

# Invoer en uitvoer: tussen douane- en levensmiddelenrecht

*M. van Tuijl, F. Taptik Salman en L. Kirch*<sup>1</sup>

**Hoewel het levensmiddelenrecht en het douanerecht twee afzonderlijke disciplines zijn, spelen douaneaspecten in veel opzichten een rol in het levensmiddelenrecht. Douanerechtelijke begrippen kunnen van belang zijn bij het bepalen wanneer levensmiddelen dienen te voldoen aan de Europese levensmiddelenwetgeving, of wanneer een exploitant van een levensmiddelenbedrijf een verplichting heeft om een mogelijk onveilig levensmiddel te melden bij de bevoegde autoriteit. Dit artikel gaat in op de rol van het douanerecht bij de uitleg van het levensmiddelenrecht en de dilemma's die in dat kader ontstaan.**

## 1. Inleiding

Van specerijen die in de Gouden Eeuw vanuit Azië werden aangevoerd, tot schepen die tegenwoordig duizenden tonnen aan agri-commodities lossen in Rotterdam; de internationale handel in levensmiddelen uit verre landen is van alle tijden. Geïmporteerde ingrediënten en levensmiddelen maken een substantieel deel uit van het aanbod in de supermarkt. Het levensmiddelenrecht van de Europese Unie bepaalt de standaarden waaraan levensmiddelen binnen de 'EU' of 'Unie' moeten voldoen. Die standaarden gelden ook voor geïmporteerde levensmiddelen. Het douanerecht bepaalt hoe goederen uit derde landen kunnen worden ingevoerd en aan welke maatregelen zij bij invoer onderworpen zijn. In dit artikel gaan wij in op de punten waar de beide terreinen elkaar raken en waar dat in sommige gevallen voor complicaties zorgt.

In de praktijk van de afgelopen jaren hebben zich diverse gevallen voorgedaan waarbij de relatie tussen het douanerecht en het levensmiddelenrecht op de voorgrond trad. Zo werd na de zomer van 2020 ethyleenoxide aangetroffen in diverse geïmporteerde levensmiddelen, aanvankelijk in sesamzaad, later ook in tal van andere producten. Deze kwestie heeft de nodige hoofdbrekers opgeleverd voor de importeurs van deze producten. Een van de vragen die opkwam was of sesamzaad met een naar EU maatstaven te hoog gehalte aan ethyleenoxide mocht worden (weder)uitgevoerd naar het land van oorsprong of naar derde landen waar hogere toegestane limieten in de regelgeving zijn opgenomen. In bredere zin speelt ook de vraag of het toezicht en de handhaving naar

het EU en nationale levensmiddelenrecht voor transitogoederen<sup>2</sup> op dezelfde wijze werkt als voor Uniegoederen. Dan wel dat voor transitogoederen de betreffende voorschriften niet, of slechts gedeeltelijk, gelden. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit ('NVWA') en de douane werken intensief samen rond de invoer van levensmiddelen. Wij zullen hierna de samenhang tussen beide disciplines bespreken aan de hand van de relevante voorschriften en enkele praktijkvoorbeelden.

Met de hoofdlijnen van het levensmiddelenrecht mogen wij de lezer van dit tijdschrift wel bekend veronderstellen, maar voor douaneregeling geldt dat wellicht in mindere mate. Voor een goed overzicht zullen wij hierna eerst de systematiek van het douanerecht en de samenwerking tussen NVWA en douane kort toelichten.

## 2. Douaneregeling

Het douanegebied van de Unie beslaat het grondgebied<sup>3</sup> van de 27 lidstaten<sup>4</sup> dat in douaneverband als één territorium wordt beschouwd. De Unie is ingevolge artikel 28 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ('VwEU') "een douane-unie welke zich uitstrekt over het gehele goederenverkeer en welke zowel het verbod medebrengt van in- en uitvoerrechten en van alle heffingen van gelijke werking in het verkeer tussen de lidstaten onderling als de invoering van een gemeenschappelijk douanetarief voor hun betrekkingen met derde landen".

- Goederen die niet voor het vrije verkeer van de Unie zijn aangegeven en die onder douanetoezicht op het grondgebied van Unie opgeslagen zijn of worden vervoerd. Dergelijke goederen kunnen alsnog in de Unie worden ingevoerd, maar ook worden wederuitgevoerd naar een derde land.
- Dit omvat ook de territoriale wateren, de binnenwateren en het luchtruim van de lidstaten.
- Monaco is geen lid van de EU, maar behoort wel tot het douanegebied van de EU.

1. Marijn van Tuijl, Ferah Taptik Salman en Laura Kirch zijn advocaat bij Ploum te Rotterdam.

## 2.1. Douanetaken

Evenals het levensmiddelenrecht is het douanerecht vrijwel geheel gebaseerd op Unierecht waarbij het toezicht en de handhaving nationaal, op het niveau van de lidstaten, is georganiseerd. De douane is de belangrijkste toezichthouder ten aanzien van goederen die de EU binnenkomen of uitgaan. De inspecteurs van de douane hebben als opdracht toezicht te houden op de naleving van de regels die gelden voor het internationale handelsverkeer van en naar de Unie. Hiermee dragen zij bij aan eerlijke en open handel, de uitvoering van de externe aspecten van de interne markt, van het gemeenschappelijk handelsbeleid van de Unie en de algemene veiligheid van de toeleveringsketen. Hiertoe dienen de douaneautoriteiten maatregelen vast te stellen die met name strekken tot bescherming van de financiële belangen van de Unie en haar lidstaten, de bescherming van de Unie tegen oneerlijke en illegale handel en de ondersteuning van de legale handel, het garanderen van de veiligheid van de Unie en haar ingezetenen en van de bescherming van het milieu – in voorkomend geval in nauwe samenwerking van de douane met andere autoriteiten (zoals de NVWA) – en het handhaven van een billijk evenwicht tussen de douanecontroles en de facilitering van de legale handel.<sup>5</sup>

Uit het voorgaande volgt dat de taken van de douane als toezichthouder sterk uiteenlopen. De douane fungeert in feite als ‘grenspolitie’ en heeft in dat kader opsporingstaken en bevoegdheden, zoals het onderscheppen van illegale goederen en het tegengaan van mensensmokkel of het witwassen van crimineel geld. Daarnaast heeft de douane ook fiscale taken, zoals het controleren en verifiëren van de oorsprong, classificatie en douanewaarde van de goederen voor het kunnen vaststellen van het toepasselijke tarief aan douanerechten, antidumpingrecht en/of accijns.

Voorts heeft de douane een uitgebreid pakket aan niet-fiscale taken op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu, ook wel ‘VGEM’ genoemd. De douane heeft in dit kader doorgaans een signalerende taak en werkt samen met de bevoegde autoriteiten voor de uitvoering van controles ten aanzien van binnenkomende goederen op het vlak van bijvoorbeeld namaakbestrijding, productveiligheid of bepaalde producteisen of verboden en beperkingen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan signalering door de douane van bepaalde planten (delen) of veterinaire goederen die in verband met het voorkomen en verspreiding van besmettelijke dierziekten of het uitsterven van bepaalde plantensoorten onderworpen zijn aan een controle op grond van wet- en regelgeving, waarvan de uitvoering van de controles berust bij de NVWA. De douane controleert tevens aan de hand van een documentencontrole de authenticiteit van de verstrekte documenten of de aan- of afwezigheid van wettelijk verplichte documenten (zoals een gezondheidscertificaat en/of

het analyserapport van bemonstering), overeenkomstig de door de NVWA daartoe gegeven (werk)instructies.

## 2.2. Wetgeving

De douanewetgeving is hoofdzakelijk opgenomen in het Douanewetboek van de Unie<sup>6</sup> (‘DWU’) en de nadere uitwerking hiervan in de Gedelegeerde Verordening (‘GVo. DWU’)<sup>7</sup> en de UitvoeringsVerordening (‘UVo. DWU’)<sup>8</sup>. Voorts bevat de Algemene douanewet (‘Adw’) de nationale uitvoeringsbepalingen van het DWU, alsmede onderwerpen die niet of niet uitputtend in Uniewetgeving zijn geregeld. Voor het toezicht op de naleving en de handhaving van deze douanewetgeving beschikt de douane over de bevoegdheid tot het nemen van alle vereiste controlemaatregelen<sup>9</sup>. De bevoegdheden van de douane zijn voor Nederland nader uitgewerkt in paragraaf 1.2.4 van de Adw.

## 2.3. Douaneformaliteiten voorafgaand aan binnenkomst in de EU

Voor het kunnen binnenbrengen van goederen afkomstig van buiten de EU (uit ‘derde landen’) dienen in een vaste volgorde diverse formaliteiten te worden vervuld. Deze formaliteiten kunnen inhoudelijk enigszins verschillen naar gelang de gekozen vervoersmodaliteit (vervoer over land, over zee of door de lucht). Een deel van deze formaliteiten dient te worden voltooid voordat de goederen fysiek het Europees grondgebied hebben bereikt. In dit voorstadium zijn (nog) geen invoerrechten of andere heffingen verschuldigd.

