



Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
*Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit*

NVWA

Fraudebeeld diervoederketen





Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inleiding	4
1 Fraude en andere illegale praktijken	7
1.1 Fraudevormen	7
1.2 Ontwikkelingen	10
1.3 Onderzoeken en signalen	11
1.4 Indirect gerelateerde signalen	14
2 Actoren	15
2.1 Handelaren	15
2.2 Gecombineerde bedrijven	16
2.3 Niet-geregistreerde bedrijven	17
2.4 Laboratoria	18
2.5 De rol van diervoederproducenten	18
2.6 De rol van afnemers	19
3 Motieven	20
3.1 Economisch voordeel	20
3.2 Neutraliseren van het illegale gedrag	21
4 Gelegenheden	23
4.1 Fraudebevorderende en -belemmerende omstandigheden op het niveau van de keten, het product en de organisatie	23
4.2 Fraudebevorderende en -belemmerende omstandigheden in de bestuurlijke omgeving	25
4.2.1 Toezicht en handhaving	25
4.2.2 Wet- en regelgeving	28
4.3 Fraudebevorderende en -belemmerende omstandigheden in de zakelijke omgeving	30
5 Gevolgen	32
5.1 Voedselveiligheid en volksgezondheid	32
5.2 Diergezondheid, dierenwelzijn en milieu	34
5.3 Economie	34
5.4 Ondernijning van het vertrouwen in veilig én eerlijk voedsel	35
6 Conclusies en aanbevelingen	36
6.1 Focus op fraude	36
6.2 Aandacht voor risicovolle ketenschakels	37
6.3 Barrières opwerpen	38
Bijlage 1: De diervoederketen	40
Bijlage 2: Methodiek en verantwoording	44
Bronnen	48

Voorwoord

De NVWA hecht waarde aan transparantie en deelt daarom haar kennis over naleving van wetgeving op het gebied van onder andere voedselveiligheid en dierenwelzijn met de samenleving. Ook als directeur van de opsporingsdienst deel ik – waar het belang van onderzoeken dit toelaat – graag onze kennis. In dit fraudebeeld presenteert de NVWA-IOD haar informatiepositie over fraude in de diervoederketen.

De NVWA-IOD is een gespecialiseerde en goed toegeruste opsporingsdienst, die onderdeel is van de toezichthouder. Met dit fraudebeeld levert de NVWA-IOD een bijdrage aan de integrale ketenanalyse (IKA) diervoederketen. Hierin zijn inzichten uit de wetenschappelijke risicobeoordeling van bureau Risicobeoordeling & onderzoek (BuRO), dit fraudebeeld en informatie uit het toezicht samengebracht. De integrale ketenanalyses zijn bepalend voor de inzet en werkzaamheden voor de NVWA de komende jaren.

Met onze intelligence kunnen we vaststellen waar in de keten de frauderisico's het grootst zijn en steeds beter voorspellen welke type bedrijven gevoelig zijn voor fraude. Met onze aanbevelingen aan bedrijfsleven, beleid en politiek wil ik de geconstateerde fraude in de toekomst voorkomen. Fraude aanpakken en voorkomen kan de NVWA-IOD niet alleen; we worden daarbij geholpen door meldingen vanuit de sector, collega's van toezicht en opsporingsdiensten uit binnen- en buitenland.

Ik wil dan ook niet alleen mijn eigen medewerkers bedanken voor hun bijdrage aan het fraudebeeld, maar ook de constructieve bijdrage noemen van de collega's van handhaving en BuRO. Samen is de gehele keten vanuit verschillende invalshoeken en expertisegebieden bekeken. Dit leidde tot elkaar versterkende beelden en nieuwe inzichten. Zo maken we samen inzichtelijk waar in de keten de risico's het grootst zijn en waar het meeste effect te verwachten is van toezicht, handhaving en opsporing. Ook zien we welke delen van de ketenbeheersing buiten de invloedssfeer van de NVWA vallen en waar het bedrijfsleven of beleid aan zet is om knelpunten aan te pakken.

Ik hoop dat we met dit fraudebeeld de aanpak van fraude in de diervoederketen verder brengen.

Roel Stevens, *directeur Inlichtingen- en Opsporingsdienst NVWA*

Inleiding

Dit fraudebeeld geeft inzicht in fraude en andere illegale activiteiten in de diervoederketen. Het beschrijft waar in de keten de fraude plaatsvindt en legt de omstandigheden bloot die deze illegale activiteiten mogelijk maken. Fraude in de diervoederketen kan risico's opleveren voor voeder- en voedselveiligheid. Ook ondermijnt deze fraude (het vertrouwen in) het systeem dat is opgezet om voor die veiligheid te zorgen.

Definitie fraude

De NVWA verstaat onder fraude: *Opzettelijk handelen in strijd met de door de overheid opgestelde wetten, regels of voorschriften waarbij (rechts)personen en/of de overheid worden bedrogen met het oogmerk om (economisch) voordeel te behalen.*

De NVWA spreekt dus van fraude als er sprake is van:

- opzettelijk handelen;
- handelen in strijd met wetten, regels of voorschriften opgesteld door de overheid;
- een vorm van bedrog;
- (economisch) voordeel.

Bedrog vindt plaats door het geven van een valse voorstelling van zaken, het verschaffen van onjuiste informatie en/of het schenden van vertrouwen. Bijvoorbeeld het aanpassen van documenten of het noteren van onjuiste gegevens. Ook het weglaten van informatie is een voorbeeld van bedrog. Het *voordeel* dat beoogd wordt te behalen met de fraude, hoeft niet altijd direct voordeel te zijn zoals het verkrijgen of besparen van geld. Het kan ook gaan om indirect voordeel zoals positie, klantenbinding en/of andere wenselijke zaken.

De diervoederketen

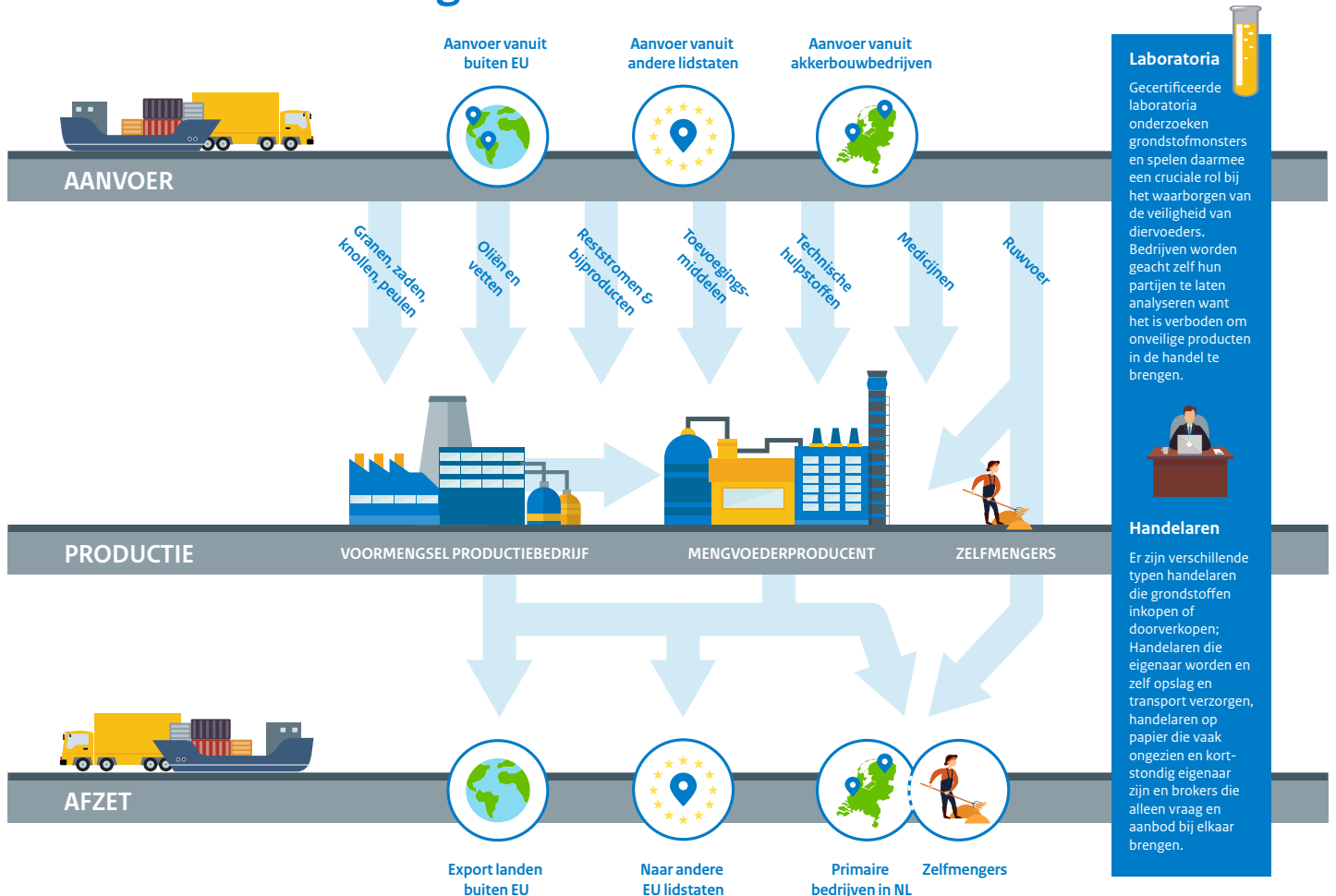
Diervoeder is, zoals de term al aangeeft, alles wat mensen vervoederen aan dieren. Dit fraudebeeld focust op diervoeders voor landbouwhuisdieren. Grondstoffen voor diervoeder zijn zeer divers: van graan, plantaardige oliën en dierlijke vetten tot restproducten uit de levensmiddelenindustrie. De diervoederketen is opgebouwd uit verschillende schakels. Deze zijn echter niet altijd opeenvolgend en in sommige gevallen worden schakels gecombineerd binnen 1 bedrijf. In Nederland zijn honderden bedrijven actief binnen de diervoederketen. De productie van diervoeders, de handel in grondstoffen voor diervoeders, en de im- en export leveren een grote economische bijdrage in Nederland.

Doel fraudebeeld

Met de inzichten uit dit rapport willen we een bijdrage leveren aan kennisgedreven en risicogericht toezicht en handhaving door de NVWA. Bovendien biedt het mogelijkheden om barrières op te werpen en zodoende de zwakke plekken aan te pakken en fraude tegen te gaan. Dit fraudebeeld heeft samen met informatie uit het NVWA-toezicht en de wetenschappelijke risicobeoordeling als input gediend voor de Integrale ketenanalyse (IKA) diervoederketen. De IKA diervoederketen is – net als de onderliggende beelden – beschikbaar via de website van de NVWA, www.nvwa.nl.

Globaal schema diervoederketen

Voedergewassen- & diervoederketen



Laboratoria

Gecertificeerde laboratoria onderzoeken grondstofmonsters en spelen daarmee een cruciale rol bij het waarborgen van de veiligheid van diervoeders. Bedrijven worden geacht zelf hun partijen te laten analyseren want het is verboden om onveilige producten in de handel te brengen.



Handelaren

Er zijn verschillende typen handelaren die grondstoffen inkopen of doorverkopen; Handelaren die eigenaar worden en zelf opslag en transport verzorgen, handelaren op papier die vaak ongezien en kortstondig eigenaar zijn en brokers die alleen vraag en aanbod bij elkaar brengen.

De NVWA-IOD

Wat doet de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) van de NVWA?

De NVWA beschikt over een eigen Bijzondere Opsporingsdienst: de NVWA-IOD. Deze richt zich op de aanpak van complexe, georganiseerde en internationaal georiënteerde criminaliteit. Door het verzamelen en analyseren van informatie en uitvoeren van opsporingsonderzoeken worden omstandigheden blootgelegd die fraude en andere illegale activiteiten mogelijk maken. Dit gebeurt in samenwerking met en onder gezag van het Openbaar Ministerie (OM). Daarbij kunnen (onder voorwaarden) bijzondere opsporingsmiddelen worden ingezet, zoals observatie, direct afluisteren of een telefoontap. De laatste jaren werken rechercheurs (algemeen opsporingsambtenaren, werkzaam bij de IOD) en inspecteurs (buitengewoon opsporingsambtenaren, werkzaam bij andere divisies) van de NVWA steeds vaker samen in de bestrijding van fraude. Onder de vlag van het Fraude Expertise Knooppunt (FEK) trekken zij samen op bij strafrechtelijke onderzoeken.

Methodiek en verantwoording

Dit fraudebeeld is een kwalitatief onderzoek naar fraude en andere illegale activiteiten in de diervoederketen. Het heeft een beschrijvend en verklarend karakter en is voor een belangrijk deel gebaseerd op de

signalen en opsporingsonderzoeken van de NVWA-IOD. Dergelijke opsporingsonderzoeken, waarbij gebruikgemaakt wordt van bijzondere opsporingsbevoegdheden, mogen pas starten bij goed onderbouwde en ernstige verdenkingen en vinden in opdracht van het Openbaar Ministerie plaats. Gegeven de omvangrijkheid en complexiteit van deze gevallen kan de vervolging meerdere jaren in beslag nemen. Het betreft dan ook informatie waar (uitgebreid) nader onderzoek naar is gedaan, maar die in de meeste gevallen nog niet beoordeeld is door de rechter. Op basis van deze bronnen kunnen geen conclusies getrokken worden over de omvang van fraude in de keten. Wel zijn het rijke bronnen aan verdiepende informatie die belangrijke handvatten en richting bieden voor de preventie en (een risicogerichte) aanpak van fraude in de diervoederketen. Daarnaast is dit fraudebeeld verrijkt met de inzichten uit intelligence-producten en gesprekken met experts binnen de NVWA. De NVWA-IOD heeft in het fraudebeeld op verschillende manieren rekening gehouden met mogelijke beperkingen van de onderliggende informatie (zie bijlage 2).

Leeswijzer

In het 1e hoofdstuk geven we een overzicht van verschillende vormen van fraude en andere illegale activiteiten in de diervoederketen. Het 2e hoofdstuk gaat in op belangrijkste betrokkenen bij fraude. De motieven en de omstandigheden die fraude in de diervoederketen bevorderen dan wel belemmeren, worden in hoofdstuk 3 en 4 gepresenteerd. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de gevolgen van fraude in de diervoederketen. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen voor de sector, de NVWA en de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) sluiten het rapport af.

Het rapport kent 2 bijlagen. Om een beeld te krijgen van de sector die in dit fraudebeeld centraal staat, is in de bijlage 1 een globale beschrijving – in woord en getallen – van de diervoederketen toegevoegd. In een 2e bijlage is de methodiek en de verantwoording van de analyse die ten grondslag ligt aan dit rapport nader beschreven.

Het rapport wordt op verschillende plaatsen geïllustreerd door informatie uit opsporingsonderzoeken. Hierbij kan hetzelfde opsporingsonderzoek op verschillende plaatsen terugkomen in het rapport.

1 Fraude en andere illegale praktijken

Samenvattend

- Fraude met (grond)stoffen die niet geschikt of bestemd zijn voor diervoeder is de meest voorkomende fraudevorm. Het gaat met name om het opwaarderen (omkatten) van grondstoffen en het opmengen van slechte partijen.
- Ook van fraude met monsters en/of analysecertificaten heeft de NVWA-IOD meerdere signalen ontvangen en onderzocht. Deze fraudevorm is recent extra onder de aandacht van de NVWA-IOD gekomen door signalen en een opsporingsonderzoek over de (faciliterende) rol van laboratoria bij deze fraude.
- Tevens heeft de NVWA-IOD meerdere signalen ontvangen over de illegale handel in dierlijke bijproducten. Hierbij ging het met name om de export van verwerkte dierlijke eiwitten.
- Ook over andere vormen van illegale handel heeft de NVWA-IOD een aantal signalen ontvangen en een opsporingsonderzoek naar uitgevoerd. Deze fraudevorm kent vaak een relatie met internationale handel.
- De NVWA-IOD ziet (toekomstige) frauderisico's bij biologisch en gentechvrij diervoeder.
- In de periode 2010 – 2018 heeft de NVWA-IOD 11 opsporingsonderzoeken in de diervoederketen uitgevoerd.
- In de periode 2016 – 2018 heeft de NVWA-IOD 19 signalen op diervoeder ontvangen en verwerkt.
- In de periode november 2015 – oktober 2018 heeft het Europese Food Fraud Network 11 internationale signalen op diervoeder ontvangen.

1.1 Fraudevormen

Op basis van intelligence, opsporingsonderzoeken en signalen heeft de NVWA-IOD zicht op en vermoedens van verschillende vormen van fraude in de diervoederketen. Hieronder worden de verschillende vormen van fraude nader toegelicht.

Fraude met niet-toegestane (grond)stoffen

Fraude met (grond)stoffen die ongeschikt of niet bestemd zijn voor diervoeder is de meest voorkomende fraudevorm in de signalen en opsporingsonderzoeken van de NVWA-IOD. De NVWA-IOD heeft in meerdere onderzoeken de verdenking dat grondstoffen die niet geschikt of niet bestemd zijn voor diervoeder worden opgewaardeerd door ze om te katten naar grondstoffen die wel toegestaan zijn voor diervoeder. Deze partijen worden vervolgens ten behoeve van diervoeder aangeboden en/of verwerkt in diervoeder.

Casus: tarwe(meel) bestemd voor covergisting als grondstof voor diervoeder

Uit het onderzoek komt naar voren dat de verdachte tarwe en tarwemeel dat was bestemd voor de covergisting verkocht als grondstof voor diervoeder. Bij deze fraude zijn vermoedelijk meerdere bedrijven betrokken, zoals een fourage- en mesthandel, een veeteeltbedrijf en een bedrijf dat actief is in de covergisting.

