe word je een goede eter, uit oogpunt van milieu?](#) (FD, 4 augustus 2022)

Deze gebeurtenissen en trends hebben elk een flinke disruptieve impact (gehad) op de nationale en internationale logistiek, op de bedrijven die betrokken zijn/gebruik maken van de Rotterdamse haven, de omvang van de goederenstromen alsmede op de toezichthouders.

SIRA Consulting heeft in opdracht van I&W een rapport uitgebracht: “Oplossingsrichtingen ter bevordering van het containervervoer over water en spoor” (nov 2020). Een van de bevindingen is dat de keuringen van met name bederfelijke vracht mogelijk een (gevoelde) belemmering vormen voor bedrijven om in plaats van transport over de weg gebruik te maken van transport over het spoor- of het water; de zogenaamde modal shift.

De betreffende passage uit het rapport van SIRA (pag. 19):

Goederen die worden geïmporteerd in de EU moeten voldoen aan de eisen van de EU. Voordat een zending kan worden ingeklaard bij de douane, dient te zijn vastgesteld of de zending aan de eisen voldoet. Naast toezicht door de douane worden importinspecties uitgevoerd door andere inspectiediensten en diverse keuringsdiensten, zoals de Bloembollenkeuringsdienst (BKD), Kwaliteitscontrolebureau (KCB), Nederlandse Algemene Keuringsdienst (NAK) en Naktuinbouw. Iedere toezichthouder maakt met behulp van computerprogramma's en algoritmes keuzes in wat en hoe er gecontroleerd gaat worden. Hierbij is het uitgangspunt dat gecontroleerd wordt daar waar de risico's het grootst zijn. Toezichthouders dienen hierbij ook rekening te houden met de verschillende EU-verplichte inspectiepercentages voor bijvoorbeeld de kwaliteitscontrole.

Importinspecties zijn dusdanig georganiseerd dat, gelet op de bederfelijkheid van bepaalde verse goederen (zoals groente, fruit, planten, plantaardig materiaal), de tijd van een container op de kade dusdanig lang is dat het binnen de totale product life niet meer mogelijk is om de goederen per binnenvaartschip naar het achterland te vervoeren; die ruimte is dan in belangrijke mate opgesoupeerd. Om goederen alsnog tijdig op de plek van bestemming te krijgen, kiezen ondernemers voor wegtransport (er zijn ook andere keuzes mogelijk, maar die vergen een andere denk/organisatiewijze).

Toezicht op de import van goederen is onvermijdelijk. Maar toezicht veroorzaakt ook bijna altijd een vorm van last voor degenen die het moeten ondergaan. Die lasten bestaan uit de tijd die een controle vergt, de kosten die dat meebrengt, en ook de wijze waarop de toezichthouder die uitvoert. De discussie over [toezichtlasten](#) loopt al heel lang en kwam in 2005 echt op de agenda's van de toezichthouders door de aangenomen [moties Aptroot](#). Sindsdien is het onderwerp een belangrijk punt van aandacht voor de toezichthouders. Vele onderzoeken naar toezichtlasten zijn uitgevoerd⁵

⁵ Uit diverse onderzoeken van de samenwerkende rijksinspecties naar toezichtlasten bij bedrijven op basis van de [Handleiding meetmethodiek toezichtlasten](#) (pdf, SIRA Consulting, 2007) bleek overigens dat de beoordeling door de geïnspecteerde bedrijven van het toezicht positief uitviel. Zie bv [toezichtlastmeting vervoer over water](#) (2007). Ook laat de NVWA zelf [tevredenheidsonderzoeken](#) uitvoeren.

en toezichhouders denken na over de mogelijkheden om die te verminderen. Vaak gaat verminderen van toezichtlasten ook gepaard met het efficiënter werken door toezichthouders.

In dit onderzoek is middels gesprekken met betrokkenen, literatuuronderzoek en een rondetafelconferentie, gezien of er sprake is van onnodige toezichtlast bij de import van met name agrarische goederen in de Rotterdamse haven, hoe die geduid moeten worden en wat daar eventueel aan gedaan kan worden.

3. Toezicht op de import van goederen in de Rotterdamse haven

Twee toezichthouders zijn voor de modal split het meest relevant omdat zij vrijwel het volledige reguliere toezicht op de geïmporteerde goederenstroom voor hun rekening nemen: [Douane](#) en [Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit](#) (NVWA) en de onder de verantwoordelijkheid van de NVWA werkende controle- en keuringsinstanties. In dit hoofdstuk wordt een globale beschrijving gegeven van hun werkwijzes.

Andere toezichthouders die ook actief zijn in de haven zijn [politie](#), [zeehavenpolitie](#), [Koninklijke Marechaussee](#), [FIOD](#), [Inspectie Leefomgeving en Transport \(ILT\)](#), [Nederlandse Arbeidsinspectie](#), [omgevingsdiensten](#) en [Skal](#). In dit rapport wordt niet verder ingegaan op het effect van hun toezicht op de modal shift omdat hun toezicht geen of hooguit, incidentele of beperkte invloed heeft op de goederenstroom.

3.1 Douane

De Douane is verantwoordelijk voor het innen van invoerrechten en belastingen en het vrijgeven van goederen die via Rotterdam Europa in of uit reizen. De Nederlandse douane is 24/7 in bedrijf en staat bekend als een van de efficiëntste douanes ter wereld⁶.

De Douane houdt toezicht op goederen die de buitengrens van de Europese Unie overgaan. Daarmee zorgt zij dat bedrijven zich houden aan regels die voorkomen dat producten onder de marktprijs, dus voor 'dumpprijzen' op de markt komen: de antidumpingmaatregelen. Daarnaast is het doel om de invoer van namaakartikelen tegen te houden. Tot slot wordt toezicht gehouden op de naleving van handelspolitieke maatregelen, om te voorkomen dat bepaalde bedrijfstakken worden weggeconcurrereerd.

Uitgangspunt voor de Douane zijn daarbij duidelijke douaneprocedures, goed werkende aangiftesystemen en zo weinig mogelijk administratieve lasten. Controles die moeten worden uitgevoerd moeten passen bij het risico, op logische plekken en momenten in de logistieke keten plaatsvinden.

In bijlage I is een overzicht opgenomen van alle wetgeving waarop zij in de haven moet/kan toezien.

Alle te importeren goederen moeten worden aangegeven bij de Douane. Dat kan op verschillende manieren, waaronder via [Portbase](#)⁷.

⁶ Zie [Worldbank Ranking 2018](#) waar de Nederlandse Douane op de 5^{de} plaats staat.

⁷ Portbase is in 2009 opgericht door Havenbedrijf Rotterdam en Havenbedrijf Amsterdam en heeft als doel datadeling tussen bedrijven en informatie-uitwisseling met overheden om sneller, efficiënter en tegen lagere kosten te kunnen werken.

Op basis van risicoanalyses bepaalt de Douane of nadere inspecties nodig zijn. Onder andere het land van herkomst, de historie (of juist het gebrek hieraan) bepalen mede of een container wel of niet geïnspecteerd wordt⁸.