### 2.3.1. Binnenbrengen in de EU

De eerste stap betreft de aanmelding van de zending bij het douanekantoor van het land van eerste binnenkomst door middel van een ‘summiere aangifte bij binnenbrengen’.<sup>10</sup> De summiere aangifte bij binnenbrengen wordt in artikel 5 lid 9 DWU gedefini-

5. Artikel 3 van Verordening (EU) nr. 952/2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie.

6. Verordening (EU) nr. 952/2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie.  
 7. Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2446 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 952/2013 met nadere regels betreffende een aantal bepalingen van het douanewetboek van de Unie.  
 8. Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2447 van de Commissie van 24 november 2015 houdende nadere uitvoeringsvoorschriften voor enkele bepalingen van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie.  
 9. Artikel 46 lid 1 DWU.  
 10. Artikel 127 DWU. De douaneautoriteiten kunnen toestaan dat de summiere aangifte bij binnenkomst wordt ingediend bij een ander douanekantoor, mits dit kantoor de benodigde gegevens onmiddellijk elektronisch doorgeeft aan of ter beschikking stelt aan het douanekantoor van eerste binnenkomst.

eerd als "de handeling waarbij een persoon de douaneautoriteiten in de voorgeschreven vorm en op de voorgeschreven wijze, en binnen een specifieke termijn, meedeelt dat goederen het douanegebied van de Unie zullen binnenkomen". Dit is in feite een vooraankondiging van het binnenkomen van goederen in de EU.

Deze aangifte dient in beginsel te worden gedaan door de persoon die de goederen in de EU binnenbrengt, maar kan ook worden gedaan door de persoon die de aansprakelijkheid voor het vervoer in de EU heeft aanvaard, of de persoon in wiens naam de personen die binnenbrengen of vervoeren, handelen. Hierbij valt de denken aan de vervoerder, de importeur of de ontvanger van de goederen, of een vertegenwoordiger van een van hen, zoals een douane-expediteur. De inhoud van de summier aangifte omvat onder andere gegevens voor de identificatie van de binnenkomende goederen, waaronder een voldoende nauwkeurige omschrijving van de goederen. Voorts geldt dat deze aangifte binnen een bepaalde termijn dient te worden ingediend bij het douanekantoor van eerste binnenkomst in de EU, welke termijn afhankelijk is van de vervoersmodaliteit waarmee goederen de Unie binnenkomen. Deze vooraankondiging door middel van een summier aangifte bij binnenbrengen biedt de douane de mogelijkheid om een eerste risicoanalyse uit te voeren ten aanzien van de goederen die zullen binnenkomen en zendingen te selecteren die fysiek zullen worden gecontroleerd.

## 2.4. Douaneformaliteiten vanaf binnenkomst in de EU

### 2.4.1. Aanbrengen bij de douane

Vanaf het passeren van de buitengrens van de EU dienen de goederen onmiddellijk bij het aangewezen douanekantoor te worden gemeld.<sup>11</sup> Dit wordt ook wel het 'aanbrengen' van de goederen genoemd. De goederen zijn vanaf het passeren van de buitengrens van de EU van rechtswege aan douanetoezicht onderworpen en mogen daaraan niet worden onttrokken totdat de douanestatus is vastgesteld (Uniegoederen of niet-Uniegoederen). Dat betekent dat deze goederen niet mogen worden weggevoerd of verplaatst van de plaats waar zij zijn aangebracht, tenzij de daarvoor toepasselijke douaneprocedures worden gevolgd. De duur van het douanetoezicht is afhankelijk van de douanestatus van de goederen. Indien wordt vastgesteld dat de goederen de douanestatus Uniegoederen hebben, dan vervalt daarmee het douanetoezicht (bijvoorbeeld in het geval van terugkerende Uniegoederen). Indien wordt vastgesteld dat het niet-Uniegoederen betreft, dan vervalt het douanetoezicht pas als de goederen in het vrije verkeer zijn gebracht, zijn wederuitgevoerd of worden vernietigd.<sup>12</sup>

### 2.4.2. Tijdelijke opslag van goederen

Voor niet-Uniegoederen geldt dat deze goederen zich vanaf het moment van aanbrengen in tijdelijke opslag bevinden.<sup>13</sup> Deze goederen worden onder douanetoezicht opgeslagen en moeten voorts, binnen 90 dagen na opslag, ofwel onder een zogenaamde douaneregeling worden geplaatst, ofwel worden wederuitgevoerd naar een land buiten de EU. Dit gebeurt in een ruimte voor tijdelijke opslag ('RTO'). Dat is een terrein, gebouw of ruimte waarvan de exploitant over een RTO-douanevergunning beschikt. De RTO vormt in feite het voorportaal van de EU.

In dat kader dient voor aangebrachte niet-Uniegoederen een aangifte tot tijdelijke opslag te worden gedaan.<sup>14</sup> Deze aangifte tot tijdelijke opslag kan worden ingediend door de persoon die de goederen in het douanegebied van de EU heeft gebracht, de persoon in wiens naam of voor wiens rekening degene handelt die de goederen in het douanegebied van de EU heeft gebracht, de persoon die aansprakelijk is voor het vervoer van de goederen na het binnenbrengen in het douanegebied van de EU, door de houder van een vergunning voor het beheer van een opslagruimte of eenieder die de goederen onmiddellijk onder een douaneregeling plaatst.<sup>15</sup>

Deze opslag vindt meestal plaats op de locatie waar de goederen fysiek het grondgebied van de EU binnenkomen, op het terrein van haventerminals of in andere ruimten (zoals terreinen of gebouwen) van opslag- of stuwadoorsbedrijven die over een geldige RTO-vergunning beschikken. De vergunninghouder van een RTO is, naast de douane, als enige bevoegd om deze opslagruimten te betreden en dient bovendien te voldoen aan diverse wettelijke voorschriften. Zo dient de vergunninghouder onder meer in het douanegebied van de EU te zijn gevestigd, zekerheid te stellen en een deugdelijke administratie te voeren.

Ook voor goederen in tijdelijke opslag geldt uiteraard dat deze niet mogen worden onttrokken aan het douanetoezicht (lees: worden weggevoerd of verplaatst naar een andere locatie zonder de daarvoor bedoelde douaneprocedures te volgen).

De tijdelijke opslag van deze goederen eindigt op het moment dat de goederen onder een douaneregeling worden geplaatst, of worden wederuitgevoerd. Indien deze niet-Uniegoederen niet binnen de 90 dagen-termijn onder een douaneregeling worden geplaatst, of worden wederuitgevoerd, is de douane bevoegd om maatregelen te nemen, zoals het opleggen van een bestuurlijke boete<sup>16</sup> of de verkoop of vernietiging van de goederen te gelasten. Bovendien

11. Artikel 139 DWU.

12. Artikel 134 DWU.

13. Artikel 5 lid 17 DWU jo. Artikel 144 DWU.

14. Artikel 145 DWU.

15. Artikel 145 lid 3 DWU jo. Artikel 139 lid 1 en 3 DWU.

16. Artikel 9:1 Adw.

zal dan een douaneschuld<sup>17</sup> ontstaan vanwege de niet-tijdige beëindiging van de regeling tijdelijke opslag.<sup>18</sup>

## 2.5. Plaatsing onder een douaneregeling

Door het plaatsen van de goederen onder een douaneregeling begint een nieuwe fase van het douanetoezicht. Het plaatsen van goederen onder een douaneregeling betekent dat de aangever aan de douane mededeelt dat het douanetoezicht in een bepaalde vorm wordt voortgezet (bijvoorbeeld: douanevervoer binnen de Unie, opslag in een douane-entrepot, wederuitvoer of een andere bijzondere regeling<sup>19</sup>), dan wel dat de goederen bestemd zijn voor het vrije verkeer van de Unie (in welk geval een invoeraangifte, volgens de terminologie van het DWU een aangifte 'in het vrije verkeer brengen', wordt gedaan). Voor alle goederen die bestemd zijn om onder een douaneregeling te worden geplaatst, geldt dat een douaneaangifte<sup>20</sup> tot plaatsing onder de betreffende regeling moet worden gedaan.<sup>21</sup>

Hierna vindt de verificatie van de douaneaangifte plaats.<sup>22</sup> De douane is in dat kader bevoegd om onderzoek te doen naar de aangifte zelf, naar de aangeleverde documenten en naar bewijsstukken (bijvoorbeeld facturen en oorsprongsbewijzen), maar ook naar de goederen zelf, bijvoorbeeld door het nemen van monsters en het analyseren van de resultaten (dat geschiedt op kosten van de aangever tegen vastgestelde tarieven).

Na beëindiging van de verificatie worden de goederen 'vrijgegeven'.<sup>23</sup> Dat wil zeggen de 'terbeschikkingstelling' van de goederen door de douane voor de doeleinden die zijn voorzien in de douaneregeling waaronder de goederen zijn geplaatst.<sup>24</sup>

### 2.5.1. In het vrije verkeer brengen

De douaneregeling 'in het vrije verkeer brengen' houdt ingevolge artikel 201 lid 1 DWU in het plaatsen onder deze regeling van niet-Uniegoederen die bestemd zijn om op de markt van de Unie te worden gebracht, of bestemd zijn voor particulier gebruik of consumptie binnen het douanegebied van de Unie. Ingevolge artikel 201 lid 2 DWU resulteert 'in het vrije verkeer brengen' ook in:

- a. de inning van verschuldigde invoerrechten;
- b. de inning, voor zover van toepassing, van andere heffingen, overeenkomstig de relevante voorschriften met betrekking tot de inning van deze heffingen;
- c. de toepassing van handelspolitieke maatregelen en verboden en beperkingen voor zover deze niet in een eerder stadium moeten worden toegepast; en
- d. de vervulling van de andere formaliteiten voor de invoer van de goederen.

Indien niet-Uniegoederen worden aangegeven voor de douaneregeling 'in het vrije verkeer brengen', dan krijgen deze goederen na vrijgave de status Uniegoed en zijn deze niet langer onderworpen aan douanetoezicht. Zoals reeds toegelicht dient voor het in het vrije verkeer brengen van de goederen douaneaangifte te worden gedaan. Op het moment van aanvaarding van deze invoeraangifte door de douane kan een douaneschuld ontstaan in verband met de verschuldigdheid van invoer- of uitvoerrechten.