Daarnaast ziet de NVWA-IOD opmenging van partijen. Dit is bij wet verboden. Er is sprake van opmengen wanneer een partij van onvoldoende kwaliteit of een partij die vervuild is met ongewenste stoffen wordt

vermengd met een goede partij. Hierbij is het doel om concentraties ongewenste stoffen onder de norm te krijgen of om een gemiddelde kwaliteit te verkrijgen die acceptabel is. Zo wordt een 'slechte' partij, die eigenlijk bestemd is voor afval of vergisting, toch verkocht als diervoeder.

In de meeste gevallen lijkt de fraude met niet-toegestane grondstoffen plaats te vinden in het begin van de keten, bij toeleverende bedrijven die grondstoffen verhandelen, opslaan en/of bewerken. Het gaat hierbij met name om oliën en vetten (met de status: niet geschikt of niet bestemd voor diervoeder). Daarnaast zijn er verschillende (recente) signalen over reststromen (met de status: niet geschikt of niet bestemd voor diervoeder), besmette of verontreinigde grondstoffen en afval.

Casus: toevoegen verboden stof en opwaarderen afval naar diervoeder

Een bedrijf wordt verdacht van het in de handel brengen van diervoeders die een verboden stof bevatten, het in de handel brengen van runderen waaraan de verboden stof is toegediend, het opwaarderen van afval naar grondstof voor diervoeder en het overtreden van wet- en regelgeving op het gebied van hygiëne en traceerbaarheid. Het wederrechtelijk verkregen voordeel¹ van het verdachte bedrijf komt na berekening op ruim 3 miljoen euro over 1,5 jaar. Er is circa 7 miljoen kilo meer aan diervoeders verkocht dan is ingekocht. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat er 1.700 ton aan afval in het diervoeder is verwerkt.

Fraude met monsters/analysecertificaten

De NVWA-IOD heeft de afgelopen jaren meerdere signalen ontvangen over fraude met monsters en/of analysecertificaten in de diervoederketen. Ook was deze fraudevorm onderdeel van opsporingsonderzoeken die de NVWA-IOD heeft uitgevoerd. Fraude met monsters en analysecertificaten is recent extra onder de aandacht van de NVWA-IOD gekomen door signalen en een opsporingsonderzoek over de (faciliterende) rol van laboratoria bij deze fraude.

In het kader van de HACCP (Hazard Analysis Critical Control Points)² moeten bedrijven zelf monsters nemen van hun partijen. Deze sturen zij vervolgens op naar private laboratoria, die een analysecertificaat verstrekken. Hierin staat of de partij wel of geen ongewenste stoffen bevat en geschikt is voor bijvoorbeeld diervoeder. De volgende verschijningsvormen van fraude met monsters of analysecertificaten komen in de informatie van de NVWA-IOD naar voren:

- het vervalsen van een monster om een gewenst certificaat te krijgen:
 - het insturen van een monster van een andere partij;
 - het nemen van een monster van het deel van de partij dat wel goed lijkt;
 - het aansporen van buitenlandse bedrijven om ten behoeve van import valse monsters in te sturen;
- het aanpassen of vervalsen van een certificaat om een partij binnen de diervoeder te houden.

1 Wederrechtelijk verkregen voordeel is het financiële voordeel dat de verdachte verondersteld wordt te hebben behaald uit een strafbaar feit.

2 HACCP is een preventief voedselveiligheidssysteem dat valt onder Europese wetgeving. Bedrijven die levensmiddelen en/of diervoeder produceren of verwerken zijn verplicht mogelijke risico's te beschrijven in een voedselveiligheidsplan, het HACCP-plan.

Casus: fraude met analysecertificaten

Een geaccrediteerd laboratorium werd ervan verdacht dat zij op verzoek van (of in overleg met) klanten de analysecertificaten valselijk opmaakte. Dit gebeurde onder andere bij overschrijding van door de EU vastgestelde normen inzake ongewenste stoffen in diervoeders (bijvoorbeeld gewasbeschermingsmiddelen), als ook bij bepaalde eigenschappen zoals het vetzuurpatroon. In deze zaak is het laboratorium akkoord gegaan met een transactievoorstel van het Functioneel Parket.

Illegale handel (export dierlijke bijproducten)

De afgelopen jaren heeft de NVWA-IOD verschillende signalen over de illegale export van dierlijke bijproducten ontvangen en verwerkt. Ook heeft de NVWA-IOD meerdere opsporingsonderzoeken naar deze fraudevorm uitgevoerd. De NVWA-IOD leidt uit haar informatie af dat deze fraudevorm (vermoedelijk) ook in combinatie met fraude met monsters en/of analysecertificaten plaatsvindt.

Bij deze fraudevorm gaat het veelal om het illegaal exporteren (buiten de EU) van verwerkte dierlijke eiwitten (VDE) van herkauwers. In verband met de BSE-problematiek (bovine spongiforme encefalopathie, ook wel gekkekoeienziekte) was de export hiervan naar derde landen, tot halverwege 2017, niet toegestaan. In een opsporingsonderzoek uit 2010-2011 werd verschillende communicatie gevonden waaruit afgeleid werd dat klanten (de illegaal geëxporteerde) verwerkte dierlijke eiwitten kochten van de verdachte met als doel ze in de veevoederindustrie te gebruiken.³ Het vervoederen van verwerkte dierlijke eiwitten afkomstig van herkauwers aan landbouwhuisdieren is (nog steeds) verboden.

Casus: export verwerkte dierlijke eiwitten

De NVWA-IOD heeft een opsporingsonderzoek uitgevoerd naar het in strijd met de geldende regelgeving exporteren van verwerkte dierlijke eiwitten (VDE) buiten het grondgebied van de Europese Unie. In het onderzoek werd een bedrijf ervan verdacht op meerdere manieren te frauderen om verschillende soorten VDE te kunnen exporteren. Zo werden VDE van herkauwers geëxporteerd naar landen buiten de Europese Unie, bijvoorbeeld als zijnde 'fishbonemeal', en werden VDE afkomstig van herkauwers geëxporteerd naar landen buiten de Europese Unie, waarbij Nederland ten onrechte als land van origine opgegeven werd. De omvang van deze illegale handel is berekend op 135 miljoen kilo. Het hierbij berekende voordeel voor het verdachte bedrijf is 4,5 miljoen euro. Het verdachte bedrijf is in deze zaak akkoord gegaan met een transactievoorstel van het Functioneel Parket en daarnaast is er wederrechtelijk verkregen voordeel ontnomen.

Overige illegale handel

Tevens heeft de NVWA-IOD de afgelopen jaren een aantal signalen over overige illegale handel ontvangen en hier een opsporingsonderzoek naar uitgevoerd.

Bij deze fraude is vaak een relatie met internationale handel. De volgende verschijningsvormen komen in de informatie van de NVWA-IOD naar voren:

- de export (buiten de EU) van diervoederadditieven met vervalste certificaten;
- het handelen in diervoeder zonder hiervoor bij de NVWA geregistreerd te zijn;
- het handelen in niet-toegestane partijen voor diervoeder;
- de import van verontreinigde oliën bestemd voor diervoeder.

³ In verband met de beperkte beschikbare informatie is niet voor alle signalen van illegale export van VDE van herkauwers te herleiden of er een dergelijke link is naar diervoeder voor landbouwhuisdieren. Wel kan worden afgeleid dat de verdachten over het algemeen bedrijven zijn die (tevens) een functie hebben binnen de diervoederketen, specifiek de diervoederindustrie voor landbouwhuisdieren. Het is dus mogelijk dat het gaat om signalen van fraude die indirect aan de diervoederketen zijn gerelateerd, zie ook paragraaf 1.4.

Casus: export additieven met vervalste certificaten

In dit onderzoek komt naar voren dat een partij diervoederadditieven geëxporteerd is naar een buitenlandse afnemer. Bij deze partij zat een gezondheidscertificaat dat door een officiële dierenarts van de NVWA zou zijn opgemaakt en ondertekend. Uit het onderzoek is gebleken dat het certificaat niet door de NVWA is afgegeven en dat de verdachte in het geheel niet voorkomt in de systemen van de NVWA. De omvang van de illegale handel van de verdachte bestaat uit bijna 240 liter en 660 kilo additieven. Het wettelijk verkregen voordeel, dat over 3 jaar berekend is, is circa 500.000 euro.

Omkatten regulier naar biologisch

Ten slotte heeft de NVWA-IOD in 2011-2012 een opsporingsonderzoek naar het omkatten van regulier naar biologisch graan uitgevoerd. De meest rechtstreekse manier van omkatten is het valselijk opmaken van documenten, zoals bestemmingspapieren. Door met deze documenten een partij administratief om te katten, kan deze partij als biologisch verkocht worden. Op deze wijze wordt de bestemming van een partij opgewaarderd waardoor de waarde hiervan stijgt.

Casus: omkatten regulier conventioneel geteeld graan naar biologisch graan

In dit onderzoek komt naar voren dat door een Nederlands bedrijf conventioneel graan is ingekocht bij 2 buitenlandse firma's. Dit graan is door het Nederlandse bedrijf als zijnde biologisch verkocht aan diverse veevoederfabrieken in Nederland. Hiertoe werden vermoedelijk door de buitenlandse firma's CMR's⁴ en facturen valselijk opgemaakt door daarop de woorden 'bio' en 'organic' toe te voegen. De omvang van deze illegale handel in 1 jaar is circa 10.000 ton. Het hierbij berekende voordeel voor het Nederlandse bedrijf is ruim 370.000 euro. In dit onderzoek waren aanwijzingen dat het Nederlands bedrijf kennis had van deze fraude, maar dit werd gedurende het onderzoek niet aangetoond. Het buitenlandse bedrijf kon niet vervolgd worden omdat het vervalsen of het valselijk opmaken van de documenten niet strafbaar is in het betreffende land. Deze zaak is daarom geseponeerd in verband met onvoldoende bewijs.

1.2 Ontwikkelingen

In aanvulling op de beschreven fraudevormen ziet de NVWA-IOD mogelijke (toekomstige) frauderisico's die samenhangen met recente ontwikkelingen, namelijk het omkatten van regulier diervoeder naar biologisch of gentechnisch diervoeder.

Biologisch

De biologische diervoedersector groeit al jaren.⁵ Hetzelfde geldt voor de afzet van humane biologische voeding in Nederland. De verwachting is dat het marktaandeel van biologische producten verder zal stijgen. Tegelijkertijd concludeert Europol dat fraude met keurmerken van biologische voedingsmiddelen in toenemende mate voorkomt in de EU.⁶ Deze fraudevorm is lucratief omdat de waarde van biologische producten groter is dan de waarde van reguliere producten. NVWA-IOD ziet daarom bij biologisch diervoeder het (toekomstig) frauderisico van het omkatten van regulier naar biologisch diervoeder.

4 In het professionele goederenvervoer dienen goederen altijd vergezeld te gaan van een vrachtbrief. Voor internationaal wegtransport bestaat de CMR-vrachtbrief.

5 <https://www.skal.nl/biologisch/biologische-sector-in-2017>

6 Europol (2015). 2015 Situation Report on Counterfeiting in the European Union. April 2015. Den Haag

Gentechnvrij diervoeder

In Europa wordt op grote schaal door de European Food Safety Authority goedgekeurde genetisch gemodificeerde producten zoals soja, mais en katoen geïmporteerd. Deze soja en mais worden vooral gebruikt in veevoer, ook in Nederland. Diervoeder in de EU bestaat inmiddels voor bijna 100% uit genetisch gemodificeerde grondstoffen.⁷ Er bestaat echter eveneens een gentechnvrije veevoerketen. Afnemers hiervan zijn biologische veehouders en veehouders die gentechnvrij willen produceren. Gentechnvrij veevoer is duurder dan 'regulier' veevoer. De NVWA-IOD ziet in verband met het lucratieve karakter het (toekomstig) frauderisico van het omkatten van regulier naar gentechnvrij diervoeder.

1.3 Onderzoeken en signalen

In de periode 2010 tot en met 2018 heeft de NVWA-IOD 11 opsporingsonderzoeken uitgevoerd naar fraude en andere illegale activiteiten in de diervoederketen.⁸ De onderzoeken zijn evenredig over deze periode verdeeld. Het zijn 9 onderzoeken van middel tot grote omvang, 1 onderzoek van een beperkte omvang⁹ en 1 onderzoek waaraan de NVWA-IOD een bijdrage leverde met het Fraude Expertise Knooppunt (FEK).¹⁰

Ter vergelijking: de NVWA-IOD heeft in een periode van 7 jaar 26 opsporingsonderzoeken naar fraude in de pluimveeketen uitgevoerd, waarvan 14 onderzoeken van middel tot grote omvang en 12 onderzoeken in de vorm van wat nu een FEK-onderzoek genoemd wordt. In de zuivelketen werd in een periode van 5 jaar 1 opsporingsonderzoek van middel tot grote door de NVWA-IOD uitgevoerd.

In figuur 1 is het aantal opsporingsonderzoeken per fraudevorm weergegeven. Fraude met (grond)stoffen die ongeschikt of niet bestemd zijn voor diervoeder is de meeste voorkomende fraudevorm. Dit wordt gevolgd door fraude met monsters en/of analysecertificaten en fraude met de export van dierlijke bijproducten. Daarnaast werd onderzoek gedaan naar overige illegale handel en het omkatten van regulier naar biologisch.

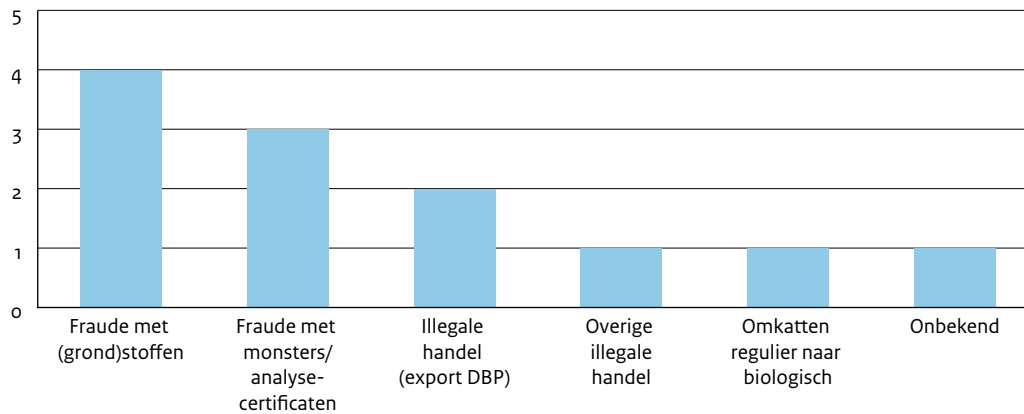
7 <http://edepot.wur.nl/326144>

8 Omdat de opsporingsonderzoeken van de NVWA-IOD vaak meerdere jaren in beslag nemen, is voor een lange periode van 2010 tot en met 2018 gekozen.

9 Een opsporingsonderzoek van beperkte omvang is in de regel een onderzoek waar maximaal 3 FTE 1,5 jaar aan werkt. Onderzoeken die meer capaciteit vragen worden aangemerkt als een middel tot groot opsporingsonderzoek.

10 Vanuit het FEK vindt (afstemming over) aanpak van fraude plaats, door variabel gecombineerde inzet vanuit de toezichtdivisies en de NVWA-IOD. De NVWA-IOD adviseert toezichthouders bij het herkennen en aantonen van fraude en begeleidt hen bij de inzet van het (economische) strafrecht.

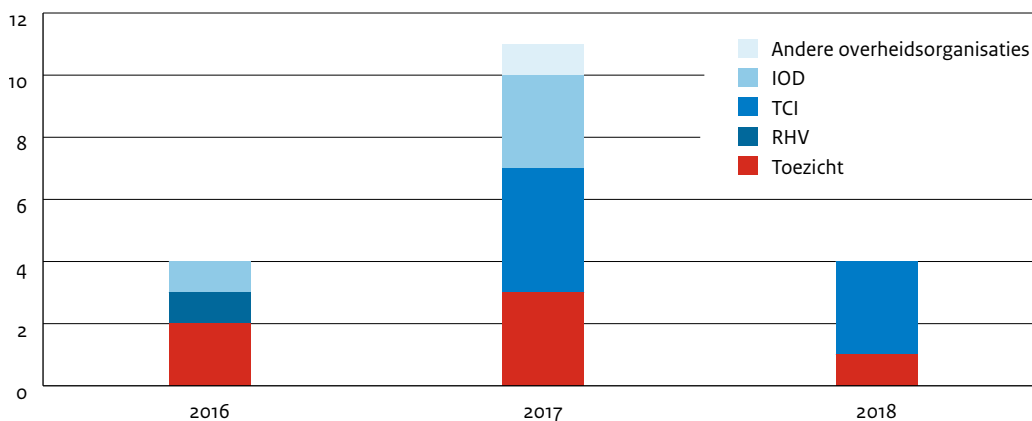
Figuur 1: aantal opsporingsonderzoeken diervoeder per fraudevorm 2010-2018 ¹¹



Recente signalen van fraude in de diervoederketen

Over de periode van 2016 tot en met 2018 heeft de NVWA-IOD 19 signalen van fraude in de diervoederketen ontvangen en verwerkt.¹² Deze signalen zijn afkomstig van toezichthouders van de NVWA, het team criminele inlichtingen (TCI), andere opsporingsdiensten of overheidsinstanties, rechtshulpverzoeken of eerdere opsporingsonderzoeken van de NVWA-IOD.

