

Vergaderjaar 2014–2015

29 862

Nationaal Zeehavenbeleid

Nr. 27

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2015

In het werkprogramma zeehavens 2014–2016 (Kamerstuk 29 862, 25) zijn afspraken gemaakt tussen de Ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken, de vijf grootste zeehavenbeheerders en het zeehavenbedrijfsleven met als doel de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens en het zeehavenbedrijfsleven te versterken.

Onderdeel van dat werkprogramma is een kennisagenda gericht op het versterken van het beleid rondom zeehavens en zeehavenbedrijfsleven. Eén van de kennisvragen heeft betrekking op de kosten van inspectie en toezicht. Hierbij stuur ik u mede namens de Minister en Staatssecretaris van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de uitkomsten van dat onderzoek¹.

Aanleiding voor het onderzoek

Het algemene uitgangspunt dat in Maat houden 2014 (Kamerstuk 24 036, 407) is neergelegd is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen moet worden gefinancierd, tenzij organisaties in substantiële mate profijt hebben bij toezicht en handhaving door de overheid (het profijtbeginsel) of indien zij aanwijsbaar noodzaken tot meer dan regulier toezicht en handhaving (het «veroorzaker betaalt»-beginsel). Toezicht op fytosanitaire en veterinaire producten ter bescherming van de voedselveiligheid en plant- en diergezondheid wordt in lijn met Europese regelgeving en in lijn met Maat Houden 2014 in Nederland in rekening gebracht bij het bedrijfsleven.

De havenbeheerders en het havenbedrijfsleven stellen al enige tijd dat de in rekening gebrachte kosten van inspectie en toezicht in Nederland aanzienlijk hoger liggen dan in de ons omliggende landen. Volgens de sector dragen die kosten bij aan het toch al ongelijke speelveld tussen de Noordwest-Europese zeehavens (Kamerstuk 29 862, 24) en het verleggen

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

van ladingstromen naar buitenlandse havens. Soortgelijke signalen zijn ontvangen vanuit de luchtvrachtsector. Ook op Schiphol zouden de inspectie- en toezichtskosten relatief hoog zijn.

Om deze stelling te toetsen is een quick scan uitgevoerd naar de havenaanloop- en doorvoerkosten (waaronder inspectie- en toezichttarieven op import) in Nederland, Vlaanderen en Duitsland. Datzelfde is gedaan voor de belangrijkste (vracht)luchthavens in Noordwest-Europa. In het werkprogramma zeehavens 2014–2016 staat de concurrentiekracht van het zeehavenbedrijfsleven centraal. Indien sprake zou zijn van onaanvaardbare negatieve gevolgen voor de concurrentiepositie van bedrijven ten opzichte van bedrijven in het buitenland (level playing field) kan op grond van Maat Houden 2014 en voor zover dat past binnen de EU-regelgeving worden afgeweken van het doorberekeningsprincipe.

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek geeft een feitelijke beschrijving van de kosten voor het luchttransport of zeetransport, de overslag en logistieke kosten in de (lucht)havens, de tarieven en (logistieke) kosten voor toezicht in de (lucht)havens, en het natransport vanuit de (lucht)havens naar de bestemming in het achterland (distributiecentrum). Daarnaast is tevens één kwalitatief aspect vergeleken: de openingstijden van de toezichtpunten in de verschillende havens.

Het onderzoek heeft zich gericht op specifiek geselecteerde ladingstromen die onderworpen (kunnen) zijn aan (verscherpt) fytosanitair, voedselveiligheids- of veterinaire toezicht. Benadrukt wordt dat dit geen representatieve selectie van de totale import betreft maar een specifieke selectie waarin de verschillen in toezicht en inspectietarieven tussen de landen ten volle zichtbaar zijn. Het betreft hier slechts een beperkt percentage van de totale import via de Nederlandse zee- en luchthavens.

Onderzoeksresultaten

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek zijn:

