

Keurbeleid voor Championsleaguekeurketens

21 november 2023

Bart Kuipers

Rosanne van Houwelingen

Erasmus Centre for Urban, Port and Transport Economics

Inhoud

- Inleiding
- Urgentie
- Onderzoeksvraag
- Onderzoeksproces
- Onderzoeksbevindingen
 - Huidig beleid
 - Uitgangspunten en actualiteiten keurproces
 - Bouwstenen voor nieuw beleid: Championsleaguekeurketen
- Samenvatting en reflectie

Inleiding

In Nederland vindt het proces van keuringen van de invoer van voedsel/voedingsmiddelen en levende have in het publiek-private domein plaats. In het Nederlandse publiek-private model wordt in de zeehavens buiten de terminal op een privaat keurpunt of inspectiecentrum (IC) in de haven of landinwaarts gekeurd. In andere landen wordt dit proces vaak volledig door overheidsinstanties in een beperkt douanegebied op de terminal uitgevoerd, wat doorgaans leidt tot inefficiënte processen. De keuze voor het publiek-private model is dat het idealiter veelal efficiënter verloopt en dat het past in het streven naar een kleinere overheid en naar het geven van meer verantwoordelijkheid aan de private sector en de keten. NVWA blijft echter verantwoordelijk voor de uitvoering van de keuringen.

Ondanks het feit dat de private keurpunten en het Nederlandse model positief worden beoordeeld door het bedrijfsleven is sprake van een aantal problemen bij deze keurpunten, zoals bottlenecks en wachttijden, gebrek aan samenwerking tussen keurpunten, onvoldoende transparantie in vergoedingen, tekorten aan dierenartsen en keurmeesters en sommige keurpunten voldoen niet aan de wettelijke eisen. De NVWA is eerder dit jaar genoodzaakt om tijdelijke alle aanvragen voor nieuwe IC's te bevriezen en eerst toekomstig beleid te ontwikkelen. De volgende vijf ontwikkelingen hebben hiertoe geleid (zie volgende slide)

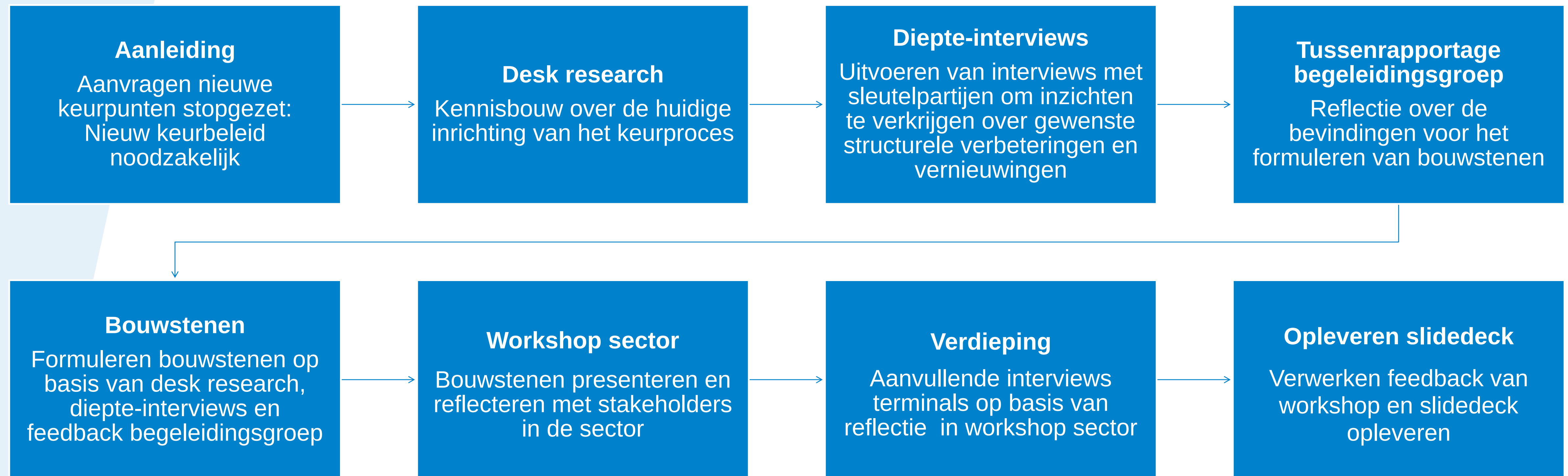
Aanvragen nieuwe keurpunten stopgezet

NVWA heeft in een schrijven aan het AIP (Agrarisch Import Platform) vijf ontwikkelingen benoemd, waardoor de NVWA zich beraadt op de inrichting van het huidige keurpuntenbeleid en waardoor de NVWA zich genoodzaakt zag om tijdelijk alle aanvragen voor nieuwe keurpunten te bevriezen en eerst een meer toekomstbestendig beleid te ontwikkelen. Deze vijf ontwikkelingen zijn:

1. Mede door **Brexit** worden zendingen over meerdere IC's verdeeld. Dit vergt meer inzet van de NVWA, omdat deze op meerdere IC's aanwezig moet zijn. De vraag van IC's naar verruiming van openingstijden van de NVWA sluit niet aan bij de reële capaciteitsvraag. NVWA constateert dat het beter zou zijn wanneer de IC's meer met elkaar in gesprek gaan om efficiëntie te bereiken in de afhandeling van de importkeuringen.
2. Diverse IC's lijken het **publieke belang** niet op de voorgrond te hebben staan en worden kieskeuriger in hun aannamebeleid van klanten en zendingen, waardoor diverse type zendingen, ondanks bemiddelende inspanning van de NVWA, niet of moeizaam gekeurd kunnen worden.
3. IC's passen hun **erkenning voor typen goederen naar eigen wens aan**, waardoor sommige producten niet op de Europese markt gebracht kunnen worden via Nederland. Tegelijkertijd ontstaan er meer en andere nationale IC-behoefte vanwege (aangepaste) EU wetgeving waardoor bijvoorbeeld juist meer goederen onder toezicht geplaatst worden en de Europese Commissie uitgangscntroles eist.
4. De komende jaren zal de arbeidsmarkt voor logistieke afhandeling en keuring (i.c. dierenartsen) naar verwachting van de NVWA krap blijven en zal er niet voldaan kunnen worden aan het verzoek voor meer **capaciteit voor keuringen**.
5. EU-eisen aangaande **exit-controles**. Deze controles betreffen niet-Europese zendingen die op doorreis door Nederland gaan.

Onderzoeksvraag en -proces

Wat zijn bouwstenen voor een nieuw (toekomstbestendig) keurpuntenbeleid ?



Interview proces

Welke interviews zijn uitgevoerd?

Bedrijf	Datum
NVWA	17-aug
MVO	21-aug
Vis- en vlees importeurs	29-aug
Americold	31-aug
Fenex TLN	1-sep
HbR en Deltalinqs	7-sep
Nekovri	12-sep
Eurofrigo	22-sep
Lineage	4-okt
ACN	10-okt
Hutchison Ports ECT	31-okt
Maersk	9-nov

Indruk uitgevoerde interviews

Alle interviews waren kwalitatief van waarde; er was sprake van een open en onderbouwend gesprek. Daarnaast werden andere partijen in de keten niet afgefallen.

Aandachtspunt: Moeilijk om operationele activiteiten te scheiden van beleidspunten.