Figuur 2: aantal signalen diervoeder per jaar 2016-2018 ¹³

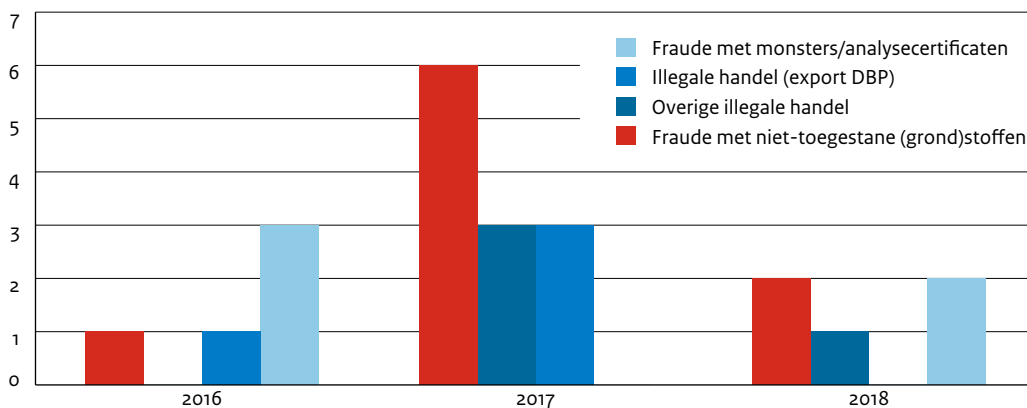


In 2017 is diervoeder bij de NVWA-IOD als prioritair thema benoemd. Op een prioritair thema wordt actief informatie ingewonnen. Dit resulteerde vermoedelijk in het relatief hoge aantal signalen dat de NVWA-IOD in 2017 verwerkte.

11 Bij een onderzoek kunnen meerdere fraudevormen voorkomen. Onderzoeken kunnen dubbel geteld worden bij verschillende fraudevormen.
 12 In een signaal wordt gewezen op een strafbaar feit en een persoon die en/of bedrijf dat mogelijk als verdachte aangemerkt kan worden. Een signaal is van dusdanige aard dat de NVWA-IOD hier een bepaalde vorm van opvolging nodig acht.
 13 Een signaal kan van verschillende bronnen afkomstig zijn. In figuur 2 zijn de bronnen weergegeven waar het 1e signaal uit voortkwam.

Bijna de helft van bovengenoemde signalen heeft geleid tot een opsporingsonderzoek bij de NVWA-IOD. Signalen kunnen ook worden overgedragen aan een andere opsporingsdienst. Hiertoe maakt de NVWA-IOD, net als bij ‘eigen’ opsporingsonderzoeken, een preweegdocument op.¹⁴ Dit is in deze periode 4 keer voorgekomen. Tot slot zijn meerdere signalen gedeeld met de divisie Inspectie om inhoudelijk te laten beoordelen en/of om naar aanleiding hiervan actie te ondernemen.

Figuur 3: aantal signalen diervoeder per fraudevorm 2016-2018¹⁵



Figuur 3 laat zien dat de meeste signalen in de periode van 2016 tot en met 2018 betrekking hebben op fraude met niet-toegestane (grond)stoffen. De overige signalen zijn redelijk evenredig verdeeld over illegale handel, fraude met export van dierlijke bijproducten en fraude met monsters en/of analysecertificaten. In de afgelopen jaren heeft de NVWA-IOD, in relatie tot de diervoederketen, geen signalen over omkatten van regulier naar biologisch ontvangen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat toezicht op biologische producten niet door de NVWA, maar door Skal gehouden wordt.

Ondergrens

De aantallen signalen en opsporingsonderzoeken zijn een ondergrens van fraude in de diervoederketen. Dit komt omdat fraude buiten het zicht van de overheid gehouden wordt en omdat de cijfers sterk beïnvloed worden door de focus en handhavingsprioriteiten van de NVWA(-IOD). Over de werkelijke omvang van fraude in de keten worden daarom geen uitspraken gedaan.

Fraudesignalen EU Food Fraud Network

Ten behoeve van dit fraudebeeld zijn gegevens over fraudesignalen met een relatie tot diervoeder opgevraagd bij het EU Food Fraud Network (FFN). Het FFN bestaat uit 28 aangesloten EU-landen, Zwitserland, Noorwegen, IJsland en de Europese Commissie.

In totaal zijn 11 signalen met een mogelijke relatie tot diervoeder ontvangen. Het 1e signaal is van november 2015 en het laatste signaal is van oktober 2018. De signalen zijn geanonimiseerd waardoor niet vastgesteld kan worden of er een relatie met Nederland bestaat. Herkenbaar is dat de meeste signalen (bijna 3/4) betrekking hebben op fraude met niet-toegestane (grond)stoffen. Daarnaast zijn er 2 signalen over overige illegale handel. In tegenstelling tot de NVWA-IOD ontving het FFN de afgelopen jaren wel een signaal over omkatten van regulier naar biologisch diervoeder.

¹⁴ In een preweegdocument wordt informatie gepresenteerd waarmee een voorstel tot een strafrechtelijk onderzoek onderbouwd wordt. Naar aanleiding van deze informatie bepaalt een weeg- of stuurploeg of dit onderzoek ook daadwerkelijk uitgevoerd zal worden.

¹⁵ Bij een signaal kunnen meerdere fraudevormen voorkomen. Dit verklaart het verschil in het totaal aantal signalen tussen figuur 2 en figuur 3.

1.4 Indirect gerelateerde signalen

Naast de eerder-genoemde signalen heeft de NVWA-IOD signalen die een indirecte relatie met de diervoederketen hebben. Enerzijds kunnen actoren uit de diervoederketen met hun illegale praktijken andere ketens mogelijk negatief beïnvloeden. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van ondeugdelijke grondstoffen, zoals diervoeder, in de levensmiddelenindustrie. Hierbij wordt dus niet de diervoederketen maar de levensmiddelenindustrie benadeeld.

Anderzijds kan fraude die niet zozeer gericht is op diervoeder de diervoederketen mogelijk wel negatief beïnvloeden. Een voorbeeld hiervan is de import van vervuilde bodembedekking. Het risico is dat dieren hiervan eten. Andere voorbeelden zijn fraude met covergisting en het lozen van drugsafval.

Fraude met covergisting

De NVWA-IOD heeft signalen ontvangen dat het digestaat (vergistingsresidu) uit de industriële vergisters in Nederland in de landbouw wordt toegepast. Dit is verboden. Doordat vervuilende stoffen op de bodem worden gebracht, kunnen deze weer in de (dier)voedselketen terecht komen. Dit kan een risico opleveren voor de volks- en diergezondheid en het milieu.

Lozen drugsafval

In Brabant hebben instanties het vermoeden van tientallen dubieuze mestilo's waarin mogelijk drugsafval wordt geloosd.¹⁶ In 2016 werden in Someren concentraties van drugsafval aangetroffen in mais. Het chemisch afval van een groot XTC-laboratorium werd gedumpt in gierputten. De boer heeft een deel van de vervuilde mest uitgereden over zijn land en daar mais op geplant. De mais werd verbouwd voor gebruik als veevoer. De experts schatten in dat de gezondheidsrisico's voor de mens laag in.¹⁷

¹⁶ Informatie Taskforce / RIEC Zeeland West-Brabant (2019).

¹⁷ Artikel NOS (9 januari 2016). MDMA-resten van xtc-productie gevonden in maisplanten.

2 Actoren

Bij de diervoederketen zijn verschillende actoren betrokken. In bijlage 1 zijn de diervoederketen en de betrokken actoren globaal beschreven. Dit hoofdstuk beschrijft de actoren die een verhoogd risico vormen voor fraude in de diervoederketen.

Samenvattend

- Handelaren zijn een belangrijke risicogroep. Handelaren zijn het vaakst hoofdverdachte bij fraude en andere illegale activiteiten in de diervoederketen. Zij hebben relatief veel mogelijkheden tot fraude.
- Gecombineerde bedrijven vormen een groot risico voor fraude. Het voeren van meerdere bedrijfsactiviteiten binnen 1 bedrijf, zoals het verwerken van en handelen in afval en diervoeder, is fraudegevoelig. Hier bestaat het risico van vermenging tussen hoogwaardige en minderwaardige stromen.
- Niet-geregistreerde bedrijven blijven (bewust) buiten het zicht van de NVWA. Dit zijn met name kleine handelaren en importeurs. Het vermoeden is dat dit regelmatig voorkomt. Deze bedrijven vormen een groot risico voor fraude omdat zij op deze manier controles omzeilen.
- Er zijn (signalen van) laboratoria die fraude plegen en/of faciliteren. Uit een opsporingsonderzoek komt naar voren dat een geaccrediteerd laboratorium fraudeerde met analysecertificaten en niet voldeed aan de meldplicht.
- Er zijn meerdere voorbeelden dat klanten (bijvoorbeeld afnemers van grondstoffen) een belangrijke en dubieuze rol spelen bij fraude. Zij weten van de illegale activiteiten van het frauderende bedrijf en in verschillende gevallen vroegen ze daar zelfs zelf om.
- Er zijn aanwijzingen dat vertegenwoordigers van diervoederproducenten een rol spelen bij fraude buiten de diervoederketen. Fraude door diervoederproducenten in de diervoederketen beperkt zich tot een enkel onderzoek. Dit betrof fraude met risico's voor de voedselveiligheid.

2.1 Handelaren

2/3 van de signalen die de NVWA-IOD door de jaren heen heeft ontvangen over fraude in de diervoederketen gaan over handelaren. Voor de opsporingsonderzoeken geldt ditzelfde beeld. Een handelaar is een (rechts)persoon die verschillende waren opkoopt en deze vervolgens weer te koop aanbiedt met als doel hier winst uit te behalen. Het gaat om een verscheidenheid aan handelaren die (vermoedelijk) betrokken zijn bij fraude. De meest voorkomende zijn de handelaar in vetten en oliën en de handelaar in verwerkte dierlijke eiwitten (VDE).

Opsporingsprioriteiten in de afgelopen jaren bieden geen verklaring voor de oververtegenwoordiging van handelaren in de fraudesignalen. Het totaal aantal handelaren en de verhouding tot andere actoren in de diervoederketen lijkt eveneens geen sluitende verklaring. Er zijn weliswaar relatief veel handelaren actief in de diervoederketen, maar bijvoorbeeld nog meer transporteurs. En het aantal productiebedrijven is wel kleiner in omvang, maar niet in de verhouding van de oververtegenwoordiging van handelaren bij fraude.¹⁸

¹⁸ Bron: NVWA controlebestand peildatum 4-7-2018.

Handelaren hebben relatief veel mogelijkheden tot fraude. Zij komen met allerlei partijen in aanraking en behalen er vooral financieel voordeel mee als zij hun partijen zo goed mogelijk kunnen verkopen. Bij hen komen de stromen bij elkaar en zijn partijen maar kort in het bezit (door verdere verhandeling). Dit bemoeilijkt de controle. Met name bij de zogenoemde ‘papertraders’ kunnen partijen snel van eigenaar wisselen omdat deze handelaren partijen kopen en verkopen terwijl deze op dezelfde plek blijven liggen, of door op- en overslagbedrijven en transporteurs worden beheerd. Bovendien speelt bij handelaren imagoschade een kleinere rol dan bij bijvoorbeeld de mengvoederbedrijven of additievenproducenten.

Tabel 1: handelaren als hoofdschuldige in signalen¹⁹ en onderzoeken²⁰

handelaren	aantal signalen (waarvan NVWA-IOD-onderzoeken)
Olie- en vettenhandelaar	6 (2)
Handelaar VDE	5 (2)
Fouragehandelaar	1 (1)
Opkoper en/of handelaar reststromen	2 (0)
Handelaar/importeur grondstoffen	1 (1)
Handelaar additieven	1 (1)
Opslaglocatie/ handelaar grondstoffen	1 (0)
Schoningsbedrijf/ handel in grondstoffen	1 (0)
Leverancier veevoerders/grondstoffen handel	1 (0)

2.2 Gecombineerde bedrijven

Een kenmerk binnen de diervoedersector is dat verschillende stromen vaak bij elkaar komen in bedrijven. Stromen voor levensmiddelen, diervoeders, vergisting en afval kunnen door eenzelfde (moeder)bedrijf verwerkt worden. Deze zogenoemde ‘gecombineerde bedrijven’ vormen een risico voor fraude in de diervoederketen. In het bijzonder als de verschillende stromen op dezelfde locatie verwerkt worden. Bij deze bedrijven bestaat het risico van vermenging van hoogwaardige met minderwaardige stromen en ontstaat de mogelijkheid tot fraude. Het kan bij deze bedrijven erg ondoorzichtig zijn wat er met de verschillende stromen gebeurt. In de administratie kan het ‘in orde’ lijken, maar in werkelijkheid correspondeert het mogelijk niet met de fysieke stromen.

Dat het voeren van meerdere bedrijfsactiviteiten binnen 1 bedrijf, zoals het verwerken van en handelen in afval én feed, fraudegevoelig is, wordt in 3 recente²¹ opsporingsonderzoeken van de NVWA-IOD bevestigd.

In 1 van de opsporingsonderzoeken heeft de verdachte een dergelijk gemengd bedrijf en voerde deze ook nog eens op 1 en dezelfde locatie. Dit biedt gelegenheid tot fraude.

¹⁹ Periode 2016 t/m 2018. Er zijn ook signalen uit 2015 opgenomen in het overzicht. Echter, door het ontbreken van een goed overzicht van dat jaar zijn mogelijk niet alle geregistreerde signalen uit dat jaar inzichtelijk geworden.

²⁰ Periode 2010 t/m 2018

²¹ Deze opsporingsonderzoeken zijn afgerond in 2016, 2017 en 2018

Frauderisico's bij bedrijven met hoogwaardige én minderwaardige stromen

Bij de verdachte werden zowel grondstoffen bestemd voor diervoeders als voor covergisting (niet geschikt of niet bestemd voor diervoeder) afgeleverd. De verdachte verwerkte de grondstoffen en leverde deze vervolgens aan bedrijven met dieren, maar eveneens aan bedrijven die in diervoeder én biomassa handelen en/of deze stromen verwerken. Deze omstandigheden bieden de mogelijkheid om 'minderwaardige diervoeders' (geproduceerd met grondstoffen die niet in diervoeder verwerkt hadden mogen worden) te leveren onder het mom van covergisting. Dit is door de verwevenheid van de productie- en verwerkingsketens lastig te volgen.

Bij de verdachte was er eveneens geen goede fysieke scheiding tussen de verschillende bedrijfsactiviteiten. De afvalstromen en de diervoedergrondstoffen waren van elkaar gescheiden door slechts een looppad. Dit levert een risico op voor (onbedoelde) vermenging van de stoffen.

Een ander opsporingsonderzoek betreft een bedrijf dat bedrijfsactiviteiten heeft op het gebied van afval, vergisting, feed én food. Ook in dit onderzoek kwam naar voren dat de kenmerken van een gecombineerd bedrijf, namelijk het uitvoeren van meerdere bedrijfsactiviteiten binnen 1 concern en de aanwezigheid van hoogwaardige en minderwaardige stromen binnen 1 bedrijf, gemakkelijk gebruikt kunnen worden voor (het afschermen van) fraude.

Casus: verwerken afval in diervoeder

De NVWA-IOD ontving signalen van onrechtmatigheden op alle stromen, waaronder het verwerken van afval in diervoeder. Men gebruikte andere bedrijven binnen het concern om de bestemming van afval naar diervoeder te wijzigen. Afval werd verkocht aan een dochteronderneming, die het vervolgens doorverkocht als diervoeder. Daarnaast werden laagwaardige producten opgewaardeerd door het op(weg)mengen in andere producten.

2.3 Niet-geregistreerde bedrijven

Elk bedrijf dat levensmiddelen en/of diervoeders produceert, verwerkt of distribueert is verplicht zich te registreren bij de NVWA. Het initiatief hiervoor ligt bij de bedrijven. Niet alle bedrijven registreren zich. Dit probleem speelt vooral bij kleine handelaren en importeurs. Bedrijven die buiten het zicht van de NVWA handelen in levensmiddelen of diervoeders kunnen zo de hygiëne-eisen en -controles omzeilen. Het vermoeden is dat dit regelmatig voorkomt.

2 opsporingsonderzoeken illustreren deze problematiek. In beide onderzoeken waren de van fraude verdachte rechtspersonen niet als diervoederbedrijf geregistreerd. Pas na het actief inwinnen van informatie door NVWA-IOD en een vraag van een buitenlandse 'State Administration for Veterinary' over de echtheid van een certificaat, kwamen de frauderende bedrijven op het netvlies van de NVWA(-IOD). In 1 van de onderzoeken werd duidelijk dat men bewust buiten het zicht van de NVWA probeerde te blijven. Onderstaande tekst illustreert dit.

E-mailfragment

Beste mensen,

Op [datum] staat er een systeemaudit van de NVWA bij ons gepland. De audit is bedoeld of [ons bedrijf] voldoet aan de Europese richtlijn wat betreft productie van voedingsmiddelen. Tijdens de inspectie zal er ook een rondgang gemaakt worden door het bedrijf. Op de volgende punten moet in ieder geval gelet worden:

- etiketten [niet-geregistreerd bedrijf] weg;
- geen producten van [niet-geregistreerd bedrijf] op de verzendplaats.

2.4 Laboratoria

Laboratoria vervullen een belangrijke functie in de diervoederketen. Op basis van Europese en nationale regelgeving is het verboden om onveilige levensmiddelen en onveilige producten in de handel te brengen. Laboratoria richten zich op chemisch, fysisch en microbiologisch onderzoek van stoffen. Deze bedrijven vervullen een cruciale rol als het gaat om het waarborgen van de voeder- en voedselveiligheid. Wanneer blijkt dat (levens)middelen schadelijke stoffen bevatten dan dienen deze uit de handel te worden gehaald.

De NVWA-IOD heeft zorgen over de rol van laboratoria bij fraude. Tussen 2015-2018 ontving de NVWA-IOD verschillende signalen dat laboratoria frauderen of fraude faciliteren. Het gaat onder andere om frauderen met analysecertificaten. Ook specifiek in relatie tot diervoeder is er informatie dat laboratoria vermoedelijk een rol spelen bij (het faciliteren van) fraude. In de signalen kunnen in ieder geval 2 concrete laboratoria onderscheiden worden. 1 laboratorium was verdachte in een opsporingsonderzoek van NVWA-IOD in 2017. In deze zaak is het laboratorium akkoord gegaan met een transactievoorstel van het Functioneel Parket. Het betreft een geaccrediteerd laboratorium dat onder meer analyses uitvoert voor de diervoederindustrie. Het laboratorium werd ervan verdacht dat zij op verzoek van klanten, of in overleg met klanten, de analysecertificaten valselijk opmaakt. Naast de verdenking van het valselijk opmaken van de certificaten, werd het laboratorium ervan verdacht niet altijd voldaan te hebben aan de meldplicht aan de minister (NVWA). Het andere signaal is zeer recent en moet nog nader onderzocht worden.