- De totale havenaanloop- en doorvoerkosten via Noordwest Europese zee- en luchthavens zijn in de praktijk sterk met elkaar vergelijkbaar. De logistieke kosten van de import vormen veruit de belangrijkste component. Het aandeel van de logistieke kosten varieert bij de onderzochte ladingstromen tussen de 90% en 99% van de totale havenaanloop- en doorvoerkosten.
- Het aandeel van de toezicht- en inspectiekosten als onderdeel van de havenaanloop- en doorvoerkosten ligt in Nederland voor importstromen via zee hoger (tussen 4,5% en 10%) dan voor importstromen via de lucht (tussen 1% en 3%). Dit komt doordat de logistieke kosten voor luchttransport aanzienlijk hoger zijn dan de kosten voor zeetransport.
- De Nederlandse zee- en luchthavens hebben bij 6 van de 8 onderzochte importzendingen de hoogste direct in rekening gebrachte gemiddelde toezicht- en inspectietarieven. Deze tarieven liggen in Rotterdam 45% tot 72% hoger dan in Antwerpen, afhankelijk van het product. De verschillen met Hamburg zijn minder groot, de tarieven zijn daar 22% lager tot 6% hoger. Ook voor import via de lucht zijn in de meeste gevallen de gemiddelde tarieven voor toezicht- en inspectie op Schiphol hoger dan op luchthavens in omliggende landen. De tarieven op andere luchthavens liggen hier van 60% lager in Parijs tot 5% hoger in Brussel, afhankelijk van het product. Hier past de nuancering dat in omliggende landen de toezicht- en inspectietarieven (deels) ook via algemene heffingen worden doorberekend en daarmee voor dat deel niet zichtbaar zijn gemaakt.

- De tarieven van laboratoriumonderzoeken zijn in Nederland in alle onderzochte gevallen hoger dan voor vergelijkbare laboratoriumonderzoeken in de andere onderzochte landen. De tarieven liggen in andere landen tussen de 30% tot 80% lager dan in Nederland. In Frankrijk en Duitsland worden de kosten van verschillende laboratoriumonderzoeken niet altijd doorbelast aan de importerende bedrijven. Ook hier moet worden opgemerkt dat in Nederland in principe directe kostenverrekening plaatsvindt met het verladend bedrijfsleven. In de andere landen worden de kosten van inspectie en laboratoriumonderzoek (deels) ook via andere bronnen verrekend (bijvoorbeeld via een generieke sectorheffing). Deze kosten worden daarmee niet (zichtbaar) in rekening gebracht bij individuele verladers maar komen daarmee (indirect) ook voor rekening van bedrijven die zelf niet importeren. De tarieven die voor een individueel laboratoriumonderzoek direct in rekening worden gebracht liggen daardoor lager zodat ook om die reden de «lastenbeleving» in Nederland hoger is dan in omliggende landen. Bovendien moet worden opgemerkt dat in België de prijs voor laboratoriumonderzoek afhankelijk is van individuele afspraken tussen een bedrijf en een laboratorium, waardoor de tarieven in werkelijkheid hoger of lager kunnen uitvallen dan is aangegeven in het rapport.
- Om naast de hoogte van de tarieven ook de kwaliteit van de dienstverlening van verschillende autoriteiten mee te wegen in het onderzoek zijn de standaard en extra openingstijden voor veterinaire en fytosanitaire controles in de zee- en luchthavens in de verschillende landen in kaart gebracht. De standaard beschikbaarheid van de Nederlandse autoriteiten om veterinaire en fytosanitaire inspecties uit te voeren is vergelijkbaar met of ruimer dan in de omliggende landen. Daarnaast kan de inspectie in Nederland relatief vaak plaatsvinden op locatie, bij Border Inspection Points (BIP's), die gevestigd zijn bij logistieke dienstverleners (veterinair) of de importeurs zelf (fytosanitair).

Als we kijken naar de totale havenaanloop- en doorvoerkosten en die vergelijken met de kosten in de ons omliggende landen, dan blijken de Nederlandse zeehavens en luchthavens op de onderzochte goederenstromen niet uit de pas te lopen. Waar Nederland op het terrein van de inspectietarieven door de gekozen systematiek meer direct doorberekent aan het bedrijfsleven, wordt dat blijkens de onderzoeksresultaten gecompenseerd door lagere logistieke kosten elders in de logistieke keten. Anderzijds worden in omliggende landen de toezicht- en inspectiekosten niet volledig doorberekend in de tarieven maar via generieke sectorheffingen over meer bedrijven verdeeld, waardoor deze lager zijn. Deze heffingen worden niet in rekening gebracht bij Nederlandse ondernemingen die via buitenlandse havens importeren. Dit draagt bij aan een lagere «lastenbeleving».

De vraag of als gevolg van verschillen in inspectie- en toezichtkosten ladingstromen worden verlegd is niet onderzocht. Desalniettemin geven de onderzoeksresultaten in hun samenhang bezien op dit moment geen blijk van negatieve gevolgen van de Nederlandse systematiek voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven.