Opzet onderzoeksbevindingen

Opzet onderzoeksbevindingen



Kenmerken huidig beleid

Kenmerken huidig beleid

Kenmerken

- Voedselveiligheid, gezondheid en welzijn van dieren en plantgezondheid
- Publiek-privaat systeem
- Efficiëntie / BV Nederland

NVWA is toezichthouder, bepaalt steekproeven, interpreteert en leeft EU wet- en regelgeving na en bepaalt regulering voor keurpunten.

Private keurpunten organiseren het logistieke proces van keuringen en voldoen aan de EU wet- en regelgeving.

Uitgangspunten en Actualiteit keurproces

Uitgangspunten huidig beleid

1. Huidig Nederlands keurbeleid is

- Niet vastgelegd op papier: Geen contractuele afspraken invulling 'publieke taak' tussen keurpunt en NVWA. In plaats daarvan vergunningsvoorwaarden met name betrekking tot Optical Character Recognition- (OCR) en ARBO-eisen.
- Streng in vergelijking met andere lidstaten volgens de beleving onder geïnterviewde partijen. Dit is echter geen barrière geweest voor de groei van ladingstromen richting Rotterdam (exacte gegevens daarover ontbreken).
- Flexibel in tijden van disruptieve gebeurtenissen (COVID-19, Brexit) met bijvoorbeeld inzet avond- en weekenddiensten

2. Publiek-privaat samenwerkingssysteem is

- Organisch gegroeid op basis van praktijk
- Uniek in Europa (met uitzondering van het bedrijf Luik Natie in België)
- Werkte goed in de periode voordat disruptieve gebeurtenissen plaats vonden (COVID-19 en Brexit) die leidden tot hogere kosten

3. Lading gaat naar keurpunt

4. Inzet dierenartsen

- Reistijd = werktijd
- Dierenartsen bij voorkeur in dienst bij NVWA (Inzet ZZP'ers dient voor een flexibele schil)

Actualiteit keurproces

- Keurproces verschilt per type ladingstroom, modaliteit en regio (Met name verschil praktijk Rotterdamse haven vs Schiphol)
 - Verschillende ladingstromen kennen eigen karakteristieken en problematiek
 - Keurpunten per regio hebben eveneens eigen karakteristieken en problematiek
- Veel nieuwe aanvragen voor keurpunten in de Rotterdamse haven
- Probleemgevallen (waaronder “doorrijders”) veroorzaken inefficiënties in het proces
- Verwachte groei goederenstroom: Containers, Used Cooking Oils (UCO) en ontwikkeling Rotterdam Food hub.
Deze verwachting is gebaseerd op investeringen die worden gedaan voor het uitbreiden capaciteit van container terminals (bijv. APMT en RWG) en industriële activiteiten die zich richten op biobrandstoffen (UCO) (bijv. Neste en Shell). Aanvullend investeert Maersk in een nieuw warehouse en cross-dock center voor vers.
- Toename groei in de schaal van containerschepen verhevigd piekmomenten en vraagt om extra flexibiliteit
- Afname instroom dierenartsen zal naar verwachting niet doorzetten (zie bijlage: slide 47) wegens toename bachelor studenten
- Ontwikkelingen wet- en regelgeving EU
 - Samengestelde producten
 - Inrichten exit-controles

Nieuw beleid: 'Championsleaguekeurketen'

Bouwstenen nieuw beleid

Overzicht bouwstenen

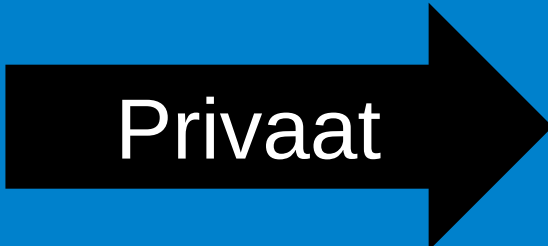
1. Publiek-privaat samenwerkingsstelsysteem
2. Digitalisering – Processen digitaliseren NVWA
3. Digitalisering – Centraal systeem Portbase (Transparantie)
4. Probleemgevallen – Doorrijders en nieuwe klanten
5. Capaciteit NVWA – Heden geen bottleneck, mogelijk wel in toekomst
6. Toewijzen nieuwe keurpunten – Criteria opstellen voor toewijzing
7. Communicatie – Transparantie NVWA en keurpunten
8. Duurzaamheid – Toekomstbestendigheid nieuw keurpuntenbeleid

Must: Uitschrijven beleid en helderheid over documentatie

Must: Contractuele afspraken over invulling 'Champions league keurketen' met alle partijen in de keurketen

1. Bouwsteen

Publiek-privaat samenwerkingssysteem

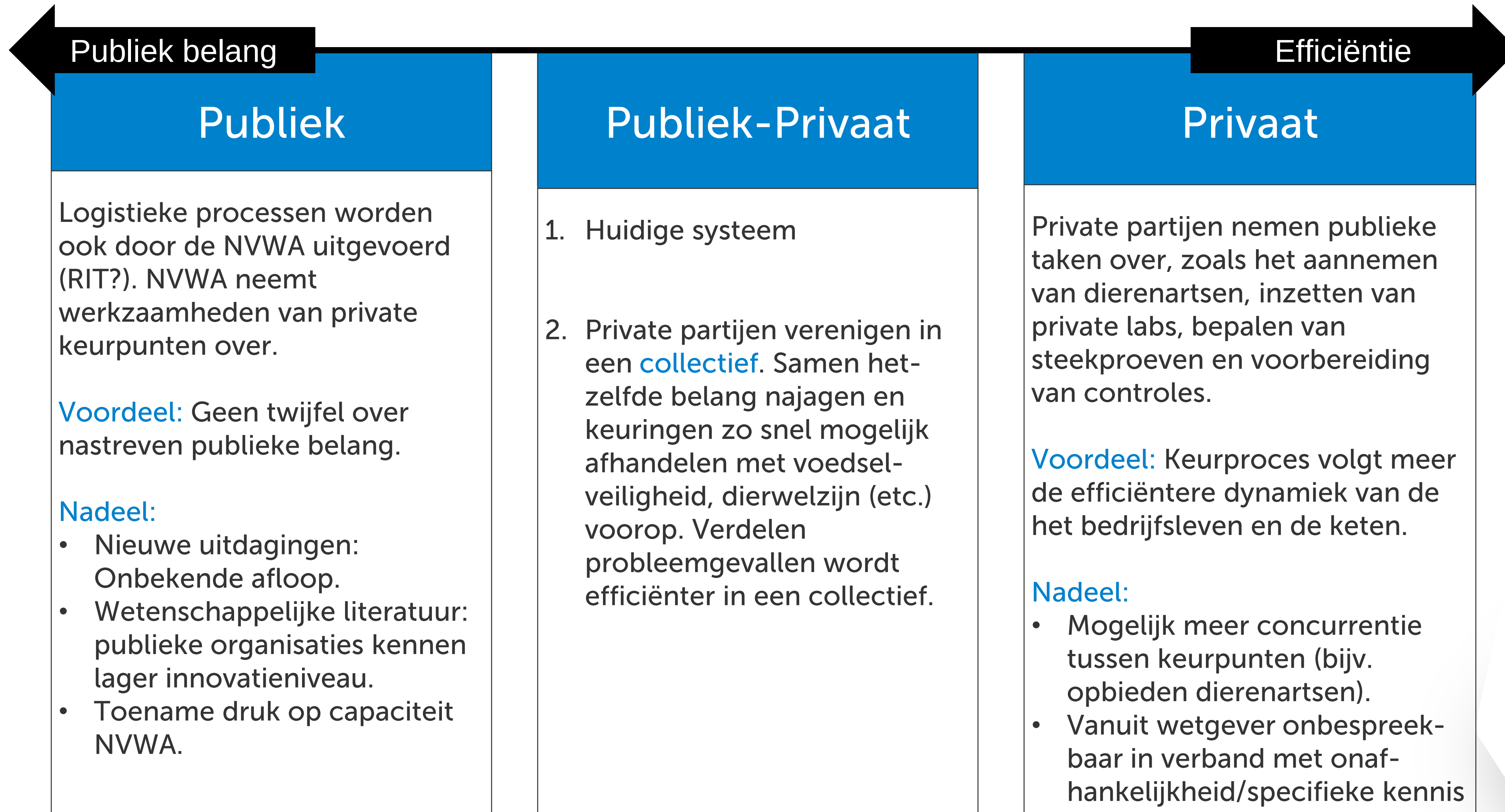
Toelichting	NVWA (publiek) is toezichthouder, bepaalt steekproeven, interpreteert, leeft EU wet- en regelgeving na en bepaalt regulering voor keurpunten. Keurpunten (privaat) organiseren het logistieke proces van keuringen en voldoen aan de EU wet- en regelgeving.
Behoeftte verandering vanuit NVWA  Publiek	Private keurpunten streven onvoldoende het publieke belang na. Er worden keuzes gemaakt in ladingstromen en aanbieders ten koste van het publieke belang.
Behoeftte verandering vanuit keurpunt  Privaat	Het publiek-privaat samenwerkingssysteem werkt niet optimaal in termen van efficiëntie en flexibiliteit . Werknemers van de NVWA hebben een andere mindset dan de werknemers in het bedrijfsleven (Kenmerk bedrijfsleven: flexibel omgaan met fluctuaties)
Geen verandering 	Het huidige publiek-privaat samenwerkingssysteem werkt goed als er geen (extreme) disrupties zijn en geen hoog aantal probleemgevallen is. Voor COVID-19 en de Brexit functioneerde het systeem goed: Keurpunten hadden een goed verdienmodel en het publieke belang werd nagestreefd.