Als die nadere inspecties nodig worden geacht dan vinden die in eerste instantie plaats door middel van scans. De afgelopen jaren is fors geïnvesteerd in hightechscanapparatuur op de terminals en in de snelste treinscan ter wereld. Dankzij deze scans hoeven containers niet onnodig geopend te worden. Hiermee wordt beoogd de veiligheid van ladingen te garanderen, vertragingen te beperken en kosten te verminderen. Remote scanning⁹, planningstools en innovaties in handhavingsaanpakken maken de containerafhandeling beduidend efficiënter. De Douane kan volstaan met een beperkt aantal fysieke controles. Containers hoeven daardoor niet van het terrein af, of onnodig te worden geopend en zijn in 95% van de gevallen binnen 36 uur na lossing weer vrijgegeven.

De [Rijksinspectie Terminal](#) (RIT) op de Maasvlakte stelt de Douane (en andere toezichthouders) sinds 2018 in staat om de volumegroei op te vangen van de containers die door de Rotterdamse haven gaan.

Voor het scannen en fysiek controleren van een container rekent de Douane geen kosten aan de vervoerder/opdrachtgever door¹⁰.

In 2021 zijn in de Rotterdamse haven bijna 8 miljoen containers binnengekomen. Daarvan heeft de Douane er bijna 128.000 containers gescand. Dat komt neer op nog geen 2% van alle containers die geïmporteerd worden. De jaren ervoor was dat overigens substantieel minder.

⁸ Aangezien reefer (containers met koeling) vaak uit hoog-risico-gebieden komen, worden ze ook vaker voor zo'n inspectie geselecteerd.

⁹ Alle containerterminals op de Maasvlakte hebben met de ingebruikname van de scan op het Deltaschiereiland een eigen scan op de terminal. Containers kunnen op de terminals gescand worden, waarna de scanbeelden in de RIT geanalyseerd worden. Het op afstand scannen bevordert een snelle, efficiënte en veilige containerafhandeling.

¹⁰ Voor een gedetailleerdere uitleg over de Douane-procedures zie [Kosten bij X-Ray en controle in de haven van Rotterdam](#) en [Sneller uw goederen afhalen bij Nederlandse terminals met overeenkomst](#) op de site van de Belastingdienst.

Passages uit het Douane jaaroverzicht 2021:

Gelaagd handhaven is een nieuwe manier van werken: compliancegericht in plaats van risicogericht. In dat programma werkt de Douane aan een visie op handhaving in verschillende stromen. Met minder en minder ingrijpende interventies in de logistiek bij bedrijven die bewezen hebben dat ze betrouwbaar zijn, en meer controles bij onbekende ondernemers.

De Douane wil meer datagedreven gaan werken, voor een slimmere handhaving en soepelere logistiek. Daaraan werken we onder meer in het project Autodetectie: geautomatiseerd toezicht op basis van data. Dat gaat van patronen zien in aangiftegegevens tot illegale goederen herkennen op scanbeelden. 2021 was een belangrijk jaar voor dit project: de Douane experimenteerde met de inzet van kunstmatige intelligentie en zette de eerste pilotprojecten op. In 2021 zijn we 3 sporen gestart: het automatisch interpreteren van x-ray-beelden, het beter filteren van gestructureerde data en het gebruik van externe data, bijvoorbeeld van de Kamer van Koophandel, andere douanediensten en van bedrijven zelf.

“Uiteindelijk kunnen deze vernieuwingen de hele Douane effectiever maken. Algoritmes zijn niet noodzakelijk beter in het analyseren van x-ray-beelden dan mensen. Maar ze kunnen wel veel meer werk tegelijk doen. Dat is nodig, want we moeten enorme aantallen goederen verwerken. Vooral in Rotterdam.”

De Belastingdienst voert ook jaarlijks tevredenheidsonderzoeken uit onder burgers en bedrijven over haar functioneren. De Douane scoorde onder de bedrijven een ruime 7.¹¹

3.2 Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit

De importcontroles door de NVWA zijn verplicht o.b.v. EU-regelgeving en hebben tot doel om vast te stellen of de dieren en producten bij import aan de diergezondheids- en voedselveiligheidsstandaarden van de EU voldoen. Zonder deze controles kunnen de dieren en producten niet worden toegelaten tot de EU.

Een overzicht van de wet- en regelgeving waar de NVWA en de keuringsinstanties toezicht op houden is opgenomen in bijlage II. Veruit de meeste van deze wetten en regelgeving vinden (net als die van de Douane) hun grondslag in Europese wetten en richtlijnen.

De inspectie door de NVWA bij import in de haven valt uiteen in drie onderdelen:

- Documentcontrole (D-controle): zijn de documenten correct, volledig ingevuld en voldoen ze aan de eisen?¹²

¹¹ Zie [Rapportage Fiscale Monitor 2021 \(pdf\)](#)

¹² Als de Douane een fout constateert, draagt het de documenten over aan de NVWA. De NVWA handelt de controle dan verder af.

- Overeenstemmingscontrole (O-controle): komt de zending overeen met wat er in de documenten vermeld is, qua hoeveelheden en eigenschappen. Deze controles worden steekproefsgewijs uitgevoerd op de elf keurpunten in de Rotterdamse haven.
- Materiële controle (M-controle): voldoen de producten aan de gestelde eisen en zijn ze vrij van quarantaine organismen?
- Fysieke controle (levende dieren): Bij levende dieren wordt in alle gevallen een fysieke- en welzijnscontrole uitgevoerd waarbij de NVWA-dierenarts de gezondheid van de dieren controleert.

Als een zending voldoet aan alle eisen is import toegestaan. Indien niet alles in orde is, kan de zending worden opgehouden voor nadere bestudering door de NVWA. Kunnen eventuele onjuistheden uit de D- en/of O-controle niet worden opgelost, dan kan de zending worden afgekeurd of aan een M-controle worden onderworpen. Bij een afkeuring mag de zending niet geïmporteerd worden.¹³

De goederen waar de NVWA en de keuringsinstanties op toezien bestaan uit drie stromen:

1. Levensmiddelen.
De D-controle vindt plaats in de haven en de eventuele O-controles en M-controles kunnen plaatsvinden door heel Nederland (de producten moeten beschikbaar zijn als de NVWA daarom vraagt).
2. Fytosanitair (plantengezondheid)¹⁴.
De D-controles vinden plaats in de haven. De D-controle vindt soms elektronisch plaats. De O- en M-controle zijn niet altijd noodzakelijk. Fytosanitaire overeenkomstcontroles geschieden meestal niet in de haven maar kunnen plaatsvinden op een van de 400 private keuringspunten in Nederland. In beperkt aantal gevallen van aanleiding tot monsternamen mag met de betreffende partij niets gedaan worden totdat de resultaten daarvan beschikbaar zijn. Daarna kan de partij ook door de Douane vrijgegeven worden.
3. Veterinair¹⁵.
Vrijwel alle partijen worden gecontroleerd. Dat moet altijd op de plek van aankomst (Schiphol, Rotterdam, Amsterdam etc.).

De NVWA voert niet alle controles zelf uit. Een deel is uitbesteed aan de keuringsdiensten [Bloembollenkeuringsdienst \(BKD\)](#), [Kwaliteitscontrolebureau \(KCB\)](#), [Nederlandse Algemene](#)

¹³ Voor meer gedetailleerde beschrijving van het controleproces zie [Controles en certificaatplicht bij import, import dieren en producten van dierlijke oorsprong, import levensmiddelen en consumentenproducten en import van hout en houtproducten](#) op de site van de NVWA.