2.5 De rol van diervoederproducenten

Er zijn 90 erkende diervoederproductiebedrijven (exclusief boeren met een mengvergunning).²² In een risicoanalyse in december 2014 (NVWA, 2014) waarbij zowel handhavers als de branche bevestigd zijn, werd het grootste risico op fraude en niet-naleving gelegd bij de kleinere bedrijven. Dit omdat zij financieel kwetsbaarder zijn, onvoldoende kennis hebben van regelgeving en minder last hebben van imagoschade.

Het aantal signalen dat de NVWA-IOD kreeg over producenten van diervoeder is beperkt. 1 signaal betrof echter wel een ernstige situatie waarbij de voedselveiligheid in het geding was. Het betrof een producent (en handelaar) van diervoeder en grondstoffen. De diervoederproducent had diervoeder met de kankerverwekkende stof furazolidon verhandeld. De NVWA trad daarom op en liet de dieren vernietigen die het verontreinigd diervoeder hadden gegeten. De NVWA-IOD startte een opsporingsonderzoek om (onder meer) te achterhalen hoe de stof op het bedrijf terecht is gekomen en hoe dit is verwerkt in de veevoederproducten.

Mediakoppen fraude diervoederbedrijf

Verontreinigd diervoer bij mengbedrijven (De Telegraaf, 18 juli 2014)

Fout voer treft boer; Ruim honderd veehouders klem vanwege furazolidon (Boerderij, 29 juli 2014)

Inspectie eist ruiming 3500 kalveren in Noorden (Leeuwarder Courant 4 augustus 2014)

Kalverbedrijf geblokkeerd wegens furazolidon (Boerderij Vandaag 21 augustus 2014)

²² Bron: controlebestand NVWA (peildatum 4-7-2018)

Rol bij fraude in andere productieketens

In het NVWA-IOD Fraudebeeld pluimveeketen (2017) is beschreven dat uit processen-verbaal en boeterapporten volgt dat belangrijke centrale spelers (waaronder diervoederleveranciers en slachterijen) een rol spelen in de besluitvorming van veehouders om dierenwelzijns- of diergeneesmiddelenregels te overtreden. Een belangrijke factor die hiermee te maken heeft, is dat pluimveehouders – door voorfinancieringen en contracten – in grote mate afhankelijk kunnen zijn van de diervoederleverancier. Het komt voor dat de producent/leverancier naast het voer, ook de opzet en/of afzet van de kuikens en de financiële afhandeling tussen al deze partijen regelt. Op deze manier hebben zij een belangrijke invloed op een groot gedeelte van de productieketen. Het afwijken van de strakke plannings binnen het productieproces in de pluimveesector levert de veehouder (logistieke en financiële) problemen op. Voor het oplossen van deze problemen wordt soms overgegaan tot illegale activiteiten.

Daarnaast komt in een recent opsporingsonderzoek van de NVWA-IOD naar voren dat een voerleverancier meedacht en faciliteerde bij een constructie waarbij 2 varkensbedrijven een zogenaamd samenwerkingsverband aangingen, waarmee men deed voorkomen of er een verplaatsing van een bedrijf had plaatsgevonden. Ook vervalste de voerleverancier voor 1 van de varkenshouders facturen voor de levering van voer, waardoor men deed voorkomen dat het facturen voor advies betrof. Op deze wijze is vermoedelijk circa 1 miljoen euro aan subsidie voor een veronderstelde verplaatsing verkregen. Doordat de voerleverancier veel kennis heeft over de bedrijfssituatie van zijn klanten had hij de gelegenheid een adviserende en faciliterende rol te spelen in de vermoedelijke subsidiefraude. De IOD heeft het vermoeden dat de voerleverancier deze fraude ook faciliteerde bij andere bedrijven. Bij zeker 3 bedrijven is gebruik-gemaakt van vergelijkbare vervalste facturen. De voerdealer zelf haalde geen direct financieel voordeel uit deze fraudeconstructie. Mogelijk droeg het wel bij aan klantbinding. Een ander recentere signaal dat de NVWA-IOD ontving gaat over een medewerker van een diervoederproducent die een rol zou spelen bij fraude met monsters voor onderzoek op bacteriële besmetting.

2.6 De rol van afnemers

In verschillende onderzoeken valt het op dat klanten (bijvoorbeeld afnemers van grondstoffen) wisten van de illegale activiteiten van het frauderende bedrijf waarmee zij zaken doen. In meerdere gevallen vroegen ze daar zelfs zelf om. In andere gevallen zijn er aanwijzingen dat afnemers hadden kunnen of moeten weten dat zij met een frauderende partij van doen hadden. Hoewel de klanten niet degenen zijn die de fraude primair plegen, spelen zij dus wel een belangrijke rol. Onderstaand citaat is een voorbeeld van een dergelijke dubieuze rol. Hierbij moet bovendien worden opgemerkt dat niet enkel het zelf plegen strafbaar is. Zo is bijvoorbeeld ook een ander ertoe aanzetten een strafbaar feit te plegen (uitlokking) onder een aantal voorwaarden strafbaar. Evenals het opzettelijk gebruikmaken van een door iemand anders vervalst geschrift.

Citaat uit onderzoek

Verdachte: "Het [vervalst exportdocument] is opgemaakt omdat mijn klant in [land] dit document opgemaakt wou hebben zodat hij de producten kon invoeren. Ik heb dat gedaan met een andere naam op verzoek van de klant."

3 Motieven

Om illegaal gedrag tegen te gaan is het belangrijk om te weten wat de beweegredenen zijn van de verdachte om de regels te overtreden. Met die inzichten kunnen passende interventies en maatregelen ingezet worden. Dit hoofdstuk biedt een inkijkje in de motieven voor fraude en illegale activiteiten in de diervoederketen.

Fraudetheorie: fraude = motief + gelegenheid

Een bedrijf dat de wet wil overtreden, moet daar eveneens de gelegenheid voor hebben. Maar als het die gelegenheid heeft, wil dat natuurlijk niet zeggen dat het bedrijf die ook aangrijpt om te frauderen. De situatie waarin een onderneming verkeert en allerlei omgevingsfactoren bepalen voor een belangrijk deel het naleefgedrag van een bedrijf.

Interne factoren zoals een bepaalde organisatiecultuur of een slechte bedrijfseconomische situatie kunnen fraude in de hand werken. Als het realiseren van het bedrijfsdoel bijvoorbeeld in gevaar komt door een slechte bedrijfseconomische situatie, kan dit een motief zijn om de wet te overtreden om zo kosten te besparen.

Daarnaast beïnvloeden externe factoren de naleving van de regels. De mate van toezicht en handhaving speelt een rol, maar ook de zakelijke omgeving kan eisen stellen aan het gedrag van het bedrijf (of juist niet). Om een risico-inschatting van wetsovertredingen te maken kijkt de NVWA-IOD dus niet alleen naar een specifiek bedrijf, maar tevens naar de bestuurlijke en zakelijke omgeving.

Samenvattend

- Extra inkomsten genereren lijkt het belangrijkste motief te zijn van de fraudeurs in de diervoederketen. De kosten van het afwaarderen en de opbrengsten van het opwaarderen van partijen zijn vermoedelijk de grootste stimulans voor fraude. Daarnaast is een meer indirect economisch motief, namelijk klantbehoud en -binding, een belangrijke motivator.
- Verdachten van fraude in de diervoederketen neutraliseren hun illegale gedrag. Het merendeel doet dit door de verantwoordelijkheid bij een ander te leggen. ¹ verdachte ontkent dat het gedrag als illegaal gezien moet worden. Het neutraliseren van illegaal gedrag draagt bij aan de motivatie voordat een overtreding wordt gepleegd en geeft achteraf gelegenheid een overtreding te rechtvaardigen.

3.1 Economisch voordeel

Direct financieel voordeel

De grootste stimulans voor fraude in de diervoederketen zijn vermoedelijk de kosten verbonden aan afwaardering (gederfde baten) en de kosten van afvalverwerking. In de keten food, feed, vergisting, afval neemt een partij in waarde af wanneer deze lager in de keten terecht-komt, waarbij een partij met bestemming afval zelfs geld zal kosten om deze af te voeren. Door concurrentie tussen food, feed en vergisting ten aanzien van grondstoffen, is er sprake van hogere grondstofprijzen. Schaarste zorgt voor een verdere prijsstijging. Door globalisering van de diervoedersector kan een misoogst in een ander land gevolgen hebben voor de hoeveelheid aangeboden grondstoffen, waardoor de prijs stijgt. Partijen grondstoffen zullen dus zoveel mogelijk in de markten met een hogere opbrengst (food en feed) gehouden worden.

Bij het voorkomen van afwaardering van een partij, is het verleidelijk om de afweging te maken tussen de extra opbrengst en de kans op ontdekking. In alle nader geanalyseerde onderzoeken lijkt er een economisch motief te zijn voor de fraude. Het economisch voordeel bestaat uit direct financieel voordeel door het verhogen van de omzet of het besparen van kosten.

Financieel voordeel in opsporingsonderzoeken

Van 5 onderzoeken werd het wederrechtelijk verkregen voordeel berekend. De bedragen van het wederrechtelijk verkregen voordeel variëren van circa 400.000 euro tot tientallen miljoenen euro's. Deze bedragen moeten als minimum gezien worden. De bedragen zijn berekend over een periode waartoe het (financiële) onderzoek is afgebakend. In de meeste gevallen zijn er aanwijzingen dat de fraude een langere periode heeft plaatsgevonden. In geen van deze onderzoeken zijn er aanwijzingen dat het bedrijf in financiële problemen zat. Het financieel gewin lijkt dus puur om extra inkomsten te gaan.

Klantbehoud of -binding

Economisch voordeel kan ook indirect zijn. In 2 opsporingsonderzoeken wordt duidelijk dat klantbinding een motivatie is voor de illegale activiteiten. De onderstaande citaten illustreren dit.

Citaten verschillende onderzoeken

Verdachte (in verhoor): "Het is opgemaakt omdat mijn klant [in land] dit document opgemaakt wou hebben zodat hij de producten kon invoeren."

Verdachte (in mail aan collega): "Ik kan [product] verkopen (...) voor deze nieuwe klant

..., dus lijkt me goed om wat met ze te doen."

Ook in het opsporingsonderzoek naar een verdacht laboratorium ligt het motief vermoedelijk in het indirect economisch voordeel middels klantbehoud en -binding. Uit het onderzoek en door gesprekken met getuigen, inspecteurs van de NVWA en de Raad voor Accreditatie, is het beeld ontstaan van forse concurrentie tussen laboratoria. Bedrijven laten hun monsters analyseren bij allerlei laboratoria over de hele wereld, waarbij prijs een belangrijke rol speelt. Deze concurrentiedruk speelt vermoedelijk een rol bij de stap naar (het faciliteren van) fraude door een laboratorium.

3.2 Neutraliseren van het illegale gedrag

Neutralisatie- of rationaliseringstechnieken spelen een belangrijke rol bij het overtreden van regelgeving. Het draagt bij aan de motivatie voordat een overtreding wordt gepleegd en geeft achteraf gelegenheid een overtreding te rechtvaardigen. Neutralisaties zijn grofweg te verdelen in 2 categorieën: (1) het ontkennen van de verantwoordelijkheid ("ik ben er niet verantwoordelijk voor") en (2) het ontkennen van het gedrag als illegaal ("er is geen sprake van illegaal gedrag").

Ontkennen van de verantwoordelijkheid

In een groot deel van de opsporingsonderzoeken zagen we aanwijzingen dat verdachten de illegale activiteiten neutraliseren. Dit waren bijna allemaal neutralisaties waarbij de verantwoordelijkheid werd ontkend. Verdachten gaven onder meer aan dat de fraude buiten hun controle lag en het niet hun rol was. De verantwoordelijkheid werd gelegd bij een ander, bijvoorbeeld bij degene die de inkoop deed. Ook wordt de verantwoordelijkheid bij de toezichthouder gelegd.

Citaat verhoor

Verdachte: “[Een buitenlandse keuringsinstantie] had zijn werk moeten doen. (...) Ik kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor de manier waarop [bedrijf X] handelde. Dat had [de buitenlandse keuringsinstantie] moeten controleren.”

Ten slotte verscholen een paar verdachten zich achter het hebben van onvoldoende kennis en een gebrek aan vaardigheden.

Citaten verhoor

Verdachte: “Papierwerk is niet mijn sterkste kant. Ik heb achteraf met technische mensen aan tafel gezeten na dit voorval en ze hebben mij gevraagd waarom heb je je niet laten registreren (...) “Ik wist niet dat ik een NVWA-registratie nodig had, ik dacht dat het met een GMP klaar was.”

Verbalisant: Wist u dat het verboden was om verwerkte dierlijke eiwitten van herkauwers te exporteren naar derde landen?” Verdachte: “Dat wist ik toen niet. Ik dacht dat het (...) wel toegestaan was.”

Ontkennen van het gedrag als illegaal

1 verdachte lijkt de neutralisatie van het illegale gedrag te vinden in het ontkennen dat het gedrag als illegaal gezien moet worden. De verdachte negeert de norm dat afvalstromen niet gebruikt zouden mogen worden voor diervoeder. Hij spreekt een andere norm aan. Namelijk dat het zonde is om die stromen niet voor diervoeder te gebruiken en dat het zelfs goed is. Naar zijn mening kunnen bepaalde partijen nog prima ingezet worden voor bijvoorbeeld diervoeder.

4 Gelegenheden

Een overtreder moet niet alleen gemotiveerd zijn om fraude te plegen, maar moet hier ook de gelegenheid toe hebben. In dit hoofdstuk worden factoren beschreven die fraude in de diervoederketen kunnen bevorderen of juist belemmeren.

Samenvattend

- De diervoederketen heeft kwetsbare eigenschappen die fraude mogelijk bevorderen, zoals de grote druk om in de keten food, feed, vergisting en afval zo min mogelijk af te waarden.
- Er is sprake van fraudegevoelige producten. Slechte partijen kunnen makkelijk met goede partijen gemengd worden.
- De bedrijfscultuur kan een morele drempel voor fraude opwerpen. Bij de door de NWWA-IOD onderzochte bedrijven lijkt regelovertrekend gedrag echter soms de normale gang van zaken in een bedrijf te zijn.
- Er wordt weinig integraal samengewerkt tussen verschillende handhavingsinstanties, zowel nationaal als internationaal, bijvoorbeeld in de vorm van gecombineerde inspecties.
- Er is een aantal onderdelen van de wet- en regelgeving die als onduidelijk worden ervaren en hierdoor mogelijk fraude in de hand werken.
- Er is soms sprake van gebrekkige zakelijke controle. Sommige zakenpartners spreken elkaar op overtredingen aan, maar anderen houden elkaar het hand boven het hoofd en schuiven verantwoordelijkheden op elkaar af.
- Bij sommige klanten is sprake van een weinig kritische houding. Van andere klanten gaat wel een controlerende werking uit.

4.1 Fraudebevorderende en -belemmerende omstandigheden op het niveau van de keten, het product en de organisatie

De kenmerken van de keten, een product of een organisatie kunnen zowel een bevorderend als belemmerend effect op het plegen van fraude hebben.

Kwetsbare eigenschappen van de keten

De kenmerken van een productieketen kunnen ervoor zorgen dat het plegen van fraude een lucratieve bezigheid is. In de keten food, feed, vergisting en afval neemt een partij in waarde af wanneer deze lager in de keten terecht komt. Een partij met de bestemming afval zal zelfs geld kosten. De meeste vormen van fraude met diervoeder lijken erop gericht om partijen zo hoog mogelijk in de keten te houden. De opbrengst van frauderen is hoog en er is grote druk in de keten om zo min mogelijk af te waarden. Daarnaast ligt het tempo in de diervoederketen zeer hoog en wordt er veel en in zeer grote volumes gehandeld. Op deze manier kunnen slechte partijen snel weggewerkt worden.

Voor laboratoria geldt dat het economische belang en de onderlinge concurrentie een grote rol spelen. Laboratoria moeten de winst halen uit onderzoeken met grote volumes en niet uit de speciale gevallen. Het stellen van hogere eisen aan een analyse heeft namelijk direct hogere kosten tot gevolg. Tijdsdruk speelt eveneens een belangrijke rol. Een ander belangrijk kenmerk is dat niet laboratoria zelf, maar bepaalde analysemethoden van deze laboratoria geaccrediteerd zijn. Omdat er wordt gesproken over geaccrediteerde laboratoria kan dit onduidelijk zijn. Opdrachtgevers hebben soms de mogelijkheid om te kiezen voor een niet-geaccrediteerde analysemethode, bijvoorbeeld met een hogere detectiegrens dan de geaccrediteerde methode, waardoor stoffen met deze methode pas in hogere aanwezigheid gezien worden. Deze keuze kan uit economische overwegingen gemaakt worden.

Fraudegevoelige producten

De kenmerken van producten kunnen fraudeurs de gelegenheid geven om hiermee te frauderen. Zo zijn er in de diervoederketen verschillende producten die, wanneer ze van slechte kwaliteit zijn, makkelijk gemengd kunnen worden met producten met een goede kwaliteit. Op deze manier wordt een waarde-loze partij opeens waardevol, maar is bij wet verboden. Een voorbeeld hiervan zag de NVWA-IOD in een opsporingsonderzoek. Hierbij werd een partij met een te hoog gehalte van een bepaalde stof zo bewerkt dat het gehalte binnen de toegestane norm valt. Onderstaand fragment illustreert hoe makkelijk hierover wordt gesproken.