Dit is nog niet het geval ten aanzien van niet-Uniegoederen die worden aangegeven voor een bijzondere regeling. Deze goederen blijven onder douanetoezicht totdat de bijzondere regeling is beëindigd, na afloop waarvan uiteraard eventueel wel een douaneschuld kan ontstaan. Dit gebeurt meestal door een aangifte 'in het vrije verkeer brengen'. Maar een douaneschuld kan ook ontstaan door onttrekking aan het douanetoezicht of het niet voldoen aan de voorwaarden van een douanevergunning.

### 2.5.2. Bijzondere regeling: douanevervoer

Een van de bijzondere douaneregelingen betreft de regeling douanevervoer. Daarvan zijn twee verschillende vormen te onderscheiden.

De eerste vorm van douanevervoer betreft extern douanevervoer. Dat is het overbrengen van niet-Uniegoederen van een plaats van binnenkomst naar

17. Artikel 5 lid 18 definieert douaneschuld als: "de verplichting van een persoon tot betaling van het bedrag aan invoer- of uitvoerrechten dat uit hoofde van de geldende douanewetgeving verschuldigd is". De douaneschuld is het bedrag dat verschuldigd is wanneer niet wordt voldaan aan een van de verplichtingen ten aanzien van – in dit geval – tijdelijke opslag. Op dat moment ontstaat de verplichting tot het betalen van het bedrag aan in- of uitvoerrechten.

18. Artikel 147 lid 3, letter b, in combinatie met artikel 149 DWU, artikel 79 DWU.

19. Artikel 5 lid 16 DWU maakt onderscheid tussen drie soorten douaneregelingen: in het vrije verkeer brengen, uitvoer en de zogenaamde bijzondere regelingen. Ingevolge artikel 210 DWU kunnen goederen onder een van de volgende bijzondere regelingen worden geplaatst: douanevervoer (inhoudende extern en intern douanevervoer), opslag (inhoudende douane-entrepot en vrije zones), specifieke bestemming (inhoudende tijdelijke invoer en bijzondere bestemming), en veredeling (inhoudende actieve en passieve veredeling). Onder het Communautair Douanewetboek ('CDW'), de voorganger van het DWU, werden deze bijzondere regelingen ook wel 'schorsingsregelingen' genoemd.

20. Ingevolge artikel 5 lid 12 DWU wordt een douaneaangifte gedefinieerd als "de handeling waarbij een persoon in de voorgeschreven vorm en op de voorgeschreven wijze het voornemen kenbaar maakt om goederen onder een bepaalde douaneregeling te plaatsen, in voorkomend geval met opgave van eventuele specifieke procedures die moeten worden toegepast".

21. Artikel 158 DWU.

22. Artikel 188 DWU.

23. Artikel 194 DWU.

24. Artikel 5 lid 26 DWU.

een andere plaats binnen dezelfde lidstaat of naar een andere lidstaat om deze goederen daar in het vrije verkeer te brengen, onder een bijzondere regeling te plaatsen of weer uit te voeren naar een land buiten de EU.<sup>25</sup> Dit betreft aldus het vervoer van niet-Uniegoederen onder toezicht van de douane, zonder dat zij worden onderworpen aan, dus met schorsing van de betalingsplicht terzake, invoerrechten of andere heffingen. Hiervoor dient een aangifte – ook wel ‘T1-aangifte’ genoemd – te worden gedaan bij de douane door de zogenaamde ‘houder van de regeling’. Via deze aangifte kan de douane toezicht uitoefenen op deze goederen door in feite deze goederen te ‘volgen’ naar de aangegeven bestemming.

De houder van deze regeling is voorts verantwoordelijk voor het binnen de gestelde termijn aanbrenge van deze goederen bij het douanekantoor van bestemming zoals opgenomen in de T1-aangifte. Volgens informeert het kantoor van bestemming het kantoor van vertrek, waarna het kantoor van vertrek vaststelt dat deze bijzondere regeling douanevervoer naar behoren is beëindigd: de ‘zuivering’ van de bijzondere regeling douanevervoer.

Daarnaast zijn in dat kader ook andere voorschriften van toepassing, zoals de verzegeling van het vervoermiddel door het douanekantoor van vertrek ter identificatie van de zending, evenals het stellen van zekerheid ten gunste van de douane. Met deze maatregelen oefent de douane ‘indirect toezicht’ uit op de overbrenging van goederen binnen de Unie. De ontrekking van de goederen aan het douanetoezicht, en daarmee niet nakomen van de verplichtingen van de bijzondere regeling ‘douanevervoer’, leidt tot het ontstaan van een douaneschuld.

Een tweede vorm van douanevervoer betreft intern douanevervoer, zijnde vervoer onder douanetoezicht van goederen die in beginsel binnen de Unie in het vrije verkeer zijn.<sup>26</sup> Hier geldt dat ten aanzien van goederen die reeds in de EU in het vrije verkeer zijn, geen vervoer onder douanetoezicht is vereist. De regeling intern douanevervoer kan echter vereist zijn om bijvoorbeeld de status van Uniegoed te behouden in geval van vervoer van EU-goederen van een lidstaat naar een andere lidstaat via een derde land (zoals in het geval van wegvervoer van Uniegoederen via Zwitserland).

### 2.5.3. *Bijzondere regeling: douane-entrepot*

De bijzondere douaneregeling douane-entrepot betreft - evenals de hiervoor besproken regeling douanevervoer - een regeling om goederen onder schorsing van de verschuldigdheid tot betaling van invoerrechten te kunnen houden. Onder deze regeling kunnen goederen onder toezicht van de douane worden opgeslagen in een door de douane goedgekeurde ruimte of andere locatie (‘douane-entrepot’).<sup>27</sup>

Dit betreft niet-Uniegoederen die zich (nog) niet in het vrije verkeer van de Unie bevinden, mogelijk bestemd zijn voor wederuitvoer naar een land buiten de EU, of waarvan de plaats van bestemming ligt in een andere lidstaat om daar in het vrije verkeer te worden gebracht, dan wel onder een andere douaneregeling te worden geplaatst. Echter, anders dan voor de regeling douanevervoer, geldt er geen termijn waarbinnen deze bijzondere regeling ‘gezuiverd’ dient te worden en kunnen de goederen derhalve voor onbepaalde tijd onder de regeling van douane-entrepot verblijven.

## 2.6. Samenwerking en taakverdeling tussen de douane en de NVWA

Zoals reeds opgemerkt, heeft de douane naast haar fiscale taken en bevoegdheden ook een uitgebreid pakket aan niet-fiscale taken en bevoegdheden op het gebied van VGEM. In het kader van de uitvoering van haar taken en bevoegdheden op het gebied van VGEM maakt de douane samen met andere toezichthouders afspraken over de samenwerking en taakverdeling. Hierbij valt te denken aan een samenwerking tussen de douane en de NVWA op het gebied van productveiligheid en voedselveiligheid, de Inspectie Leefomgeving en Transport op het gebied van milieutaken gerelateerd aan bijvoorbeeld afvalstoffen en (milieu)gevaarlijke stoffen en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd op het gebied van de invoer van geneesmiddelen.

Dergelijke afspraken over de samenwerking en taakverdeling tussen het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (‘LNV’) en het Ministerie van Financiën bij de uitvoering van wettelijke taken op het beleidsterrein van LNV door de douane en de verschillende toezichthouders zijn vastgesteld in convenanten. Een tweetal convenanten is relevant voor de invoer van levensmiddelen: het convenant met LNV en het convenant met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (‘VWS’).<sup>28</sup> Wij zullen hierna de volgende drie bijlagen bij de Convenanten kort bespreken omdat deze bij uitstek betrekking hebben op de invoer van levensmiddelen: de bijlage biologische producten, de bijlage veterinaire en de bijlage niet-dierlijke levensmiddelen.

### 2.6.1. *Bijlage: Biologische producten*

Op het gebied van levensmiddelen is LNV hoofzakelijk verantwoordelijk voor beleid, uitvoering en handhaving van de biologische wetgeving. LNV heeft een aantal handhavingstaken overgedragen aan de douane, die zijn opgenomen in bijlage 3 bij

25. Artikel 226 DWU.

26. Artikel 227 DWU.

27. Artikel 240 DWU.

28. De NVWA is zelf geen bestuursorgaan, zij opereert in mandaat van deze beide ministeries.

het Convenant inzake de samenwerking tussen LNV en het Ministerie van Financiën.<sup>29</sup>

In deze bijlage bij het Convenant wordt de samenwerking tussen LNV, de controleautoriteit stichting Skal Biocontrole ('Skal') en de douane op het gebied van biologische producten geregeld. Hoewel de NVWA ook op het gebied van voedselveiligheid van biologische levensmiddelen de bevoegde toezicht-houder is, is Skal de bevoegde autoriteit op het gebied van controle op de biologische kwaliteit van deze categorie levensmiddelen.<sup>30</sup> Skal houdt onder meer toezicht op de certificering van bedrijven met biologische activiteiten<sup>31</sup> en het gebruik van het predicaat 'biologisch' of 'ecologisch' ten aanzien van levensmiddelen.

De samenwerking tussen LNV, Skal en de douane ziet specifiek op controle en toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving<sup>32</sup> ten aanzien van producten die uit derde landen de EU binnenkomen, zoals eisen aan de productie en etikettering, en bestemd zijn om (uiteindelijk) in het vrije verkeer van de EU te worden gebracht als 'biologische producten'.

Voor wat betreft de taakverdeling en de uitvoering hiervan wordt in bijlage 3 bij het Convenant eveneens verwezen naar het Handboek VGEM (onderdeel 20.01.00). De taken en bevoegdheden van de douane op het gebied van biologische levensmiddelen die zijn vastgesteld in bijlage 3 bij het Convenant en het Handboek VGEM betreffen onder meer het volgende: het verrichten van document- en overeenstemmingscontroles<sup>33</sup>, toezicht houden op de naleving van regels voor biologische producten die worden aangegeven voor de douaneregeling in het vrije verkeer brengen en de bijzondere regelingen douane-entrepot of actieve veredeling (een bijzondere douaneregeling voor de behandeling van producten onder douanetoezicht<sup>34</sup>) en het informeren en delen van bevindingen met LNV en Skal ten behoeve van risicovinding en risicoanalyse.

## 2.6.2. Bijlage: Veterinair

Op het gebied van levende dieren en producten van dierlijke oorsprong is eveneens LNV verantwoordelijk voor beleid, uitvoering en handhaving van de veterinaire wetgeving.

De Minister van LNV heeft een aantal handhavingstaken overgedragen aan de douane, die onder meer zijn opgenomen in bijlage 7 (veterinaire controles) bij het Convenant inzake de samenwerking tussen LNV en het Ministerie van Financiën.<sup>35</sup>

Het doel van de samenwerking tussen LNV en de douane ziet op het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving<sup>36</sup> ten aanzien van het verrichten van veterinaire controles op levende dieren en producten van dierlijke oorsprong bij het binnenbrengen in de EU, om de 'insleep' van dierziekten op het grondgebied van de EU te voorkomen en om producten van dierlijke oorsprong die schadelijk kunnen zijn voor de gezondheid van de inwoners van de EU te weren.

De voornoemde veterinaire controles op levende dieren en producten van dierlijke oorsprong bij binnenbrengen in de EU bestaat uit een zogenaamde DOM-controle, zijnde een documentencontrole (D-controle), een overeenstemmingscontrole (O-controle) en een materiële controle (M-controle). De douane verricht in dit kader doorgaans enkel (al dan niet samen met de NVWA) de documentencontrole, waarna de NVWA de overeenstemmingscontrole en materiële controle uitvoert.

De door de douane uitgevoerde documentencontrole bestaat onder andere uit de controle op de authenticiteit van het gezondheidscertificaat of veterinair document. Hiertoe dient door de douane bijvoorbeeld te worden vastgesteld of het certificaat of veterinair document origineel is, is ondertekend en voorzien van een officieel stempel en is voorzien van een identificatienummer.

De taken van de douane in het kader van het toezicht op de naleving van de veterinaire wetgeving, zijn voorts in bijlage 7 bij het Convenant de volgende taken opgenomen: landelijke voorselectie van zendingen levende dieren en producten van dierlijke oorsprong ('veterinaire goederen'), selectie, in de summier aangifte binnen het proces binnenbrengen, van zendingen veterinaire goederen op basis van

29. Bijlage 3 bij het Convenant inzake de samenwerking tussen het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Ministerie van Financiën bij de uitvoering van wettelijke taken op het beleidsterrein van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit door de Douane. De samenwerking inzake biologische producten.

30. Artikel 15 en 16 van het Landbouwkwaliteitsbesluit 2007.

31. Bedrijven die biologische landbouwproducten en levensmiddelen produceren, verwerken, verpakken, importeren, verhandelen, exporteren of opslaan moeten door de stichting Skal gecertificeerd zijn.

32. Verordening (EU) 2018/848; Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/2123; Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/2124; Uitvoeringsverordening (EU) 2019/2130; Gedelegeerde Verordening (EU) 2021/2305; Gedelegeerde Verordening (EU) 2021/2306; Uitvoeringsverordening (EU) 2021/2307; Verordening (EU) 2017/625; Douanewetboek van de Unie (Verordening (EU) nr. 952/2013), Adw; Landbouwkwaliteitswet; Landbouwkwaliteitsbesluit 2007; Landbouwkwaliteitsregeling 2007.

33. Waaronder het controleren en verifiëren van het Controlecertificaat (COD) voor het in het vrije verkeer kunnen brengen van biologische producten.

34. Zoals verpakking, herverpakking of etikettering in verband met de aanduiding van de biologische productiemethode.

35. Bijlage 7 bij het Convenant inzake de samenwerking tussen het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Ministerie van Financiën bij de uitvoering van wettelijke taken op het beleidsterrein van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit door de Douane. De samenwerking inzake Veterinaire Controles.

36. Verordening (EU) 2017/625; Uitvoeringsverordening (EU) 2019/2130; Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/1602; Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/2122; Uitvoeringsverordening (EU) 2019/2007; Verordening (EU) 952/2013 (DWU); Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2447; Verordening (EU) 2016/429; Adw; Wet dieren; Besluit houders van dieren; Regeling houders van dieren; Besluit dierlijke producten; Regeling dierlijke producten; Besluit aanwijzing toezichthouders Wet dieren.

door de NVWA verstrekte selectiecriteria, documentencontrole op vooraanmelding en bijbehorende (veterinaire) documenten, toezicht houden op veterinaire goederen tot het moment dat zij veterinair zijn vrijgegeven of zijn wederuitgevoerd, toezicht op aangehouden en/of geweigerde veterinaire goederen die worden opgeslagen in afwachting van een nadere beslissing door de NVWA.

Zoals gezegd wordt de daaropvolgende overeenstemmingscontrole<sup>37</sup> en materiële controle<sup>38</sup> door de NVWA uitgevoerd. Na afronding van deze controles besluit de dierenarts of de betreffende veterinaire goederen kwalificeren als EU-waardige of als niet-EU-waardige goederen. Voor de douanebestemming 'in het vrije verkeer brengen' van de veterinaire goederen dient de dierenarts na afronding van de DOM-controle vast te stellen dat de goederen EU-waardig zijn en aldus kunnen worden toegelaten in de EU. Het is ook mogelijk om EU-waardige goederen, voordat zij in het vrije verkeer worden gebracht, onder de regeling douanevervoer of douane-entrepot te plaatsen. Niet-EU-waardige goederen hebben doorgaans de douanebestemming doorvoer, wederuitvoer of douane-entrepot en blijven derhalve onder toezicht van de douane en de NVWA.

### 2.6.3. Bijlage: Niet-dierlijke levensmiddelen

De taken en bevoegdheden van de douane op het gebied van levensmiddelen van niet-dierlijke oorsprong zijn vastgesteld in bijlage 3 bij het Convenant inzake de samenwerking tussen VWS en het Ministerie van Financiën.<sup>39</sup>

Het doel van de samenwerking tussen VWS, de NVWA en de douane ziet op toezicht om te voorkomen dat levensmiddelen van niet-dierlijke oorsprong op de Europese markt worden gebracht waarvan het vermoeden bestaat dat zij een ernstig en onmiddellijk gevaar opleveren voor de gezondheid van mens, dier of milieu.

Ook ten aanzien van niet-dierlijke levensmiddelen beperkt de douane zich tot het uitvoeren van documentencontroles.

## 3. De levensmiddelenwetgeving – invoer en uitvoer van levensmiddelen

Het voorgaande laat zien dat het douanerecht voor binnenkomende goederen een uitvoerig systeem kent. Dit systeem bestaat uit diverse stadia (beginnend met een summier aangifte bij binnenbrengen en eindigend met de aanvaarding van een aangifte voor het vrije verkeer) en opties (zoals wederuitvoer van niet-Uniegoederen), aan de hand waarvan de douane toezicht kan uitoefenen. Dit toezicht is niet alleen – maar wel in belangrijke mate – gericht op de inning van rechten bij invoer, maar ook op tal van VGEM-taken waarvoor de douane samenwerkt met andere toezichthouders.

Zoals hierna zal blijken, komen enkele begrippen uit het douanerecht terug in de levensmiddelenwetgeving. Wij zullen nu bespreken welke dat zijn en in welke zin zij gebruikt worden.

De toezichthouder op het gebied van voedselveiligheid, in Nederland de inspecteurs van de NVWA, is belast met de taak om toezicht te houden op de naleving van de EU-levensmiddelenwetgeving door exploitanten van levensmiddelenbedrijven en diervoederbedrijven.

Maar wat is nu de reikwijdte van deze bevoegdheid in relatie tot niet-Uniegoederen? En op welk moment zijn welke levensmiddelen nu onderworpen aan deze toezichthoudende en handhavende bevoegdheden? De materiële begrippen en regelgeving zijn te vinden in de Verordening (EG) nr. 178/2002 (de 'Algemene Levensmiddelenverordening' of 'ALV'). De toezichthoudende taken en bevoegdheden zijn op Europees niveau hoofdzakelijk neergelegd in de Verordening (EU) nr. 2017/625 (de 'Controleverordening').<sup>40</sup>

### 3.1. Binnenkomst en invoer van levensmiddelen

#### 3.1.1. Algemene Levensmiddelenverordening

Voor wat betreft de invoer van levensmiddelen bepaalt het levensmiddelenrecht het volgende.

Op grond van artikel 17 lid 1 ALV dragen de exploitanten van in de EU gevestigde levensmiddelenbedrijven de verantwoordelijkheid dat de levensmiddelen in "alle stadia van de productie, verwerking en distributie in de bedrijven onder hun beheer" voldoen aan de toepasselijke voorschriften. Alle stadia van productie, verwerking en distributie omvat ingevolge artikel 3 lid 16 ALV alle stadia, met inbegrip van invoer, vanaf de primaire productie van een levensmiddel tot en met opslag, vervoer, verkoop of levering daarvan aan de eindverbruiker.

Artikel 11 ALV regelt in het bijzonder dat levensmiddelen die worden ingevoerd in de EU, teneinde in de

37. Dit betreft een visuele controle om vast te stellen of de goederen overeenstemmen met de gegevens in de voorgeschreven officiële certificaten, verklaringen en de andere documenten die de zending vergezellen.

38. Dit betreft doorgaans een fysieke controle van de veterinaire goederen, waarbij ook monsters kunnen worden genomen en dient om vast te stellen of de veterinaire goederen voldoen aan de gestelde (wettelijke) vereisten en geschikt zijn om de aangegeven (veterinaire) bestemming te volgen.

39. Bijlage 3 bij het Convenant inzake de samenwerking tussen het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Financiën bij de uitvoering van wettelijke taken op het beleidsterrein van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport door de Douane. De samenwerking inzake Voedselveiligheid (niet-dierlijke oorsprong).

40. Op nationaal niveau is de toewijzing van deze toezichthoudende bevoegdheden geregeld in de Algemene wet bestuursrecht en de Warenwet, alsmede de daarmee samenhangende Warenwetregelingen en -besluiten.

Unie in de handel te worden gebracht, moeten voldoen aan de toepasselijke levensmiddelenwetgeving (dan wel daaraan gelijkwaardige voorschriften), of in het geval van specifieke regelgeving die geldt tussen het (derde) land van uitvoer en de EU, aan de toepasselijke voorschriften daarvan. *“Levensmiddelen en diervoeders die in de Gemeenschap worden ingevoerd om er in de handel te worden gebracht, dienen te voldoen aan de toepasselijke voorschriften van de levensmiddelenwetgeving dan wel aan de voorschriften die door de Gemeenschap als ten minste gelijkwaardig daaraan zijn aangemerkt, of, ingeval er een specifieke overeenkomst tussen de Gemeenschap en het land van uitvoer bestaat, aan de voorschriften daarvan.”*

Uit de formulering van artikel 11 ALV kan worden afgeleid dat in te voeren levensmiddelen aan de EU-levensmiddelenwetgeving dienen te voldoen, indien deze levensmiddelen in de EU worden ingevoerd teneinde in de EU in de handel te worden gebracht. Dat betekent onzes inziens dat wanneer een levensmiddel niet wordt ingevoerd, of niet wordt ingevoerd met het doel in de EU in de handel te worden gebracht, het niet aan de EU-levensmiddelenwetgeving hoeft te voldoen en de vraag of het product voldoet aan in de EU geldende voorschriften, limieten etc., pas aan de orde is wanneer een levensmiddel wordt ingevoerd om in de Unie in de handel te worden gebracht. Maar wanneer is nu precies sprake van een levensmiddel dat in de EU wordt ingevoerd, teneinde daar in de handel te worden gebracht? Noch in de ALV, noch in de huidige Controleverordening, wordt het begrip ‘invoer’ immers gedefinieerd.<sup>41</sup>

Onder ‘invoer’ wordt in het douanerecht verstaan het doen van een douaneaangifte voor het vrije verkeer.<sup>42</sup> Na aanvaarding<sup>43</sup> van die aangifte door de douane, kwalificeren de goederen als Unie-goederen, waarbij met het in het vrije verkeer brengen, de douaneschuld ontstaat ter zake van de verschuldigde invoerrechten, BTW bij invoer en eventuele overige toepasselijke heffingen<sup>44</sup> en waarna deze goederen als Uniegoederen verder vrij verhandelbaar zijn op de interne markt van de EU, eventueel om te worden verwerkt maar ook om daar in de handel te worden gebracht.

De aangifte ten invoer is in feite het sluitstuk van het douanerechtelijke proces. Niet-Uniegoederen die het douanegebied van de Unie worden binnengebracht kunnen, en worden in veel gevallen, niet of nooit in de EU ingevoerd. Die goederen worden tijdelijk onder douanetoezicht, bijvoorbeeld onder de regeling douane-entrepot, opgeslagen. Opslag of vervoer van niet-Uniegoederen onder douanetoezicht wordt vaak aangeduid met de term ‘in transitio’ en de

betreffende niet-Uniegoederen met de aanduiding ‘transitogoederen’. In de praktijk worden levensmiddelen vaak in transitio opgeslagen, wachtend op een bestemming die in de EU kan liggen (in welk geval een invoeraangifte wordt gedaan), maar ook daarbuiten. Goederen worden in transitio opgeslagen om niet nodeloos invoer- en andere rechten en heffingen te hoeven betalen, voor het geval zij uiteindelijk voor een derde land bestemd zijn en daarnaartoe vervoerd worden (en aldaar bij invoer onderworpen zijn aan heffing van invoerrechten).

Het antwoord op de vraag wanneer sprake is van invoer zoals bedoeld in artikel 11 ALV is van belang om vast te stellen op welk moment deze levensmiddelen aan de EU-levensmiddelenwetgeving zijn onderworpen. Bij gebrek aan een definitie in het levensmiddelenrecht lijkt het ons voor de uitleg van een begrip passend aan te knopen bij de uitleg die in het douanerecht geldt. In de praktijk wordt dit echter niet altijd zo geïnterpreteerd. Zo oordeelde het College van Beroep voor het bedrijfsleven (‘CBB’) in de uitspraak van 2 augustus 2022<sup>45</sup> dat de douanerechtelijke betekenis van de term wederuitvoer buiten toepassing diende te blijven waar de betekenis van de term wederuitvoer in het licht van de ALV – waarin de term wederuitvoer evenmin is gedefinieerd – ter discussie stond. Dit aspect wordt hierna verder besproken.

### 3.1.2. *Officiële controles op grond van de Controleverordening*

Zoals aangegeven, zijn de kaders voor toezicht en handhaving ten aanzien van levensmiddelen die de EU binnenkomen niet alleen neergelegd in de Algemene Levensmiddelenverordening, maar ook in de Controleverordening.<sup>46</sup>

De taak en bevoegdheid om officiële controles<sup>47</sup> uit te oefenen in het kader van de naleving van de levensmiddelenregelgeving bij binnenkomende zendingen levensmiddelen, vloeit voort uit meerdere bepalingen in de Controleverordening. Artikel 10 lid 1 sub a Controleverordening regelt dat dergelijke officiële controles worden uitgevoerd in alle stadia van de productie, verwerking, distributie en gebruik van levensmiddelen. In dit kader volgt de toezichthoudende bevoegdheid bij binnenkomst van goederen in

41. Anders dan in de oude controleverordening (EG) nr. 882/2004 waarin het begrip ‘invoer’ wel werd gedefinieerd als *“het in het vrije verkeer brengen van diervoeders of levensmiddelen, dan wel het voornemen om diervoeders of levensmiddelen in het vrije verkeer te brengen, in de zin van artikel 79 van Verordening (EEG) nr. 2913/92, op een van de in bijlage I genoemde grondgebieden”*.

42. Artikel 77 DWU.

43. Artikel 172 DWU.

44. Artikel 77 DWU en artikel 201 DWU.

45. CBB 2 augustus 2022, ECLI:NL:CBB:2022:483.

46. Artikel 1 lid 2 Controleverordening bepaalt namelijk dat de Controleverordening van toepassing is op officiële controles op naleving van de op Unieniveau of door de lidstaten ter uitvoering van Uniewetgeving vastgestelde regels op onder andere het gebied van levensmiddelen en voedselveiligheid.

47. Artikel 2 lid 1 Controleverordening definieert ‘officiële controle’ als: *“onder „officiële controles” [wordt] verstaan de activiteiten die worden verricht door de bevoegde autoriteiten of de gemachtigde instanties of natuurlijke personen aan wie overeenkomstig deze verordening bepaalde officiële controletaken zijn gedelegeerd”*, teneinde te verifiëren of de exploitanten de Controleverordening en de regels neergelegd in artikel 1 lid 2 Controleverordening naleven.



de Unie van de betreffende autoriteit specifiek uit artikel 44 lid 1 Controleverordening<sup>48</sup>: *“De bevoegde autoriteiten verrichten regelmatig, op basis van het risico en met een passende frequentie officiële controles van dieren en goederen die de Unie binnenkomen en waarop de artikelen 47 en 48 niet van toepassing zijn, om de naleving van de in artikel 1, lid 2, bedoelde regels te verifiëren.”*

Uit deze bepaling volgt eveneens het kader waarbinnen de toezichthoudende bevoegdheid mag worden uitgeoefend, namelijk bij binnenkomst van de goederen in de EU. Dat wordt in artikel 3 lid 40 Controleverordening gedefinieerd als: *“„de Unie binnenkomen” of „binnenkomst in de Unie”: handeling waarmee dieren en goederen in een van de in bijlage I vermelde grondgebieden van buiten die grondgebieden worden binnengebracht, uitgezonderd wanneer dit in verband staat met de in artikel 1, lid 2, onder g), bedoelde regels, in welk geval onder deze termen wordt verstaan de handeling waarmee goederen worden binnengebracht in het „grondgebied van de Unie” als omschreven in artikel 1, lid 3, tweede alinea, van Verordening (EU) 2016/2031.”* Maar de officiële controles mogen ingevolge artikel 44 lid 5 Controleverordening ook worden uitgevoerd op:

- goederen die in het vrije verkeer zijn gebracht, onder bijzondere regeling zijn geplaatst of worden uitgevoerd<sup>49</sup>;
- niet-Uniegoederen die zich in tijdelijke opslag bevinden, tussen het moment waarop zij bij de douane zijn aangebracht en het moment waarop zij onder een douaneregeling zijn geplaatst of zijn wederuitgevoerd.