¹⁴ Zie [Fytosanitaire wetgeving \(overzicht, EU, nationaal\)](#) op de site van de NVWA.

¹⁵ Onder veterinaire producten worden (grotendeels) verstaan levende dieren en producten van dierlijke oorsprong (zoals vlees en visproducten, honden- kattenvoer, hoorns/schedels (interieur/design), etc.). Voor meer informatie hierover zie [import dieren en producten van dierlijke oorsprong](#) op de site van de NVWA.

[Keuringsdienst \(NAK\)](#) en [Naktuinbouw](#)¹⁶. Het betreft importinspecties van planten, groenten, fruit en plantaardig materiaal¹⁷. Deze instanties werken onder verantwoordelijkheid van de NVWA.

Voor de controle van te importeren goederen brengt de NVWA dan wel de keuringsdienst, kosten in rekening¹⁸ aan de importerende partij. Het doorberekenen van tarieven voor importcontroles is voorgeschreven in de [Officiële Controleverordening](#) van de EU. Het [Coalitieakkoord 2021-2025](#) (pdf) ambiëert voor de retribueerbare activiteiten van de NVWA kostendekkende tarieven¹⁹.

Bij import van veterinaire en fytosanitaire goederen moet gebruik gemaakt worden van nationale IT-systemen die gekoppeld zijn met het EU-systeem TRACES. TRACES staat voor TRAdE Control and Expert System en is een systeemcomponent van het informatiemanagementsysteem voor officiële controles (IMSOC) van de EU. TRACES is een webapplicatie die de veterinaire en fytosanitaire autoriteiten in alle EU-lidstaten en landen buiten de EU met elkaar verbindt²⁰. Het systeem is van toepassing voor de invoer van dieren, producten van dierlijke oorsprong, levensmiddelen en diervoeders van niet-dierlijke oorsprong, planten en plantaardige producten in de Europese Unie, de handel binnen de EU en de uitvoer van dieren en bepaalde dierlijke producten naar buiten de EU.

Bedrijven kunnen via Portbase of andere ICT dienstverleners hun veterinaire ladingen en hoog risico-levensmiddelen aanmelden bij de NVWA. En de NVWA levert via Portbase informatie over de status van de afhandeling van de aangiften.

De Brexit heeft een forse impact gehad op het toezicht op de import. De NVWA heeft per 1 januari 2021 de importcontroles als gevolg van de Brexit geïntegreerd in het reguliere controleproces. Het aantal te controleren zendingen nam na de Brexit met ruim 20% toe; in de haven van Rotterdam zelfs met bijna 33%. Daarbij zijn in de Rotterdamse haven twee extra inspectiecentra aangewezen, één voor de controle van dieren en één voor producten vanuit het VK. In 2021 heeft de NVWA ongeveer 58.000 fysieke controles uitgevoerd in de Rotterdamse haven (een toename met bijna 1/3 t.o.v. 2020).

¹⁶ Voor de meer gedetailleerde beschrijving van de werkwijze van deze keuringsinstanties zie [Import planten, groenten, fruit, plantaardig materiaal](#).

¹⁷ Bepaalde zendingen groente en fruit kunnen aan zowel een fytosanitaire – als een voedselveiligheidscontrole onderworpen worden. In voorkomend geval zal dus zowel de NVWA als de KCB zo'n zending controleren.

¹⁸ Zie [NVWA-tarieven import 2022](#).

¹⁹ Zie pagina 15 van het coalitieakkoord.

²⁰ TRACES wordt in Nederland van informatie voorzien vanuit nationale systemen, zoals CLIENT-import, VGC en e-CertNL.

4. Relevante literatuur

Twee (tamelijk) recente rapporten zijn relevant voor dit onderzoek:

- **Verbetermogelijkheden keurketen haven Rotterdam** – onderzoek uitgevoerd door Ecorys in opdracht van NVWA en Deltalinqs (oktober 2019)
- **VERSnellen modal shift in verslogistiek - Samen onderweg over betrouwbare en duurzame vers corridors** - Maurice Jansen/Bart Kuipers in opdracht van Greenports Nederland (april 2022).

Hieronder worden de relevante aspecten daaruit uitgelicht.

4.1 Ecorys-rapport

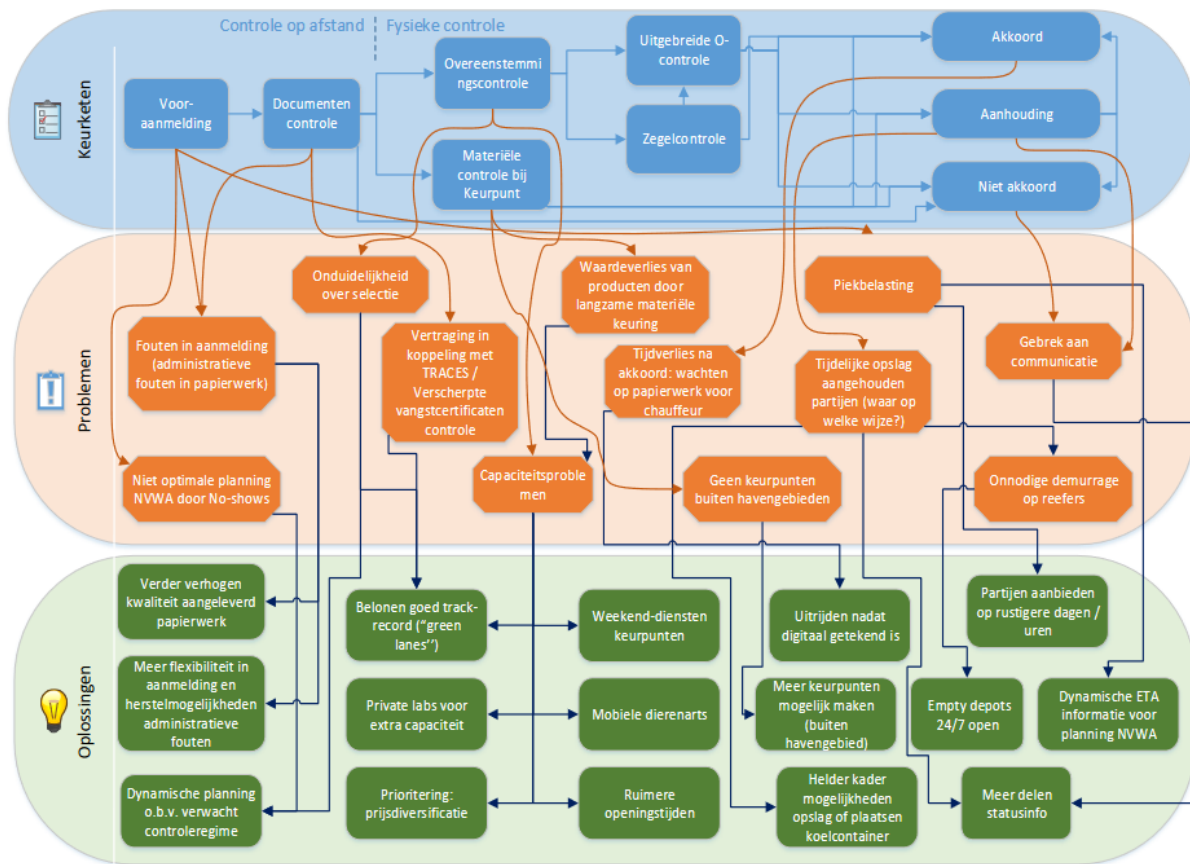
Het rapport "[Verbetermogelijkheden keurketen haven Rotterdam](#)" dat is uitgevoerd in opdracht van de NVWA en Deltalinqs, had als doel om de belangrijkste efficiëntieverbeteringen in de keurketen van de Rotterdamse haven te vinden. De gehele keurketen is nauwkeurig in beeld gebracht en het bedrijfsleven is nauw betrokken geweest bij de totstandkoming.

Er zijn 16 mogelijke oplossingen geïdentificeerd, gelinkt aan de eerder geïdentificeerde problemen.

De 6 meest kansrijke oplossingen die voortvloeiden uit de prioritering waren:

1. Verder verhogen kwaliteit aangeleverd papierwerk;
2. Verbetering digitale processen;
3. Verbetering lab-proces (bijv. private labs voor extra capaciteit);
4. Ruimere openingstijden keurpunten;
5. Opslagmogelijkheden op maat bij aanhouding;
6. Dynamische planning o.b.v. verwacht controleregime.

Voor elk van deze oplossingen is er een korte roadmap opgesteld. Hierin staat beschreven wie de betrokken partijen zijn, wat de verwachte impact is en wat er van de betrokkenen wordt verwacht om tot daadwerkelijke uitvoering te komen. Afgesproken is dat het bedrijfsleven zorg zou dragen voor de realisatie van actiepoint 1, de NVWA voor de overige actiepunten.



Figuur 1: Samenhang tussen feitelijke keurketen, de problemen en de oplossingsrichtingen (uit: Verbetermogelijkheden keurketen haven Rotterdam, Finale rapportage, Ecorys, 2019)

De NVWA heeft de actiepunten (2-6) die op haar conto stonden inmiddels (nagenoeg) uitgevoerd/afgerond. Het eerste actiepunt daarentegen is niet of nauwelijks opgepakt.

4.2 Onderzoek Erasmus Universiteit Rotterdam

In april 2022 verscheen het rapport [VERSnellen modal shift in verslogistiek - Samen onderweg over betrouwbare en duurzame vers corridors](#) door Maurice Jansen/Bart Kuipers in opdracht van Greenports Nederland²¹ (april 2022, pdf). De onderzoekers, Maurice Jansen MSc en Dr. Bart Kuipers, onderzochten en hebben inzichtelijk gemaakt wat de knelpunten zijn die ervoor zorgen dat grootschalige multimodale vers-corridors niet van de grond komen.

Er wordt een aantal redenen gegeven waarom gewenste modal-shift van versproducten niet van de grond komt. Voor dit onderzoek zijn daarvan het meest relevant:

²¹ Tot stand gekomen in samenwerking tussen SmartPort, Erasmus UPT, Greenports Nederland, Green meets ports, LDE Centre for Sustainability, Total Produce, Danser Group en het Havenbedrijf Rotterdam

1. De logistieke eisen van met name retailers zijn te strak in termen van betrouwbaarheid, doorlooptijd en flexibiliteit voor de binnenvaart en spoor, waardoor het wegvervoer dominant blijft.
2. Binnenvaart en spoor laten een structureel achterblijvende flexibiliteit zien in vergelijking met het wegtransport. Dit heeft onder meer betrekking op het gebrek aan voldoende stekkers aan boord ('reeferplugs') op de binnenvaart en de als archaïsch ervaren praktijk in het spoor, zoals het visueel controleren van koppelingen van treinen voor vertrek die resulteren in langdurige vertragingen.

Opvallend is dat het toezicht niet als belemmering voor de modal shift naar voren komt²².

“Als de modal shift lukt in de verslogistiek, dan lukt het ook bij andere producten. Het is de kanarie in de mijn”.

Citaat van Bart Kuipers tijdens zijn lezing in de rondetafelconferentie.

²² Dat is ook tijdens de rondetafelconferentie door Bart Kuipers expliciet bevestigd.

5. Bevindingen

Welke relevante zaken zijn in dit onderzoek naar voren gekomen?

Algemeen

- De logistiek in de haven met betrekking tot de import van goederen is complex, hectisch en dynamisch en gevoelig voor invloeden van buitenaf. Importeurs voelen doorgaans haast om hun geïmporteerde goederen op de plaats van bestemming te krijgen. Daardoor kiezen bedrijven al snel voor de meest flexibele en snelle vorm van transport naar de plaats van bestemming: over de weg.
- De tijdsdruk op het doorvoeren van agrarische goederen naar het achterland, en zeker dat van versproducten, wordt beïnvloedt door diverse zaken:
 - Niet elk product is even gevoelig voor bederf;
 - Onzekerheid inzake het tijdstip van aankomst in de Rotterdamse haven;
 - De snelheid van de logistieke afhandeling op de terminals;
 - De kans dat een product nader geïnspecteerd moet worden/valt in de steekproef van de toezichhouders;
 - De beschikbaarheid van mogelijkheid tot vervoer over rail of water (of zelfs over de weg);
 - De beschikbaarheid van benodigde koeling bij transport over rail of water;
 - Het gebrek aan reeferers waardoor versproducten extra snel moeten worden vervoerd
 - De uiteindelijke bestemming van de goederen (voor dichtbij gelegen bestemmingen is vervoer over de weg het meest logisch);
 - Het benodigde natransport indien gebruik gemaakt zou worden van vervoer over rail of water.
- Het onderzoek van de EUR signaleert twee trends die – ook met betrekking tot de import van agrarische goederen – de keuze voor een modal shift positief beïnvloeden. Dat zijn de urgentie om een bijdrage te leveren aan de klimaatopgave, niet in de laatste plaats omdat de klant vraagt om ketentransparantie en verduurzaming. En daarnaast dwingt het (toenemende) gebrek aan vrachtwagenchauffeurs marktpartijen om te kiezen voor andere vormen van transport naar het achterland.

Inspecties

- Inspecties en keuringen dragen in voorkomend geval bij aan (enig) tijdverlies voor de doorstroming van goederen doordat de toezichhouders tijd nodig hebben om hun werk te doen. De administratieve procedures die gevolgd moeten worden verschillen per goederenstroom maar zijn desalniettemin indrukwekkend, en de benodigde info wordt grotendeels digitaal uitgewisseld.
- In de meeste gevallen bepaalt de (Europese) wet- en regelgeving hoeveel controles moeten worden uitgevoerd en hoe dat moet. Andere controles vinden plaats op basis van risico-analyses en steekproeven of signalen.

- Diepgaande inspecties – met name in de vorm van scans en fysieke controles – vindt plaats op slechts een klein deel (ca 2%) van het totale importvolume.
- Containers uit Latijns-Amerika hebben een hoger risicoprofiel en worden nogal eens door de douane-inspectie doorgelicht. Bij verladers is begrip voor deze extra controleslag, maar waar veel ergernis zit is de gebrekkige communicatie. Dit doet zich voor als er stappen in de communicatie worden gemist nadat de container op een controlelijst komt te staan, maar om wat voor reden dan ook niet wordt geïnspecteerd op de ingeplande dag en de daaropvolgende dag niet op de backlog-lijst komt te staan. Verladers tasten vanaf dat moment in het duister en moeten zelf aan de bel trekken om te achterhalen wat er aan de hand is. Het zou kunnen dat het hier om anekdotisch bewijs gaat. Echter, het illustreert de mate waarin containerlogistiek op de Maasvlakte bestuurd wordt als losse elementen in plaats van een geïntegreerd logistiek systeem waar op basis van feedback gestuurd wordt op continue verbeteringen. Er kan veel winst worden behaald in het sturen op uitzonderingen. Onderdeel van een dergelijke benadering is verstoringen tot op het kleinste detail analyseren en voorkomen. Status updates aan alle betrokken partijen in geval van uitzonderingen zijn daarin essentieel.²³
- Behoudens het tijdsbeslag van een deel van de goederenstroom is geen duidelijke andere belemmering van het toezicht gebleken. Klachten lijken vooral anekdotisch, niet heel concreet of betreffen incidenten of blijken door gebrekkig handelen van een van de andere havenpartijen of van de importeur zelf -niet zijnde de toezichthouders- te zijn veroorzaakt²⁴.

Kansen en bedreigingen

- De contacten tussen de toezichthouders en de betrokken branche-partijen worden van beide zijden als goed beoordeeld.
- Toezichthouders zijn zich bewust van en intrinsiek gemotiveerd om het controle- en keuringsproces soepel te laten verlopen en de toezichtslasten te verminderen. Dat is op te maken uit de innovaties die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd, de oprichting van de Rijksinspectie Terminal, het Ecorys-onderzoek in opdracht van de NVWA en de uitvoering/afronding van de aanbevelingen door de NVWA. Voorts worden nieuwe verbeteringen in het toezicht aangekondigd. Overigens worden die verbeteringen ook ingevoerd om redenen van eigen belang van de toezichthouders.
- Vergrijzing bij zowel de Douane als de NVWA gaat naar verwachting problemen opleveren. Er is krapte op de markt voor het aantal dierenartsen²⁵ terwijl de NVWA juist behoefte heeft

²³ Deze bevinding is letterlijk overgenomen uit het in §4.2 besproken rapport “VERSnellen modal shift in de verslogistiek” (§5.3, 3^{de} alinea).

²⁴ Dit is overigens een fenomeen waar alle toezichthouders (van tijd tot tijd) mee te maken hebben. Vaak blijkt bij nadere onderzoeken dat het gros van het toezicht kwalitatief redelijk tot goed wordt beoordeeld door de geïnspecteerden. Uiteraard komen er daarbij wel punten voor verbetering van het toezicht in beeld. Bij grote incidenten blijkt na onderzoek meestal dat er juist te weinig toezicht heeft plaatsgevonden. En de grote bezuinigingen op de toezichthouders gedurende de periode 2005-2015 worden thans weer ongedaan gemaakt.

²⁵ Zie het rapport [Een tekort aan dierenartsen in Nederland?](#) (pdf, 2020)

aan extra dierenartsen door de Brexit én doordat er - vanwege de Diergezondheidsverordening die in april 2021 in werking trad - meer producten keuringsplichtig zijn geworden. De NVWA is daarom intensiever (en succesvol) gaan werven en heeft ook dierenartsen uit het buitenland aangenomen²⁶.

Door de krappe arbeidsmarkt wordt het vinden, werven en behouden van medewerkers die geschikt zijn én blijven voor het werk van de Douane en de NVWA steeds lastiger. Het gevolg hiervan is dat de toezichthouders in de toekomst mogelijk niet meer met dezelfde snelheid het huidige aantallen controles zal kunnen uitvoeren. Zeker daar waar 100% van de goederen gecontroleerd moet worden, zoals bij levende have, betekent het dat importeurs zullen moeten wachten alvorens zij hun goederen kunnen vervoeren naar de plaats van bestemming. Dit zal geen positief effect hebben op de modal shift.

- Bedrijven met vestigingen in de Rotterdamse haven kunnen zichzelf (in overleg met de NVWA) aanmelden als keurpunt. Als zij voldoen aan de gestelde eisen kunnen daar bepaalde controles door de NVWA plaatsvinden²⁷. Daarvoor brengen de keurpunten de importeurs kosten in rekening. De Rotterdamse haven telt momenteel elf keurpunten verspreid over de hele haven en dat aantal zal naar verwachting van de NVWA bij ongewijzigd beleid, groeien. Importeurs kunnen (op enkele uitzonderingen na) zelf kiezen op welk keurpunt zij hun agrarische goederen willen laten inspecteren. Vervolgens reizen inspecteurs (veelal dierenartsen) van de NVWA naar die locaties om de controles uit te voeren. Beperking van dit reizen is om redenen van efficiency van de NVWA een aandachtspunt.
- De goederen worden met een vrachtauto vanuit de terminal naar de keurpunten gereden. Deze zijn gevestigd op enige afstand van de terminals. Het is ook al mede daardoor weinig waarschijnlijk dat een modal shift daarna nog gaat plaatsvinden. De vracht staat inmiddels al op de vrachtauto.
- Het toenemende aantal keurpunten levert voor de NVWA logistieke problemen op. Inspecteurs moeten veel en over relatief lange afstanden verplaatsen hetgeen tijd kost²⁸. Daarom is een wederzijds strakke planning cruciaal. Indien ergens in dat proces vertraging optreedt zal bij bederfelijke vracht de mogelijkheid tot een modal shift verkleinen omdat er, eventueel door daaruit volgende vervolg vertragingen, minder tijd over zal zijn om de goederen daarna tijdig bij de klant te kunnen afleveren. De NVWA is overigens in gesprek met de keten om te komen tot nieuw beleid in dezen.
- Indien goederen door importeurs om wat voor redenen dan ook niet aangeleverd worden op het keurpunt bij de NVWA is het niet of nauwelijks mogelijk om “wachtenden” de opengevallen plaats (no shows) te laten innemen. Immers, het blijkt vaak pas ter plekke dat dat het geval is en voor (andere) wachtenden is niet inzichtelijk waar dat is noch is er voldoende tijd om dat keurpunt dan tijdig te bereiken.

²⁶ Zie het jaarverslag 2021 NVWA: [NVWA als werkgever](#).

²⁷ . Na de (goed)keuringen op deze keurpunten kunnen de betreffende goederen vervolgens naar het achterland (Nederland of waar dan ook in Europa) worden getransporteerd.

²⁸ Schiphol heeft bijvoorbeeld vijf keurpunten, die vlak bij elkaar liggen en dus veel minder reistijd vergen voor de NVWA-medewerkers dan de elf ver uit elkaar gelegen keurpunten in Rotterdam.

- NVWA overweegt kosten in rekening te brengen voor no-shows. No-shows komen o.a. voort uit de onzekerheid van aankomst bij de keuring. Er worden bv meerdere tijden gereserveerd en er wordt er maar één gebruikt. Hiervoor is al een NVWA tariefswijziging in voorbereiding. En enkele keren per week -en dat aantal lijkt te groeien- rijdt een chauffeur het keurpunt voorbij. In dat geval is vernietiging van de lading onvermijdelijk, zelfs na terugkeer naar het keurpunt.
- Het aantal NVWA-keuringen kent een piek in de ochtend die sterk afloopt in de loop van de dag. Er is dus dagelijks voldoende ruimte om te keuren, maar die ruimte wordt niet efficiënt benut.
- Uit het onderzoek van de EUR blijkt dat het toezicht en de keuringen niet bepalend zijn voor het al dan niet welslagen van de totale modal shift²⁹.
- Onlangs hebben de burgemeesters van Rotterdam en Antwerpen gepleit voor een veel intensievere controle op met name tropisch fruit³⁰ vanwege de drugssmokkel. Uitvoering van deze wens – als dat al zinvol is - zal de modal shift inzake versproducten niet bevorderen omdat dat betekent dat goederen vaker en langer aan controles onderhevig zullen zijn.
- De NVWA verwacht dat op basis van regels van de EU in de toekomst meer goederensoorten zullen moeten worden gecontroleerd. Ook dit noopt gezien de schaarse arbeidsmarkt (met name dierenartsen) tot grotere efficiëntie van het integrale keurketenproces.

²⁹ En dat is ook tijdens de rondetafelconferentie bevestigd door de onderzoekers.

³⁰ [Aboutaleb wil alle fruitladingen uit Zuid-Amerika controleren om coke-import](#) (nu.nl, 13-2-2022) en reactie daarop door de Douane: [100 procent controle in Rotterdamse haven: 'Het is symboolpolitiek'](#) (Volkskant, 18-2-2022).

6. Conclusies

Algemeen

- De suggestie dat wegens de controles in de haven versproducten niet meer via rail of water naar het achterland getransporteerd kunnen worden is te algemeen. De mogelijkheden voor een modal shift is afhankelijk van vele factoren (zie bevindingen, algemeen) waarvan het toezicht er maar één is.
- Voor veruit de meeste te importeren goederen is het toezicht in de Rotterdamse haven niet een belangrijke belemmering voor de benodigde modal shift. De fundamentele belemmeringen voor de modal shift liggen elders.

Inspecties

- Voor keuringen van agrarische stromen die met name door de NVWA en in haar opdracht werkende keuringsinstanties worden uitgevoerd gelden Europese eisen die betrekking hebben op de werkwijze en hoeveelheid controles die moeten worden uitgevoerd. Afwijking daarvan is niet mogelijk. Wel liggen er mogelijkheden voor vergroting van de efficiency ervan, o.a. door nieuwe technologische ontwikkelingen.
- De zwaardere controles (scannen en fysieke inspecties) beperkt zich tot niet meer dan 2% van de totale import in de Rotterdamse haven.
- Uit tevredenheidsonderzoeken blijkt dat bedrijven de werkzaamheden van NVWA en Douane met meer dan een 7 beoordelen.

Kansen en bedreigingen

- De toezichthouders spannen zich aantoonbaar in – mede uit eigen belang - om de controles en keuringen efficiënter en sneller te laten verlopen. De verwachting is dat zij daarmee doorgaan. Of die innovaties snel genoeg verlopen is op basis van dit onderzoek niet te zeggen.
- Er zijn zorgen over te verwachten personeelstekorten bij de toezichthouders. De vraag is of de innovaties in de processen de effecten van personeelstekorten kunnen opvangen, laat staan leiden tot snellere procedures.
- Het relatief grote en naar verwachting groeiende aantal keurpunten alsmede hun verspreide ligging zorgt voor (toenemende) inefficiëntie in het toezicht door de NVWA in de Rotterdamse haven. En daardoor wordt bij een deel van het bedrijfsleven het gevoel veroorzaakt dat er geen ruimte en flexibiliteit bij de toezichthouders is.
- Daarbij komt dat containers daarvoor op vrachtwagens worden geladen om naar het keurpunten te gaan. Hierdoor is het na deze controle weer shiften naar een andere

modaliteit voor de transporteurs vaak niet meer efficiënt. Het meer controleren op de terminals zelf zou dus zowel voor de toezichthouders als voor de importeurs efficiënter zijn.

- Daarentegen zijn er ook trends aan te wijzen die een positief effect (kunnen) hebben op de modal shift zoals het gebrek aan vrachtauto-chauffeurs en de toenemende roep om duurzaamheid van producten waaronder ook in toenemende mate het vervoer wordt verstaan.
- De contacten tussen de toezichthouders en de betrokken branche-partijen worden van beide zijden goed genoemd. Toezichthouders worden echter niet altijd betrokken bij initiatieven om de modal shift te bevorderen. Dat is wellicht ook niet altijd nodig, maar daardoor soms wel een gemiste kans.
- De NVWA ervaart no shows; aangemelde vrachten die niet op komen dagen voor keuring. Dat betekent dat de aanwezige inspecteurs minder keuringen kunnen verrichten. En het is – vooral door het relatief grote aantal en ver uit elkaar liggende keurstations – meestal niet mogelijk om dan andere (niet-aangemelde) transporten de opengevallen plek te laten innemen. Dat betekent dat er sprake is van inefficiency, en inkomstenderving voor de NVWA terwijl de kosten wel gemaakt worden. De in voorbereiding zijnde kostenberekening voor no-shows zal daar mogelijk een positief effect op hebben.
- Gedurende de dag worden veruit de meeste containers in de ochtend ter keuring aangeboden. Na de middag neemt dat aantal fors af. De beschikbaarheid van de NVWA voor controles wordt daardoor niet efficiënt benut. Mogelijk zal meer gespreide aanbidding voor keuring van goederen aan de NVWA zal de efficiency van de NVWA vergroten.
- Veiligheid, met name als gevolg van drugssmokkel, staat onder druk en maakt dat informatie ook niet graag en zomaar gedeeld wordt. Het betreft o.a. informatie over de routes en locaties van containers, alsmede tijdstippen van controles.

7. Beantwoording van de onderzoeksvragen

Op basis van de het voorgaande luiden de antwoorden op de onderzoeksvragen als volgt:

1. Wat zijn op hoofdlijnen de daadwerkelijke (ervaren) toezichtlasten?

Het Ecorys-rapport heeft in 2019 de mogelijke verbeteringen in het toezicht door de NVWA geïnteriseerd. Daarop zijn actiepunten geformuleerd en uitgevoerd om de belangrijkste daarvan op te pakken. Ook zijn uit de interviews geen specifieke onderwerpen naar voren gekomen. De klachten hebben vooral betrekking op de snelheid waarmee controles plaatsvinden, de efficiency van de controles en het gebrek aan informatie over de controles. Daarover worden in het volgende hoofdstuk aanbevelingen gedaan.

Van overlap tussen het toezicht van verschillende toezichthouders of niet afgestemd toezicht lijkt nauwelijks sprake te zijn; de meeste goederenstromen hebben hun eigen toezicht(houder) en met bijbehorende behandelingswijze.

2. Welke toezichthouders spelen een rol bij de belemmering voor het transport over spoor en binnenvaart?

Het onderzoek van de Erasmus-universiteit leidt niet tot de conclusie dat de toezichthouders een wezenlijke belemmering vormen voor de modal shift. Ook is uit de interviews daar geen concrete aanwijzingen voor structurele problemen naar voren gekomen.

3. Wat zijn de exacte wettelijke “toezichtverplichtingen” van de toezichthouders?

Zie bijlage I en II

4. Welke werkwijzen hanteren de toezichthouders?

Zie hoofdstuk 4.

5. Welke pogingen zijn gedaan c.q. afspraken zijn gemaakt om samen te werken en om het toezicht zo efficiënt mogelijk te laten verlopen?

Elke agrarische goederenstroom kent zijn eigen vorm van afhandeling door de toezichthouders. Er is geen aanwijzing gevonden dat door gebrek aan afstemming de afhandeling van goederenstromen de modal shift belemmert. Wat wel een belangrijke stap voorwaarts in de samenwerking is gebleken is de Rijks Inspectie Terminal waar toezichthouders onder één dak documenten kunnen controleren, scans en fysieke controles kunnen uitvoeren en analyseren.

6. Waar liggen kansen om d.m.v. samenwerking (afstemming inspecties, gegevensuitwisseling, oog en oor), namens elkaar toezicht houden (mandaat) of zelfs overname van taken (taakoverdracht)?

Aangezien de taken al vrij duidelijk verdeeld zijn en er weinig sprake is van overlap, is er weinig aanleiding om daar op in te zetten.

7. Wat moet daarvoor geregeld worden?

Niet van toepassing gezien het antwoord op vraag 6.

8. Hoeveel tijd gaan de aanpassingen vergen?

Niet van toepassing gezien het antwoord op vraag 6.

9. Hoe kan worden afgesproken dat het zo geregeld wordt? (convenant?)

Niet van toepassing gezien het antwoord op vraag 6.

8. Aanbevelingen

Aanbevelingen inzake de kansen en bedreigingen voor efficiëntere controles en keuringen van agrarische goederen:

- a) Laat de Douane en de NVWA (en de betreffende controle- en keuringsinstanties) voortgaan op de ingeslagen weg betreffende de vergroting van de efficiency van hun controles en keuringen. I&W zou een vinger aan de pols kunnen houden en wellicht is het zinvol om deze ontwikkelingen ook nadrukkelijker in het perspectief van de modal shift te plaatsen. Vraag hen daarom om hun meerjarenprogramma met doelstellingen en daarvoor benodigde aanpassingen en wensen. En monitor de uitvoering ervan en bezie waar eventuele ondersteuning in welke vorm dan ook nodig is.
- b) Problemen met personele bezetting bij de toezichthouders is een serieuze bedreiging voor het soepel(er) verlopen van de controles in de toekomst. De NVWA zal de komende jaren een aanzienlijk tekort aan dierenartsen gaan krijgen waardoor bij ongewijzigd beleid de snelheid van keuringen zal gaan dalen. Voor de opleiding diergeneeskunde geldt tegelijkertijd een numerus fixus. Zet daarom in op enerzijds meer dierenartsopleidingsplaatsen en anderzijds op het mogen keuren op bepaalde aspecten van diergezondheid door anderen (minder hoog opgeleiden) dan dierenartsen.
- c) Het aantal keurpunten moet beperkt worden. De NVWA kan dan efficiënter werken en wachtende vracht kan de opengevallen plekken makkelijker overnemen. Als dat keurpunt bovendien op de terminal zelf wordt ingericht dan bevordert dat de modal shift. Immers, de containers staan dan nog niet op de vrachtwagens.
- d) No Shows staan efficiënt toezicht in de weg. Het in rekening brengen van de kosten voor no shows zal naar verwachting het aantal no shows verminderen.
- e) Een betere spreiding over de dag van het aanbod van te keuren vrachten zal de capaciteit van de NVWA aanzienlijk beter benutten. Stimuleer bedrijven om daarvan gebruik te maken en zet daarvoor eventueel stimuleringsmaatregelen in (bijvoorbeeld door -indien dat mag- kortingen, subsidies of zelfs het verloten van prijzen onder de middagkeuringen).
- f) De toezichthouders zouden meer betrokken/geïnformeerd moeten worden bij andere ontwikkelingen die de afhandeling in de haven bevorderen. I&W zou dat kunnen bevorderen vanuit haar rol als coördinator van de goederenvervoeragenda.

Bijlage I. Wetten en regels waar de Douane op toeziet

Beschrijvend deel

De Douane voert opdrachten uit op grond van het Douanewetboek van de Unie (DWU) en tientallen Europese verordeningen. Daarnaast is er ook nationale wet- en regelgeving, zoals de Algemene douanewet (Adw), op grond waarvan de Douane opdrachten uitvoert.

De Douane voert haar handhavingstaken uit in opdracht van de Europese Unie (EU), het ministerie van Financiën en andere ministeries.

De Douane in de Nederlandse zeehavens houdt toezicht op **al** het EU-grensoverschrijdende goederenverkeer. De Douane heft en int invoerrechten en belastingen bij invoer (omzetbelasting). Ook heft en int de Douane in het binnenland accijnzen en verbruiksbelastingen. Bij (weder)uitvoer wordt gecontroleerd of wordt voldaan aan de voorschriften.

De Douane ziet erop toe dat het goederenverkeer volgens de regels verloopt. De Douane faciliteert zeg maar het grensoverschrijdend goederenverkeer.

De Douane werkt nationaal en internationaal samen met andere handhavers. Ook werkt de Douane samen met het bedrijfsleven.

De Douane draagt bij aan:

- een solide financiering van de overheid;
- een veilige samenleving;
- een sterke, aantrekkelijke en eerlijke interne markt, waarmee de welvaart in de EU en Nederland wordt bevorderd.

De Douane heeft de volgende strategische doelen:

Afdracht:

De Douane zorgt ervoor dat de opbrengsten zo volledig mogelijk zijn. Dit houdt in dat de Douane de verschuldigde invoerrechten, belastingen, accijnzen en verbruiksbelasting vaststelt en die vervolgens ook heft en int. De geïnde bedragen worden afgedragen aan óf 's Rijks schatkist (accijnzen, verbruiksbelasting, omzetbelasting) óf de EU (invoerrechten).

Beschermen:

De Douane zorgt ervoor dat ze de samenleving zo goed mogelijk beschermen tegen onveilige en/of ongewenste goederen. Dit houdt in dat als zodanig aangemerkte goederen de EU niet binnenkomen of verlaten. Het gaat daarbij om de aandachtsgebieden Veiligheid, Gezondheid, Economie of Milieu (VGEM).

Concurrentiepositie:

De Douane draagt bij aan het versterken van de concurrentiepositie van de EU en Nederland. De Douane draagt bij aan het versterken van de concurrentiepositie door enerzijds toe te zien op de naleving van Europese maatregelen betreffende marktordening zoals onder meer namaakgoederen

en antidumpeffingen. Anderzijds bevordert de Douane een snelle en goede douaneafhandeling, resulterend in minder administratieve en fysieke lasten, met name voor bonafide bedrijven.

Voor de mainport Rotterdam betekent dit dat de Douane met name bij binnenkomst en uitgaan van goederen toezicht houdt op de naleving van verboden en verplichtingen (ook wel de stopfunctie):

Bijlage bij de artikelen 1:1 en 1:3 van de Algemene douanewet

Europese regelgeving

Voorschriften gebaseerd op de artikelen 31, 33, 42, 43, 75, 91, 100, 107, 108, 109, 113, 114, 115, 168, 192, 207, 215 of 352 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, voorover het voorschriften aangaande onderwerpen betreft die vallen onder de reikwijdte van de hierna genoemde wetten.

Nationale regelgeving

- Algemene douanewet
- Auteurswet
- Binnenvaartwet
- Brandweerwet 1985
- Elektriciteitswet 1998
- Erfgoedwet
- Wet natuurbescherming
- Gaswet
- Geneesmiddelenwet
- Gezondheids- en welzijnswet voor dieren
- Havenbeveiligingswet
- Havennoodwet
- Kernenergiewet
- Landbouwkwaliteitswet
- Landbouwwet
- Luchtvaartwet
- Meetbrievenwet 1981
- Mijnbouwwet
- Noodwet voedselvoorziening
- Opiumwet
- Plantgezondheidswet
- Prijzennoodwet
- Rijksoctrooiwet 1995
- Sanctiewet 1977
- Scheepvaartverkeerswet
- Schepenwet
- Tabaks- en rookwarenwet
- Telecommunicatiewet
- Uitvoeringswet verdrag biologische wapens
- Uitvoeringswet verdrag chemische wapens
- Vaarplichtwet

- Visserijwet 1963
- Waarborgwet 2019
- Warenwet
- Waterwet
- Wegenverkeerswet 1994
- Wet aansprakelijkheid olietankschepen
- Wet beschikbaarheid goederen
- Wet capaciteitsbeheersing binnenvaartvloot
- Wet dieren
- Wet explosieven voor civiel gebruik
- Wet financiële betrekkingen buitenland 1994
- Wet geluidhinder
- Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden
- Wet goedkeuring en uitvoering Markham-overeenkomst
- Wet grensoverschrijdend vervoer van aan bederf onderhevige levensmiddelen
- Wet havenstaatcontrole
- Wet invoering verbod tot het vervaardigen, voorradig hebben en verspreiden van drukwerken of andere voorwerpen die, in verband met de invoering van de euro, ten onrechte de indruk zouden kunnen wekken dat zij wettig betaalmiddel zijn
- Wet inzake bloedvoorziening
- Wet inzake de luchtverontreiniging
- Wet luchtvaart
- Wet medewerking verdedigingsvoorbereiding
- Wet medische hulpmiddelen
- Wet milieubeheer
- Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting
- Wet op de kansspelen
- Wet op de lijkbezorging
- Wet op de naburige rechten
- Wet op de strandvonderij
- Wet pleziervaartuigen
- Wet precursoren voor explosieven
- Wet uitvoering antidopingbeleid
- Wet uitvoering internationaal energieprogramma
- Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal
- Wet vervoer gevaarlijke stoffen
- Wet vervoer over zee
- Wet voorkoming misbruik chemicaliën
- Wet voorkoming verontreiniging door schepen
- Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012
- Wet wapens en munitie
- Wet wegvervoer goederen
- Zaaizaad- en plantgoedwet 2005
- Zeebrievenwet
- Wet zeevarenden

Bijlage II: Overzicht van de (vnl. Europese) regelgeving, van toepassing bij importcontroles (veterinair en levensmiddelen)

Europese wet- en regelgeving

- Verordening (EU) 2016/429 (diergezondheidsverordening)
- Verordening (EU) 2017/625 (de Official Control Regulation)
- Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/478 (keuringsplichtige categorieën)
- Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/2122 (persoonlijke consumptie)
- Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/2123 (verleggen van controles naar controlepunten)
- Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/2126 (uitzonderingen)
- Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/1081 (opleidingseisen)
- Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/1602 (GGB)
- Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/2124 (overladen, doorvoer, entrepots)
- Uitvoeringsverordening (EU) 2019/2130 (DOM-controle)
- Uitvoeringsverordening (EU) 2019/2129 (reduced checks)
- Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1715 (IMSOC/TRACES)
- Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1793 Tijdelijke en noodmaatregelen levensmiddelen
- Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1013 (vooraanmelding)
- Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1014 (eisen en lijst GCP's)
- Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/1012 (uitzonderingen GCP)
- Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1873 (verscherpte controles)
- Uitvoeringsverordening (EU) 2019/2074 (retourzendingen)
- Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/2098 (retourzendingen MCE)
- Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/1666 (kanalisatie)
- Uitvoeringsverordening (EU) 2019/2128 (model officieel certificaat ship supply en militaire basis NAVO/US)
- Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/625 (voorwaarden MCE)
- Uitvoeringsverordening (EU) 2020/2235 (certificaatmodellen)
- Uitvoeringsverordening (EU) 2020/2236 (certificaatmodellen)
- Uitvoeringsverordening (EU) 2021/403 (certificaatmodellen)
- Uitvoeringsverordening (EU) 2021/404 (landenlijsten)
- Uitvoeringsverordening (EU) 2021/405 (landenlijsten)
- Uitvoeringsverordening (EU) 2021/632 (GN-codes)
- Besluit 2011/163/EU (residubewakingsplannen)
- Verordening (EG) 999/2001 (BSE verordening)
- Verordening (EG) 369/2005 (MRL levensmiddelen)
- Verordening (EG) 1069/2009 (voorschriften Dierlijke Bijproducten)
- Verordening (EG) 1/2005 (transportverordening)
- Verordening (EG) 1251/2008 (certificering aquacultuurdieren en vectoren)
- Verordening (EU) 142/2011 (Dierlijke Bijproducten en vrijgestelde producten)
- Verordening (EG) 178/2002 (algemene beginselen levensmiddelenwetgeving)
- Verordening (EG) 852/2004 (levensmiddelenhygiëne)
- Verordening (EG) 853/2004 (hygiëne levensmiddelen van dierlijke oorsprong)

Wetgeving Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

- Warenwet (Wet van 28 december 1935);
- Warenwetbesluit Invoer levensmiddelen uit derde landen (Besluit van 13 december 1993, Stb. 698);
- Warenwetregeling Veterinaire controles derde landen 2018 (Regeling van 31 mei 2018, Stcrt. 31257);
- Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen (besluit van 3 oktober 2005, Stb. 2005);
- Regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 7 november 2006, houdende de Warenwetregeling noodmaatregelen invoer levensmiddelen uit derde landen (verordening (EG) 178/2002)(Stcrt. 2006, 223).
- Warenwetbesluit uitvoering verordening officiële controles en andere officiële activiteiten (Besluit van 30 augustus 2019, Stb. 295)
- Warenwetregeling uitvoering verordening officiële controles en andere officiële activiteiten (Regeling van 21 november 2019, Stcrt. 50901)

Wetgeving Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

- Landbouwwet (Wet van 26 juli 1957);
- Visserijwet 1963 (Wet van 30 mei 1963, Stb. 1963, 312);
- Gezondheids- en welzijnswet voor dieren;
- Wet Dieren
- Regeling handel levende dieren en levende producten;
- Regeling veterinaire voorschriften handel dierlijke producten (Regeling van 12 december 2005, Stcrt. 2005, 249);
- Regeling aquacultuur (Regeling van 11 juli 2008, nr. TRCJZ/2008/2015);
- Besluit dierlijke producten (Besluit van 2 november 2012);
- Regeling dierlijke producten (Regeling van 7 december 2012, nr. WJZ/12346914);
- Besluit uitvoering verordening officiële controles diergezondheid (Besluit van 18 juni 2019, Stb. 245)

Wet en regelgeving voor invoer van plantkundig materiaal

- Officiële Controle Verordening (EU 625/2017, OCR)
- Plant Health Regulation
- ISPM-standaarden (International Standard for Phytosanitary Measures), van kracht middels de ratificatie van de IPPC (International Plant Protection Convention).
- Kwaliteitswetgeving (ziet keuringsdienst KCB op toe) EU-verordening nr. 543/2011 en EU-verordening nr. 1333/2011 (banaan)

Bijlage III: Bij dit onderzoek betrokken personen

Geïnterviewde personen:

-

Deelnemers aan de rondetafelconferentie op 22 juni 2022:

-