Medewerker van verdacht bedrijf e-mail

“We zijn erachter dat onze [producten] vol met pesticiden zitten [...]. Dit meng ik later wel weg.”

De gelegenheid om niet-toegestane additieven te mengen met diervoeder wordt in de hand gewerkt door het gemak waarmee de additieven via het internet aangeschaft kunnen worden. Daarbij geldt dat wanneer deze additieven via de reguliere postdiensten verzonden worden er weinig tot geen controle op plaatsvindt.

Ook in het geval van het omkatten van reguliere producten naar biologische of geventvrije producten kunnen de kenmerken van het product een gelegenheid tot fraude geven. Aan producten zelf is door-gaans namelijk niet te zien of het gaat om een regulier, biologisch of geventvrij product. Hiervoor is uitgebreid laboratoriumonderzoek noodzakelijk.

Fraude en de bedrijfscultuur

Wanneer het aanspreken op regelovertredend gedrag een onderdeel is van de bedrijfscultuur zou dit een morele drempel voor fraude kunnen opwerpen. Uit een opsporingsonderzoek van de NVWA-IOD is naar voren gekomen dat medewerkers van een verdacht bedrijf zich richting hun werkgever uitspreken over handelingen die niet toegestaan zijn. Dit zou fraude kunnen belemmeren en daarbij ook de gelegenheid voor de verdachte om de overtreding achteraf te rechtvaardigen kunnen beperken.

Medewerker verdacht bedrijf e-mail werkgever:

“Vanuit mijn functie moet ik je toch op een aantal dingen wijzen: [gedraging] is niet toegestaan. Ik denk niet dat dit de juiste weg is om te volgen en sta er ook niet achter.”

In een bedrijfscultuur kan echter ook sprake zijn van omstandigheden die het plegen van fraude bevorderen. Daarbij kunnen de cultuur en de heersende normen en waarden een verdachte de gelegenheid bieden om een overtreding achteraf te rechtvaardigen. De NVWA-IOD ziet voorbeelden waarbij frauduleus gedrag onderdeel lijkt te zijn van de normale gang van zaken binnen een bedrijf.

Verhoor directeur verdacht bedrijf

Verbalisanten tonen een interne e-mail waarin over het plegen van een frauduleuze handeling wordt gesproken.

Vraag: “Waarom is deze e-mail tevens aan u in CC gestuurd?”

Antwoord: “Ik heb een heleboel CC gehad. Ik word daar automatisch in gekopieerd. Ik doe er verder niets mee.”

Vraag: “Als u ziet dat zaken, die in de e-mail staan vermeld, niet door de beugel kunnen dan dient u als directeur van de onderneming daar toch tegen op te treden?”

Antwoord: “Dat zijn we dan niet met elkaar eens, indien dat geen betrekking heeft op mijn werkzaamheden.”

Daarnaast kent de NVWA-IOD een voorbeeld vanuit een opsporingsonderzoek dat medewerkers actief gestuurd werden op het faciliteren van fraude.

Casus: sturing op het faciliteren van fraude

In een interne mail werd aan 2 medewerkers opgedragen om mee te helpen het verdachte bedrijf buiten beeld van de toezichthouder te houden. De etiketten met [verdacht bedrijf] moesten weg en er mochten geen producten van [verdacht bedrijf] op de verzendplaats zijn.

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat men elkaar binnen deze bedrijven niet aanspreekt op regel-overtredend gedrag en dat dit gedrag zichtbaar binnen de heersende normen en waarden van deze bedrijven past.

4.2 Fraudebevorderende en -belemmerende omstandigheden in de bestuurlijke omgeving

Niet alleen interne factoren, zoals de bedrijfscultuur, kunnen een bevorderend dan wel belemmerend effect op fraude hebben, ook externe factoren spelen hierbij een grote rol. In de bestuurlijke omgeving (toezicht, handhaving, wet- en regelgeving) zijn belangrijke omstandigheden te vinden die fraude mogelijk bevorderen of belemmeren.

4.2.1 Toezicht en handhaving

Aanwezigheid toezicht

Een criminologische theorie stelt dat criminaliteit voorkomt wanneer er sprake is van een gemotiveerde dader, een geschikt doelwit en de afwezigheid van toezicht.²³ De aanwezigheid van toezicht zou de gelegenheid tot fraude dus kunnen beperken. De NVWA houdt toezicht op de erkende en geregistreerde bedrijven. Om in aanmerking te komen voor de verplichte erkenning of registratie moet een producent onder andere een kwaliteitsborgingsysteem volgens de HACCP (Hazard Analysis Critical Control Points) vereisten hebben.

Naast de NVWA hebben andere organisaties een toezichthoudende rol in de diervoederketen, zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de omgevingsdiensten en Skal.

Medewerker verdacht bedrijf e-mail werkgever

“Vanuit mijn functie moet ik je toch op een aantal dingen wijzen:

- *We hebben een meldingsplicht richting [...] NVWA bij overschrijding van grenswaarden.*
- *[Producten] liggen onder het vergrootglas bij [zakenpartner] (...).*
- *Bezoek van het NVWA is sowieso te verwachten (...).”*

Verdachte tijdens verhoor

“Vanaf eind 2010 is de Skal er heel kien op om te controleren dat de CMR de lading dekt.”

Ook de sector houdt zelf toezicht op haar bedrijven middels eigen erkenningen en certificeringen.

²³ De routine activiteiten theorie, ook wel gelegenheidstheorie genoemd.

De belangrijkste zelfreguleringsmechanismen in de diervoederketen zijn:

- Kwaliteitssystemen diervoeder (Ovocom, EFISC, GMP+): certificaat voor HACCP-standaard en enkele bovenwettelijke normen. Een GMP+-bedrijf mag daarnaast alleen bij andere GMP+-bedrijven inkopen.
- Securefeed: samenwerking tussen mengvoederfabrikanten naast GMP+ met een extra focus op leveranciersselectie.
- Overige mechanismen: er is bijvoorbeeld een convenant 'Antibioticaresistentie Dierhouderij' om antibioticagebruik verantwoordelijk te laten plaatsvinden en worden er strenge ingangscntroles op residuen in vlees of zuivel georganiseerd.

Kwaliteitssystemen kunnen worden goedgekeurd door Ketenborging.nl. In de diervoedersector is GMP+ en EFISC door Ketenborging.nl goedgekeurd. De NVWA beoordeelt de goedgekeurde zelfcontrole-systemen kwaliteitssystemen op hun werking en betrouwbaarheid.

Verbetering toezicht

De afgelopen jaren heeft het bestaande toezicht door de divisies van de NVWA een verbeteringslag meegemaakt. Vanaf 2015 is ingezet op een projectmatige ketenaanpak, een analyse van risicoproductstromen, een combinatie van fysiek- en administratief toezicht en samenwerking tussen de NVWA-domeinen. Hiervoor is onder andere geïnvesteerd in opleidingen voor inspecteurs. Bovendien zijn er jaarlijkse samenwerkingsprojecten tussen de verschillende toezichtdomeinen binnen de NVWA.

Ook naar aanleiding van de bevindingen in opsporingsonderzoeken van de NVWA-IOD worden aanbevelingen gedaan hoe de toezichthouders hun werkwijze verder kunnen verbeteren. Bijvoorbeeld de aanbeveling om bij een handelaar in diervoeder met name de boekhouding te controleren, waardoor zicht wordt verkregen op de handelsstromen en de herkomst en samenstelling van het product beter vastgesteld kan worden. Naar aanleiding van deze aanbeveling past de NVWA de geadviseerde werkwijze toe bij controles.

Beperkingen toezicht

Omdat uitgebreide inspecties veel capaciteit vragen, is het toezicht in sommige gevallen beperkt. Zo heeft de NVWA-IOD in een onderzoek gezien dat bij een verdachte van strafbare feiten controles zijn uitgevoerd voordat de strafbare feiten aan het licht kwamen. Deze controles waren echter alleen gericht op de handel waarvoor de verdachte een vergunning had. Wanneer tijdens deze controles breder was gekeken, waren de strafbare feiten, die buiten de vergunning vielen, waarschijnlijk eerder opgevallen. Een soortgelijk voorbeeld is dat bedrijven voor een gedeelte van de bedrijfsvoering geregistreerd zijn en hierop gecontroleerd worden, terwijl het bedrijf een verplichte registratie voor een andere activiteit mist en dit niet altijd bij een controle geconstateerd wordt. Dit capaciteitsvraagstuk en de daaruit voortvloeiende afbakening van inspecties speelt overigens bij alle toezichtterreinen en niet bij diervoeder in het bijzonder.

Casus: beperkt toezicht op biologische producten

Bedrijf: "Binnen de EEG is handel in bio alleen een papieren werkelijkheid. In feite kan iedereen alles verhandelen met een inschrijving bij bijvoorbeeld Skal en een vermelding op de factuur. Skal controleert alleen de inschrijvingen van mijn leveranciers en hoeveel ik koop en verkoop. Tegenwoordig doen ze op steekproef ook wel controle op residu bij klanten. Maar dat doen we ook zelf. Met die controle kun je niet zien of het bio is maar alleen of er residu in zit."

De handel in biologische producten valt buiten het toezicht van de NVWA. Binnen de EU kunnen deze producten vrij verhandeld worden als de handelaar een bewijs van inschrijving bij een controleinstantie (Skal) kan overleggen. Daarnaast dient de handelaar gebruik te maken van zogenaamde CMR vrachtbrieven en facturen waarop de vermelding 'bio' aangebracht is. Deze handelaren zijn doorgaans echter niet de producenten/telers van dit product. Bij een controle van de handelaar kan dus alleen de aanwezige administratie gecontroleerd worden. Een vergelijking met de documenten opgesteld in het land waar het product geproduceerd/geteeld is, vindt niet plaats.

Verder geldt voor laboratoria dat er beperkt toezicht wordt gehouden. Er is bijvoorbeeld geen toezicht op de eerlijkheid en integriteit van een laboratorium. De beoordelingen van de Raad voor Accreditatie (RvA) betreffen alleen de testen die vermeld zijn in de scope van de accreditatie. De meldplicht is bijvoorbeeld geen onderdeel van de accreditatie, net als de integriteit van het management of een verkoopafdeling. De RvA ziet het ook niet als haar taak om fraude te ontdekken. Daarnaast worden veel analyses van laboratoria niet onder accreditatie uitgevoerd. Hier is helemaal geen toezicht op.

Weinig integrale controles

Met name bij grote gecombineerde bedrijven zijn meerdere organisaties verantwoordelijk voor het houden van toezicht in een bedrijf. Gecombineerde controles zijn niet gebruikelijk. Ook zijn toezichthouders niet altijd bevoegd. Een toezichthouder van de arbeidsinspectie die overduidelijk kan zien dat een partij diervoeder van ondermaatse kwaliteit is, zal daar niet tegen mogen optreden. Beoogde samenwerking tussen toezichthouders bij gezamenlijke controles lijkt – ondanks goede voornemens – in de praktijk moeilijk tot stand te komen.

Afschrikwekkende strafrechtelijke sancties

De inschatting van (potentiële) overtreders van de kans op het krijgen van straf en van de hoogte van de te ontvangen straf kan zowel een bevorderende als belemmerende invloed op het plegen van fraude hebben. Uit een doelgroepanalyse die de NVWA in 2014 binnen de diervoedersector heeft gedaan, blijkt dat de sector de kans dat overtreders bij het constateren van een strafbaar feit een sanctie krijgen opgelegd als hoog inschat. Deze inschatting kan op (potentiele) overtreders een afschrikwekkend effect hebben. Verder is het idee van de doelgroep dat de sanctiehoogte bij constatering van een strafbaar feit met strafrechtelijke maatregelen zwaarder is dan bestuursrechtelijke maatregelen. Ook deze strafrechtelijke maatregelen kunnen dus een afschrikwekkend effect op de (potentiele) overtreder hebben.

Pakkans en afschrikwekkend effect van bestuursrechtelijke maatregelen laag

De kans op controle wordt door de sector zelf laag ingeschat, zo blijkt uit de doelgroepanalyse van de NVWA. Uit deze analyse blijkt tevens dat de kans op constatering van overtreding laag wordt ingeschat door de sector. De kans dat er net bij aanwezigheid van een toezichthouder een slechte partij wordt aangetroffen is volgens hen klein. Dit heeft mede te maken met de grote schaal en de snelheid waarmee in partijen gehandeld wordt. Daarnaast speelt mee dat de sanctiehoogte, in het geval van bestuursrechtelijke maatregelen, door de sector zelf als laag wordt ervaren.

Beperkte internationale samenwerking

De handel in diervoeder overschrijdt de landsgrenzen. Zo komt bijvoorbeeld ruim de helft van de grondstoffen voor diervoeder uit Europa of derde landen.²⁴ Ook doen Nederlandse bedrijven uit de diervoederketen zaken in landen binnen en buiten Europa en zijn er verschillende bedrijven die onderdelen van het concern in andere (EU-)landen gevestigd hebben. De NVWA-IOD ziet dat de fraude ook niet binnen de landsgrenzen blijft. Hierdoor is internationale samenwerking van groot belang. Internationale eisen kunnen fraude belemmeren. Een voorbeeld is dat er buitenlandse autoriteiten (uit derde landen) bedrijven vragen om een bewijs dat zij diervoeders mogen produceren. Internationale samenwerking tussen toezichthouders kan ook een belemmerend effect op fraude hebben. Bij de NVWA-IOD is een vermoeden van een strafbaar feit aan het licht gekomen door een vraag van een buitenlandse autoriteit aan de NVWA over een veterinaire certificaat dat door de Nederlandse autoriteiten zou zijn afgegeven. Het betreffende certificaat bleek vervalst te zijn.

Er zijn echter weinig tot geen afspraken met buitenlandse partners, waardoor niet (structureel) samenwerkt wordt in het houden van toezicht op dit soort bedrijven. Hierdoor wordt ook het volgen van grensoverschrijdende stromen bemoeilijkt. Het FFN is een goed voorbeeld dat aangesloten landen bevordert samen te werken in grensoverschrijdende zaken betreffende voedsel fraude.

24 Bron: Grondstoffenwijzer Nevedi, gebaseerd op CBS/LEI cijfers feed en food over 2012-2014.

Waarborgen kwaliteitssystemen niet feilloos

Ondanks de waarborgen van zelfreguleringsmechanismen van de sector werd per toeval (tijdens een inspectie van de NVWA) ontdekt dat meerdere veevoederbedrijven en veehouders diervoeder dat een verboden stof bevatte, hebben afgenomen en aan dieren gevoerd hebben. Ook is een gecertificeerd bedrijf verdachte in een groot fraudeonderzoek.

4.2.2 Wet- en regelgeving

Andere belangrijke factoren binnen de bestuurlijke omgeving die fraude mogelijk bevorderen of belemmeren hangen samen met wet- en regelgeving.

Ontwikkeling wet- en regelgeving

Op het gebied van wet- en regelgeving zijn de laatste jaren bepaalde elementen veranderd die bijdragen aan het beperken van de gelegenheid tot fraude. Een belangrijke is dat er per 1 juli 2016 de bestuursrechtelijke mogelijkheid bestaat tot het opleggen van een boete tot 10% van de jaaromzet bij een ernstige overtreding van de Wet dieren. Hiermee worden straffen vanuit het bestuursrecht dus in zekere mate afschrikwekkender. Door de NVWA is nog geen omzetgerelateerde boete opgelegd voor de Warenwet of de Wet dieren. Wel 1 keer op het domein van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Onduidelijke wet- en regelgeving

Er zijn echter ook aspecten die samenhangen met wet- en regelgeving die fraude mogelijk bevorderen. Voor goede naleving is het van belang dat wet- en regelgeving duidelijk en niet op meerdere manieren uitlegbaar is. De NVWA-IOD ervaart in haar opsporingsonderzoeken dat dit niet altijd het geval is en ziet dat dit door verdachten ook zo ervaren wordt.

De 3 belangrijkste onduidelijkheden binnen wet- en regelgeving in relatie tot de diervoederketen worden hieronder nader toegelicht. Dit zijn:

1. voorschrift in plaats van een delictsomschrijving;
2. onduidelijke omschrijving voorschrift inzake wijzigen bestemming van producten;
3. wel of geen wettelijke interne tracering?

Ad 1 - Voorschrift in plaats van een delictsomschrijving

Europese verordeningen en richtlijnen geven voorschriften die tevens strafbaar gesteld zijn via de Wet op de economische delicten. Deze voorschriften zijn echter geen delictsomschrijvingen waardoor ruimte over blijft voor interpretatie. Tevens wordt gebruikgemaakt van 'kan-bepalingen' en 'indien van toepassing-bepalingen' waardoor het lastiger is deze voorschriften strafrechtelijk te handhaven. Dit geldt ook voor de Europese diervoederwetgeving.

Een voorbeeld is het bijhouden van gegevens (bijlage II van Verordening (EG) nr. 183/2005):

1. *Alle exploitanten (...) houden een register bij met relevante gegevens betreffende inkoop, productie en verkoop, aan de hand waarvan het diervoeder van de ontvangst tot aflevering inclusief uitvoer tot de eindbestemming doeltreffend kan worden getraceerd.*

De vraag is wat zijn 'relevante gegevens', wat is 'productie' en wat is 'doeltreffend'?

2. *Onder b) documentatie inzake traceerbaarheid*

Hierin is opgenomen wat door de exploitant moet worden bijgehouden, hier wordt gebruikgemaakt van de formulering 'indien van toepassing, partijnummer'. Vervolgens is niet aangegeven wanneer het van toepassing is en wanneer niet.

De NVWA-IOD is van mening dat Europese voorschriften – juist omdat het geen delictsomschrijvingen zijn – ruim geïnterpreteerd moeten worden en dat het in beginsel geen probleem zou moeten opleveren qua strafrechtelijke handhaving. Het is echter onbekend of rechters hier ook zo over denken omdat er

nog geen jurisprudentie is op deze wetgeving. De situatie dat bepalingen niet geschreven zijn met een strafrechtelijke bril, kan de toepassing van strafrecht lastig maken. Dit kan meespelen in de overweging om zaken niet ten laste te leggen.