Reactie en vervolg

Het kabinet hecht groot belang aan de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven en een level playing field met omliggende landen. Aan de andere kant hechten we ook belang aan een gezonde lastendruk, waarbij de kosten die de overheid maakt, waar mogelijk, bij de veroorzaker worden gelegd. Beide principes komen in het voorliggende vraagstuk samen en daarin moet een goede balans worden gevonden.

Het onderzoek heeft voor het eerst inzicht gegeven in de verschillen tussen tarieven en doorberekeningssystematieken in zowel zee- als luchthavens in Noordwest Europa². De onderzoekers hebben daarbij niet alle informatie in het buitenland boven water kunnen krijgen. Het onderzoek bevestigt dat de Nederlandse directe doorberekeningssystematiek over het algemeen tot hogere directe tarieven leidt dan in omliggende landen. Daar staat tegenover dat in omliggende landen, zoals in België, de kosten van inspectie en toezicht (deels) ook via generieke sectorheffingen in rekening worden gebracht, welke kosten in dit onderzoek buiten beeld zijn gebleven.

In dit onderzoek is als kwalitatief element ook de beschikbaarheid van het toezicht in beeld gebracht. Daar presteren de Nederlandse inspectie-diensten vergelijkbaar met of ruimer dan de omringende landen. Daarnaast kan de inspectie in Nederland relatief vaak plaatsvinden op locatie bij logistieke dienstverleners of de importeurs zelf, waarmee Nederland zich positief onderscheidt van het buitenland.

Dit onderzoek laat niet zien of als gevolg van de hogere inspectie- en laboratoriumtarieven in Nederland lading verschuift naar de ons omliggende landen. Dat is niet alleen afhankelijk van de onderzochte logistieke kosten, inspectietarieven en beschikbaarheid van het toezicht, maar ook van tal van andere factoren. Voor versstromen is een snelle afhandeling en doorvoer van de goederen van groot belang voor de waarde van de lading, waardoor de toezichtkosten minder snel doorslaggevend zullen zijn dan bij andere goederen. Importeurs zullen versproducten om die reden liefst bij de eerste haven van aanloop van boord willen halen. Ook de snelheid in de gehele logistieke keten in de (lucht-)haven is daarbij in hoge mate bepalend. Op die aspecten hebben de logistieke partners, douane en toezichthouders in Nederland over het algemeen een uitstekende reputatie. Zo scoort Nederland al jaren goed in de «Logistics Performance Index» van de Wereldbank op het onderdeel «Efficiency of the clearance process (i.e., speed, simplicity and predictability of formalities) by border control agencies, including customs». Bij de laatste meting stond Nederland wereldwijd op de vierde plek (na Noorwegen, Duitsland en Singapore en voor het VK (nr 5), Luxemburg (nr 10) en België (nr 11)).

Samenvattend geeft het onderzoek geen aanleiding om het bestaande beleid ten aanzien van de doorberekening van inspectietarieven, zoals neergelegd in het kabinetsstandpunt «Maat houden 2014», te herzien. De onderzoeksresultaten geven geen aanleiding te veronderstellen dat als gevolg van inspectie- en toezichttarieven structurele verschuiving van ladingstromen plaatsvindt, evenmin blijkt dat uit andere ons beschikbare gegevens. Waar uitwijk wel plaatsvindt betreft dat incidentele verschuivingen om uiteenlopende redenen die zowel van als naar Nederland plaatsvinden.

Via het programma «Goed geregeld» werkt het kabinet aan het terugdringen van de merkbare regeldruk voor bedrijven. Daarbij is in de logistieke sector een zogenoemde maatwerkenpak gestart, waarin gezocht wordt naar sectorspecifieke oplossingen voor knelpunten in de wet- en regelgeving. Ook in deze maatwerkenpak is door het bedrijfsleven de hoogte van de tarieven van het toezicht op de importen als aandachtspunt benoemd. Recent is de actieagenda Maatwerkenpak Regeldruk-Logistiek aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstuk

² Wel is een eerder onderzoek beschikbaar dat alleen betrekking heeft op de luchthavens: European Air Cargo Benchmark for veterinary & plant health inspections and security measures 2006, Districon 2007.

29 362, nr. 240). Hierin zijn acties opgenomen om te inventariseren wat de mogelijkheden zijn binnen de huidige wetgeving voor een zo maximaal mogelijk geharmoniseerde opbouw van de tarieven. Het kabinetsstandpunt Maathouden 2014 en het per 19 december 2013 gewijzigde NVWA retributiebeleid zijn hierbij leidend.

Inmiddels is dat traject gestart. De uitkomsten van onderliggend onderzoek worden daarbij betrokken.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus