



Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
Ministerie van Economische Zaken

Fraude in de vleesketen

Colofon

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

Catharijnesingel 59 | Utrecht

Postbus 43006 | 3540 AA Utrecht

Inhoud

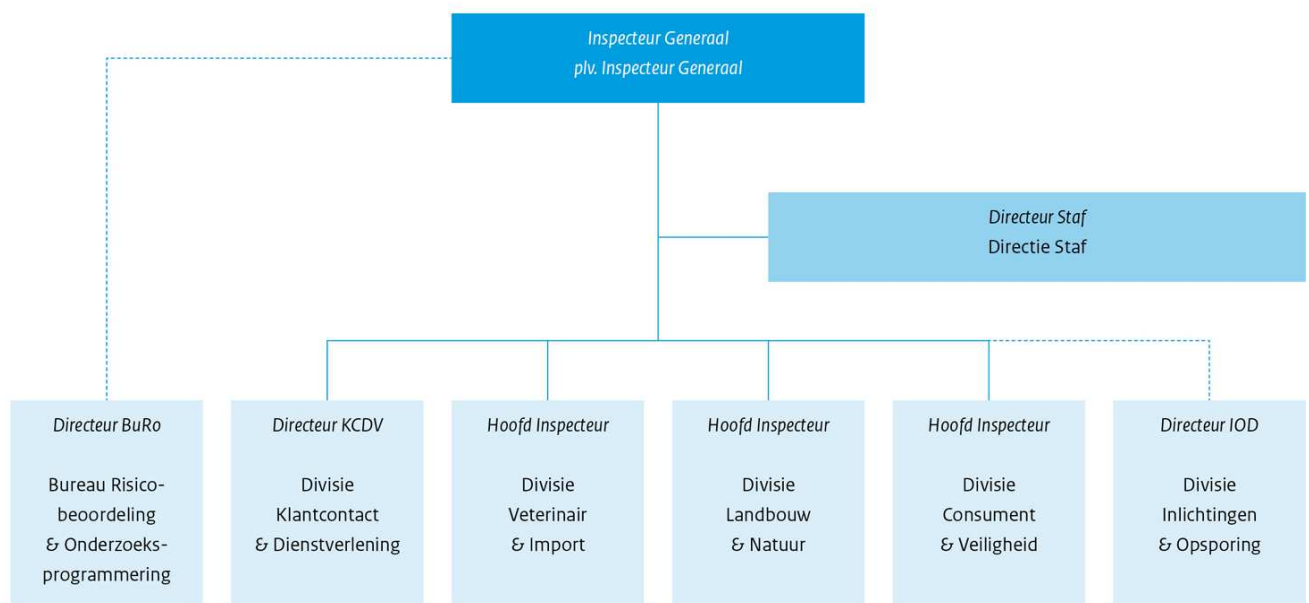
1. Inleiding	7
2. Onderzoek	9
3. Kenmerken sector handel in gekoeld en bevroren vlees	11
3.1. Omvang Handel	12
3.2. Invloeden op de markt/handel	16
3.3. Ketens in de handel van vlees	19
3.4. Erkenningen & registratie	22
4. Fraude in de vleesketen	24

1. Inleiding

Dit is een uitgave van de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA-IOD).

NVWA-IOD

De Divisie Inlichtingen en Opsporing is de inlichtingen- en opsporingsdienst van de NVWA (NVWA-IOD). De NVWA-IOD wordt ingezet als sprake is van ernstige of stelselmatige wetsovertredingen op het handhavingsdomein van de NVWA. Opsporingsonderzoeken gaan bijvoorbeeld over fraude met vlees, fraude met meststoffen, (internet)handel in beschermde dieren en/of planten, schendingen van dierenwelzijn bij transporten, fraude met certificering van attracties en handel in niet voor de menselijke consumptie geschikte producten.



Figuur 1 organogram NVWA

Bevoegdheden

De NVWA-IOD is één van de vier bijzondere opsporingsdiensten in Nederland. De opsporingsambtenaren hebben vrijwel dezelfde opsporingsbevoegdheden als de politie. De NVWA-IOD heeft nagenoeg alle moderne opsporingsmethoden en -technieken tot haar beschikking. Opsporingsonderzoeken worden uitgevoerd onder het gezag van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie.

Inlichtingen

Om een proactieve rol te kunnen vervullen in de handhaving en opsporing op de handhavingsdomeinen van de NVWA winnen we op diverse manieren gericht informatie in. Hiervoor zetten we onder andere informatierechercheurs, internetrechercheurs, analisten en het Team Criminele Inlichtingen in.

Omdat de vele domeinen waarop de NVWA handhaaft zeer kennisintensief zijn investeert de NVWA-IOD een deel van de capaciteit in het uitvoeren van analyses om inzicht in fraude op een domein te vergroten. Dit gebeurt op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

Fraudemeldingen

Daarnaast schenken we op verschillende andere manieren aandacht aan de bestrijding van fraude. Zoals onder andere de mogelijkheid tot het melden van fraude via het Klantcontactcentrum van de NVWA, Meld Misdaad Anoniem en het Team Criminele Inlichtingen van de NVWA-IOD.

Ook met de stakeholders in de branche bespreken we de mogelijkheid tot melden van fraude.

Rapport

Dit rapport beschrijft een beeld van fraude in de vleesketen, een handhavingsdomein van de NVWA. Het rapport is tot stand gekomen door onderzoek uit te voeren naar voorkomende criminaliteit bij de handel in gekoeld en bevroren vlees. Er is voor deze sector gekozen omdat deze in de belangstelling staat vanwege de veterinaire aspecten en de risico's die hierbij naar voren komen. Het is ook een sector waarbij de handel om grote hoeveelheden en grote bedragen gaat.

Het rapport beoogt inzicht te geven in de handel in gekoeld en bevroren vlees. Het doel van dit rapport is in eerste instantie het informeren over vormen van fraude die voor kunnen komen in onderdelen van de keten in deze sector. We doen geen uitspraken over aantallen en de mate waarin deze fraude voor kan komen. Hiernaar is geen statistisch onderzoek gedaan. Het onderzoek heeft zich vooral gericht op onderzoeken die hebben plaatsgevonden bij de NVWA-IOD, de inspectie van de NVWA en overige diensten.

Meldpunt Misstanden Vleesketen

Vanuit recente onderzoeken binnen de vleesketen blijkt dat er in Nederland nog steeds bedrijven zijn die het niet zo nauw nemen met de regels. Dat leidde ertoe dat het consumentenvertrouwen in de voedselveiligheid van vlees en vleesproducten is afgenomen, en het imago van de vleessector schade heeft opgelopen.

De overheid wil misstanden en fraude binnen de vleesketen dan ook hard aanpakken. Hiertoe is onder andere het [Meldpunt Misstanden Vleesketen](#) opgezet waar illegale praktijken gemeld kunnen worden. Melden kan volledig anoniem.

2 Onderzoek

Uit diverse signalen, meldingen en onderzoeken die ons bereiken komt naar voren dat er bij de internationale handelsstroom in bevroren vlees aanwijzingen zijn dat er fraude gepleegd wordt. Dit kan zowel het veranderen van de identiteit van het vlees, herkomstfraude als het aanpassen van de gn-codes¹ van importzendingen vlees betreffen. Meer recente voorbeelden zijn het veranderen van paardenvlees in rundvlees. In het verleden was er ook sprake van veranderen van buffelvlees in rundvlees. Het gaat hier met name om het verkopen van een goedkopere soort vlees als een duurdere vlees soort.

Een onderzoek naar de voorkomende modus operandi uit opsporingsonderzoeken of handhavingstrajecten die zijn uitgevoerd op het onderwerp handelsstromen gekoeld en bevroren vlees kan inzicht geven in de situatie zoals deze nu is. Hierbij kan specifiek gekeken worden naar fraude, gelegenheidsstructuren en wat de risico's van niet naleving zijn. Met deze kennis kan fraude sneller herkend worden. Dit leidde tot de volgende hoofdvraag:

Hoofdvraag: Welke illegale handelswijzen komen in de handelsketen van gekoeld en bevroren vlees naar voren?

Deelvragen

1. Wat zijn de kenmerken van de sector?
2. Welke illegale handelswijzen komen voor?

Hierbij gaat het om:

- a). Aard (handelswijzen, motieven, structuren)
- b). Ernst
- c). Omvang

Leeswijzer

Het rapport geeft eerst een algemeen beeld van de handel in gekoeld en bevroren vlees. Hierbij komen diverse aspecten van de handelsketen aan bod. Vervolgens gaan we in op de vormen van fraude die zijn gedetecteerd en de mogelijke motieven voor niet-naleving in deze sector.

Relevante definities:

- a) Officiële controle: elke vorm van controle door de bevoegde autoriteit om te verzekeren dat de wetgeving over levensmiddelen wordt nageleefd, inclusief de regelgeving over diergezondheid en dierenwelzijn.
- b) Bevoegde autoriteit: de voor het verrichten van veterinaire controles bevoegde centrale autoriteit van een lidstaat of een autoriteit waaraan zij deze bevoegdheid heeft overgedragen.
- c) Officiële dierenarts: een dierenarts die gekwalificeerd is om als zodanig op te treden en door de bevoegde autoriteit is aangesteld.
- d) Erkende dierenarts: een dierenarts die door de bevoegde autoriteit is aangewezen om op bedrijven namens die autoriteit specifieke controles uit te voeren.

Derde land:	Land dat geen lid is van de Europese unie
Export/uitvoer:	Verkoop van goederen aan een derde land
Import/invoer:	Aankoop van goederen uit een derde land

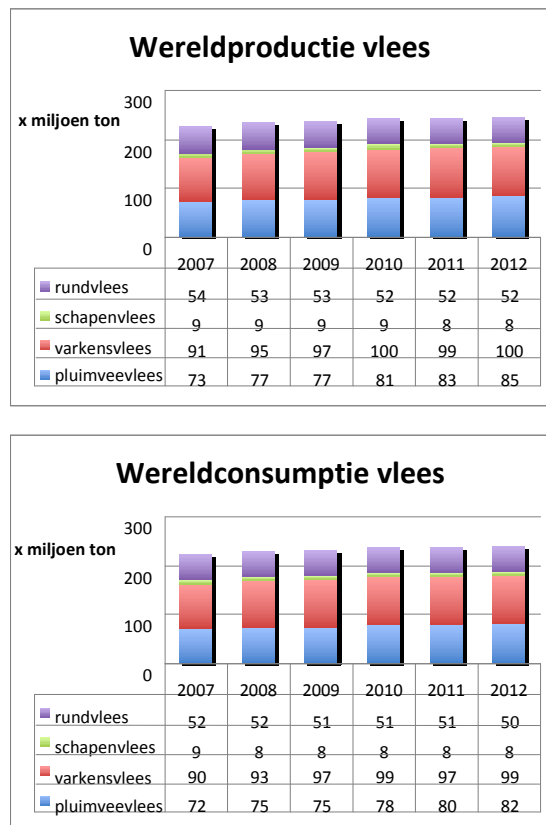
¹ GN-code: Gecombineerde Nomenclatuur (GN-code)

De GN-codes worden gebruikt om goederen in een categorie in te delen. De Gecombineerde Nomenclatuur is een systematische naamlijst van goederen gebaseerd op het Geharmoniseerd Systeem van de Wereld Douane Organisatie.

Intraverkeer:	Aankoop en verkoop van goederen tussen lidstaten van de Europese Unie.
Doorvoer:	Vervoer van een partij afkomstig uit een derde land naar een derde land over het grondgebied van de Europese Unie
GDB:	Gemeenschappelijk veterinair Document van Binnenkomst
CED:	Common Entry Document (zie GDB).
BIP:	Buitengrens Inspectie Post
SIP:	Sub Inspectie Post
Landbouwhuisdieren:	Als landbouwhuisdier gehouden runderen, varkens, schapen, geiten en eenhoevigen.
Vlees:	Eetbare delen van landbouwhuisdieren en wild, inclusief bloed.
Levensmiddel:	Stoffen en producten, bewerkt, gedeeltelijk bewerkt of onbewerkt, die bestemd zijn om door de mens te worden geconsumeerd (Artikel 2 van Verordening (EG) nr. 178/2002).
EU-waardige goederen:	Veterinaire goederen die voldoen aan de eisen van de communautaire veterinaire wetgeving.
VGC:	Veterinair Grens Controle systeem
TRACES:	Trade Control and Expert System
Dierlijke bijproducten:	Dode dieren of delen van dieren, producten van dierlijke oorsprong of andere producten die uit dieren zijn verkregen en die niet voor menselijke consumptie bestemd zijn, met inbegrip van oöcyten, embryo's en sperma; Dierlijke bijproducten worden in de artikelen 8, 9 en 10 van Verordening (EG) nr 1069/2009 ingedeeld in bepaalde categorieën naar gelang van het risico voor de volksgezondheid en de diergezondheid die deze dierlijke bijproducten inhouden. De categorieën zijn categorie 1, categorie 2 en categorie 3 materiaal. Waarbij Categorie 1 materiaal het hoogste risico inhoudt.
GIRA Meat Club:	Strategisch Consultancy en Onderzoek Bureau gespecialiseerd in de voedselketen.

3. Kenmerken sector handel in gekoeld en bevroren vlees

Vlees is wereldwijd een belangrijk voedingsmiddel, de consumptie van vlees laat dan ook een stijgende lijn zien (figuur 2). De verwachting is dat deze stijgende lijn voortzet. De consumptie van vlees was in 2012 wereldwijd 239 miljoen ton. Marktonderzoeksbureau Gira verwacht dat in 2015 de vleesconsumptie op 315 miljoen ton zal uitkomen (GIRA 2012).



Figuur 2 Productie en consumptie van vleesbron gebaseerd op cijfers van de Gira (2012)

De wereldwijde handel in vlees heeft een grote ontwikkeling doorgemaakt door diverse conserveringstechnieken. Geboren uit noodzaak omdat de productie van vlees en de consumptie van vlees qua afstand en tijd vaak ver uit elkaar liggen. Ook de bewerking en verwerking van vlees is op verregaande wijze geïndustrialiseerd en ontwikkeld tot een belangrijke industrie (Vandendriesche 2008). Voedselveiligheid, diergezondheid, dierenwelzijn en dierziekten zijn hierbij belangrijke issues die een directe relatie hebben met de handel en consumptie van vlees. Het waarborgen van de voedselveiligheid en de monitoring en de beheersing van dierziekten zijn daarom ook belangrijke taken van de Europese Unie (EU). Het reguleren van de wereldwijde handel en het wegnemen van handelsbarrières zijn belangrijke taken van de World Trade Organisation (WTO).

3.1. Omvang Handel

In Nederland staan er onder de Standaard bedrijfsindeling² (SBI)code 4632 (groot) handel bedrijven in vlees 3.865 bedrijven ingeschreven. Er staan onder de SBI code 101 (Slachterijen en Vleesverwerking) 815 bedrijven ingeschreven. Jaarlijks wordt ook veel vlees geïmporteerd uit en geëxporteerd naar derde landen. De waardes staan in tabel 1.

Tabel 1 In en uitvoerwaarden Nederland

Jaar	Product	Invoer	Uitvoer
2009	Vlees en vleesproducten	3,36 miljard	6,39 miljard
	Vlees van runderen	1,14 miljard	1,98 miljard
	Ander vlees en eetbare slachtafvallen	1,26 miljard	3,27 miljard
	Vlees en eetbare slachtafvallen	0,28 miljard	0,49 miljard
2010	Vlees en vleesproducten	3,61 miljard	6,67 miljard
	Vlees van runderen	1,19 miljard	1,95 miljard
	Ander vlees en eetbare slachtafvallen	1,39 miljard	3,59 miljard
	Vlees en eetbare slachtafvallen	0,31 miljard	0,52 miljard
2011	Vlees en vleesproducten	4,07 miljard	7,60 miljard
	Vlees van runderen	1,40 miljard	2,21 miljard
	Ander vlees en eetbare slachtafvallen	1,51 miljard	4,18 miljard
	Vlees en eetbare slachtafvallen	0,35 miljard	0,54 miljard
2012	Vlees en vleesproducten	4,28 miljard	8,12 miljard
	Vlees van runderen	1,53 miljard	2,32 miljard
	Ander vlees en eetbare slachtafvallen	1,57 miljard	4,54 miljard
	Vlees en eetbare slachtafvallen	0,35 miljard	0,57 miljard
2013 jan-me	Vlees en vleesproducten	1,03 miljard	1,98 miljard
	Vlees van runderen	0,35 miljard	0,55 miljard
	Ander vlees en eetbare slachtafvallen	0,39 miljard	1,08 miljard
	Vlees en eetbare slachtafvallen	0,10 miljard	0,15 miljard

Cijfers: CBS Statline 2013

Nederland staat in de EU op de derde plaats qua uitvoerwaardes van vlees, direct na Duitsland en Frankrijk. Het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) houdt een index aan die de uitvoerspecialisatie van een land aangeeft, de balassa-index. Nederland scoort in 2011 voor de uitvoerspecialisatie ten opzichte van de EU-15 ten aanzien

² Ieder bedrijf dat zich inschrijft in het Handelsregister krijgt een SBI-code. Deze code geeft aan wat de belangrijkste activiteit van een bedrijf is.

van Vlees en eetbare slachtafvallen een 2 op de balassa-index ³. Ten aanzien van bereidingen van vlees een 1 (CBS Statline 2013).

Import van vlees naar Nederland

Importzendingen vlees worden zowel via de (zee)haven Rotterdam als de luchthaven Amsterdam Nederland binnengebracht. Een deel van het vlees dat bestemd is voor een Nederlandse handelaar of voor de Nederlandse markt wordt ook via de aanvoerhaven Antwerpen binnengebracht.

De verhouding van de aanvoer via de Buitengrens Inspectie Posten (BIP) gevestigd te Amsterdam en Rotterdam is jaarlijks nagenoeg gelijk. Ongeveer 96-97% wordt via Rotterdam aangevoerd. Slechts 3-4% wordt via de luchthaven Schiphol aangevoerd.

Luchttransport heeft als voordeel dat zowel continentale als intercontinentale bestemmingen snel bereikbaar zijn. Via de lucht zijn er meer bestemmingen bereikbaar dan via de zeevaart. Luchttransport is echter relatief duur en niet geschikt voor zwaar, volumineus transport. Bovendien is voor luchttransport in de meeste gevallen aan- en afvoer via wegtransport of andere modaliteiten nodig.

Shortsea en zeevaart kennen een gunstige prijsstelling voor bulktransport (mede vanwege de vaste lijndiensten tussen diverse havens) en bieden als enige naast luchtvaart de mogelijkheid intercontinentaal vervoer te verzorgen. Daarbij kan de zeevaart ten opzichte van de luchtvaart omvangrijkere ladingen aan. Nadeel is dat de zeevaart langzamer is. Het is ook klimaatafhankelijk en daardoor niet geschikt voor bederfelijke goederen. Tenzij hiervoor de veel duurdere koelschepen of koelcontainers (reefers) worden gebruikt. Ook voor transport over water is in de meeste gevallen aan- en afvoer via wegtransport of andere modaliteiten nodig (Meuwissen 2005).

De belangrijkste zeehavens voor de Europese Unie (EU) zijn Rotterdam, Antwerpen en Hamburg. Bij de berekening van de overslagcapaciteit van een haven wordt gebruik gemaakt van de Twenty feet Equivalent Unit (TEU). Deze staat voor een container van 20 voet lang, 8 voet breed en meestal 8,5 voet hoog. Rotterdam heeft in 2012 11,9 miljoen TEU verhandeld. Antwerpen heeft in 2012 8,7 miljoen TEU verhandeld. Rotterdam staat sinds 2012 niet meer in de top 10 van grootste havens (nr 11) ter wereld. In Europa is het wel de grootste containerhaven. De grootste overslaghavens bevinden zich in Azië, met Shanghai, Singapore, Hongkong en Shenzhen op de vier eerste plaatsen.

Inspectie bij import

Dieren en producten worden vanuit landen over de hele wereld aangevoerd in de Europese Unie. Om de markt te vrijwaren van volksgezondheidsrisico's en de insleep van dierziekten te voorkomen, heeft de Europese Commissie uitgebreide regelgeving geformuleerd. Op basis hiervan controleert de NVWA:

- levende dieren (zoals paarden, eendagskuikens en siervissen);
- producten van dierlijke oorsprong (zoals vlees, vis, wild, en diervoeder);
- levensmiddelen (zoals groenten, gedroogde vruchten, specerijen, noten en zaden);
- consumentenproducten (zoals speelgoed, kerstverlichting en elektrische apparaten);
- plantaardige producten.

Veterinaire controles zijn van toepassing op enkele plantaardige producten, met name hooi en stro. Deze producten mogen uit een beperkt aantal landen worden geïmporteerd.

In Europese regelgeving is voorgeschreven dat levende dieren en producten van dierlijke oorsprong vanuit landen buiten de Europese Unie (derde landen) bij binnenkomst in de EU veterinaire controles moeten ondergaan. Dit geldt bij import, doorvoer over het grondgebied van de EU naar een ander derde land en na overlading direct met een zelfde vervoermiddel weer van het grondgebied af (transshipment). De controles van levende dieren zijn geregeld in Richtlijn 91/496/EG en Verordening (EG) 282/2004. De controles van producten van dierlijke

³ Een Balassa-index hoger dan 1 geeft aan dat er sprake is van specialisatie in dit product. Bij een index lager dan 1 is er geen sprake van specialisatie in dat product.

oorsprong zijn geregeld in [Richtlijn 97/78/EG](#), [Verordening \(EG\) 136/2004](#) en [Verordening \(EG\) 882/2004](#). Zie voor verdere informatie: www.nvwa.nl.

De NVWA en de importeurs in Rotterdam hebben Service Level Agreements (SLA's) afgesproken over de afwikkeling van goederen die via de Rotterdamse haven binnenkomen. Indien een importeur bij vooraanmelding al alle originele documenten kan overleggen, kan de afhandeling van de goederen binnen 36 uur gebeuren. Indien deze documenten niet aanwezig zijn kan de duur van de afhandeling oplopen van een week tot tien dagen.

Handel in Nederland

Nederland produceert zelf vlees, de zelfvoorzieningsgraad is in onderstaande tabel 2 weergegeven.

De zelfvoorzieningsgraad is gedefinieerd als (binnenlandse productie / binnenlands verbruik) *100%.

Tabel 2

Soort	Jaar	Zelfvoorzieningsgraad
Rundvlees	2008-2010	59
Pluimveevlees	2008-2010	191
Varkensvlees	2008-2010	259
Kalfsvlees	2008-2010	734
Schapen en geitenvlees	2008-2010	79

(bron: LEI 2011)

Er bestaan ongeveer 4.968 bedrijven waar vleesvarkens worden gehouden. In 2012 is er 1.320.000 ton aan varkensvlees geproduceerd. In 2012 is er 220.000 ton kalfsvlees geproduceerd in Nederland. Een groot deel van het in Nederland geproduceerde kalfsvlees wordt binnen de EU afgezet en heeft de bestemming Frankrijk en Italië. Nederland heeft daarnaast in het jaar 2012 ongeveer 160.000 ton rundvlees geproduceerd en 14.100 ton lams/schapen vlees (PVE 2013).

De vier belangrijkste herkomstlanden voor vlees zijn:

- Brazilië (56%);
- Nieuw-Zeeland (12%);
- Argentinië (9%);
- Uruguay (6%).

Uit de beschikbare informatie kan worden opgemaakt dat Zuid-Amerika een belangrijk continent is voor zowel rundvlees als pluimveevlees. Het pluimveevlees is voornamelijk afkomstig uit Brazilië. Het rundvlees is vooral uit Argentinië en Uruguay afkomstig. Uit Nieuw-Zeeland komt veelal schapenvlees.

Nederland en de Europese Unie

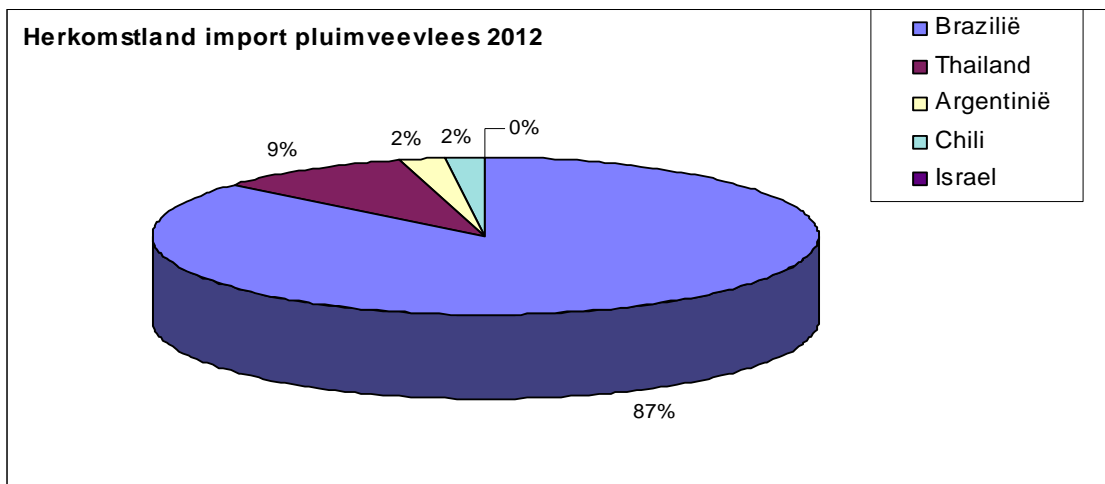
Een groot deel van het vlees dat in Nederland binnengebracht wordt heeft een andere eindbestemming dan Nederland. Slechts 44% is bestemd voor de Nederlandse markt. Van die 44% wordt een deel verwerkt en vervolgens ook weer geëxporteerd. De overige 56% wordt nadat het in Nederland is binnengebracht in de rest van de Europese Unie afgezet. Portugal, België en Frankrijk zijn grote afnemers. Nederland is dus ook een belangrijk handelsland voor de rest van de Europese Unie.

Pluimveevlees

Nederland produceert meer pluimveevlees dan het consumeert. De zelfvoorzieningsgraad is ongeveer 191%. In 2012 is er 844.000 ton pluimveevlees

geproduceerd op ongeveer 648 bedrijven (PVE 2013). Hoewel er in Nederland bijna twee keer zoveel pluimveevlees wordt geproduceerd dan er wordt geconsumeerd, is er sprake van een aanzienlijke invoer. Circa 30 tot 50% van het in Nederland geslachte pluimvee is afkomstig van de buurlanden Duitsland en België (Knijf e.a. 2011). Daarnaast wordt er relatief veel pluimveevlees geïmporteerd uit derde landen.

Het in Nederland geïmporteerde pluimveevlees is afkomstig van vijf landen (figuur 4). Voor al deze landen geldt dat er invoerregelingen aan de import ten grondslag liggen.



Figuur 4 Herkomstlanden pluimveevlees

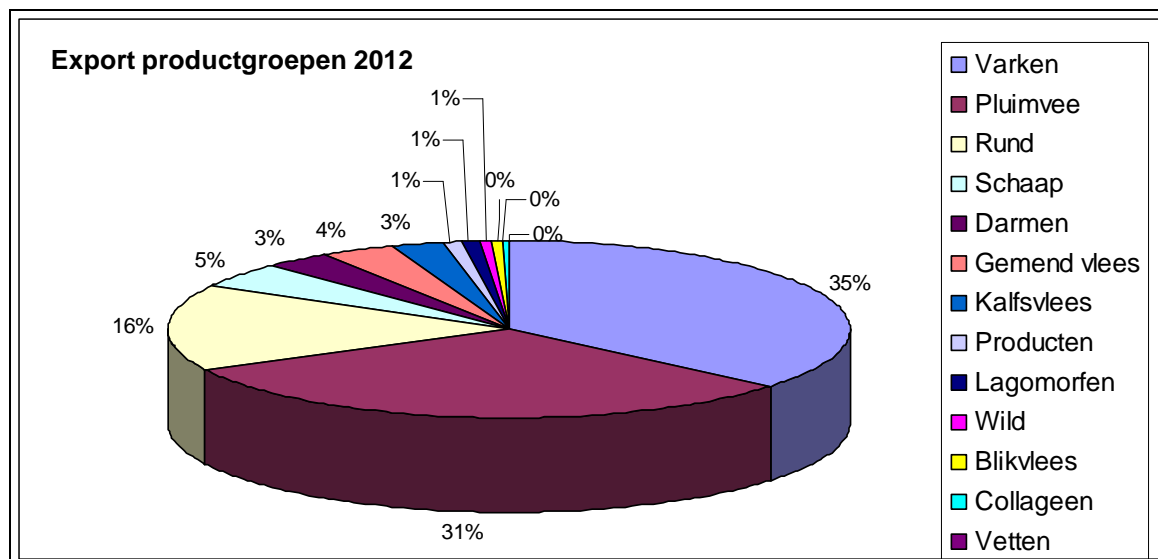
Een groot deel van het geïmporteerde pluimveevlees wordt verwerkt en vervolgens weer geëxporteerd naar derde landen. Pluimveevlees heeft na varkensvlees het grootste aandeel (31%) in de export van vlees uit Nederland.

Export

Indien men wil exporteren naar derde landen moeten de producten voldoen aan de eisen van het ontvangende land (derde landeneisen).

Voor producten van dierlijke oorsprong is een exportcertificaat nodig om de producten succesvol te kunnen importeren in het derde land waartoe men wil exporteren. De certificaten worden gedrukt op papier waarop echtheidskenmerken zijn aangebracht. De eisen die de derde landen stellen zijn onderverdeeld per land en per product. De eisen die een bepaald land stelt aan roodvlees en roodvleesproducten zijn wezenlijk verschillend van die van bijvoorbeeld pluimveevlees.

De belangrijkste productgroepen die geëxporteerd worden zijn varken, pluimvee, rundvlees en schaap. Zie figuur 5.



Figuur 5 Exportproduct groepen 2012

Bedrijven

De bedrijven die exportcertificaten aanvragen zijn veelal koel- en vrieshuizen, slachterijen en bedrijven die vlees verwerken of handelsbedrijven. Hieruit is op te maken dat de koel- en vrieshuizen het aanvragen van exportcertificaten als onderdeel van de service voor hun rekening nemen. Mogelijk zijn ze ook zelf eigenaar van de zendingen vlees en treden dus ook als handelsbedrijf op. Het beeld van de export van vlees is gedifferentieerder dan het beeld van de import van vlees. Waar er bij import sprake is van een duidelijke en redelijk bestendige top vier qua aantallen vanuit een bepaald land is dat bij export niet het geval. Er wordt naar meer dan 129 verschillende derde landen geëxporteerd. In 2012 heeft hoogste aantal zendingen de bestemming Hongkong, gevolgd door Rusland, de Verenigde Arabische Emiraten (pluimveevlees en varkensvlees), Kroatië, Costa Rica, Montenegro en Singapore.

3.2 Invloeden op de markt/handel

De internationale handel wordt door verschillende factoren op verschillende manieren beïnvloed. Er bestaan ten aanzien van de handel in vlees verschillende importverboden. Deze verboden zijn gebaseerd op het feit dat exporterende landen niet voldoende in staat zijn om garanties af te geven omtrent de veterinaire voorwaarden of vanwege diergezondheid. Een voorbeeld hiervan zijn de importverboden aan de hand van de uitbraak van vogelgriep (Aviaire influenza) in Azië.

De twee belangrijkste exporteurs van pluimveevlees op de wereldmarkt waren in het verleden Thailand en China. Door de uitbraak van Aviaire influenza is de export van China gehalveerd en in 2004 uitgekomen op slechts de helft van de export in 2003. De Chinese export concentreerde zich in het verleden vooral op Japan en deze export daalde in 2004 met 42%.

Deze weggevallen import heeft Japan vrijwel gecompenseerd door de import uit Brazilië te verdubbelen. In Thailand daalde de productie met meer dan 30%. Omdat dit land meer dan 40% van de productie exporteerde, betekende de sluiting van veel grenzen voor rauw onbewerkt pluimveevlees uit Thailand een probleem voor de

sector. Hoewel de export van gekookt pluimveevlees was toegestaan, en deze inmiddels weer flink toegenomen is, bleven de volumes lange tijd ver beneden normale niveaus. Brazilië heeft het meeste geprofiteerd van de problemen in Zuidoost-Azië. Brazilië is inmiddels de grootste exporteur van pluimveevlees in de wereld en heeft door de toen weggefallen concurrentie van Thailand het aantal markten in 2004 flink uitgebreid. Naast Brazilië zijn er meer landen die, weliswaar in mindere mate, wisten te profiteren van de problemen veroorzaakt door de Aviaire Influenza in Zuidoost-Azië. Ook de ziekte mond-en-klauwzeer (MKZ), Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE) en andere ziektes zoals klassieke en Afrikaanse varkenspest veroorzaken restricties en verschuivingen op de wereldhandelsmarkt van vlees. Uit sommige delen van Brazilië is import van vers rundvlees niet mogelijk vanwege de BSE en MKZ-problematiek (zie hiervoor Import Veterinair Online). In de bijlage van uitvoeringsverordening nr 206/2010 zijn de landen en delen van landen opgenomen met bijbehorende producten waaruit geïmporteerd mag worden.

Ten aanzien van de handel in bevroren en gekoeld vlees bestaan er ook regelingen om de handel te reguleren of te bevorderen. Hiervoor is de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO) in Nederland het erkende betaalorgaan. Het Productschap voor vee, vlees en eieren geeft opdracht aan de RVO voor uitbetaling van de restituties. Aanvragers dienen via het productschap of de douane aanvragen in voor diverse regelingen. De invoerregelingen worden door zowel de douane als het productschap beheerd.

Douanetarieven en invoerregelingen

De invloed van douanetarieven en regelingen kan van groot belang zijn op de handel in vlees. Indien een bedrijf goederen invoert uit een land dat niet is aangesloten bij de Europese Unie (EU), heft de douane op die goederen belasting.

Doorgaans wordt er bij invoer uit derde landen douanerecht betaald (Gemeenschappelijk Douane Tarief (GDT)).

- Specifieke rechten (vast bedrag per kg. product);
- Ad-valorem rechten (% van de waarde van het product);
- Aanvullende rechten, opgelegd door de EU als een product een lage prijs heeft.

Hoe hoog de belasting is, hangt af van het land van herkomst en het soort product. Alle lidstaten hanteren hetzelfde gemeenschappelijk douanetarief (GDT). De EU heeft dit tariefsysteem bepaald in het gemeenschappelijke handelsbeleid en de Verordening gemeenschappelijk douanetarief (2658/87). Er zijn verschillende tarieven afhankelijk van de aard, herkomst en de economische gevoeligheid van de producten. Met een aantal landen heeft de EU overeenkomsten afgesloten waardoor geen of een verlaagd douanerecht wordt geheven. Er zijn handelsakkoorden afgesloten met onder meer:

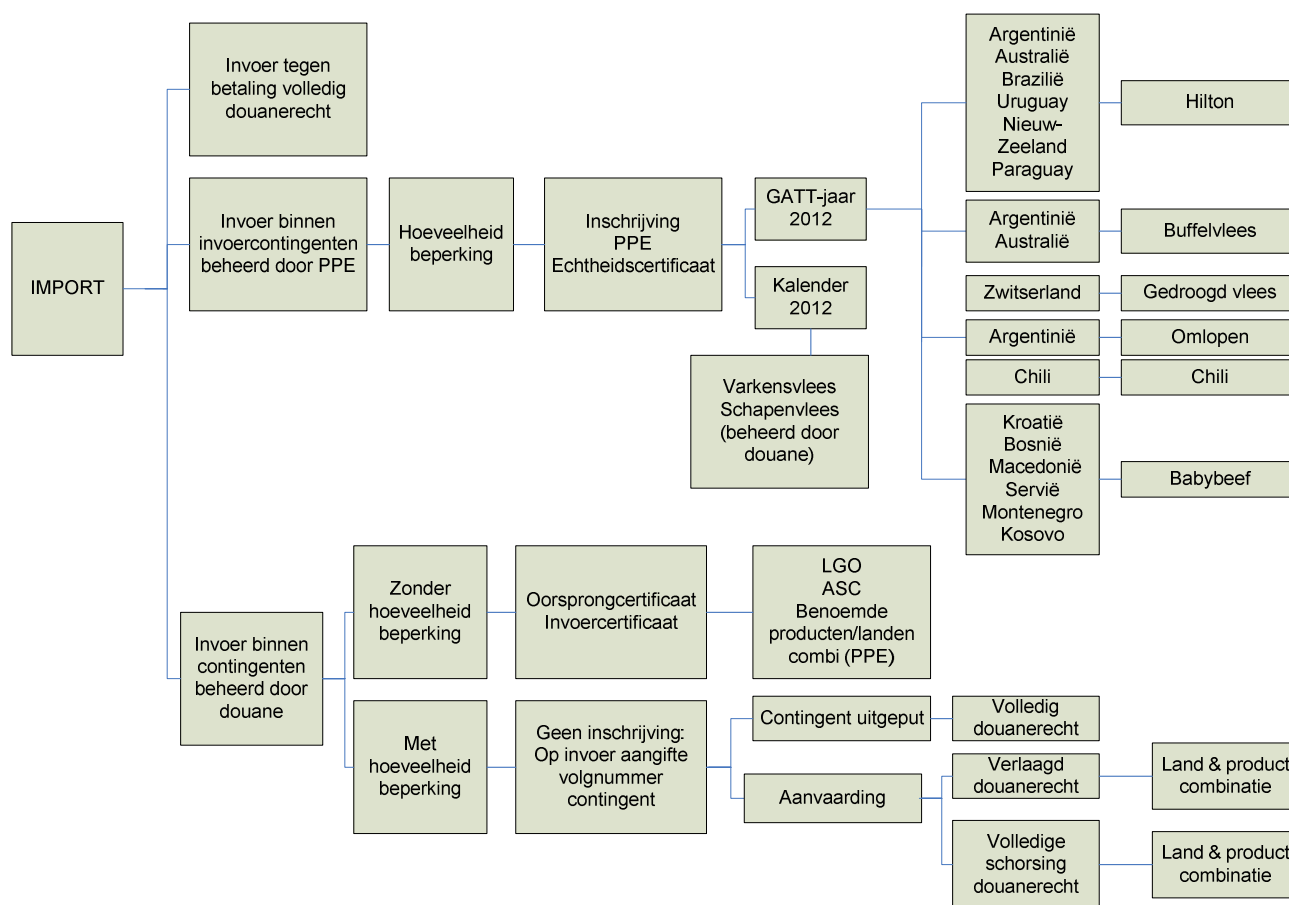
- landen die aangesloten zijn bij de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) zoals IJsland, Noorwegen, Liechtenstein en Zwitserland;
- landen en gebiedsdelen overzee (LGO) zoals Aruba, Curaçao en Groenland;
- Zuid-Afrika en Mexico;
- Turkije (douane-unie);
- landen in Afrika, het Caribische Gebied en de Stille Zuidzee (ACS).

Naast invoer tegen betaling van de douanerechten kan ook ingevoerd worden binnen invoerregelingen. Er kan dan ingevoerd worden met een (gedeeltelijke) schorsing van de douanerechten. Hieraan zijn bepaalde voorwaarden verbonden. Een voorbeeld hiervan is de regeling actieve veredeling. De goederen worden tijdelijk binnen de EU gebracht, verwerkt en weer uitgevoerd. Daarnaast bestaan er de douanecontingenten waarbinnen met een (gedeeltelijke) schorsing van douanerechten ingevoerd kan worden.

Voor invoer van goederen uit ontwikkelingslanden geldt een verlaagd invoertarief of geen invoertarief (preferentieel systeem). Hiervoor is een bewijs van oorsprong noodzakelijk (certificaat of factuurverklaring).

Vanuit het productschap bestaan er qua looptijd twee soorten invoerregelingen. De invoerregelingen die per GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)-jaar (1 juli tot en met 30 juni) worden geopend. En de invoerregelingen die per kalenderjaar worden geopend. Voor

aanvragen invoerregelingen moet een zekerheid⁴ gesteld worden bij de MO-productschappen (medebewindorganisatie-productschappen). De beschikbare hoeveelheden worden over de kwartalen verdeeld. Per invoerregeling is de verdeelsleutel anders. De GATT invoercontingenten worden jaarlijks vastgesteld en worden beheerd door het productschap. Schematisch zijn de meest voorkomende mogelijkheden weergegeven in figuur 6. Het douanerecht/tarief wordt in sommige gevallen bepaald aan de hand van het CIF-waarde (CIF: Cost Insurance & Freight - kosten verzekering en vracht).



Figuur 6 Diverse invoerregelingen

GATT-exportcontingenten

In het GATT-akkoord zijn de hoeveelheden vastgesteld die jaarlijks door de EU met steun mogen worden uitgevoerd. Eén van de voorwaarden voor het verkrijgen van restitutie bij uitvoer vanuit de EU naar derde landen is dat de producten van oorsprong uit de EU moeten komen. Daarbij bestaat een risico dat producten van landen buiten de EU worden ingevoerd en weer met restitutie worden uitgevoerd. In 2013 zijn er geen contingenten beschikbaar voor de varkens- en rundersector, alleen voor de pluimveesector.

1816 bedrijven in Nederland maken gebruik van de GATT/contingenten met betrekking tot de import van vlees. Opvallend aan de data is dat die bedrijven via veel verschillende BV's een aanvraag indienen. Meerdere grote

⁴ het stellen van zekerheid door de kredietnemer of een derde ten behoeve van de kredietverstrekker met het doel om, voor het geval dat de solvabiliteit van de kredietnemer vermindert, de vordering veilig te stellen

vleeshandelsbedrijven dienen via meer dan 15 verschillende BV' s aanvragen in. Ten aanzien van het uitvoeren van een inspectie zou dit mogelijk een risico kunnen betekenen. Dit omdat een onduidelijke of heel complexe bedrijfsstructuur de inspectie van de logistieke structuur en administratie mogelijk moeilijk maakt.

Gecombineerde nomenclatuur (GN-code)

De GN-codes worden gebruikt om goederen in een categorie in te delen. De Gecombineerde Nomenclatuur is een systematische namenlijst van goederen gebaseerd op het Geharmoniseerd Systeem van de Wereld Douane Organisatie. In de Gecombineerde Nomenclatuur zijn alle structuren, afdelingen, hoofdstukken, (aanvullende) aantekeningen, posten (onderverdelingen) en codes van het Geharmoniseerd Systeem opgenomen. De codes van het Geharmoniseerd Systeem bestaan uit zes cijfers en in de Gecombineerde Nomenclatuur zijn deze zes cijfers aangevuld met extra codes die uit twee cijfers bestaan (artikel 3 Verordening (EEG) nr. 2658/87). Aan de hand van de goederencode kan bepaald worden welk douanetarief er betaald moet worden. Als men vooraf de goederencode wil bepalen kan er gevraagd worden om een Bindende Tarief Inlichting (BTI) voor dat specifieke goed. Dit kan bijvoorbeeld een vleesbereiding zijn waarin omschreven staat waaruit deze bereiding bestaat, met andere woorden uit hoeveel procent vlees, hoeveel procent toegevoegde kruiden en hoeveel procent zout het product bestaat. In de BTI staat dan welke goederencode en bijbehorend tarief van toepassing is op het omschreven goed. De douane-autoriteiten zijn dan vervolgens gebonden aan die indeling. Een BTI is 6 jaar geldig (douanehandboek 2013).

Restituties

Restituties zijn ingesteld omdat landbouwproducten geproduceerd in de EU over het algemeen een hogere prijs hebben dan de wereldmarktprijs van hetzelfde product. Om de landbouwproducten uit de EU tegen concurrerende prijzen op de wereldmarkt te kunnen afzetten, kunnen restituties aangevraagd worden. De EU stelt die vast. Een belangrijke voorwaarde is dat de producten van Europese herkomst zijn.

Verder moet het vlees voldoen aan de desbetreffende eisen van de Verordeningen 853/2004 en 853/2004, namelijk vervaardigd zijn in een erkende inrichting en voldoen aan de vastgestelde eisen met betrekking tot de gezondheids- en identificatiekenmerken om in aanmerking te komen voor restitutie.

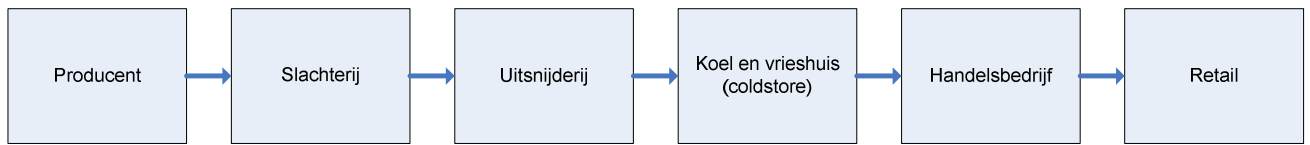
De regeling actieve veredeling

De regeling actieve veredeling⁵ is een regeling waarbij grondstoffen uit derde landen ingevoerd worden zonder betaling van het douanerecht. Deze grondstoffen moeten in de EU worden be- of verwerkt en de daaruit ontstane producten moeten uitgevoerd worden naar derde landen of daaraan gelijk gestelde bestemmingen. Bij deze export wordt geen restitutie uitbetaald. Deelname aan deze zogenaamde 'economische douaneregeling' is afhankelijk van een vergunning (Douanehandboek 2013).

3.3 Ketens in de handel van vlees

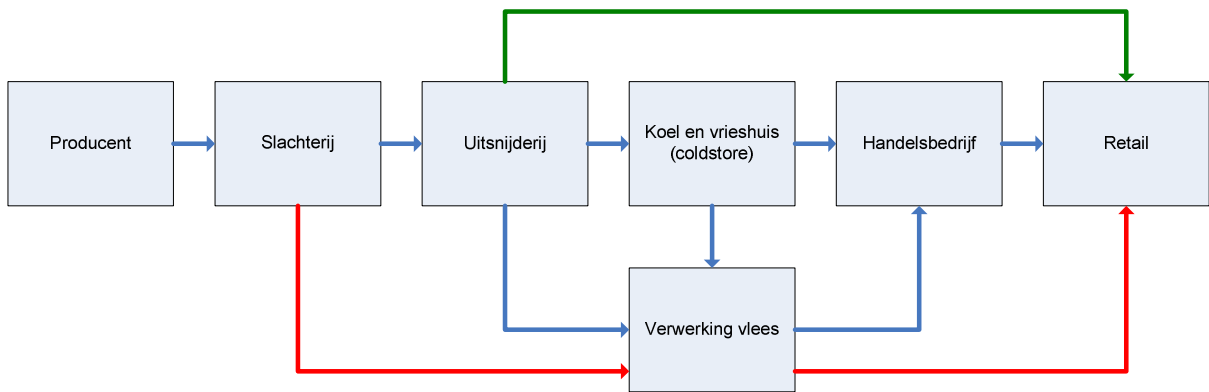
De keten van productie van vlees in Nederland is in figuur 7a schematisch weergegeven. De productie in Nederland start op het primaire bedrijf. De productie van vlees start bij de slachterijen. De schakels volgen elkaar binnen Nederland op. Diverse onderdelen kunnen ook gekoppeld aanwezig zijn. Met andere woorden die ketenschakels zijn onderdeel van één bedrijf.

⁵ De bepalingen van deze regeling zijn op Europees niveau vastgelegd in het Communautair Douane Wetboek (CDW; Verordening (EEG) nr. 2913/92) en de toepassingsverordening van het CDW (tCDW; Verordening (EEG) nr. 2454/93). Op nationaal niveau is deze regeling onder andere opgenomen in de Algemene Douanewet.



Figuur 7a schematische weergave van de productieketen vlees

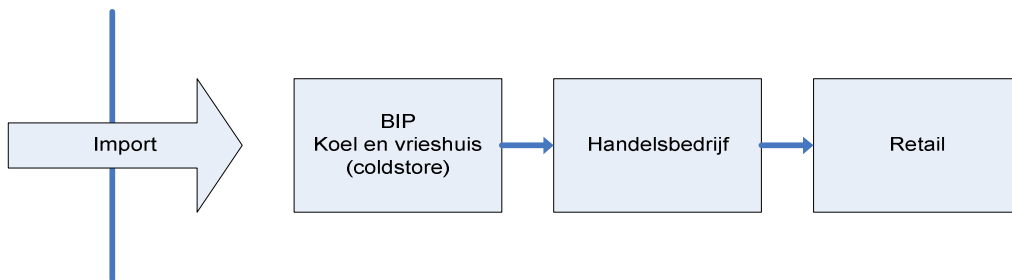
Ook de verwerking van vlees kan deel uitmaken van diezelfde schakel, zie figuur 7b. In figuur 7b zijn ook alternatieve routes in de keten weergegeven. Niet elke stap in de schakel wordt noodzakelijkerwijs benut. Vlees dat in een uitsnijderij bewerkt is kan direct afgezet worden naar de retail. Er komt niet altijd opslag, verwerking of handel bij kijken. Dit is afhankelijk van contracten, aanwezige voorraden en de kwaliteit van het vlees. Het is daarnaast afhankelijk van de wensen van de retailorganisaties.



Figuur 7b aangevulde productieketen vlees

Ketenschakels Import

Indien vlees geïmporteerd wordt uit derde landen of via intraverkeer uit EU-landen volgen de ketenschakels elkaar niet meer op.



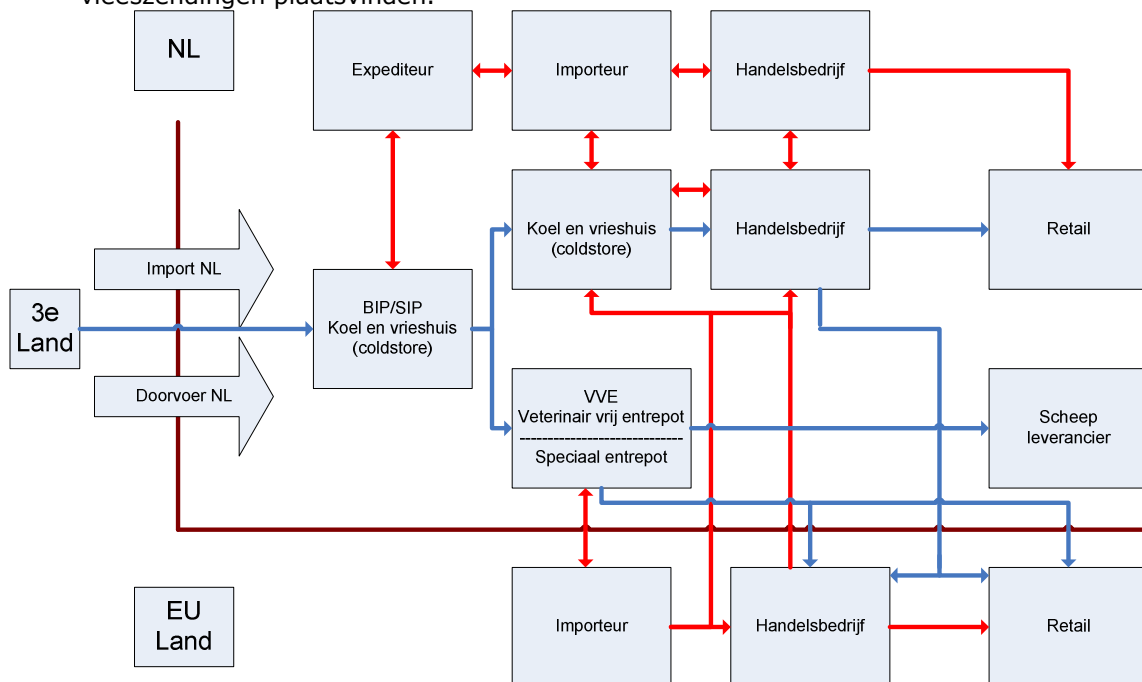
Figuur 8 importketen vlees

In theorie kan de keten van de import van vlees er eenvoudig uitzien, zoals is weergegeven in figuur 8.

In werkelijkheid ziet de importketen er vaak gecompliceerder uit. Dit heeft onder andere te maken met specialisatie en invoerregelingen. Het importeren van goederen vereist veel kennis van onder andere in- en uitvoerdocumenten bij de douane, goederenvervoer en het boeken van containers bij cargadoors. Importeurs moeten over veel kennis van internationale handel beschikken, daarnaast is een internationaal netwerk van groot belang. Ook zijn de invoerregelingen hier van invloed op de keten. In sommige regelingen is opgenomen dat vleesverwerkers

alleen onder bepaalde voorwaarden gebruik mogen maken van deze invoerregeling. Een voorbeeld hiervan is de import van gezouten pluimveevlees uit Thailand en Brazilië. Als vleesverwerker mag je alleen gebruik maken van deze regeling als je het voorgaande jaar tenminste 1000 ton pluimveevlees van de GN-code 0207 of 0210 hebt verwerkt tot een product met GN-code 1602 (mits dat alleen pluimveevlees bevat) (PVE 2012). Indien je hier niet aan voldoet kan men alleen van een dergelijke regeling gebruik maken via een andere ketenschakel. Voor sommige productgroepen zijn verwerkers uitgesloten van de invoerregeling. Dit betekent dat er een importeur in de schakel moet voorkomen.

In figuur 9 is de aangevulde keten van bedrijven of locaties weergegeven waar transacties met vleeszendingen plaatsvinden.



Legenda

Grens

Fysieke vleeslevering

Administratieve bewerking/ levering/verkoop/facturen

Figuur 9 Aangevulde keten import

Niet elke schakel zal altijd in elke transactie een rol spelen. En niet elke schakel zal fysiek over de zending vlees kunnen beschikken. Het juridische eigenaarschap en houderschap kan van belang zijn bij het beoordelen van een eventuele handelswijze. Doordat de keten gecompliceerd wordt, is het uitvoeren van een inspectie ook gecompliceerder. Onder ander vanwege de het verschil tussen de fysieke levering en de administratieve levering.

Ketenschakel slachthuis

Op het slachthuis ontstaat de handelsstroom vlees. Er bestaan in Nederland diverse slachterijen, in totaal zij er 430 erkenning voor slachterijen afgegeven. Dit wil niet zeggen dat er ook 430 slachterijen bestaan. Een slachterij kan over meerdere erkenningen beschikken. Er bestaan ongeveer 222 slachterijen (CBS 2014) in Nederland. De NVWA controleert in Nederland de slachthuizen door middel van audits. Daarnaast houden we toezicht op dierenwelzijn en voeren we de Ante Mortem-keuring uit.

Ketenschakel Koel- en Vrieshuizen

De koel- en vrieshuizen zijn een belangrijke schakel in de keten van handel in vlees. Er zijn ongeveer 472 erkende grote koel- en vrieshuizen in Nederland. Er bestaan verschillende erkenningen voor het uitvoeren van verschillende handelingen. Voor bijvoorbeeld het mogen opslaan van categorie 3-materiaal bestaat een aparte erkenning. Ook voor het mogen opslaan van niet EU-waardig vlees bestaan aparte erkenningen⁶.

De koel- en vrieshuizen zijn verenigd in de branchevereniging Koninklijke Nederlandse vereniging voor koel- en vrieshuizen (Nekovri). Nekovri is weer lid van the European Cold Storage and Logistics Association (ECSLA), de Europese belangenbehartiger van de Europese koude opslag industrie.

De koel- en vrieshuizen kunnen dienstverlenend zijn binnen de handelsketen. Dit is echter deels ook afhankelijk van de contracten die worden afgesloten met de handelaren en of ze zelf ook handelen in vlees. Bij de dienstverlening kan naast het leveren van opslag, ook het leveren van personeel horen. Daarnaast kan er ook gebruik gemaakt worden van de administratie van het koel- en vrieshuis. Een koel- en vrieshuis is verantwoordelijk voor de in- en uitslaggegevens van het koel- en vrieshuis. Daarnaast is het koel- en vrieshuis verantwoordelijk voor het naleven van de hygiëneverordeningen. Ook hierop voert de NVWA auditinspecties uit.

Ketenschakel Handelaren

Er bestaan relatief veel handelsbedrijven in vlees in Nederland. Deze bedrijven hebben vaak zelf geen opslagmogelijkheden voor vlees, maar maken gebruik van de diensten van koel- en vrieshuizen. Vaak hebben deze bedrijven ook geen erkenning. Dit hebben ze ook niet nodig omdat er geen fysieke opslag plaatsvindt. Omdat de bedrijven in levensmiddelen handelen moeten ze wel geregistreerd zijn bij de NVWA. Een aantal handelsbedrijven maakt deel uit van een grotere bedrijfsstructuur waarbij het opvallend is dat relatief veel van deze bedrijven in het verzendende land een onderneming hebben. Dit maakt internationale handel gemakkelijker. Het is echter uit fraudeoogpunt ook makkelijker om documenten aan te passen. Denk hierbij aan onderfacturering om de hierop gebaseerde invoerrechten lager te houden.

3.4 Erkenningen & registratie

Levensmiddelen van dierlijke oorsprong die genoemd worden in bijlage 1 van het verdrag tot oprichting van de Europese gemeenschap, kunnen risico's met zich meebrengen. Hiertoe zijn de specifieke hygiëne- en controlevoorschriften vastgesteld.

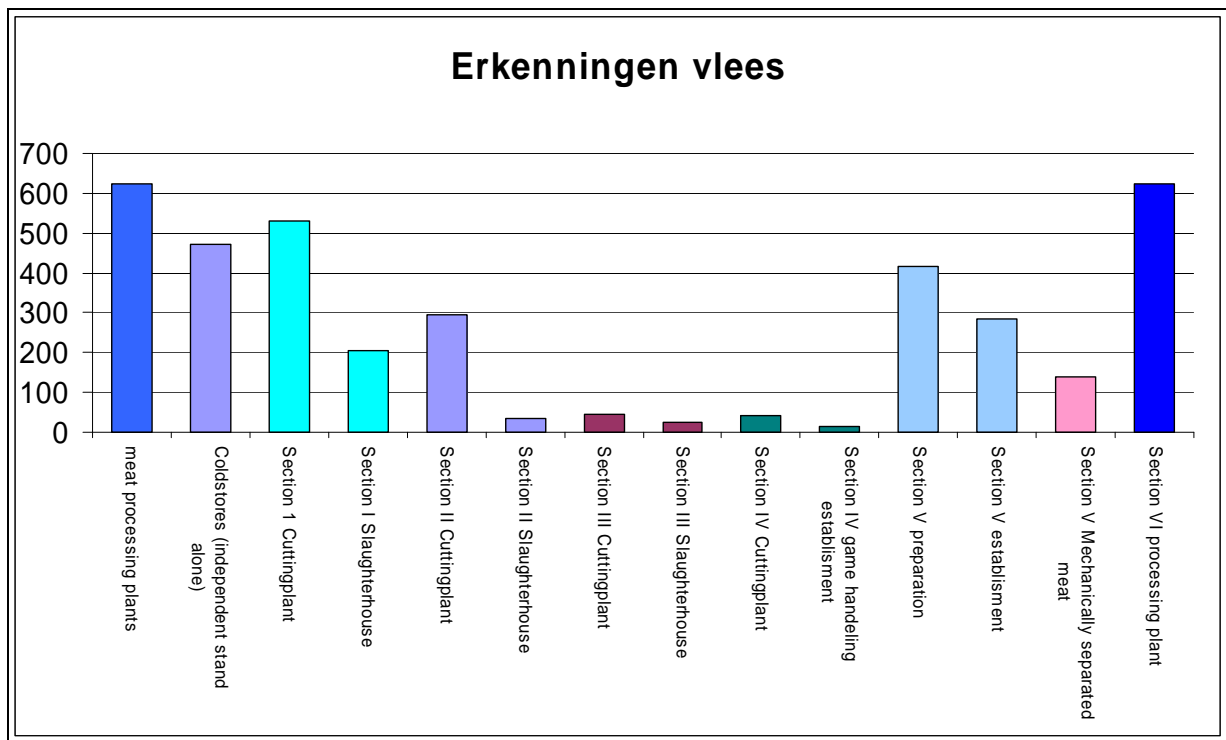
Inrichtingen die producten van dierlijke oorsprong verwerken, moeten daarom erkend worden door de bevoegde autoriteit van de lidstaat. In Nederland is dat de NVWA.

Dit betekent dat alle bedrijven in Nederland die zich bezighouden met de productie, verwerking en distributie van vlees van landbouwhuisdieren, pluimveevlees, gehouden en vrij wild deze EG-erkenning moeten hebben:

- slachthuis en vrij-wild verwerkingsinrichting;
- uitsnijderij;
- koel- en vrieshuis.

In totaal gaat het in Nederland om iets meer dan 1400 EG-erkenningen (waaronder 430 slachthuizen en wild verwerkingsinrichtingen, 611 uitsnijderijen en 472 koel- en vrieshuizen). Er zijn ongeveer 27 grote roodvleesslachterijen met permanent toezicht en 15 grote pluimveeslachterijen met permanent toezicht.

⁶ Zie hiervoor Website NVWA: onderwerp erkenningen



Figuur 10 Erkenningen vlees

In figuur 10 zijn de verschillende erkenningen met betrekking tot de verwerking en opslag van vlees weergegeven. Een bedrijf kan over meerdere erkenningen beschikken.

Naar aanleiding van de erkenningen worden er inspecties uitgevoerd op de bedrijven. Bij de aanvraag van een erkenning wordt altijd een inspectie uitgevoerd. Daarnaast wordt er jaarlijks een inspectie uitgevoerd op het erkenningenonderhoud. Afhankelijk van de bedrijfsactiviteiten worden er meerdere inspecties per jaar uitgevoerd.

Meldingen incidenten met vlees binnen de EU

Het Rapid Alert Systeem for food and feed (RASFF) van de EU is een systeem voor snelle waarschuwingen in de vorm van een netwerk voor kennisgevingen. Deze notifications gaan over directe of indirecte risico's voor de gezondheid van de mens, die verband houden met een levensmiddel of diervoeder. Dit systeem omvat de lidstaten, de Commissie en de Autoriteit. RASFF is ingesteld door de Europese Commissie op basis van artikel 50 van de Verordening (EG) No178/2002 (5.1). Het RASFF kent twee soorten berichtgeving: alert notifications en informatie notifications. Ten aanzien van de eerste bestaan risico's voor de gezondheid en is onmiddellijke actie noodzakelijk. De tweede is vooral bedoeld om te informeren dat er een risico is geïdentificeerd maar er hoeft geen onmiddellijke actie worden ondernomen.

Van 2010-heden (2013) zijn er in het RASFF systeem 1397 meldingen opgesteld over meat en meatproducts (other than poultry). Daarnaast zijn er in 2013 261 meldingen opgesteld over pluimveevlees en producten daarvan. De meldingen hebben hoofdzakelijk betrekking op het aantreffen van pathogenen en micro-organismen zoals Salmonella en Shigatoxin producing Escherichia-coli (SE-Coli). Enkele meldingen hebben betrekking op fraude met vlees. Hiervan vertegenwoordigen de meldingen over fraude met paardenvlees het merendeel, vanwege de EU-brede aanpak ervan.

4. Fraude in de vleesketen

Fraude in de vleesketen is niet nieuw. Onderzoek naar incidenten in de media laat zien dat er door de jaren heen diverse onderzoeken hebben plaatsgevonden naar vermeende misstanden in de sector en dat ook sprake is van opzettelijk gepleegde vleesfraude. Een spraakmakend onderzoek uit begin jaren 80 is de fraude met de handel in vlees door de toenmalige vleeschmeesters geweest. Dit betrof toen met name fraude met EU-heffingen. Daarnaast wordt er van diverse incidenten in de media melding gemaakt van de verkoop van voor humane consumptie ongeschikt vlees. Ook het veranderen van herkomstland in verband met importrestricties is een veel voorkomende vorm van fraude. Dit is vooral aan de orde geweest tijdens EU-brede uitbraken van dierziekten zoals de ziekte Bovine spongiforme encefalopathie (BSE). Daarnaast wordt melding gemaakt van illegale exporten waarbij de vereiste documenten niet in orde waren (NRC 2013). De fraude met paardenvlees en het veranderen van de productiewijze van regulier naar biologisch zijn de meest recent vermelde incidenten. Onderzoek op de term vleesfraude levert meer dan 600 artikelen op. Dit gaat dan om artikelen die tussen 1992 en heden zijn gepubliceerd. Daar waar de fraude in het verleden vooral betrekking had op EU-heffingen, restituties of regelingen is er een verschuiving waar te nemen naar fraude met diersoort, herkomst of productiewijze. Het belang van restituties is de laatste jaren ook afgenomen. Er worden veel minder vormen van restituties uitgekeerd. Ook de hoogte van de restituties is verlaagd. De boetes die opgelegd worden voor fraude zijn vooral gerelateerd aan het wederrechtelijk verkregen vermogen (Lexis Nexis 2014).

Fraudevormen

De fraudevormen of vormen van illegale handelswijzen in de handelsketen gekoeld en bevroren vlees zijn onder andere afgeleid uit signalen en onderzoeken die de NVWA en de NVWA-IOD in Nederland hebben uitgevoerd. Hiermee is echter geen extrapolatie te maken naar de omvang van fraude in de gehele sector. De capaciteit van de NVWA-IOD is beperkt en er is soms sprake van prioritering op de verschillende onderwerpen. Er kunnen wel trends en ontwikkelingen uit worden gehaald.

In het algemene kunnen we uit de beschikbare informatie concluderen dat er binnen de keten een vorm van afhankelijkheid bestaat. De keten is opgedeeld in verschillende schakels. Handelaren en koel- en vrieshuizen zijn afhankelijk van elkaars service en expertise. Ten aanzien van het plegen van fraude zijn zij ook van elkaar afhankelijk. Met name omdat men de administratie, facturen, stempels of erkenningsnummers moet aanpassen of vervalsen om de fraude te maskeren. Dit vaak ook op meerdere locaties en/of in meerdere systemen. Verder blijkt dat hierbij veelal geen sprake is van georganiseerde criminaliteit zoals omschreven in het wetboek van strafrecht, maar dat er meestal sprake is van ad hoc samenwerkingsverbanden. Het is een vorm van strafbaar gedrag die binnen de context van een wettige economische organisatie plaatsvindt. Er bestaan op diverse niveaus gelegenheidsstructuren om producten of diensten te verhandelen. Dit wordt organisatiecriminaliteit genoemd (Berg e.a. 2002).

Fraude in de ketenschakel slachthuis

Het illegaal slachten van dieren is een vorm van fraude die op de slachthuizen wordt signaleerd. Als een slachterij dieren slacht die geen ante-mortem of post-mortem keuring hebben ondergaan is er sprake van illegale slacht. Omdat er geen veterinaire keuring heeft plaatsgevonden is het vlees dat op een dergelijke wijze is

geproduceerd niet geschikt voor humane consumptie. Deze vorm van fraude wordt gepleegd op momenten dat er geen toezicht aanwezig is. Dat betekent dus vaak buiten de reguliere openingstijden of op slachthuizen waar geen permanent toezicht aanwezig is. Het voordeel hiervan is dat de keuringskosten niet betaald hoeven te worden. Deze handelswijze is dus kostenverlagend. Daarnaast kunnen er ook dieren geslacht worden die mogelijk niet aan de vereisten hadden voldaan. Dit verhoogt de opbrengst. Ook kunnen niet geregistreerde dieren worden geslacht.

Daarnaast is fraude met paardenpaspoorten een illegale handelswijze die wordt aangetroffen bij de slachthuizen. Het betreft dan vooral fraude met de identificatie van een dier of de historie van het diergeneesmiddelengebruik. De paardenpaspoorten worden onder andere valselijk opgemaakt door:

- transponders en of barcodestickers aan te passen;
- gebruik te maken van valselijk opgemaakte losse inlegvellen waarop de medische behandelingen staan vermeld.

Het vlees dat op een dergelijke manier geproduceerd wordt mag vervolgens ook niet verhandeld worden omdat het vlees niet geschikt is voor de humane consumptie. Deze vorm van fraude wordt zowel bij het slachthuis (afzet) als bij de handelsbedrijven (aankoop-verkoop) aangetroffen.

Fraude in de ketenschakel import

Illegale import van vlees is een vorm van fraude die een enkele keer wordt gedetecteerd. Het gaat dan voornamelijk om de import van vlees dat niet in de EU geïmporteerd mag worden. Voorbeelden hiervan zijn buffelvlees uit India en pluimveevlees uit China. De wijze waarop de illegale import plaatsvindt varieert van het opmaken van vervalste vrachtbrieven en het doen van foutieve aangiftes bij de douane tot het invoeren via andere derde landen waaruit import wel is toegestaan. In deze derde landen wordt dan ook 'herkomstfraude' gepleegd om het vlees van een andere identiteit te voorzien. Deze laatste vorm van fraude is moeilijk detecteerbaar in het land waar het goed uiteindelijk terecht komt, zeker als de invoer van dit vlees ook nog in andere Europese landen plaatsvindt.

Fraude in de ketenschakel koel- en vrieshuis en handelsbedrijf

Een vorm van vleesfraude die de NVWA in deze ketenschakel signaleert is: 'vlees voorzien van een andere identiteit', zoals dat is gebeurd bij de incidenten met paardenvlees die in 2010, 2013 en 2014 aan het licht zijn gekomen. De handeling waarbij een product wordt voorzien van een andere identiteit wordt in criminologische termen ook wel aangeduid als 'omkatten'. Ook het veranderen van de productiewijze is een illegale handelswijze die we signaleren. Zoals bijvoorbeeld het verkopen van regulier geproduceerd vlees als biologisch vlees. Een enkele keer wordt ook categorie 3-materiaal van een andere identiteit voorzien. Het wordt dan 'omgekat' naar vlees dat geschikt is voor humane consumptie. Uit een opsporingsonderzoek uit 2008 kwam dit naar voren. De aanleiding voor dit onderzoek was een anonieme melding. Het plegen van dergelijke vormen van fraude vereist het aanpassen van het etiket, de administratie, de in- en uitslaggegevens en de begeleidende documenten zoals een vrachtbrief of een gezondheidscertificaat. Men behaalt financieel voordeel met deze illegale handelswijze doordat een product met lagere economische waarde verkocht wordt als een product met een hogere economische waarde.

Motief voor het plegen van fraude

Er zijn verschillende motieven voor fraude. Bijvoorbeeld extra opbrengsten die men zwaarder laat wegen dan de geldelijke boete bij ontdekking. Echter ook de vrees voor een negatief imago of de mogelijke angst voor ontdekking en de schaamtegevoelens die dat met zich meebrengt kunnen een rol spelen bij de afweging (Kadambe & Segerson 1997). De mate waarin dit een rol speelt, is onder andere afhankelijk van de mate van afschrikking en de gelegenheid die men heeft om fraude te plegen.

De dreiging van afschrikking bestaat uit de hoogte van de sanctie en de kans dat de sanctie wordt toegepast, ofwel de pakkans (Van der Pligt et al 2008). De dreiging met een sanctie fungeert als een externe prikkel om regels na te gaan leven. Er kunnen meerdere motieven voor fraude zijn.

De theorie omtrent naleving door rationele berekening gaat ervan uit dat een ondernemer de hoogte van de straf en de pakkans afzet tegen het persoonlijke gewin dat hij krijgt door het non-conforme gedrag. Een andere veronderstelling uit de theorie is dat de pakkans en de inschatting van die pakkans de effectiviteit van de handhaving beïnvloedt. De pakkans kan gedefinieerd worden als de verwachte kans dat men betrapt en bestraft wordt voor een begane overtreding.

De kans dat men betrapt wordt heeft ook te maken met de mogelijkheden om bijvoorbeeld producten of een frauduleuze handelswijze te verbergen. Daarnaast is de controlefrequentie een belangrijk punt.

Financieel gewin is vaak een motief voor het plegen van fraude. In deze sector wordt veel geld omgezet. Zowel financieel gewin verkregen door illegale handelingen met vlees of puur financieel gewin verkregen door het uitvoeren van bepaalde vormen van transacties zijn hierbij aan de orde. Bij die laatste vorm van financieel gewin is het goed dan ondergeschikt, maar kan het ook vlees betreffen. Doordat er veel volume in de handel omgaat, kan ook met kleine marges veel winst behaald worden. Dit gaat met name op bij het opwaarderen van goederen. Zoals het opwaarderen van een laagwaardig product (b.v. paardenvlees) naar een relatief hoogwaardig product (b.v. rundvlees).

In 2013 heeft het Openbaar Ministerie in een strafzaak een bedrag van 3,8 miljoen euro geëist naar aanleiding van de berekening van het wederrechtelijk verkregen vermogen.

Ook in 1994 werden al redelijk hoge bedragen geëist: *"Bij het gerechtshof in Den Bosch zijn woensdag gevangenisstraffen van vierenhalf jaar en een boete van 3,2 miljoen gulden geëist tegen vier mannen in een grote fraudezaak met runderen."* (ANP 1994). Hieruit is op te maken dat het financiële gewin omvangrijk kan zijn.

Criminaliteitsrelevante factoren & ontwikkelingen

Om de fraude binnen de vleesketen te kunnen duiden, besteden we ook aandacht aan maatschappelijke factoren die van invloed kunnen zijn op de criminele verschijnselen, oftewel de criminaliteitsrelevante factoren. Deze factoren kunnen zowel bevorderend als remmend zijn op het voorkomen van fraude. Remmende factoren zijn onder andere het opstellen van een meldpunt en extra aandacht voor de ontwikkeling van toezicht. Naar aanleiding van de fraude is bijvoorbeeld extra aandacht geschonken aan het opstellen van een meldpunt.

Ook in de huidige verbeterplannen schenken we veel aandacht aan de ontwikkeling van toezicht en aan fraudedetectie.

Vervolgacties zoals het traceringsonderzoek van paardenvlees uit 2013 en 2014 en de daarbij behorende grootschalige recall van verhandeld vlees kunnen ook een relevante remmende factor zijn. De implicaties van dergelijke vervolgacties op ontdekte fraude is niet altijd op voorhand duidelijk. Het veroorzaakt bij de bedrijven die met een dergelijke frauduleuze handelaar zaken hebben gedaan in ieder geval veel werk en hoge administratieve lasten. Dit kan effect hebben op de keuze van een handelspartner in de toekomst.

Een criminaliteitsrelevante factor binnen de handelsketen vlees is de verregaande specialisatie van de bedrijven. Hierdoor zijn er meer ketenschakels ontstaan, die ieder een apart onderdeel van de keten vormen. Maar allen wel gekoppeld zijn door de zending vlees. Dit maakt de inspectie van een enkele schakel in de keten complex. Met name omdat we afhankelijk zijn van een goede en duidelijke informatievoorziening binnen die keten. Dit blijkt niet altijd aan de orde. Bedrijven maken gebruik van verschillende administratiesystemen en sommige handelingen

worden onvoldoende vastgelegd. Een inspectie vraagt op dat moment veel meer tijd en kennis van een inspecteur. Zoals bijvoorbeeld kennis van boekhoudsystemen. Er is dus gelegenheid om fraude te plegen en de complexiteit van de bedrijvenstructuur, ketenschakels en administratiesystemen maken de pakkans laag.

Conclusie

Er zijn verschillende illegale handelwijzen bij de handel in gekoeld en bevroren vlees. De meest voorkomende illegale handelwijze is het veranderen van de identiteit van het vlees. Andere aangetroffen illegale handelwijzen zijn: illegaal slachten, illegale import van vlees, fraude met paspoorten en afzet van illegaal geslacht vlees. Voor al deze vormen van fraude geldt dat er vaak sprake is van organisatiecriminaliteit. Dit omdat men mede door de ketenstructuur afhankelijk is van elkaar. Hierdoor ontstaan er diverse gelegenheidsstructuren waarbinnen stabiele handelingen gepleegd worden. Diverse vormen van fraude zijn niet even altijd gemakkelijk te detecteren. Ook hier is de ketenstructuur onder andere debet aan. Maar ook omdat de fraude binnen wettelijke economische organisaties gepleegd wordt. Belangrijke bronnen van informatie zijn dan ook de diverse manieren van anoniem melden. De motieven om fraude te plegen zijn vooral gelegen in het financiële gewin, daarnaast bestaat er gelegenheid of wordt deze bewust gecreëerd door de opzet van complexe bedrijfsstructuren. Dit verlaagt de pakkans.

Literatuur

Berg van den E.A.I.M e.a. (2002) Organisatiecriminaliteit, aard achtergronden en aanpak. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

CBS Statline (2011) website van het Centraal bureau van statistiek URL: www.cbs.nl/statline

Kadambe, S. & Segerson, K. (1998) On the role of fines as an environmental enforcement tool. *Journal of environmental planning and management*, 41(2) p. 217-226. Doi: 10.1080/09640569811722.

Knijf e.a. (2011) Verduurzaming voedselproductie: Inzicht in productie, import, export en consumptie van voedsel. LEI (2011).

Lexis Nexis 2014

Oosterkamp et al (2012) Liberalisering categorie 1 en categorie 3 slachterijbijproducten, een marktanalyse.

Productschap vee vlees en eieren jaarverslag (2012) <http://www.pve.nl/>

Productschap vee vlees en eieren jaarverslag (2013) <http://www.pve.nl/>

Pligt, van der, J., Koomen, W., & Harrevels, F. Van (2007) *Bestrafen, belonen en beïnvloeden: een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Vandendriesche, F. (2008) "Meat products in the past, today and in the future" Elsevier

Wageningen Universiteit, Landbouw Economisch Instituut (2011) Nationale en internationale duurzaamheidsaspecten van de voedselproductie in Nederland.

Zaelke, D., D. Kaniaru & E. Kružíková (editors)(2005) *Making law work: environmental compliance and sustainable development*, London: Cameron May Ltd.