Ad 2 - Onduidelijke omschrijving voorschrift inzake wijzigen bestemming van producten

Wat de NVWA-IOD ziet in opsporingsonderzoeken is dat stromen waarvan bedrijven zich willen ontdoen, bijvoorbeeld afval, toch in diervoeder terechtkomen. Dit is niet toegestaan ingevolge voorschrift 8 van bijlage 2 van de Verordening (EG) nr. 183/2005 (in samenhang met Verordening (EG) nr. 225/2012). De omschrijving hiervan blijkt echter vragen op te roepen:

“De etikettering van de producten moet duidelijk aangeven of zij bestemd zijn voor diervoeders of andere doeleinden. Als van een bepaalde partij van een product wordt verklaard dat deze niet bestemd is voor gebruik in diervoeders, mag deze verklaring achteraf door een exploitant in een later stadium van de keten niet worden gewijzigd.”

Doordat begrippen als ‘product’ en ‘verklaring’ in de regelgeving niet nader gedefinieerd zijn, kan de NVWA-IOD hier in opsporingsonderzoeken moeilijk invulling aan geven. De modus operandi waar het vaak over gaat, is het verwerken van afval in diervoeder. Omdat er geen directe link met de afvalregeling (een bepaling waaruit blijkt dat afval niet in diervoeder mag) bestaat, moet eerst bewezen worden dat het gaat om een stroom waarvan verklaard is dat deze niet bestemd is voor diervoeders. De situatie dat ‘product’ niet nader gedefinieerd is, was in een opsporingsonderzoek 1 van de redenen waardoor strafrechtelijke handhaving op 1 van de feiten niet mogelijk was.

De lijst met verboden voedermiddelen (bijlage van de Verordening (EG) nr. 767/2009) lost dit niet op. Hier staat weliswaar het begrip ‘afval’ een aantal keer op, echter niet al het ‘afval’ als bedoeld in de afvalstoffenrichtlijn staat op de lijst van verboden voedermiddelen. In de bijlage van de Verordening (EG) nr. 767/2009 wordt verwezen naar huiden, afval verkregen van de behandeling van stedelijk/huishoudelijk en industrieel afvalwater en ook stadsafval/huishoudelijk afval. In de strafzaken van de NVWA-IOD gaat het met name om afval van levensmiddelenproducenten en technische bedrijven.

Ten slotte is er onduidelijkheid rondom ‘verklaring’ omdat dit niet gedefinieerd is. Kan dit ook het etiket zijn? Of een factuur? Een contract? Een mondelinge verklaring? Een e-mail?

Ad 3 - Wel of geen wettelijke interne tracering?

Vanaf 21 februari 2002 is de Algemene Levensmiddelen Verordening, ofwel de ‘General Food Law’ (Verordening (EG) nr. 178/2002) van kracht. Deze verordening is ook van toepassing op diervoeders. In artikel 18 van de General Food Law wordt de traceerbaarheid geregeld:

“Levensmiddelen, diervoeders, voedselproducerende dieren en alle stoffen die bestemd zijn om in een levensmiddel of diervoeder te worden verwerkt of waarvan kan worden verwacht dat zij daarin worden verwerkt zijn in alle stadia van de productie, verwerking en distributie traceerbaar.”

Hoewel men hieruit kan opmaken dat levensmiddelen op elk moment traceerbaar moeten zijn, geeft het Directorate General for Health and Food Safety (DG Sanco) in een ‘guideline’ aan dat de interne traceerbaarheid daarmee niet is geregeld. De guideline luidt:

“Zonder afbreuk te doen aan sectorspecifieke voorschriften verplicht de verordening de exploitanten niet uitdrukkelijk een verband te leggen (de zogenaamde interne traceerbaarheid) tussen inkomende en uitgaande producten. Het is evenmin verplicht registers bij te houden waarin wordt vermeld hoe charges binnen een bedrijf worden gesplitst en samengevoegd om specifieke producten of nieuwe charges te maken.”

In de Diervoederhygiëneverordening (Verordening (EG) nr. 183/2005) zijn nadere voorschriften gesteld ten aanzien van tracering van diervoeders. Daarin is onder meer een voorschrift opgenomen dat de producenten moeten bijhouden welke grondstoffen in het eindproduct zijn gebruikt, om de traceerbaarheid te waarborgen. De vraag is welke 'traceerbaarheid' bedoeld wordt. Is het de bedoeling geweest van de Europese wetgever om 'interne traceerbaarheid' (zoals gedefinieerd in voornoemde 'guideline') voor diervoeders wel verplicht te stellen anders dan bij levensmiddelen? In de formulering van het voorschrift zitten aanknopingspunten om voorgaande vraag bevestigend te beantwoorden. Maar door de verschillen tussen de definitie uit de 'guideline' en voornoemd voorschrift is dit niet geheel duidelijk. Het voorschrift biedt ruimte voor interpretatie op dit punt en daardoor komt de strafrechtelijke handhaving ervan in het geding.

Meldplicht laboratoria: maas in de wet

Behalve bovenstaande onduidelijkheden in wet- en regelgeving ziet de NVWA-IOD een maas in de wet met betrekking tot laboratoria. Voor laboratoria geldt namelijk dat er een meldplicht is die alleen geldt voor diervoeders met gehalten boven de norm. Laboratoria dienen daarom moeite te doen om te achterhalen of het geanalyseerde monster een diervoederbestemming heeft. Veel monsters kunnen echter voor zowel diervoeders als voor levensmiddelen ingezet worden. Dit geeft ook ruimte aan het bedrijfsleven en de laboratoria om datgene te kiezen dat hun het beste uitkomt.

4.3 Fraudebevorderende en -belemmerende omstandigheden in de zakelijke omgeving

Andere externe factoren die fraude mogelijk bevorderen of juist belemmeren kunnen gevonden worden in de zakelijke omgeving van een (potentiele) fraudeur .

Zakelijke controle

In verschillende opsporingsonderzoeken wordt gezien dat de bedrijven elkaar binnen de zakelijke omgeving aanspreken op regelovertredend gedrag. Net als bij het aanspreken op overtredingen door mensen vanuit het bedrijf zelf, kan ook het aanspreken op overtredingen door zakenpartners een morele drempel opwerpen. Hierdoor wordt tevens de gelegenheid voor de verdachte beperkt om de overtreding achteraf te rechtvaardigen.

Bedrijf e-mail leverancier na levering normoverschrijdend product:

"We vragen u onmiddellijk te onderzoeken wat de oorzaak van dit probleem is en wie uw leverancier was. Voor nu worden geen verdere leveringen van [het product] geaccepteerd."

Verdachte in verhoor

"Binnen [groothandel] heb ik flink op mijn flicker gehad. Ik wil graag door met mijn bedrijf en ik wil alles wel doen om dit van tafel te krijgen."

Ook wordt geconstateerd dat zakelijke partners bereid zijn om samen te werken om overtredingen te voorkomen.

Verdachte in verhoor

"We hebben diverse onderzoeken gedaan. We hebben [buitenlandse zakelijke partner] zelfs aangeboden om de helft van de onderzoekskosten daar te betalen."

Gebrekkige zakelijke controle

Anderzijds komt het voor dat zakenpartners elkaar een hand boven het hoofd houden. In een onderzoek benadert de NVWA-IOD een coöperatie voor een getuigenverhoor over een frauderende cliënt.

De betreffende coöperatie, die zelf stelt op een correcte manier zaken te doen, wil in het belang van de cliënt niet meewerken met het strafrechtelijk onderzoek naar de fraude.

Verder ziet de NVWA-IOD voorbeelden dat zakenpartners verantwoordelijkheden op elkaar afschuiven en op die manier fraude voor zichzelf rechtvaardigen.

Verdachte tijdens verhoor

Verbalisant: “Hoe kan het dan dat u in 2010 10.450 ton [product] besteld, terwijl volgens uw eigen verslag [...] er niet meer dan 6.000 ton verzorgd kan worden door [buitenlandse zakenpartner]?”

Verdachte: “Hier moet ik het antwoord schuldig op blijven. Het kan dat hij nog bijgekocht heeft. Het blijft ook zijn verantwoordelijkheid, laten we dat duidelijk stellen.”

Verbalisant: “Voelt u zich niet verantwoordelijk, ook niet onder de noemer van verantwoord ondernemen?”

Verdachte: “Weet ik niet, ik voel me verantwoordelijk voor wat ik koop, maar [buitenlandse zakenpartner] is verantwoordelijk voor [...] de inkoop van [product]. Ik heb daar geen grip op. Daar zijn [...] de controle instanties voor.”

Tot slot komt het voor dat zakenpartners een naïeve houding ten opzichte van de vermoedelijke fraudeur hebben.

Verklaring verdachte over frauderende zakenpartner

“Ik heb er niet eens aan gedacht dat ze een slechte bedoeling hadden [..].”

Weinig kritische houding klanten

Klanten kunnen een belangrijke belemmerende rol bij de gelegenheid tot fraude spelen. De NVWA-IOD heeft informatie dat klanten soms afzien van een aankoop wanneer een bedrijf aangeeft een product voor een bepaalde toepassing te willen leveren met de kanttekening dat dit niet toegestaan is.

Een klant kan echter ook een bevorderende rol bij het plegen van fraude hebben. De NVWA-IOD ziet voorbeelden tijdens opsporingsonderzoeken van klanten die aan een bedrijf vragen of een bepaalde toepassing van een product toegestaan is. Wanneer het bedrijf aangeeft dat dit niet het geval is ('officially not, but unofficially yes') maar dat het door anderen ook wordt gedaan, blijken klanten alsnog bereid het betreffende product voor die specifieke toepassing af te nemen.

Anderzijds komt het voor dat fraudeurs verantwoordelijkheid op klanten afschuiven en op die manier de fraude voor zichzelf rechtvaardigen.

Verklaring verdachte

“Wij doen alles in opdracht van de klant. Wij vervoeren niet zelf, wij doen vervoeren in opdracht van de klant. Ook de douaneformaliteiten worden door ons verzorgd, ook allemaal in opdracht van de klant en op gegevens van de klant”

Ook in het geval van laboratoria lijkt er niet altijd een controlerende werking van klanten te bestaan. Zo ziet de NVWA-IOD in een opsporingsonderzoek dat de illegale handelingen tot op zekere hoogte worden uitgevoerd in overleg of zelfs in opdracht van de klant.

5 Gevolgen

Wanneer er fraude gepleegd wordt in de diervoederketen kan dit een bedreiging opleveren voor de volks- en diergezondheid, het milieu en de economie. Daarnaast kan fraude (het vertrouwen in) de voeder- en voedselveiligheid ondermijnen. In dit hoofdstuk worden deze gevolgen beschreven.

Samenvattend

- De NVWA-IOD ontving de afgelopen jaren signalen van fraude met (grond)stoffen voor diervoeder die mogelijk besmet waren met salmonella, aflatoxine, reinigingsmiddelen of biociden en diergeneesmiddelen.
- Er zijn veel fraudesignalen waarvan de concrete risico's niet bekend zijn. Een groot deel van deze signalen gaan over oliën en vetten die niet geschikt of bestemd zijn voor diervoeder, maar hiervoor wel ingezet worden. Bekend is dat oliën en vetten een risicoproduct zijn voor dioxines.
- De verboden stoffen in diervoeder kunnen ook een directe werking op de gezondheid of het welzijn van de dieren zelf hebben en indirect op het milieu.
- Fraude in de diervoederketen levert risico's op voor economische schade. Het veroorzaakt oneerlijke concurrentie en daarnaast is er risico op financiële gevolgen voor de sector en het schaden van handelsbelangen.
- Het vertrouwen in veilig voedsel loopt een risico door de in dit fraudebeeld geconstateerde fraude.
- Het omkatten van niet-biologisch naar biologisch en van genetisch gemodificeerd naar gentechvrij diervoeder zijn risico's voor het vertrouwen in eerlijk voedsel.

5.1 Voedselveiligheid en volksgezondheid

Fraude met diervoeder kan een risico opleveren voor de volksgezondheid. Diervoeder wordt immers door dieren geconsumeerd en de stoffen kunnen vervolgens in de vorm van dierlijke producten (vlees, melk, eieren, etcetera) in de humane voedselstroom terechtkomen en uiteindelijk in het menselijk lichaam.

Ziekteverwekkers en schadelijke stoffen

Fraude met (grond)stoffen die niet geschikt zijn voor diervoeder kan een gevaar opleveren voor de voedselveiligheid. Het is namelijk mogelijk dat via diervoeder salmonella, pesticiden²⁵, dioxine en PCB's (polychloorbifenylen)²⁶, mycotoxinen²⁷ of andere giftige stoffen en ziekteverwekkers in voedsel terecht komen.

De NVWA-IOD ontving tussen 2014 en 2018 signalen van fraude met (grond)stoffen voor diervoeder die mogelijk besmet waren met salmonella, aflatoxine, reinigingsmiddelen of biociden, (zware) metalen en diergeneesmiddelen.

²⁵ Stoffen die worden gebruikt om ziekten, plagen of onkruiden in de landbouw te bestrijden of organismen te bestrijden die hinderlijk of schadelijk zijn.

²⁶ Dioxinen en PCB's zijn stoffen die zowel acute als chronische toxiciteit kennen (Buro, 2019).

²⁷ Mycotoxinen zijn vaak toxische stofwisselingsproducten van schimmels, die voorkomen op een gewas of worden geproduceerd tijdens de opslag (Buro, 2019).

Risico's van furazolidon in diervoeder

In 2014 werd in diervoeder het verboden antibioticum furazolidon gevonden. De stof bleek bovendien in de (urine van) kalveren te zitten. Furazolidon zelf is niet kankerverwekkend, maar de in het lichaam gevormde omzettingsproducten (metabolieten) zijn dat wel. Daarom is het gebruik van furazolidon bij landbouwproductiedieren vanaf 1995 door de EU verboden. Vlees, melk en eieren van dieren die er mogelijk mee in contact zijn geweest, mogen niet verhandeld worden.

Ook fraude waarbij valsheid in geschrifte wordt gepleegd, bijvoorbeeld het vervalsen van certificaten, en het omkatten van producten is een risico. Voor deze producten geldt dat niet meer precies te achterhalen is welke partijen er daadwerkelijk in zitten. Tracering van mogelijk schadelijke partijen wordt zo erg lastig, dan wel onmogelijk gemaakt.

Tabel 2: signalen over mogelijke risico's voor de voedselveiligheid volksgezondheid en diergezondheid

risico's	aantal signalen (jaartal signaal)
Ziekteverwekkers	
• niet nader gespecificeerd	1 (2018)
• salmonella	1 (2016)
Schadelijke stoffen	
• mycotoxinen	1 (2016)
• diergeneesmiddelen	1 (2014)
• reinigingsmiddelen en biociden	2 (2017)
• (zware) metalen	1 (2015)
Verwerkte dierlijke eiwitten afkomstig van herkauwers (<i>risico BSE/Creutzfeldt-Jakob</i>)	5 (2010, 2015, 2016, 2017)
Risico's exclusief voor diergezondheid	
• bestrijdingsmiddelen	2 (2015, 2017)
Onbekende risico's (<i>bij partijen niet geschikt of bestemd voor diervoeder</i>)	
• oliën en vetten	7 (2014, 2015, 2017)
• reststromen	2 (2017)
• afval in diervoeder	2 (2012, 2015)
• primaire grondstoffen	1 (2017)

Creutzfeldt-Jakob

De NVWA-IOD ontving de afgelopen jaren (en in 2010) ook signalen van illegale handel in verwerkte dierlijke eiwitten afkomstig van herkauwers. Daarbij gaat het voornamelijk om export naar derde landen die tot voor kort verboden was. Echter een onderzoek uit 2010-2011 wees ook uit dat de beendermeel die illegaal geëxporteerd werd, bestemd was voor de toepassing in diervoeder voor dieren die deel uit maken van de voedselketen. Deze toepassing is niet toegestaan. Via beendermeel in diervoeder kan BSE (gekkekoeienziekte) worden verspreid. Dit vormt een gevaar voor mensen omdat het een variant van Creutzfeldt-Jakob kan veroorzaken.

Gevolgen van fraude met verwerkte dierlijke eiwitten

Tussen 1994 en 2010 hebben wereldwijd ongeveer 200 mensen variant creutzfeldt-Jakob opgelopen. Sinds 2010 komt BSE en variant creutzfeldt-Jakob vrijwel niet meer voor door alle strenge veiligheidsseisen (Voedingscentrum, 2019).

1 van de veiligheidsseisen is dat er geen diermeel/eiwit van herkauwers in voer van landbouwhuisdieren mag worden gebruikt, omdat er BSE in kan voorkomen. Tot halverwege 2017 was ook de export van diermeel/eiwit naar derde landen niet toegestaan.

Fraude met deze stoffen kan een risico opleveren voor de veiligheid van vele (voedings)producten. Tevens kan het de positie van Nederland als handelsland ondermijnen.

Onbekende risico's

Het gros van de fraudesignalen die de NVWA-IOD door de jaren heen ontving gaat over partijen met onbekende risico's. Deze partijen worden aangemerkt als niet geschikt of bestemd voor diervoeder, maar de reden daarvoor is niet bekend en/of niet uit het signaal af te leiden. Het merendeel van deze signalen betreffen partijen vetten en oliën (zie tabel 2). Een risico bij de voor diervoeder ongeschikte oliën en vetten is de aanwezigheid van dioxines.

Dioxines

Dioxines ontstaan als bijproducten van chemische processen, met name verbrandingsprocessen. Vee kan veevoer eten dat vervuild is met dioxines en PCB's. Dioxines kunnen namelijk neerslaan op land en gewassen en in bepaalde grondsoorten komen van nature veel dioxines voor. Maar vee kan ook veevoer eten dat vervuild is door het illegaal mengen van transformatorolie met oliën en vetten bestemd voor veevoer. Dioxinen kunnen leveraandoeningen of kanker veroorzaken. Dioxines zijn moeilijk afbreekbaar en worden opgeslagen in vetweefsel van zowel mens als dier. Mede hierdoor vormt het gebruik van dierlijk vet in voedermiddelen een risico. (Voedingscentrum, 2019)

5.2 Diergezondheid, dierenwelzijn en milieu

Ongewenste stoffen in diervoeder kunnen een directe werking op de dieren zelf hebben. De signalen die een risico vormen voor de voedselveiligheid/volksgezondheid zijn daarom eveneens een risico voor de diergezondheid. De NVWA-IOD heeft daarnaast informatie (uit 2015 en 2017) over bestrijdingsmiddelen in diervoeder. Dit kan een risico zijn voor de diergezondheid. Tenslotte kunnen ook vermengde partijen van mindere kwaliteit van invloed zijn op de gezondheid en het welzijn van dieren.

Milieu

De stoffen in diervoeder hebben indirect ook invloed op het milieu. Stoffen kunnen bij verdeling van diervoeder of via het morsen van drinkwater in het milieu terecht komen. Via mest of urine kunnen schadelijke stoffen in de omgeving terecht komen.

Daarnaast ontving de NVWA-IOD een signaal over een niet-toegelaten genetisch gemodificeerde grondstof. Tegenstanders van genetisch gemodificeerde organismen (GGO) wijzen onder andere op risico's zoals bedreiging van de biodiversiteit en bodemuitputting. Hoewel de NVWA-IOD slechts 1 signaal ontving dat dateert uit 2010, zijn er ontwikkelingen die het risico op fraude met GGO in de diervoederketen in de toekomst kunnen vergroten (zie paragraaf 1.3).

5.3 Economie

De meeste fraude in de diervoederketen heeft eveneens gevolgen in de zin van economische schade.

Oneerlijke concurrentie

Op de 1e plaats zorgt fraude voor oneerlijke concurrentie. Fraude levert geld op. In de strafrechtelijke onderzoeken vermoedelijk tot wel tientallen miljoenen euro's. Met deze extra inkomsten kunnen bedrijven scherpere prijzen – dan eerlijke ondernemers – aanbieden aan klanten en zo hun positie (verder) versterken. Dit kan ook indirect door klanten aan hun te binden door 'niet zo moeilijk' doen of mogelijk te maken wat een ander niet kan (of wil).

Financiële gevolgen sector

Besmette grondstoffen en schadelijke stoffen in diervoeder kunnen tevens impact hebben op de betrokken bedrijven. Zeker als dit pas in een laat stadium ontdekt wordt. De kans bestaat dan dat grote partijen voeder moet worden afgeschreven, omdat de grondstof gebruikt is voor meerdere partijen. Dit heeft schade voor alle betrokken partijen tot gevolg. Wanneer de besmetting pas ontdekt wordt wanneer dieren het hebben opgegeten, moeten de dieren geslacht of behandeld worden. Dit kan grote financiële gevolgen hebben voor (een groot deel van) de sector.

Handelsbelangen

Fraude met diervoeder kan eveneens gevolgen hebben voor de internationale handel. Wanneer bepaalde ziektes of besmettingen met ongewenste stoffen voorkomen, is er een risico dat landen besluiten om de handel te beperken om de eigen sector te beschermen. Ook het vervalsen van certificaten, zoals in het onderzoek naar de export van additieven met vervalste gezondheidscertificaten, is een voorbeeld dat mogelijk de handelsbelangen kan schaden. Als importerende landen het vertrouwen verliezen, kan de handel met Nederland beperkt of gestopt worden.

5.4 Ondermijning van het vertrouwen in veilig én eerlijk voedsel

Fraude kan evenzeer gevolgen hebben voor de samenleving. Dit is het geval als fraude belangrijke fundamenteën van de samenleving aantast. Bijvoorbeeld het vertrouwen in de rechtsstaat en een integere overheid. Deze fundamenteën maken dat de samenleving functioneert.

Ook fraude met diervoeder kan effect hebben op het vertrouwen van de maatschappij in de veiligheid van voedsel. Met name als de fraude met diervoeder bekend wordt in de media en het duidelijk is dat er een risico is voor de voedselveiligheid, zoals bijvoorbeeld het geval was bij het furazolidon in diervoeder. Zeker als het niet meer als incident gezien wordt, is er een risico dat het vertrouwen aangetast wordt. Dit kan doordat er (in korte tijd) meerdere situaties bekend worden en de waarborgen voor veilig voedsel ter discussie gesteld worden.

De in dit fraudebeeld geconstateerde fraude kan het vertrouwen in de voeder- en voedselveiligheid op verschillende manieren aantasten: fraude met analysecertificaten door geaccrediteerde laboratoria ondermijnt het vertrouwen in het systeem van accreditatie dat de voedselveiligheid waarborgt; ongeschikte (grond)stoffen in diervoeder door gecertificeerde onderneming(en) ondermijnt het systeem en/of het vertrouwen in kwaliteitssystemen die de voedselveiligheid waarborgen voor mens en dier; Illegale handel (door middel van het vervalsen gezondheidscertificaten) ondermijnt het vertrouwen in het systeem van certificering dat de (voedsel)veiligheid waarborgt; en illegale handel in beendermeel ondermijnt regelgeving om volks- en diergezondheid te beschermen.

Ten slotte is het omkatten van niet-biologisch geteeld diervoeder naar biologisch geteeld diervoeder en het omkatten van genetisch gemodificeerd naar gentechnisch diervoeder een risico voor het vertrouwen in eerlijk voedsel. Deze fraude ondermijnt het (consumentenvertrouwen in het) concept biologisch en/of gentechnisch voedsel.

6 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk presenteert aan de hand van de volgende 3 vragen de belangrijkste conclusies en aanbevelingen:

- Welke fraudevormen binnen de diervoederketen vragen in het bijzonder de aandacht?
- Welke ketenschakels zijn belangrijk in relatie tot fraude?
- Waar kunnen barrières tegen fraude worden opgeworpen?

6.1 Focus op fraude

Fraude met (grond)stoffen die niet geschikt of bestemd zijn voor diervoeder vraagt aandacht van toezicht, handhaving, beleid en de sector. Op basis van de informatie die de NVWA-IOD heeft, is dit de meest voorkomende fraudevorm in de diervoederketen. De diervoederketen heeft kwetsbare eigenschappen die deze vorm van fraude bevorderen, met name de grote druk om in de keten food, feed, vergisting en afval zo min mogelijk af te waarden. Marktonwikkelingen zoals schaarste en hoge grondstofprijzen kunnen hierop van invloed zijn. Ook zijn de producten in de keten fraudegevoelig. Slechte partijen kunnen makkelijk en onopvallend met goede partijen gemengd worden. Bovendien kan deze fraudevorm (ernstige) risico's voor de voeder- voedselveiligheid veroorzaken omdat ziekteverwekkers (zoals salmonella) of giftige stoffen (bijvoorbeeld dioxines) in het voedsel voor dier en mens terecht kunnen komen.

De meeste signalen over fraude met niet-toegestane (grond)stoffen gaan over partijen oliën en vetten. Maar ook voor diervoeder ongeschikte of niet-bestemde reststromen en afval in diervoeder komen meerdere keren voor.

Andere fraudevormen die aandacht vragen omdat de NVWA-IOD er recente signalen (2016-2018) van heeft ontvangen en de fraude onderwerp was van opsporingsonderzoeken, zijn: fraude met monster en/of analysecertificaten en illegale handel. De illegale handel heeft vaak een relatie met import en export.

Ten slotte verdient fraude door het omkatten van diervoeder(grondstoffen) bijzondere aandacht. Het gaat om het omkatten van regulier naar biologisch en het omkatten van genetisch gemodificeerd naar gentechnisch. Niet zozeer omdat de NVWA-IOD daar recente signalen van heeft ontvangen, wel omdat er ontwikkelingen zijn die het risico op deze fraude (in de toekomst) vergroten. Een andere ontwikkeling die in de gaten gehouden moet worden, is het risico op stoffen van synthetische drugs in voedergewassen doordat drugsafval illegaal wordt gestort in mest die wordt uitgereden op landbouwgrond.

Aanbevelingen

NVWA:

- Behoud en versterk de belangrijke oog-en-oor-functie van inspecteurs voor het signaleren van fraude.
- Wees alert op fraude met ongeschikte of niet voor diervoeder bestemde (grond)stoffen, fraude met monsters en/of analysecertificaten en de illegale handel bij import en export. Houd ook marktontwikkelingen (onder andere schaarste en grondstofprijzen) in de gaten en gebruik dit voor risicogericht toezicht op stromen.
- Heb (preventieve) aandacht voor mogelijk opkomende frauderisico's zoals het omkatten naar biologische of gentechvrije diervoeder(grondstoffen). Besteed ook aandacht aan het risico op stoffen van synthetische drugs in voedergewassen.

Sector:

- Blijf investeren in het versterken van het fraudebewustzijn in de sector. Stimuleer een actieve rol in het voorkomen en signaleren van fraude. Fraude-informatiedocumenten en fraudetrainingen die aangeboden worden in de sector zijn mooie initiatieven in deze richting.

6.2 Aandacht voor risicovolle ketenschakels

Op basis van dit fraudebeeld kunnen een aantal ketenschakels benoemd worden die een verhoogd risico vormen voor fraude en daarom extra aandacht vraagt van toezicht, handhaving, beleid en de sector. Op de 1e plaats zijn dit handelaren. Zij hebben relatief veel mogelijkheden tot fraude en zijn sterk oververtegenwoordigd als hoofdverdachte in de signalen en opsporingsonderzoeken van de NVWA-IOD. Op de 2e en 3e plaats zijn gecombineerde bedrijven en niet-geregistreerde bedrijven aan te merken als spelers met een verhoogd risico op fraude. Bij gecombineerde bedrijven – in het bijzonder bedrijven die zowel afval als diervoeder verwerken – is vermenging van hoogwaardige en minderwaardige stromen een groot risico. Niet-geregistreerde diervoederbedrijven blijven grotendeels (bewust) buiten het zicht van de NVWA en ontlopen hierdoor controles waardoor fraude onontdekt kan blijven.

Verder maakt de NVWA-IOD zich grote zorgen om de rol van (geaccrediteerde) laboratoria bij fraude. Deze speler in de keten behoeft volgens de NVWA-IOD speciale aandacht. Laboratoria zijn namelijk een belangrijke schakel in het systeem dat de voeder- en voedselveiligheid waarborgt. Er zijn echter signalen dat laboratoria fraude plegen en/of faciliteren, onder andere door het vervalsen van analysecertificaten van (grond)stoffen voor diervoeder en het niet voldoen aan de meldplicht. Dit is extra kwalijk omdat accreditatie vertrouwen moet geven en juist dit wordt aangetast door deze praktijken.

De belangrijkste motieven van de fraudeurs lijken financieel te zijn. Het gaat om direct financieel voordeel door het verhogen van de inkomsten of het besparen op de kosten, maar ook klantbehoud- en klantbinding is een belangrijke motivator. Dit laatste geldt vermoedelijk in het bijzonder voor laboratoria. Verder valt op dat verdachten hun illegale gedrag neutraliseren, onder meer door de verantwoordelijkheid bij een ander leggen.

Aanbevelingen

NVWA:

- Op dit moment wordt een project van het datasciencelab van de NVWA uitgevoerd dat als doel heeft zicht te krijgen op risicovolle gecombineerde bedrijven (afval, diervoeders, levensmiddelen). Geef opvolging aan de risicobedrijven die door het datasciencelab worden aangeleverd.
- Breng bedrijven die buiten het zicht zijn van de NVWA in beeld. Maak hierbij onder andere slim gebruik van (het combineren van) data van de private sector en (semi)overheden.
- Verscherp communicatie, toezicht en handhaving van de meldplicht van laboratoria. Verzorg ook aanvullende instructie aan inspecteurs over hoe analysecertificaten te beoordelen om fraude te herkennen. En onderzoek samen met de Raad voor Accreditatie wat zij hierin kunnen betekenen.
- Intervenieer doelgericht en met meer effect door rekening te houden met de drijfveren (motieven en neutralisaties) van niet-nalevers en fraudeurs. Gezien het financiële motief voor de fraude is een afschrikwekkend effect te verwachten van het afpakken van illegaal verdiend vermogen en het opleggen van bestuurlijke boetes die in verhouding staan tot het financiële gewin van de overtreding. Benadruk ook de eigen verantwoordelijkheid bij (het voorkomen van) fraude.

Ministeries:

- Inventariseer in hoeverre de voordelen van de mogelijkheid om binnen 1 bedrijf (en op 1 locatie) zowel minderwaardige als meerderwaardige stromen te verwerken, opwegen tegen de risico's op fraude.
- Onderzoek hoe en door wie het toezicht op de eerlijkheid en integriteit van laboratoria kan worden ingevuld.

Sector:

- Meld malafide handelaren, frauderende laboratoria en niet-geregistreerde diervoederbedrijven en andere criminaliteit bij de NVWA via 0900-0388. Wanneer een melder – vanwege mogelijke verregaande persoonlijke consequenties, zoals ontslag of bedreiging – anoniem wil blijven, kan dit ook bij het Team Criminele Inlichtingen van de NVWA-IOD via 06-13449477.
- Ontwikkel en versterk fraudebewustzijn in de branche van (geaccrediteerde) laboratoria. Stimuleer een actieve rol in het voorkomen en signaleren van fraude.

6.3 Barrières opwerpen

Op de 1e plaats is het voor het bestrijden van fraude en andere illegale activiteiten in de diervoederketen van belang dat er duidelijke regelgeving is. Onduidelijke wetgeving biedt gelegenheid voor fraude. Fraudeurs gebruiken de onduidelijkheid als excuus en de NVWA-IOD ervaart tevens dat het handhavingspartners tegenhoudt om effectief op te treden tegen fraude. 3 belangrijke knelpunten in de wet- en regelgeving voor de diervoederketen zijn:

- onduidelijke begrippen in de diervoederhygiëneverordening (Verordening (EG) nr. 183/2005);
- onduidelijk voorschrift inzake bestemming van producten (voorschrift 8 van bijlage 2 van Verordening (EG) nr. 183/2005 in samenhang met Verordening (EG) nr. 225/2012); en
- wel of geen verplichting van interne tracering (artikel 18 Verordening (EG) nr. 178/2002).

Ten 2e is (structureel) integraal toezicht en handhaven een belangrijke barrière tegen illegale praktijken in de diervoederketen. Met name op de grote en gecombineerde bedrijven hebben veel verschillende overheidsinstanties een toezichts- en handhavingstaak. Er wordt in de praktijk nog te weinig integraal gecontroleerd en gehandhaafd. Er zijn goede voorbeelden, maar structureel van aard komt dit moeilijk tot stand. De controleurs bezoeken – allen volgens hun eigen planning – het bedrijf voor hun eigen afgebakende toezichtstaak. Dit terwijl juist het gecombineerde beeld van het bedrijf zeer waardevol is. Ook kan informatie van de ene handhavingspartner belangrijk zijn voor het detecteren van fraude op de toezichtstaken van de andere partij. Bovendien kan integraal handhaven en sanctioneren meer effect sorteren dan elke organisatie apart.

Een 3e belangrijke barrière kan gevormd worden door de zakelijke omgeving van (potentiële) fraudeurs. Zakelijke controle is een belangrijk belemmerend mechanisme tegen fraude. De NVWA-IOD ziet voorbeelden dat zakenpartners en klanten een positieve en kritische rol spelen ten aanzien van fraude. Er zijn echter ook verschillende voorbeelden dat er geen tegenspraak is vanuit klanten en zakenpartners en dat zij geen verantwoordelijkheid nemen wanneer zij vermoeden of zelfs weten dat zij met een fraude-rende partij van doen hebben.

Aanbevelingen

NVWA:

- Werk meer samen met andere inspectiediensten. Initieer structureel integraal toezicht en handhaving bij grote en gecombineerde bedrijven. Voer gecombineerde controles uit, deel informatie en kies vaker voor een integrale handhavingsstrategie.

Ministeries:

- Draag bij aan het verduidelijken van multi-interpreteerbare wetgeving.
- Ondersteun het versterken van integraal toezicht en handhaving door de verschillende toezichts- en handhavingsorganisaties.

Sector:

- Stimuleer dat de zakelijke omgeving (zakenpartners en klanten) zich verantwoordelijk voelt en bijdraagt aan het tegengaan van fraude.

Bijlage 1

De diervoederketen

In deze bijlage wordt in woord en getallen een globaal beeld gegeven van de diervoederketen.

1.1 De diervoederketen

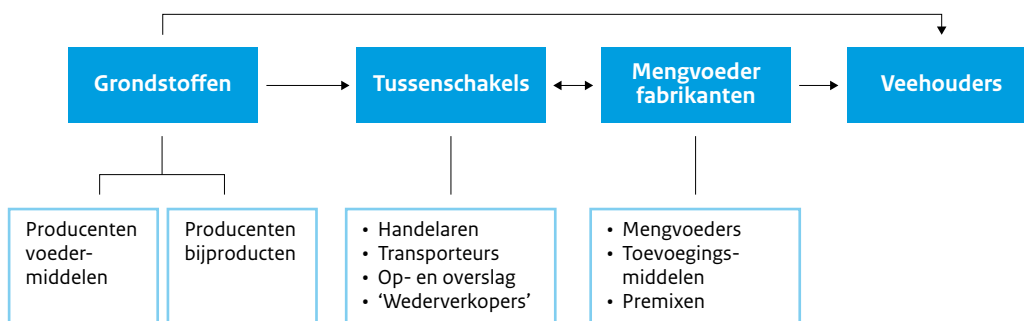
Diervoeder is, zoals de term al aangeeft, alles wat mensen vervoederen aan dieren. Zo kan het voedsel voor landbouwdieren, huisdieren (petfood), of (in de winter als bijvoeding) voor wilde dieren zijn. Dit fraudebeeld focust op diervoeders voor landbouwhuisdieren. Diervoeder kan in allerlei vormen voorkomen. Het wordt gemaakt van bepaalde grondstoffen, welke ook wel primaire voedermiddelen of enkelvoudige voedermiddelen worden genoemd. Grondstoffen voor diervoeder zijn zeer divers en kunnen direct (ruwvoeder) of gemengd (mengvoeder) gevoerd worden. De grondstoffen kunnen een plantaardige of dierlijke afkomst hebben, droog (droogvoerders) of vochtrijk (natte voeders) zijn.