Dit houdt in dat niet alleen goederen die bij wijze van invoeraangifte in de EU in het vrije verkeer worden gebracht onder de reikwijdte van de officiële controles vallen, maar alle goederen die zich, al voordat zij zich onder de regeling tijdelijke opslag bevinden of onder een douaneregeling zijn geplaatst, fysiek op het grondgebied van de EU bevinden, vanaf het moment van feitelijke binnenkomst in de Unie. Het moment van binnenkomst van goederen in de Unie bij vervoer over zee, is dus het moment dat het schip de territoriale zee van een van de lidstaten binnenvaart. Voorts worden op grond van artikel 47 lid 1 Controleverordening ten aanzien van bepaalde goederen van

specifieke categorieën<sup>50</sup> officiële controles voorgeschreven aan de grenscontrolepost van eerste binnenkomst in de EU. Dit betreft in belangrijke mate veterinaire controles. Goederen van die categorieën worden bij de buitengrens van de EU tegengehouden en vervolgens gecontroleerd op de naleving van de levensmiddelenwetgeving.

Indien partijen, afkomstig uit derde landen, aan de grens van de Unie worden gecontroleerd, en tijdens deze controle wordt geconstateerd dat een partij niet voldoet aan de voorschriften in het kader van levensmiddelen en voedselveiligheid, dan moet de partij door de bevoegde autoriteiten in officiële bewaring worden genomen en wordt de binnenkomst van de partij in de Unie geweigerd.<sup>51</sup> Voorts kan de bevoegde autoriteit gelasten dat de partij in kwestie wordt wederuitgevoerd naar een derde land.<sup>52</sup>

Indien de partij een risico vormt voor onder meer de gezondheid van mensen, dieren of planten, dan wel voor het dierenwelzijn, dan wordt de zending onder passende omstandigheden gehouden, verzorgd of behandeld. Daarbij kunnen de bevoegde autoriteiten gelasten dat de partij ofwel wordt vernietigd, dan wel aan een speciale behandeling wordt onderworpen.<sup>53</sup> Een dergelijke speciale behandeling omvat bijvoorbeeld het behandelen of verwerken van de partij teneinde de partij in overeenstemming te brengen met de toepasselijke Europese voedselveiligheidsvoorschriften, dan wel met de voedselveiligheidsvoorschriften van het derde land van doorzending. Daarbij geldt dat een dergelijke behandeling of verwerking niet mag worden uitgevoerd met het oog op verdunning van bijvoorbeeld een contaminatie. Wederuitvoer wordt in dit geval niet als mogelijke maatregel genoemd.

50. Dieren; producten van dierlijke oorsprong, levende producten en dierlijke bijproducten; planten, plantaardige producten en ander materiaal, als bedoeld in de krachtens artikel 72, lid 1, en artikel 74, lid 1, van Verordening (EU) 2016/2031 opgestelde lijsten; goederen uit bepaalde derde landen waarvoor de Commissie door middel van uitvoeringshandelingen als bedoeld in lid 2, onder b), van dit artikel heeft besloten dat vanwege een bekend of opkomend risico of omdat er aanwijzingen zijn dat de in artikel 1, lid 2, bedoelde regels mogelijk op grote schaal en op ernstige wijze niet worden nageleefd, een maatregel noodzakelijk is waarvoor tijdelijk meer officiële controles op de binnenkomst in de Unie vereist zijn; dieren en goederen die uit hoofde van een overeenkomstig artikel 53 van Verordening (EG) nr. 178/2002, artikel 249 van Verordening (EU) 2016/429 of artikel 28 lid 1, artikel 30 lid 1, artikel 40 lid 3, artikel 41 lid 3, artikel 49 lid 1, artikel 53 lid 3, en artikel 54 lid 3, van Verordening (EU) 2016/2031 vastgestelde handeling zijn onderworpen aan een noodmaatregel die vereist dat zendingen van die dieren of goederen, die aan de hand van hun code in de gecombineerde nomenclatuur worden geïdentificeerd, bij binnenkomst in de Unie aan officiële controles worden onderworpen; dieren en goederen waarvoor voorwaarden of maatregelen voor de binnenkomst ervan in de Unie zijn neergelegd door middel van overeenkomstig artikel 126, respectievelijk artikel 128, of overeenkomstig de in artikel 1 lid 2 bedoelde regels vastgestelde handelingen, waarin is bepaald dat naleving van die voorwaarden of maatregelen bij binnenkomst van de dieren of goederen in de Unie moet worden gecontroleerd.

51. Artikel 66, lid 1 Controleverordening.

52. Artikel 66 lid 3 jo 72 lid 1 en 2 Controleverordening.

53. Artikel 67 jo. 71 lid 1 en 2 Controleverordening.

48. Op grond van artikel 3 lid 1 van het Warenwetbesluit uitvoering verordening officiële controles en andere officiële activiteiten jo artikel 1 lid 1 sub b Warenwet, is de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aangewezen als de bevoegde autoriteit zoals bedoeld in artikel 4 lid 1 Controleverordening. Zie ook CBb 13 juni 2023 ECLI:NL:CBB:2023:288 en Rb. Rotterdam 8 december 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:10716.

49. *“die vallen onder een van de douaneregelingen van artikel 5, punt 16, onder a), b), en c), van Verordening (EU) nr. 952/2013”.*

### 3.2. Uitvoer en wederuitvoer van levensmiddelen

Zoals hiervoor aangegeven, kan de bevoegde autoriteit gelasten dat partijen – afkomstig uit derde landen – die niet voldoen aan de EU-levensmiddelenwetgeving, op grond van artikel 66 lid 3 jo 72 lid 1 en 2 Controleverordening naar een derde land worden wederuitgevoerd waar het wél aan de voedselveiligheidsvoorschriften voldoet, behoudens in de gevallen waarin het levensmiddel een risico vormt voor de gezondheid van onder meer mensen, dieren of planten. Deze mogelijkheid tot wederuitvoer wordt ook geboden in artikel 12 ALV: *“Uit de Gemeenschap uitgevoerde of wederuitgevoerde levensmiddelen en dier-voeders om in een derde land in de handel te worden gebracht, dienen te voldoen aan de toepasselijke voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, behoudens andersluidend verzoek van de autoriteiten van het land van invoer of andersluidende bepalingen in de wetgeving, voorschriften, normen, gedragscodes en eventuele andere wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen van het land van invoer.”*

Ter illustratie, een partij ten aanzien waarvan analysesresultaten hebben uitgewezen dat de partij bijvoorbeeld een te hoog gehalte aan een specifiek gewasbeschermingsmiddelenresidu bevat (en dus de in de EU vastgestelde maximumresidulimiet (‘MRL’) overschrijdt) en de NVWA in dit kader oordeelt dat de betreffende partij niet in de EU in de handel mag worden gebracht, is het onder bepaalde voorwaarden mogelijk dat deze partij wordt (weder)uitgevoerd naar een derde land, waar de partij wél voldoet aan de in dat derde land vastgestelde MRL. Over de vraag welke partijen met welke specifieke douanerechtelijke status nu precies onder de reikwijdte van artikel 12 ALV vallen, bestaat in de praktijk nog discussie. Dit komt in de volgende paragraaf aan bod.

### 3.3. Dilemma’s in de uitleg van douanerechtelijke begrippen in de ALV en de Controleverordening

#### 3.3.1. Het moment waarop levensmiddelen aan de EU-levensmiddelenwetgeving dienen te voldoen

Zoals hiervoor uiteengezet, wordt in de Controleverordening voor het moment waarop levensmiddelen aan officiële controles mogen worden onderworpen de “binnenkomst in de Unie” van de levensmiddelen als uitgangspunt genomen. Op het eerste gezicht lijkt hiermee het toezicht door middel van officiële controles al in een eerder stadium aan te grijpen dan het moment waarop levensmiddelen op grond van de tekst van artikel 11 ALV worden verondersteld aan de EU-levensmiddelenwetgeving te voldoen. Gelet op de expliciete toevoeging in artikel 44 lid 5 Controleverordening dat de officiële controles ook kunnen worden uitgevoerd op levensmiddelen die in het vrije verkeer zijn gebracht, onder een bijzondere regeling zijn geplaatst of worden uitgevoerd, dan wel onder tijdelijke opslag zijn geplaatst, ligt het voor de

hand dat “binnenkomst in de Unie” ziet op het letterlijke fysiek binnenbrengen van de goederen vanuit een derde land op het grondgebied van de EU, en niet – zoals in artikel 11 ALV is geformuleerd – op wanneer goederen worden ingevoerd teneinde in de EU in de handel te worden gebracht.

De officiële controles in het kader van de Controleverordening worden immers uitgevoerd om te verifiëren of de levensmiddelen die de EU binnenkomen aan de voorschriften van de Algemene Levensmiddelenverordening voldoen.<sup>54</sup> De reikwijdte van de verplichting om aan de toepasselijke levensmiddelenwetgeving te voldoen wordt in artikel 11 ALV echter nauwer geformuleerd: levensmiddelen die in de EU worden ingevoerd om in de EU in de handel te worden gebracht, dienen te voldoen aan de EU-levensmiddelenwetgeving.

Deze verschillen tussen de Controleverordening en de ALV, waarbinnen toezicht mag worden gehouden op de naleving van de levensmiddelenvoorschriften en, in het verlengde daarvan, handhavende maatregelen mogen worden getroffen indien levensmiddelen niet aan de gestelde voorschriften voldoen. Dit zorgt voor onduidelijkheid. Betekent dit dat wanneer de NVWA op grond van de ALV geen schending van een voorschrift kan signaleren – bijvoorbeeld in het geval van partijen die zich in transito bevinden en goederen niet worden ingevoerd om in de EU in de handel te worden gebracht – zij op grond van de Controleverordening alsnog maatregelen kan nemen of gelasten?

Het CBB oordeelde in een uitspraak van 2 augustus 2022 dat dat inderdaad kon.<sup>55</sup> Dit lijkt ook welbewust als doel van deze officiële controles te zijn aanvaard, blijkens de considerans van de Controleverordening: *“Officiële controles die worden uitgevoerd met betrekking tot dieren en goederen die uit derde landen de Unie binnenkomen, zijn van cruciaal belang aangezien die controles ervoor zorgen dat zij voldoen aan de in de Unie geldende wetgeving en met name aan de voorschriften die zijn vastgesteld om de gezondheid van mensen, planten en dieren, het dierenwelzijn en, wat ggo’s en gewasbeschermingsmiddelen betreft, ook het milieu te beschermen. Deze officiële controles moeten plaatsvinden voordat de dieren of goederen inde Unie in het vrije verkeer zijn gebracht.”*

#### 3.3.2. Hoe dient het douanerechtelijke begrip ‘wederuitvoer’ te worden uitgelegd in het licht van het levensmiddelenrecht?

De uitleg van douanerechtelijke begrippen in het levensmiddelenrecht stond ter discussie in de uitspraak van het CBB van 2 augustus 2022. Het CBB

54. Artikel 1 lid 2 jo 3, lid 1 Controleverordening, waarin ‘levensmiddelenwetgeving’ wordt gedefinieerd als: *“Levensmiddelenwetgeving als gedefinieerd in artikel 3, punt 1, van Verordening (EG) nr. 178/2002”*.

55. CBB 2 augustus 2022, ECLI:NL:CBB:2022:483, r.o. 4, waarin het CBB oordeelde dat de partij sesamzaad nog niet was ingevoerd, nu het een officiële controle aan de grens betrof.

oordeelde dat de douanerechtelijke betekenis van de term wederuitvoer buiten toepassing moest blijven. Het begrip ‘wederuitvoer’ wordt gehanteerd in artikel 12 ALV dat de (weder)uitvoer van levensmiddelen uit de EU regelt. De vraag in die voorlopige voorziening procedure was of de exploitant met een beroep op artikel 12 ALV een zending sesamzaad mocht wederuitvoeren naar een derde land waar een hogere limiet gold voor ethyleenoxide. De NVWA (de staatssecretaris van VWS) bepleitte dat wederuitvoer onder artikel 67 Controleverordening niet aan de orde kon zijn. De feiten waren samengevat als volgt.

Na de zomer van 2020 kwamen de eerste meldingen dat ethyleenoxide werd aangetroffen in zendingen sesamzaad die afkomstig waren uit India en West-Afrikaanse landen. Bij verdere controles werd het ook in tal van andere producten aangetroffen. Ethyleenoxide werd in de landen van oorsprong door middel van fumigatie toegepast ter bestrijding van microbiologische verontreinigingen. Voor ethyleenoxide in sesamzaad was in de verordening (EG) nr. 396/2005 tot vaststelling van maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelenresiduen in of op levensmiddelen en diervoeders van plantaardige en dierlijke oorsprong (de ‘Pesticidenverordening’) een MRL opgenomen van 0,05 mg/kg.

Bij overschrijding van de MRL mochten partijen niet in de handel in de EU worden gebracht en tal van importeurs waren vervolgens voornemens om de betreffende partijen terug te vershippen naar het land van herkomst, of naar derde landen waar de MRL voor ethyleenoxide hoger was dan die in de EU.

In het onderhavige geval bevond de partij sesamzaad zich in transit. De NVWA weigerde mee te werken aan verzending van de partij sesamzaad naar een derde land overeenkomstig artikel 12 ALV, nu volgens de NVWA niet artikel 12 ALV, maar artikel 67 Controleverordening van toepassing was, op grond waarvan de NVWA niet aan (weder)uitvoer kon of behoefde mee te werken. Appellanten bepleitten voor een uitleg van het begrip ‘wederuitvoer’ conform het DWU, als gevolg waarvan de specifieke bepaling van artikel 12 ALV toegepast zou moeten worden. Artikel 12 ALV bepaalt immers – samengevat – dat wederuitvoer naar derde landen is toegestaan als blijkt dat het product aan de aldaar geldende voorschriften voldoet.

De staatssecretaris was van mening dat de partij sesamzaad op grond van artikel 67 Controleverordening voor vernietiging in aanmerking kwam. Zo voerde de staatssecretaris aan dat het bij wederuitvoer in de zin van artikel 12 ALV gaat om reeds in de EU ingevoerde goederen en dat de partij sesamzaad in kwestie, nu zij nog niet was ingevoerd ook niet kon worden wederuitgevoerd. Door de staatssecretaris werd voorts aangevoerd: *“Er is in artikel 1, lid 1 tweede alinea, van Verordening 952/2013 een rangorderegeling opgenomen. Dit betekent dat de levensmiddelenwetgeving in dit geval prevaleert. Verordeningen hebben hun eigen definities en beogen verschillende belangen te beschermen.”*<sup>56</sup>

Het CBB ging daarin mee en oordeelde dat artikel 67 Controleverordening diende te worden toegepast: *“Wat appellanten hebben aangevoerd over artikel 12 van Verordening 178/2002 en meer in het bijzonder dat artikel 67 van Verordening 2017/625 daarmee niet in overeenstemming zou zijn, geeft het College geen reden te twifelen aan de geldigheid van artikel 67 van Verordening 2017/625. In dat verband is van belang dat de staatssecretaris onder verwijzing naar de door de staatssecretaris overgelegde brief van de Europese Commissie van 22 januari 2021 en de guidance van 26 januari 2010, gemotiveerd heeft uiteengezet dat en waarom artikel 12 van Verordening 178/2002 niet ziet op goederen die nog niet in de EU zijn ingevoerd en zich dus nog aan de buitengrens van de EU bevinden.”*<sup>57</sup>

Op grond van onder meer deze overweging besliste het CBB in het voordeel van de staatssecretaris en NVWA. Zij mochten zich volgens het CBB op het standpunt stellen dat zij op grond van artikel 67 Controleverordening niet behoefde mee te werken aan wederuitvoer en dat artikel 12 ALV buiten toepassing kon blijven.

Als men de tekst van artikel 1, lid 1 tweede alinea van DWU erop naleest, is daar echter in opgenomen: *“Onverminderd het internationaal recht, internationale overeenkomsten en Uniewetgeving op andere gebieden, is het wetboek op eenvormige wijze van toepassing in het gehele douanegebied van de Unie.”*

Naar onze mening kunnen bij dit oordeel over het bestaan van een rangorde enige vraagtekens worden geplaatst. Het DWU bepaalt immers dat, onverminderd andere Uniewetgeving, het DWU op uniforme wijze van toepassing is binnen de EU. Daarmee lijkt naar onze mening voor de hand te liggen de uitleg dat, indien de “Uniewetgeving op andere gebieden” géén andersluidende bepalingen kent, de begrippen en bepalingen van het douanerecht op eenvormige wijze gelden, inclusief de daarin opgenomen definities.

Het is dan ook opmerkelijk dat het CBB rangorde als argument toepast en oordeelt dat het levensmiddelenrecht moet prevaleren, terwijl het levensmiddelenrecht nu juist een definitie van het begrip wederuitvoer ontbeert. Van een rangorde kan dan geen sprake zijn, nu dit impliceert dat zowel in het DWU als de ALV een definitie voor de begrippen ‘invoer’ en ‘wederuitvoer’ zou moeten zijn opgenomen.

Dit geldt onzes inziens te meer nu artikel 12 ALV expliciet onderscheid maakt tussen ‘uitgevoerde’ en ‘wederuitgevoerde’ levensmiddelen. Wij menen dat dit onderscheid strookt met de uitleg van de begrippen invoer/uitvoer en wederuitvoer zoals die worden gehanteerd in het douanerecht. Overeenkomstig de uitleg op grond van het douanerecht ziet ‘uitgevoerde levensmiddelen’ op de situatie waarin de levensmiddelen reeds in de Unie zijn ingevoerd (in het vrije verkeer zijn gebracht of in de EU geproduceerd, dan wel verkregen), waardoor de goederen de status Uniegoederen hadden voorafgaand aan de uitvoer uit de Unie. ‘Wederuitgevoerde levensmiddelen’ zijn levensmiddelen die (nog) niet in

56. CBB 2 augustus 2022, ECLI:NL:CBB:2022:483, r.o. 4.

57. CBB 2 augustus 2022, ECLI:NL:CBB:2022:483, r.o. 8.1.

het vrije verkeer van de Unie zijn gebracht en derhalve de status van niet-Uniegoederen hebben. Als niet-Uniegoederen buiten het douanegebied van de Unie worden gebracht dan heet dat wederuitvoer. Dit is een belangrijk onderscheid dat haar relevantie lijkt te verliezen indien de redenering van de voorzieningenrechter en het CBb wordt gevolgd omdat dan kennelijk geen onderscheid wordt gemaakt tussen de uitvoer van Uniegoederen en niet-Uniegoederen, terwijl artikel 12 ALV dat onderscheid kennelijk wel maakt. De voorzieningenrechter en het CBb lijken namelijk onder 'uitgevoerde levensmiddelen' te verstaan levensmiddelen die in de EU zijn geproduceerd, waarbij 'wederuitgevoerde levensmiddelen' lijkt te zien op levensmiddelen die in de EU zijn ingevoerd en in de handel zijn gebracht. Een dergelijke uitleg lijkt ons echter in strijd met wat artikel 12 ALV hierover bepaalt. In onze optiek geldt dan ook ten aanzien van de uitleg van deze begrippen dat dient te worden aangesloten bij de definities zoals opgenomen in het DWU.

Dit sluit ook aan de bij de wijze waarop EU-regelgeving in het algemeen dient te worden uitgelegd. De vraag naar de betekenis en uitleg van douanerechtelijke begrippen in de context van het levensmiddelenrecht moet immers worden gezien aan de hand van de uitgangspunten voor de uitleg van Uniewetgeving. Het Hof van Justitie heeft deze uitgangspunten in diverse uitspraken als volgt geconcretiseerd. Bij de interpretatie van Uniewetgeving moet in aanmerking genomen worden dat<sup>58</sup>:

1. de verschillende taalversies gelijkelijk authentiek zijn. De uitlegging van een bepaling vereist dan ook een vergelijking van de verschillende taalversies;
2. zelfs wanneer de taalversies volledig overeenstemmen, het Europees recht een eigen terminologie bezigt;
3. de rechtsbegrippen in het Europese recht niet noodzakelijkerwijs dezelfde inhoud hebben als in de verschillende nationale rechtssystemen;
4. elke bepaling in haar context dient te worden geplaatst en moet worden uitgelegd in het licht van het Unierecht in zijn geheel, zijn doelstellingen en zijn ontwikkelingstoestand op het ogenblik waarop de betrokken bepaling moet worden toegepast.

Met name het vierde punt is hier naar onze mening relevant. De douanerechtelijke begrippen die in het levensmiddelenrecht worden gebezigd, zoals invoer en (weder)uitvoer, worden in het levensmiddelenrecht doorgaans niet gedefinieerd, ook niet met verwijzing naar, of met toepasselijk verklaring van, definities uit de douanewetgeving.

Voorts nam het CBb in zijn oordeel, in navolging van het standpunt van de NVWA namens de Staatssecretaris, mee dat omwille van de voedselveiligheid de

partij sesamzaad niet op grond van artikel 12 ALV kon worden uitgevoerd, maar op grond van artikel 67 Controleverordening moest worden vernietigd, nu de partij vanwege overschrijding van de MRL een gezondheidsrisico vormde. Afgezien van de vraag of die conclusie inderdaad zo kon worden getrokken<sup>59</sup>, is uiteindelijk in SCoPAFF<sup>60</sup> verband door de lidstaten en de Europese Commissie afgesproken dat de uitvoer toch werd toegestaan naar landen die in de nationale wetgeving hogere MRL's voor ethyleenoxide hadden. De consensus was uiteindelijk dat de tweede alinea van artikel 12 ALV, waarin het voorbehoud voor het geval dat levensmiddelen schadelijk zijn, gezien de woorden "in andere omstandigheden" niet aan de orde komt indien de situatie zoals beschreven in de eerste alinea aan de orde is: de anders dan EU-wetgeving luidende voorschriften van het land van bestemming. Met andere woorden: deze bepaling ziet op de situatie dat derde landen, zoals hier, hun eigen beschermingsniveau voor een bepaalde stof of levensmiddel hebben bepaald en exporterende exploitanten moeten dan de door de landen van invoer vastgestelde voorschriften naleven<sup>61</sup> en inmiddels wordt de mogelijkheid van (weder)uitvoer ruimer toegepast met goedkeuring van de toezichhouders.

In deze situatie was de MRL voor ethyleenoxide en 2-chloorethanol<sup>62</sup> in de Verenigde Staten en Canada op 140 maal (voor ethyleenoxide), respectievelijk 18.800 maal (voor 2-chloorethanol) hoger vastgesteld dan wat geldt in de EU.

### 3.3.3. Meldplicht en transitopartijen

Het antwoord op de vraag wat dergelijke douanerechtelijke begrippen nu precies betekenen in het levensmiddelenrecht speelt in meerdere opzichten een belangrijke rol bij de vraag of, en op welk moment geïmporteerde levensmiddelen aan de EU-levensmiddelenwetgeving moeten voldoen, en hoe toezicht en handhaving zich daarmee verhouden. Het heeft immers duidelijke gevolgen voor levensmiddelen die de EU worden binnengebracht, maar

59. Andere landen hebben op basis van beoordelingen over de veiligheid van ethyleenoxide soms aanzienlijk hogere limieten in regelgeving vastgelegd.

60. Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed: [food.ec.europa.eu/horizontal-topics/committees/paff-committees\\_en#standing-committee-on-plants-animals-food-and-feed](http://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/committees/paff-committees_en#standing-committee-on-plants-animals-food-and-feed).

61. Richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging van de artikelen 11, 12, 14, 17, 18, 19 en 20 van Verordening (EG) nr. 178/2002 Betreffende de algemene levensmiddelenwetgeving: [ploum.nl/uploads/Richtsnoeren\\_ALV.pdf](http://ploum.nl/uploads/Richtsnoeren_ALV.pdf)

62. 2-chloorethanol is het residu dat op het levensmiddel achterblijft en gedetecteerd wordt nadat het zeer vluchtige ethyleenoxide is vervlogen. Onder de Pesticidenverordening dient voor bepaling van het analyseresultaat voor ethyleenoxide de meetresultaten van ethyleenoxide en 2-chloorethanol bij elkaar te worden opgeteld.

58. HvJEU 6 oktober 1982, zaak 283/81 (*Cilfit e.a.*) en HvJEU 6 oktober 2021, zaak C-561/19 (*Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA / Rete Ferroviaria Italiana SpA*).

niet worden ingevoerd en in sommige gevallen worden wederuitgevoerd<sup>63</sup> naar derde landen, bijvoorbeeld omdat zij niet aan bepaalde eisen in de Europese wetgeving voldoen, maar wel aan die van derde landen.

Nu artikel 11 ALV duidelijk verwoordt dat levensmiddelen aan de EU-wetgeving moeten voldoen indien deze "worden ingevoerd om er in de handel te worden gebracht", betekent een strikt douanerechtelijke uitleg van het begrip invoer dat goederen in transitio niet aan de EU-wetgeving behoeven te voldoen. Overeenstemming met de EU-wetgeving is dan pas vereist indien die goederen ten invoer zijn aangegeven om in de Unie in de handel te worden gebracht. Deze uitleg staat haaks op de interpretatie die de NVWA thans<sup>64</sup> hanteert in de nieuwe meldinstructie op haar website die de Meldwijzer Onveilige levensmiddelen vervangt. De nieuwe meldinstructie op de website van de NVWA luidt: "Ondernemers moeten (mogelijk) onveilige levensmiddelen altijd binnen 4 uur melden bij de NVWA. Dit geldt voor levensmiddelen die u heeft ingevoerd, verwerkt, geproduceerd, geleverd, vervoerd, verkocht of heeft opgeslagen. Doet u geen melding? Dan bent u in overtreding. Melden kan 24 uur per dag, 7 dagen per week."

"De meldplicht geldt ook voor niet-conforme partijen die fysiek zijn geïmporteerd op bestelling van een Nederlands bedrijf en zich op Europees grondgebied bevinden, al dan niet in een douane-entrepot om verder verhandeld te worden naar EU- of niet-EU-landen."

De NVWA stelt zich daarmee nadrukkelijk op het standpunt dat goederen in transitio onverkort aan de EU-wetgeving moeten voldoen en dat melding moet worden gedaan overeenkomstig artikel 19 lid 3 ALV indien het product mogelijk niet aan de voedselveiligheidsvereisten voldoet. Desgevraagd verklaarde de NVWA dat zij transitigoederen ook beschouwt als 'in de handel' gebracht<sup>65</sup> omdat – naar haar opvatting – transitigoederen in alle gevallen door de exploitant worden gehouden met het oog op verkoop (of een andere grondslag voor levering zoals bedoeld in artikel 3, lid 8, ALV).<sup>66</sup>

Zij gaat daarmee naar onze opvatting voorbij aan hetgeen artikel 11 ALV zegt over de toepasselijkheid van de levensmiddelenwetgeving. Als de uitleg van de NVWA juist zou zijn, dan kunnen binnen de EU feitelijk geen transitivoorraden meer worden aangehouden van producten die niet aan de Europese voorschriften voldoen, maar wel aan die van derde landen.

#### 4. Tot slot

Het douanerecht en het levensmiddelenrecht zijn binnen het Europese recht afzonderlijke disciplines, met ieder hun eigen regelgevende kaders, maar die elkaar in de dagelijkse praktijk wel raken. Hoe douanerechtelijke begrippen die worden gebruikt in het levensmiddelenrecht worden uitgelegd, is van grote invloed op de vraag op welk moment het levensmiddelenrecht van toepassing is voor levensmiddelen. In het bijzonder op de vraag of het Europese levensmiddelenrecht onverkort van toepassing is op transitigoederen. Met het oog op de Europese uitgangspunten die gelden voor de uitleg van regelgeving, alsmede met het oog op rechtszekerheid, lijkt het ons passend dat douanerechtelijke begrippen Unieconform, dus in overeenstemming met het douanerecht, worden uitgelegd, tenzij het levensmiddelenrecht een dergelijk begrip anders zou definiëren.

63. Artikel 5 lid 13 DWU: "de handeling waarbij een persoon in de voorgeschreven vorm en op de voorgeschreven wijze het voornemen kenbaar maakt om niet-Uniegoederen, met uitzondering van die zich onder de regeling vrije zone bevinden of die in tijdelijke opslag zijn, buiten het douanegebied van de Unie te brengen".

64. Gepubliceerd op 19 januari 2024.

65. In de zin van artikel 3 lid 8 ALV.

66. Wat ons betreft is die uitleg niet steekhoudend, maar die discussie valt buiten het bereik van dit artikel.