1. Bouwsteen

Publiek-privaat samenwerkingssysteem

Meer combinaties
mogelijk tussen
deze varianten!

17



1. Bouwsteen

Publiek-privaat samenwerkingssysteem



2. Bouwsteen

Digitalisering – Processen digitaliseren NVWA

Toelichting 1. VGC en TRACES 2. Paperbased - Digitaal	1. Aansluiting VGC en TRACES is niet optimaal en wordt door het bedrijfsleven als inefficiënt ervaren. NVWA is al bezig met een slimmere aansluiting van deze twee systemen (termijn 5-10 jaar). 2. Processen op keurpunten zijn nog dermate paperbased dat het als inefficiënt wordt ervaren (buisenpost/doorgeefluik). Digitalisering is hierbij ook van belang (bijv. inzet tablets). NVWA is ook hiermee bezig met een beoogde ingang januari 2024.
Behoefte digitalisering 	Alle geïnterviewde partijen in de (Rotterdamse) keten zijn het eens met de prioriteit voor een digitaliseringsslag. Digitaliseringsdoelstellingen moeten geconcretiseerd worden in beleid waarbij de twee omschreven punten hierboven worden toegelicht met een tijdslijn en beoogde doelstelling.

**Alle geïnterviewden
partijen eens:
Quick Win voor beleid!**

3. Bouwsteen

Digitalisering – Centraal systeem (Portbase)

Toelichting Aansluiting centraal systeem	Portbase kan als centraal systeem dienen waar aanbieders die gebruik maken van de Rotterdamse haven hun vracht kunnen aanmelden voor keurpunten. Daarnaast leidt het delen van data (denk aan operationele data en marktinformatie) tot meer efficiëntie en transparantie in de keten. Nationale inzet Portbase wenselijk.
Voor aansluiting Portbase 1. Transparantie 2. Nieuwe aanbieder 3. Inzicht no-show 	1. Meerderheid van (Rotterdamse) partijen in de keten positief. Aansluiting met Portbase leidt tot transparantie in capaciteit en mogelijk betere afhandeling van probleemgevallen. 2. Nieuwe aanbieder van lading moet eerst aan bepaalde eisen voldoen voordat die zich kan melden bij Portbase (minder risico voor keurpunten). 3. Inzicht in no-shows, geen aanmeldingen bij verschillende keurpunten mogelijk.
Tegen aansluiting Portbase Behoeftte aan flexibiliteit 	Aansluiting portbase kan leiden tot minder mogelijkheden voor aanbieders. Vrachten kunnen bijvoorbeeld niet meer bij meerdere keurpunten gemeld worden.

Meest kansrijk

4. Bouwsteen

Oplossing voor probleemgevallen

Alle geïnterviewden
partijen eens:
Quick Win voor beleid!

Toelichting

Complexe aanbieder
(onjuiste documentatie,
niet kredietwaardig en/of
lastige lading) of
doorrijders

De omschrijving van een probleemgeval is in de meeste gevallen een nieuwe aanbieder met een lastige lading (bijv. verschillende type goederen in een container/niet gepelletiseerd). In sommige gevallen zijn deze nieuwe aanbieders niet kredietwaardig. Het risico ligt bij het keurpunt. Daarnaast kost het tijd om nieuwe klanten in de systemen aan te melden. De probleemgevallen kunnen de huidige planning verstoren met als gevolg wachtrijen voor bestaande klanten. Een andere omschrijving voor een probleemgeval is een “doorrijder”: Een vrachtwagen met (keurplichtige) vracht die doorrijdt zonder keuring. Deze doorrijders moeten alsnog opgevangen worden door keurpunten.

Dit wordt als onprettig ervaren door de keurpunten en deze weigeren de doorrijders/probleemgevallen (bijv. met geeft aan dat er geen capaciteit beschikbaar is). Dit gaat ten koste van het publieke belang waarbij alle ladingsstromen 100% gekeurd dienen te worden.

Systeem voor
probleemgevallen, ofwel
uitdagende aanbieders

Alle geïnterviewde partijen in de (Rotterdamse) keten zijn het erover eens dat er een systeem moet komen voor het toewijzen van probleemgevallen. Waarbij ook voorrang gegeven kan worden aan ‘Championsleague aanbieders’ (documentatie op orde, geen no-shows, etc.).

Vier suggesties weergegeven op de volgende slide.

4. Bouwsteen

Oplossing voor probleemgevallen

1. Dobbelsteen

Toelichting: NVWA/Nekovri gooit met een dobbelsteen en bepaalt random welk keurpunt het probleemgeval op zich moet nemen

Voorwaarde: Handhaving, noodzakelijk registratie probleemgevallen

Voordeel: Makkelijk implementeerbaar.

Nadeel: Mogelijk worden de probleemgevallen op deze manier niet evenredig verdeeld (kansen kunnen voor/tegen zijn)

Meest kansrijk

2. Toerbeurt

Toelichting: Probleemgevallen toewijzen aan de keurpunten op een evenredige, volgorde wijze manier.

Voorwaarde: Handhaving, noodzakelijk registratie probleemgevallen

Voordeel: Gelijke behandeling keurpunten in verband met probleemgevallen

Nadeel: Mogelijk probleemgeval geplaatst bij keurpunt met weinig capaciteit

3. Capaciteit

Toelichting: Op basis van de beschikbare capaciteit van keurpunten het probleemgeval toewijzen. Het keurpunt met de meeste openstaande capaciteit behandelt het probleemgeval.

Voordeel: Aanbieders bij efficiënte keurpunten minder lange wachttijden.

Nadeel: Als een keurpunt (tijdelijk) niet veel ladingstromen heeft ten opzichte van de andere keurpunten dan moet dit keurpunt grotendeels de probleemgevallen behandelen.

4. RIT

Toelichting: RIT (ofwel NVWA) behandelt de probleemgevallen

Voordeel: Voordeel efficiëntie bedrijfsleven vergroot (happy flow onverhinderd).

Nadeel: Hogere kosten NVWA. Probleemgevallen behoren tot het normaal ondernemingsrisico bij het realiseren publieke taak keurpunt.

4. Bouwsteen

Oplossing voor probleemgevallen

Aandachtspunten

- Definitie 'probleemgeval' moet helderheid krijgen
 - Wanneer is een aanbieder of een bepaalde vracht een 'probleemgeval'? Eerste aanzet slide 25
 - Is 'probleemgeval' wel de juiste benaming? Denk bijvoorbeeld aan alternatief 'uitdagende aanbieder'
 - Actie: Nekovri formuleert eenduidige omschrijving.

- Kanttekeningen methode toewijzing probleemgeval
 - De keurpunten in de Rotterdamse haven hebben verschillende type vergunningen. De keurpunten keuren verschillende productgroepen en zijn toegankelijk voor bepaalde transportmodaliteiten. Dit betekent dat de keurpunten van elkaar verschillen en als een keurpunt een vracht weigert dan kan deze vracht niet worden doorverwezen naar elk ander keurpunt op de Maasvlakte. De toewijzing is afhankelijk van de productgroep en welke type modaliteit wordt gebruikt.
 - Keurpunten verschillen in capaciteiten van elkaar. Niet elk keurpunt keurt per dag tussen de 30-60 gezondheidsdocumenten (GB's). Belangrijk om rekening te houden met capaciteiten.
 - Actie: Nekovri meenemen in keuze methode toewijzing probleemgeval. Werk methode uit.

5. Bouwsteen

Waarborgen capaciteit NVWA

Alle geïnterviewden partijen eens:
Quick Win voor beleid!

24

Toelichting

Huidig: Geen tekort

Toekomst: Verwacht tekort

Momenteel nog geen sprake van tekort dierenartsen NVWA. De volgende trends hebben een invloed op het aanbod dierenartsen voor de NVWA:

- Exit-controles moeten worden uitgevoerd volgend EU-wetgeving. Dierenartsen die importcontroles uitvoeren, verschuiven in sommige situaties al naar de exit-controles.
- Tijdens de gesprekken werd gesuggereerd dat de inschrijvingen voor diergeneeskunde aan het dalen is. Het aantal masterstudenten is gedaald met 7% en het aantal bachelor studenten is gestegen met 5%. In totaal is het aantal inschrijvingen met minder dan 1% gedaald (10 studenten). Deze trend hoeft niet kritisch te zijn voor de capaciteit van de NVWA.
- De nationale vraag naar dierenartsen is ons niet bekend.

Behoeft waarborging capaciteit NVWA



Concretiseren van beleidsdoelstellingen voor

- Het behouden werknemers NVWA
- Het aantrekken werknemers NVWA
- Het efficiënter inzetten van werknemers NVWA (versnippering keurpunten tegengaan). Denk aan het inzetten van visinspecteurs om vis te keuren in plaats van dierenartsen (ontwikkeling EU) of het poolen van dierenartsen op een bepaalde locatie.

Daarnaast worden dierenartsen ook ingezet voor het inspecteren van producten die niet voor food/feed worden gebruikt (denk aan UCO's). Dit leidt tot meer inefficiëntie van de inzet van dierenartsen. Lobby is ingezet om dit onder de aandacht te brengen bij de EU.

Voor het concretiseren van de beleidsdoelstellingen met betrekking tot de capaciteit van de NVWA is het van belang om niet alleen de rol van de NVWA te benadrukken, maar ook van het bedrijfsleven.

6. Bouwsteen

Criteria toewijzing keurpunt

Alle geïnterviewden partijen eens:
Quick Win voor beleid!

Toelichting • Nieuwe aanvragen • Geen ondercapaciteit • Verwachting groei	Meer aanvragen voor keurpunten dan de capaciteit van de NVWA aankan. Daarnaast is er momenteel geen sprake van ondercapaciteit bij de keurpunten. Desalniettemin, voor sommige ladingstromen verwachten we groei (bijv. biobrandstoffen). Vergunningen vanuit de EU zijn een verplichting voor keurpunten, maar momenteel zijn er geen andere gedocumenteerde criteria voor toewijzing keurpunt.
Behoefte aan nieuwe criteria toewijzing keurpunt 	Meeste geïnterviewde partijen in de (Rotterdamse) keten zijn het eens dat criteria moeten worden opgesteld voor het openen (en behouden) voor een keurpunt.

6. Bouwsteen

Criteria toewijzing keurpunt

- EU-regelgeving geeft een checklist waaraan een keurpunt moet voldoen voor vergunning
- Aanvullend op checklist voor toewijzing nieuwe keurpunten:
 - **Geen versnippering:** Draagt het nieuwe keurpunt bij aan extra versnippering van capaciteit NVWA?
Een belangrijk aandachtspunt is dat versnippering relatief is in combinatie met stijging/daling ladingstromen. Meer ladingstromen leiden tot meer werk (en nieuw banen) en niet zozeer tot overcapaciteit. Een nieuw keurpunt openen als er meer lading is, zal niet bijdragen aan de versnippering.
 - **Capaciteit keurpunten:** Is er sprake van ondercapaciteit bij de andere keurpunten?
 - **Ladingstromen:** Is er noodzaak voor het reageren op nieuwe ladingstromen?
 - **Versterking:** Sprake van versterking van het systeem als geheel? (efficiëntie, tegen versnippering...)
 - **Gegarandeerde toegang:** Kunnen probleemgevallen/doorrijders er ook terecht?
- Specialisatie: Verschillende type ladingstromen en modaliteiten, een andere benadering
- Inzichten verkrijgen over huidige en toekomstige goederenstromen per ladingstroom

7. Bouwsteen

Communicatiebehoefte private keurpunten

- Proactief geïnformeerd worden over ontwikkelingen regelgeving Brussel
 - Welke type goederen worden mogelijk keurplichtig?
 - Wat zijn de ontwikkelingen omtrent exit-controles?
- Helderheid over verhouding en samenwerking NVWA en LNV
 - Wat is de functie van het LNV omtrent het keuringsbeleid?
 - Welke personen binnen het NVWA/LNV gaan hierover?
- Inzichten over level playing field
 - Wat is de huidige situatie op keurpunten in andere landen?
 - Vergelijkingsstudie met buitenlandse lucht- en zeehavens op het gebied van keuren

8. Bouwsteen

Duurzaamheid

Het is van belang dat het nieuwe keurpuntenbeleid niet alleen gericht is op de huidige tijd, maar ook op de toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot duurzaamheid. De volgende elementen kunnen overwogen worden voor een 'duurzaam nieuw keurpuntenbeleid':

- Multimodaal transport achterlandlogistiek
 - Bijdragen aan de modal shift – verplaatsten goederen van vrachtwagen naar trein of binnenvaartschepen – met als gevolg minder uitstoot en congestie in de keten.
- Minimaliseren van transportbewegingen in de haven (m.n. vloeibare bulk (UCO))
 - Een efficiëntere keurketen draagt bij aan minder uitstoot.
 - Keuren op de terminal zelf kan bijdragen aan minder transportbewegingen in het havengebied.
- Voorsorteren op mogelijke toekomstige taken van de Douane en NVWA (denk aan ontbossingscertificering)
- Inzetten op innovatie die bijdraagt aan efficiëntie
 - Zegelcontroles uitvoeren door middel van camera's op keurpunt.
- Toekomstige ladingstromen analyseren
 - Denk aan verschillende productgroepen met specifieke kenmerken (bijv. korte shelf-life, benodigde temperatuur) en transport modaliteiten

8. Bouwsteen

Haalbaarheid keurpunt op containerterminal

De uitvoering van zegelcontroles op een deepsea-containerterminal—potentie voor modal shift—is theoretisch mogelijk maar brengt nadelen met zich mee voor de geautomatiseerde terminaloperaties.
(bron: gesprek twee deepsea-terminals).

➤ Operationele barrières geautomatiseerd terminalproces

- Kans op **verstoring van het geautomatiseerde proces** door de noodzaak van mogelijk handmatig ingrijpen bij containers zonder goed afleesbare/verbroken zegels: negatieve gevolgen voor **efficiëntie** containerafhandeling.
- Afgekeurde container na zegelcontrole moet opgeslagen worden en op het terrein verplaatst worden. Dit zorgt voor **extra bewegingen** op de containerterminal en vraagt **extra ruimte**. Beschikbare ruimte varieert per terminal maar lay-out van verschillende geautomatiseerde terminals is hier niet op ingericht.
- Het uitvoeren van overeenstemmings- en materiele controles zal niet mogelijk zijn op het terrein van de containerterminal. Dit vereist **extra ruimte en faciliteiten** (bijv. vrieshuis) nabij/naast de containerterminal.
- Er is sprake van **operationele barrières**, zoals de positie van de reefer in het containerbordes.
- Het is de vraag of de kwaliteit van **Optical Character Recognition**-apparatuur op dit moment voldoende is om op afstand de zegels te kunnen lezen.
- Conclusie: zegelcontroles op de terminal zijn **in theorie mogelijk, barrières zijn mogelijk oplosbaar maar kostbaar**.
- Vraag: hoeveel zegels blijken na controle niet in orde? (Percentage?)

8. Bouwsteen

Haalbaarheid keurpunt op containerterminal

➤ . Aanvullende argumenten voor uitvoeren zegelcontroles op terminal:

- Reefercontainers bieden relatief **hoge toegevoegde waarde** voor terminal. IC's zijn mogelijk een vorm van binding van reefercontainers aan de deepsea-terminal.
- Uitvoering van zegelcontrole op de terminal vanuit overheidsbeleid gezien als belangrijke mogelijkheid om **modal shift** van reefers te realiseren.
- Terminal kent concentratie goederenstromen waardoor **efficiëntie** keurproces voor NVWA toeneemt waardoor ook efficiëntere inzet **dierenartsen** mogelijk is.
- Belangrijk **criterium** nieuw keurpunt is aantrekken **additioneel volume**. Dit is zeker het geval bij de deepsea-containerterminals in de Rotterdamse haven die allen momenteel uitbreiden, dan wel concrete uitbreidingsplannen hebben.

➤ Aanvullende argumenten tegen uitvoeren zegelcontroles op terminal:

- Deepsea-terminal bevindt zich binnen **ISDS-gebied**. Daarmee is de deepsea-containerterminal moeilijk te benaderen voor overloop-/probleemcontainers. Mogelijk T1-document nodig—wat in principe oplosbaar is. Keurpunt achter beveiligde grens laat de **complexiteit** van het vervullen van de publieke functie en van functioneren binnen de 'Championsleaguekeurketen' toenemen.
- Reflectie vanuit bestaande aanbieders. Het faciliteren van alleen zegelcontroles op de containerterminals kan wrijving veroorzaken met de huidige keurpunten. Controles zijn belangrijk **verdienmodel** private keurpunten. Daarnaast is het wettelijk ook niet mogelijk om op een keurpunt alleen zegelcontroles uit te voeren.

Samenvatting en reflectie

Samenvatting bouwstenen

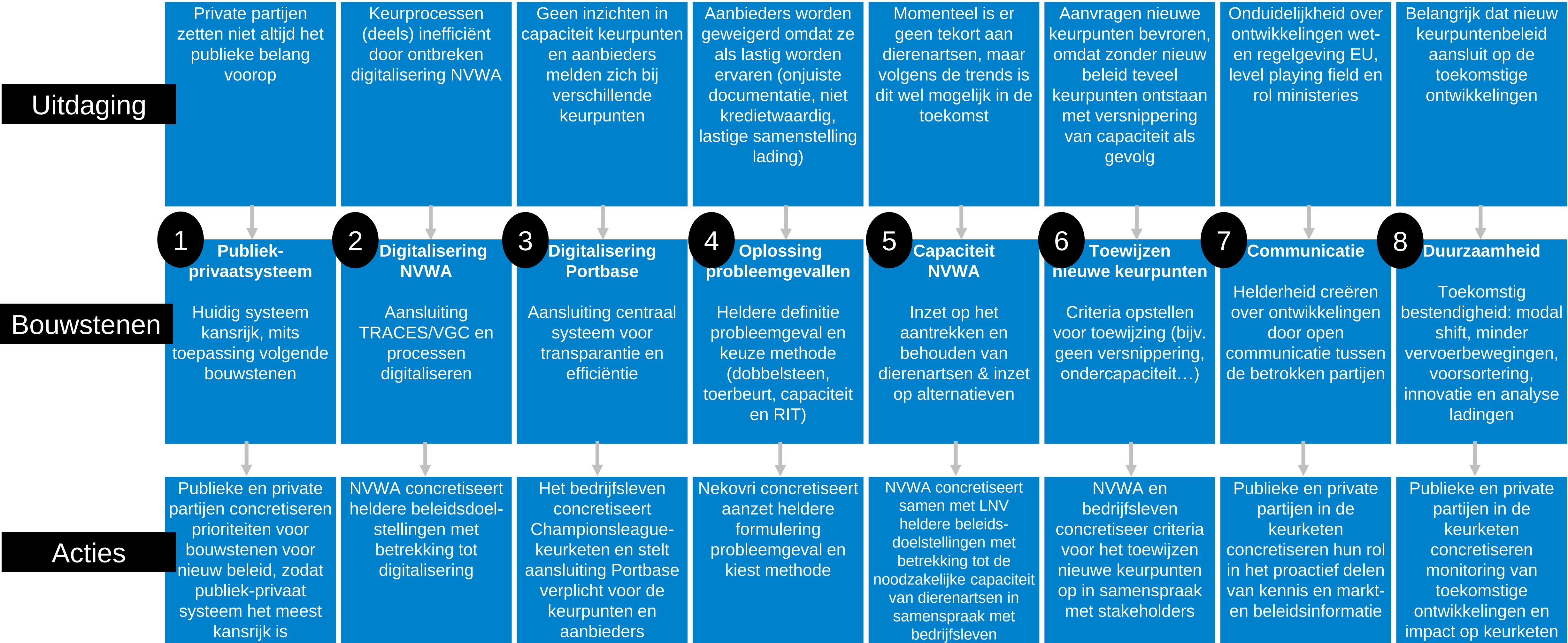
'Championsleaguekeurketen'

1. Publiek-privaat samenwerkingsstelsiem **Kansrijk:** Huidig stelsiem, mits toepassing bouwstenen
2. Digitalisering – Processen digitaliseren NVWA **Must:** Concretiseren in beleidsdoelstellingen
3. Digitalisering – Centraal stelsiem Portbase **Must:** Aansluiting Portbase is een voorwaarde
4. Probleemgevallen – Doorrijders en uitdagende aanbieders **Must:** Kies methode en implementeer
5. Capaciteit NVWA **Must:** Concretiseren in beleidsdoelstellingen (dierenartsen / versnippering)
6. Toewijzen nieuwe keurpunten – Criteria opstellen voor toewijzing **Must:** Stel criteria op
7. Communicatie – NVWA en keurpunten **Must:** proactieve rol informatie delen NVWA en keurpunten
8. Duurzaamheid – Toekomstbestendigheid nieuw keurpuntenbeleid **Must:** Verdiepende analyse

Must: Uitschrijven beleid en helderheid over documentatie

Must: Contractuele afspraken over invulling 'Champions league keurketen'
met alle partijen in de keurketen

Samenvatting bouwstenen (visueel)



Must do's **Concretisering beleid en helderheid over documentatie in uitgeschreven vorm**
Contractuele afspraken over invulling 'Champions league keurketen' met alle partijen in de keurketen

Limitatie

- Bouwstenen erg specifiek voor de Rotterdamse haven.
 - Rotterdamse haven heeft meer keurpunten en hanteert een andere samenwerking dan bijvoorbeeld Schiphol. Daarnaast wordt Schiphol met krimp geconfronteerd en de Rotterdamse haven met groei.
- Bouwstenen niet geanalyseerd voor elke ladingstroom (en bijbehorende keurpunten)
- Veel nuances niet gegeven in het kader van dit beperkte onderzoek
- Operationele inzichten achterwege gehouden (fastlane, scheiden van type stromen...)

Nadere uitwerkingen

- Inzichten verkrijgen over **huidige en toekomstige goederenstromen** per ladingsstroom.
- **Vergelijkingsstudie** met buitenlandse lucht- en zeehavens op het gebied van keuren. Dit is van belang voor het analyseren van het **level playing field** in Europa. Hoe flexibel zijn de andere landen in het interpreteren van de EU wet- en regelgeving.
- Nadere analyse **rol van ministeries** (naast LNV ook bijv. IenW) in verband met nieuw keurpuntenbeleid en de aansluiting bouwstenen met andere overheidsdoestellingen (bijv. modal shift). Wie dirigeert en neemt de regie?
- Nadere analyse over **toekomst bestendige elementen** (bijvoorbeeld: naast duurzaamheid, ook ontbossing, kinderarbeid, slavernij etc.)
- Nadere analyse over mogelijkheid **collectiviteit** in het publiek-privaat samenwerkingsstelsel.
- Nadere analyse kansrijkheid **keuren op de containerterminals**.
- **Nuances uitwerken** in een rapportage.

Reflectie

Positieve betrokkenheid van ondervraagde partijen

Op verzoek van de begeleidingsgroep geven wij in de volgende slides onze reflectie van de resultaten weer. "Reflectie" betekent dat de voorgaande resultaten hierna met enige distantie vanuit het perspectief van de onderzoekers zijn geanalyseerd.

Reflectie

Positieve betrokkenheid van ondervraagde partijen

Deze rapportage is gebaseerd op gesprekken met verschillende partijen in de keurketen—brancheorganisaties, NVWA, importeurs, keurpunten/warehouses, expediteurs, deepsea-terminal organisaties en Havenbedrijf Rotterdam—en op een excursie naar twee keurpunten in de Rotterdamse haven. De gesprekken zijn in het algemeen positief en in een plezierige sfeer verlopen. De organisatie van de gesprekken door de betrokken brancheorganisaties stond garant voor een efficiënt onderzoekstraject.

Het bleek in de gesprekken moeilijk om een standpunt over keurbeleid van de toekomst invulling te geven doordat als illustratie veel extreme voorbeelden uit de praktijk werden benoemd. Dit kwam ook omdat het beleid als diffuus en weinig grijpbaar werd ervaren, wat het noemen van bouwstenen voor nieuw keurbeleid moeilijk maakte.

‘Digitalisering’ en ‘flexibilisering’ waren de belangrijkste issues, waarbij werd gesteld dat digitalisering reeds in het door Ecorys uitgevoerde onderzoek¹ is uitgewerkt. In de gesprekken met het bedrijfsleven werd erkend dat NVWA veel van de aanbevelingen uit het Ecorys-onderzoek heeft opgepakt en dat het bedrijfsleven dit zelf nog niet altijd heeft gedaan. Ook bestond tijdens deze gespreken transparantie over onderlinge spanningen in de keten of over zelf gemaakte fouten door bedrijven. En er bestond begrip voor de positie waarin de NVWA moet opereren.

Flexibiliteit was het tweede grote issue dat in vrijwel alle gesprekken ter tafel kwam. Dit is het dilemma van een logistieke keten die functioneert in een systeem met duidelijke pieken in het aanbod van lading—bijvoorbeeld in de ochtend of naar het einde van de week—versus de NVWA, functionerend tijdens “kantooruren”. Alhoewel er begrip bestond voor de positie van de NVWA en waardering voor de uitbreiding van capaciteit richting avonduren, is de spanning tussen een dynamische keten en een op vaste tijden werkende NVWA een structureel kenmerk van het in deze rapportage beschreven proces. Transparantie in vraag en aanbod, het werken op Championsleagueniveau (zie onder) van alle partijen in de keurketen en een versnelde digitalisering moeten deze flexibilisering tenminste voor een groter deel dan nu mogelijk maken.

1. Marten van den Bossche et al. (2019) Verbetermogelijkheden keurketen haven Rotterdam, Rotterdam: Ecorys. <https://www.nvwa.nl/documenten/import/fytosanitair/nvwa-import-fytosanitair/publicaties/onderzoek-verbetermogelijkheden-keurketen-haven-rotterdam>

Reflectie

'Tabula rasa' versus bestaande praktijk als uitgangspunt

Bij betrokken stakeholders voor dit onderzoek was een roep om het voorstel voor nieuw beleid ten aanzien van keurpunten te beginnen met een wit vel waarop het ideale keurpuntenbeleid zou worden ontworpen.

Deze 'tabula rasa-aanpak' voor nieuw keurbeleid zou uit moeten gaan van belangrijke beleidsdoelstellingen aangaande voedselveiligheid, dierwelzijn en -gezondheid en plantgezondheid, van voldoende efficiëntie en flexibiliteit, van aanvullende eisen ten aanzien van duurzaamheidsdoelstellingen en van eisen gerelateerd aan zaken als kinderarbeid en effecten op ontbossing. Tenslotte zou het moeten gaan om de belangen van de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven en overige (lucht)havens en van de opdrachtgevers van het transport, de importeurs—samen te vatten onder de noemen 'BV Nederland'.

Kern van de tabula rasa zou een volledige, up-to-date digitale infrastructuur zijn waarin het proces zeer efficiënt verloopt, waarin onnodig verkeer van zeeschepen en vrachtwagens wordt vermeden, waarbij zegelcontrole op afstand mogelijk is en waarin geen belemmeringen door uitvoering van het keurproces bestaan ten aanzien van modal shift.

In een dergelijke aanpak kan de optimale lay-out van keurpunten in de Rotterdamse haven en in de overige lucht- en zeehavens worden ontworpen. Optimaal uitgaande van zowel de capaciteit van de NVWA (inzet dierenartsen) als van de wens tot flexibiliteit van de overige ketenpartijen. In een optimaliseringsstudie zouden varianten als decentraal (het huidige model), centraal (Rijksinspectieterminal) en tussenvarianten—zoals keurpunten op deepsea-terminals—uitgewerkt kunnen worden en zouden verschillende vormen van een publiek-private organisatie kunnen worden bekeken op hun bijdrage aan de geformuleerde doelstellingen.

Vervolg op volgende slide

Reflectie

‘Wit vel’ versus bestaande praktijk als uitgangspunt

Vervolg

Voor een dergelijke aanpak met een ‘wit vel’ is in de door ons gevolgde aanpak niet gekozen. In dit rapport geven wij een voorstel dat uitgaat van de bestaande praktijk. Wij hebben bouwstenen benoemd om vanuit de bestaande praktijk tot een verbeterd keurbeleid te komen in plaats van dat een geheel nieuwe opzet wordt aanbevolen. Dit was overigens ook in overeenstemming met de wens van de opdrachtgever voor dit project.

Wij hebben daar drie redenen voor.

- Ten eerste bleek het huidige model goed te functioneren voordat belangrijke disrupties (Brexit, COVID-19) in de afgelopen jaren plaats hebben gevonden—waarbij de achterblijvende digitalisering overigens ook toen een belangrijk issue was. Dit werd gesteld door de meerderheid van door ons ondervraagde partijen. Vanuit de gevoerde gesprekken met ondervraagde bedrijven is de noodzaak van deze tabula rasa-benadering dan ook niet genoemd. Echter: nieuwe, omvangrijke disrupties kunnen echter elk moment weer optreden waardoor de logistieke problemen weer sterk kunnen toenemen. Daarom is nieuw beleid noodzakelijk.
- Ten tweede is sprake van omvangrijke investeringen verricht door bestaande keurpunten in een infrastructuur om het keurproces te faciliteren. De bestaande keurpunten zijn daarmee een uitgangspunt van de analyse.
- Ten derde is in verschillende interviews gesteld dat in het buitenland (UK en België zijn genoemd) juist de neiging aanwezig is om de Nederlandse aanpak over te nemen. Wij achten het verder verbeteren van de Nederlandse aanpak een meer kansrijk initiatief dan dat Nederland de aanpak van andere Europese landen overneemt. Eén belangrijke reden is de schaal van de Rotterdamse haven, waarin juist de bestaande decentrale structuur passend is.

Reflectie

Gedifferentieerde goederenstromen vragen een eigen aanpak

De problematiek die in dit project naar voren is gekomen is gedifferentieerd. Wij zijn met vier belangrijke stromen geconfronteerd: (1) diepvries/verse lading in containers, vrachtwagens of schepen (vis), (2) levende have, (3) grootschalige natte bulk: met name used cooking oil (UCO) en (4) luchtvracht.

Noodzakelijke knelpunten zijn deels generiek voor deze vier stromen, maar ook sterk verschillend. Neem bijvoorbeeld de praktijk bij UCO. Eén van de huidige beleidsprincipes is dat de lading naar het keurpunt wordt vervoerd. Dat betekent bij UCO dat bulkcarriers zich in de haven tegen hoge kosten moeten verplaatsen van een bulkterminal naar een keurpunt (waarbij loodsen, roeiers en sleepboten moeten worden ingeschakeld) om daar een symbolische handeling te moeten ondergaan. Er wordt een monster van de lading genomen dat verder niet geanalyseerd wordt.

Dit betekent dat bij de huidige investeringen van Neste op de Maasvlakte en van Shell in Pernis in twee nieuwe biomassaraffinaderijen dit gepaard zal gaan met veel extra scheepsbewegingen in de haven voor de noodzakelijke keuringen. Dit leidt tot extra kosten, extra uitstoot en verhoging van het veiligheidsrisico in de haven. Hier is een specifieke oplossing nodig, waarbij het generieke principe 'lading wordt naar een keurpunt vervoerd' wellicht wordt losgelaten uitgaande van confronterende impact op andere belangrijke beleidsdoelstellingen (verduurzaming, veiligheid).

Reflectie

Bestaand beleid en marktontwikkelingen niet gedocumenteerd

Er is geen beleidsdocument waarin de uitgangspunten en beleidsdoelstellingen rond het keurproces op papier staan. De argumenten achter het Nederlandse publiek-private model, de contractuele eisen aan keurpunten betreffende hun publieke rol, de contractuele eisen aan de NVWA betreffende het keurbeleid en een heldere vertaling van Europese eisen naar Nederlandse beleidsprioriteiten zijn niet gestructureerd in een beleidsdocument verwoord.

In de gesprekken is herhaaldelijk onduidelijkheid geconstateerd over een problematiek waarvan werd gesteld dat deze onder betrokkenen méér dan duidelijk was. Er bestaat geen helder overzicht van het beleid waarop teruggevallen kan worden. Daarnaast was de uitspraak: “Het moet nou eenmaal van Europa” regelmatig een dooddoeener, zonder dat duidelijk was of dit daadwerkelijk het geval was. De suggestie uit enkele interviews om (door de NVWA geaccrediteerde) dierenartsen door een keurpunt in dienst te nemen, om zo een grotere flexibiliteit in het keurproces te kunnen realiseren, is daarvan een voorbeeld. Zo blijkt het in Antwerpen bij Luik Natie wel mogelijk om als bedrijf privaat dierenartsen in dienst te hebben.

In de interviews werd regelmatig gesteld dat omvangrijke ladingstromen verschoven zijn van Rotterdam naar Calais en Antwerpen wegens de in dit project centraal staande problematiek. Dit is echter niet onderbouwd met feiten. Wel werd ook regelmatig gesteld dat de performance van de Rotterdamse haven in vergelijking met concurrerende havens van hoog niveau is, maar dat daar relatief hoge tot zeer hoge kosten voor inspectiediensten tegenover staan. Dit is in het verleden ook in onderzoek van PWC en Buck Consultants gebleken. Er is daarmee geen level playing field. Dit is in lijn met de havengelden die de Rotterdamse haven rekent ten opzichte van concurrerende havens in Noordwest-Europa.² Hier staan echter wel duidelijke kwaliteitsvoordelen van de Rotterdamse haven tegenover. Maar in hoeverre dit ontbreken van een level playing field heeft geresulteerd in verschuivingen in goederenstromen of aangepaste vestigingspatronen van warehouses is onbekend.

2. J. Boer et al. (2019) Level Playing Field Noordwest-Europese zeehavens. Amsterdam/Rotterdam: Decisio/Erasmus UPT.

Reflectie

Naar een Championsleaguekeurketen

Het private bedrijfsleven voert een publieke taak uit door de facilitatie van het keurpunt. Het uitvoeren van een publieke taak door het bedrijfsleven gaat gepaard met bepaalde verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld over de toegang van te keuren lading of over de transparantie van de publiek beschikbare capaciteit. In feite moeten de keurpunten zich door het privaat faciliteren van het keurproces als ‘overheidsdienst’ manifesteren. Dat betekent een eenduidige, betrouwbare, voorspelbare en transparante dienstverlening voor alle te keuren goederen en keurpunten.

Brancheorganisatie Nekovri vertaalt dit in het streven van de keurpunten naar Championsleagueniveau.³ In de interviews is dit niveau doorgetrokken naar alle partijen in de keurketen—inclusief NVWA. Net zoals de Nederlandse overheid van burgers eist dat ze gebruik maken van gestandaardiseerde digitale codes als ‘DigiD’, moet in de Championsleaguekeurketen het digitale proces tussen overheid en private partijen in de keten zo snel mogelijk aan dergelijke digitale eisen voldoen. Het vraagt ook van betrokken importeurs en expediteurs foutloos werken. Logistieke dienstverleners die dit Championsleagueniveau hebben bereikt zijn daarmee in staat om nieuwe toetreders tot deze markten ook op dit niveau te brengen. Dit Championsleagueniveau is uiteindelijk een onderscheidende kwaliteitsindicator voor de Rotterdamse haven, Schiphol en overige havens in ons land ten opzichte van de internationale concurrentie.

3. Waarbij het begrip ‘Champions League’ waarschijnlijk moet worden vervangen wegens merkenrecht.

Reflectie

Maak de in deze rapportage gesuggereerde bouwstenen concreet

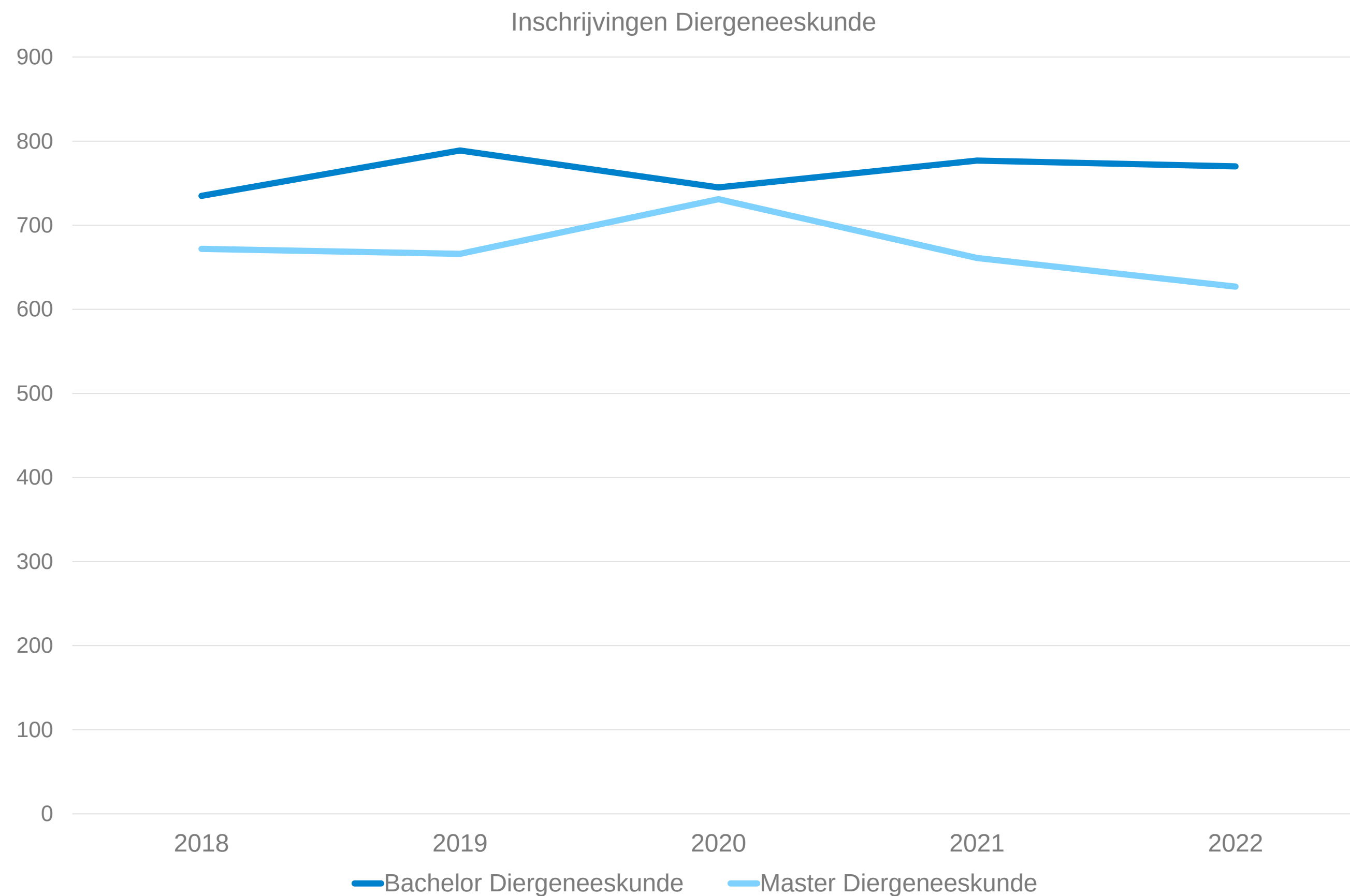
Het is naar onze mening duidelijk welke concrete stappen genomen moeten worden.

- Loop de achterstand in digitalisering binnen NVWA versneld in.
- Zet het bestaande beleid en de motivatie achter bepaalde beleidskeuzen (publiek-private samenwerking, lading naar keurpunt, reistijd=werktijd, etc.), en noodzakelijke aanpassingen in het beleid helder op papier.
- Versterk de contractuele relatie tussen NVWA en keurpunten. Ontwikkel wederzijdse contractuele relaties in plaats van eenzijdige, vergunningsvoorwaarden vanuit de NVWA.
- Ontwikkel heldere eisen om een 'Championsleaguekeurketen' vorm te geven—waarbij het streven is dat slechts sprake is in Nederland van bedrijven die aan deze Championsleague-eisen voldoen. Verplicht gebruik van Portbase in de keurketen is een voorbeeld van een dergelijke eis.
- Ontwikkel heldere criteria waaraan initiatiefnemers voor nieuwe keurpunten moeten voldoen. Het tegengaan van versnippering in keurcapaciteit of het realiseren van additionele lading voor de haven in kwestie zijn voorbeelden van dergelijke criteria.
- Benoem per bouwsteen/stap een probleemeigenaar die een actieagenda uitwerkt. Monitor de voortgang van deze stappen in een Keurketenoverleg. Stel in het eerste overleg heldere prioriteiten vast.
- Onderzoek de haalbaarheid van zegelkeuren op deepsea-terminals in meer detail. Onderzoek daarbij tevens de effecten op modal shift.

Bijlage

5. Bouwsteen

Aantal inschrijvingen diergeneeskunde



Bron: DUO