Belangrijke voedermiddelen zijn:

- granen en daarvan afgeleide producten (edap);
- oliehoudende zaden en vruchten, edap;
- zaden en peulvruchten, edap;
- knollen en wortels, edap;
- overige zaden en peulvruchten, edap;
- voedergewassen en ruwvoedergewassen;
- overige planten, edap;
- melkproducten;
- producten van landdieren, zoals diermeel en dierlijk vet;
- vis en andere zeedieren, edap;
- mineralen en andere toevoegingsmiddelen;
- diversen als bijproducten uit de levensmiddelenindustrie.

De diervoederketen is opgebouwd uit verschillende schakels. Deze zijn echter niet altijd opeenvolgend. Het kan voorkomen dat de gehele keten gecombineerd wordt in 1 bedrijf, bijvoorbeeld een veehouder die eigen voeder produceert. In sommige gevallen worden enkele schakels gecombineerd binnen een bedrijf, bijvoorbeeld een veehouder die grondstoffen en additieven inkoop en vervolgens zelf mengt. De schakels staan globaal in de afbeelding hieronder weergegeven.

Globaal schema diervoederketen



De producent van grondstoffen

Een diervoeder kan uit verschillende grondstoffen worden opgebouwd. Deze verschillende grondstoffen kunnen op hun beurt weer via verschillende kanalen in de diervoederketen terecht komen:

- *Primaire productie*: grondstof is daadwerkelijk geproduceerd met bestemming diervoeder. Hierbij kan gedacht worden aan granen, grassen, oliehoudende zaden, peulvruchten, knollen en wortels.
- *Afgewaardeerd 'food' (incidentele reststromen)*: partijen met productiefouten uit de foodsector. Dit kunnen partijen zijn die licht afwijken van een standaard en eigenlijk zelfs nog als food gebruikt kunnen worden (bijvoorbeeld lichte kleurafwijking), maar met het oog op reputatieschade worden afgewaardeerd. Daarnaast zijn er tevens incidentele restpartijen die niet langer voor food geschikt zijn, maar wel nog als feed gebruikt kunnen worden.
- *Reststromen (structurele reststromen)*: stromen die standaard als reststroom bij een productieproces ontstaan en gebruikt kunnen worden als diervoeder. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de productie van pinda's, waarbij de vliezen en notendoppen als 'restproducten' overblijven.

Handelaar

In vele gevallen zullen de grondstoffen voor diervoeder worden ingekocht door handelaren. Deze handelaren bestaan in verschillende vormen:

- 'brokers' die vraag en aanbod bij elkaar brengen (zij worden zelf geen eigenaar van de partij);
- 'papertraders' die wel eigenaar worden van een partij, maar deze feitelijk niet zien;
- handelaren die eigenaar worden van een partij en zelf de opslag en het transport in beheer hebben.

De grootste groep lijkt te bestaan uit het ze soort handelaar. Zij kopen en verkopen de partij terwijl deze op dezelfde plek blijft liggen, of door op- en overslagbedrijven en transporteurs wordt beheerd. De partij kan daardoor snel van eigenaar wisselen zonder dat deze fysiek verplaatst. Deze handelaren houden zich niet altijd met 1 activiteit bezig. Zo kunnen veehouders of grondstoffenproducenten tevens handelaar in diervoeder zijn, of handelen ze niet alleen in ruwvoeder maar ook in bijproducten. Daarnaast zouden zij niet alleen in voedermiddelen (feed) kunnen handelen, maar ook in vergistingsmateriaal of afval.

Mengvoederbedrijf

Het mengvoederbedrijf koopt verschillende grondstoffen aan bij grondstofproducenten of handelaren en combineert deze tot een mengvoeder. Dit in tegenstelling tot zogeheten 'ruwvoerders': grondstoffen die rechtstreeks als voedermiddel gebruikt worden. Door het combineren wordt de voedingswaarde verhoogd. Het bedrijf kan daarnaast eventueel additieven toevoegen. De diervoederadditieven zijn bedoeld om extra bouwstoffen aan het voeder toe te voegen, of om dit langer houdbaar te maken. Ze worden veelal door de chemische/farmaceutische industrie geproduceerd en kunnen worden verkocht aan mengvoederbedrijven, maar ook aan zelfmengende veehouders. Deze additieven kunnen bestaan uit antibiotica, geur-, kleur- en smaakstoffen, vitaminen, eiwitvervangers, conserveringsmiddelen, et cetera. Zij kunnen door het mengvoederbedrijf of door gebruikers zelf middels een voorbereide 'premix' aan het voeder worden toegevoegd. Deze premix is een samenvoeging van verschillende toevoegingsmiddelen die daarmee in 1 handeling aan het voeder kunnen worden toegevoegd. Uiteindelijk verkoopt het mengvoederbedrijf het mengvoeder door aan retailbedrijven of direct aan de eindgebruikers.

Eindgebruiker (veehouder)

Over het algemeen zal een veehouder de eindgebruiker zijn van het diervoeder. Deze veehouder zal een gereed product toedienen aan zijn vee of een grondstof direct vervoederen (ruwvoeder). Hij kan een gereed product aanschaffen bij een retailer, handelaar of een mengvoederbedrijf. Een veehouder kan echter ook zelf grondstoffen (al dan niet zelf geproduceerd) mengen tot een mengvoeder. Dit worden ook wel 'zelfmengende veehouders' genoemd. Daarnaast zou deze veehouder ook zelf additieven of premixen kunnen toevoegen aan zijn voeder. De definitie van een zelfmengende veehouder is niet eenduidig. Vele veehouders zullen incidenteel bijvoorbeeld mais of zout door hun voeder mengen. Binnen de NVWA worden zij echter niet onder zelfmengers verstaan. Die term omvat eerder veehouders die vele grondstoffen inkopen of produceren en dit in een menginstallatie vaak met additieven mengen

en veelal als een soort ‘pap’ vervoederen. Hiervoor beschikken zij zelf over menginstallaties, welke dan ook voor de NVWA een kenmerk voor een zelfmenger vormen.

1.2 De sector in cijfers

De productie van diervoeders, de handel in grondstoffen voor diervoeders, en de im- en export leveren een grote economische bijdrage in Nederland. In de wereldhandel in grondstoffen neemt Nederland een hoge positie in, zowel met betrekking tot de import van grondstoffen via Rotterdam, als de productie en export van diervoeders. Uit cijfers van de Nederlandse Vereniging diervoederindustrie (Nevedi), blijkt dat in 2017 12.555.000 ton mengvoeders voor landbouwhuisdieren is afgezet door zo’n 100 bij de branche aangesloten bedrijven (dit is zo’n 95% van het totale aantal bedrijven in Nederland)^{28, 29}. Nederland staat hiermee op de 5e plaats in Europa³⁰.

Afzet diervoeder in Nederland (x1000 ton)

	2015	2016	2017
Rundveevoeders	3.901	4.232	4.319
Varkensvoeders	4.960	4.627	4.710
Pluimveevoeders	3.156	2.992	3.079
Overige mengvoeders	417	450	447
Totaal	12.433	12.301	12.555

Bron: Nevedi, 2017

De handel in diervoeder overschrijdt de landsgrenzen. Ruim de helft van de grondstoffen voor diervoeder komt uit Europa of 3e landen.³¹ Ook doen Nederlandse bedrijven uit de diervoederketen zaken in landen binnen en buiten Europa en zijn er verschillende bedrijven die onderdelen van het concern in andere (EU-)landen gevestigd hebben.

Aantallen bedrijven

De NVWA controleert bij het toezicht in de diervoederketen risicogebaseerd de verschillende doelgroepen. Deze doelgroepen zijn gedefinieerd op basis van activiteiten in de keten en opgenomen in het zogenoemde ‘controlebestand’. Door de opheffing van het Productschap Diervoeder in 2014 is de registratie van bedrijven alleen nog bij de NVWA mogelijk. Doordat de registraties echter, zeker in de jaren 2015 en 2016 nog niet volledig gebundeld waren, is het lastig om de gegevens per jaar te vergelijken. Vanaf 2017 lijkt het beeld steeds completer te worden. De trend van de laatste 3 jaren is dat het aantal bedrijven toeneemt. De tabel hieronder is een weergave van het controlebestand van medio 2018 ingedeeld op bedrijfstype.

²⁸ Nevedi, presentatie 17-7-2018; in: NVWA toezichtsbeeld diervoeder (2019)

²⁹ Nevedi.nl/nieuws/nieuwsoverzicht d.d. 11-6-2018; in: NVWA toezichtsbeeld diervoeder (2019)

³⁰ www.allaboutfeed.net, compound feed production statics around the world 25-6-2018; in: NVWA toezichtsbeeld diervoeder (2019)

³¹ Bron: Grondstoffenwijzer Nevedi, gebaseerd op CBS/LEI cijfers feed en food over 2012-2014.

Omvang controlebestand NVWA (peildatum 4-7-2018)

bedrijfstypen	aantal
Totaal aantal bedrijven met 1 of meer erkenningen, registraties, toestemmingen, goedkeuringen of vergunningen ³²	4.588
Erkende productiebedrijven	147
Erkende handelaren (met/zonder opslag)	90
Bedrijven erkend i.v.m. dioxinevoorschriften	20
Geregistreerde productiebedrijven	739
Geregistreerde handelaren (met opslag)	1.121
Geregistreerde handelaren (zonder opslag)	717
Geregistreerde detailhandelaren	432
Geregistreerde opslagbedrijven (geen handel of transport)	726
Geregistreerde wegtransporteurs (met opslag)	545
Geregistreerde wegtransporteurs (zonder opslag)	1.063
Geregistreerde railtransporteurs	27
Geregistreerde binnenvaarttransporteurs	1.118
Geregistreerde levensmiddelenbedrijven met reststroom naar diervoeder	330

Bron: NVWA, 2018 (toezichtbeeld)

³² Een bedrijf kan meerdere activiteiten verrichten en kan daarom meerdere registraties of erkenningen hebben. Werkelijke getallen kunnen afwijken, de toezichthouder registreert op activiteiten volgens wetgeving die eraan ten grondslag ligt.

Bijlage 2

Methodiek en verantwoording

2.1 Methodiek

Dit fraudebeeld is een kwalitatief onderzoek naar fraude en andere illegale activiteiten in de diervoederketen. Het fraudebeeld heeft een beschrijvend en verklarend karakter en is voornamelijk gebaseerd op informatie die binnen de NVWA-IOD beschikbaar is. De voornaamste bronnen zijn een overzicht van signalen en opsporingsonderzoeken en de verdiepende dossieranalyses van opsporingsonderzoeken. Daarnaast is het beeld verrijkt met informatie uit intelligenceproducten van de NVWA-IOD en gesprekken met experts binnen de NVWA.

Intelligenceproducten

De NVWA-IOD maakt jaarlijks verschillende intelligenceproducten zoals tactische analyses, intelligencebeelden en verkenningen. De voor diervoeder relevante intelligenceproducten zijn voor dit fraudebeeld geraadpleegd en verwerkt. Een overzicht van deze producten is opgenomen in de bronnenlijst van dit rapport.

Analyse van signalen en onderzoeken

Voor het fraudebeeld zijn de signalen en opsporingsonderzoeken over fraude en illegale activiteiten in de diervoederketen inzichtelijk gemaakt. Het overzicht van signalen en opsporingsonderzoeken is samengesteld aan de hand van verschillende lijsten die binnen de IOD voor handen waren. Hierdoor is een overzicht van geregistreerde signalen ontstaan tussen 2016 t/m 2018. Er zijn ook signalen uit 2015 opgenomen in het overzicht. Echter, door het ontbreken van een goed overzicht van dat jaar zijn mogelijk niet alle geregistreerde signalen uit dat jaar inzichtelijk geworden.

Signalen

In een signaal wordt gewezen op een strafbaar feit en een persoon en/of bedrijf die mogelijk als verdachte aangemerkt kan worden. Signalen kunnen van verschillende bronnen afkomstig zijn: het Team Criminele Inlichtingen, inspecteurs van de NVWA, politie en andere opsporingspartners, maar ook vanuit de sector. Voordat signalen door de NVWA-IOD als signaal geregistreerd worden, wordt nagegaan of deze concreet en in zekere mate betrouwbaar zijn. Uit nader onderzoek moet blijken of het strafbare feit (nog) blijkt en of dit bewezen kan worden.

Tot 2019 werden de signalen over diervoeder door de NVWA-IOD geregistreerd wanneer er potentie was voor een strafrechtelijk onderzoek. Dit betekent dat als op voorhand al duidelijk was dat de divisie inspectie van de NVWA nog mogelijkheden had om in te grijpen, of als duidelijk was dat er geen prioriteit gegeven zou worden aan het signaal, dat deze niet werd geregistreerd. Sinds 2019 worden ook deze signalen geregistreerd, zodat er een completer beeld ontstaat.

Behalve signalen zijn ook de opsporingsonderzoeken geïnventariseerd die in de periode 2010 t/m 2018 gestart zijn. Voor opsporingsonderzoeken is een langere periode gekozen dan signalen omdat opsporingsonderzoeken beter geregistreerd zijn, maar bovenal een rijke bron van informatie zijn.

Opsporingsonderzoeken

Niet alle onderzoeken die in dit fraudebeeld voorkomen zijn al voorgelegd aan de rechter. Gegeven de omvangrijkheid en complexiteit van de opsporingsonderzoeken van de NVWA-IOD kan de strafrechtelijke vervolging meerdere jaren in beslag nemen.

De informatie uit de genoemde zaken is echter wel gebaseerd op strafrechtelijk onderzoek. Zo'n onderzoek wordt pas gestart als er voldoende feiten en omstandigheden zijn om te spreken van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit. Tijdens dat onderzoek worden vaak bijzondere opsporingsbevoegdheden gebruikt waarbij een zwaarder toetsingsregime geldt alvorens deze kunnen worden ingezet. Onderdeel daarvan is dat een rechter-commissaris de onderbouwing van een vordering voor het inzetten van een dergelijke bevoegdheid beoordeelt. Als de rechter-commissaris de onderbouwing onvoldoende vindt dan kan er ook geen gebruik worden gemaakt van die bevoegdheden.

Van de verzamelde signalen en onderzoeken is zo veel als mogelijk de volgende gegevens gekoppeld: onderwerp signaal, omschrijving signaal, jaartal, type subject, subketen, bron, besluit, toelichting besluit, preweeg ja/nee, jaartal start onderzoek, jaartal einde onderzoek, status, toelichting status, team, onderzoeksleider, officier van justitie en resultaat onderzoek.

Voor dit fraudebeeld zijn ook bij het EU Food Fraud Network (FFN) gegevens over fraudesignalen met een relatie tot diervoeder opgevraagd. Het FFN bestaat uit 28 aangesloten EU-landen, Zwitserland, Noorwegen, IJsland en de Europese Commissie. Het netwerk stelt aangesloten landen in staat samen te werken in grensoverschrijdende zaken betreffende voedsel fraude. De ontvangen signalen zijn door het FFN geanonimiseerd waardoor niet vastgesteld kan worden of er een relatie met Nederland bestaat.

Dossieranalyse opsporingsonderzoeken

Voor dit fraudebeeld is dossieronderzoek gedaan. Deze inzichten vormen de belangrijkste input voor dit fraudebeeld. In totaal zijn 7 opsporingsonderzoeken nader geanalyseerd. Dit zijn 5 middel tot grote onderzoeken, 1 klein onderzoek en 1 FEK-onderzoek. Het jaar waarin het opsporingsonderzoek is gestart, is hieronder weergegeven.

jaartal	aantal onderzoeken
2018	1
2017	2
2015	1
2014	1
2011	1
2010	1

De onderzoeken zijn geanalyseerd aan de hand van een gestructureerde vragenlijst met enerzijds topics voor de beschrijvende analyse, zoals zaaksgegevens, casusomschrijving, aard strafbare feit, omvang, afschermingsmethoden en gevolgen (ernst en schade). En anderzijds topics voor de verklarende analyse zoals motieven, neutralisatietechnieken en interne en externe gelegenheden voor fraude. Van elke fraudecategorie die in dit fraudebeeld wordt onderscheiden, is in ieder geval 1 onderzoek geanalyseerd.

onderwerp	aantal onderzoeken
Fraude met niet-toegestane (grond)stoffen	3
Fraude met monsters/analysecertificaten	1
Illegale handel (export dierlijke bijproducten)	1
Overige illegale handel	1
Omkatten regulier naar biologisch	1

In totaal heeft de NVWA-IOD 11 opsporingsonderzoeken uitgevoerd in de periode 2010 t/m 2018. Dit betekent dat 4 opsporingsonderzoeken uit de periode 2010 t/m 2018 niet nader geanalyseerd zijn. Deze dossiers zijn niet geselecteerd omdat deze opsporingsonderzoeken recent zijn opgestart, voortijdig zijn gestopt of omdat de informatie gearhiveerd was en niet meer beschikbaar gemaakt kon worden voor dit fraudebeeld.

Interviews

Voor dit fraudebeeld zijn ook gesprekken gevoerd met 7 experts van de NVWA(-IOD). Hun is gevraagd naar relevante informatie in relatie tot fraude en andere illegaliteiten in de diervoedersector. Ook zijn bevindingen ter toetsing en actualisatie voorgelegd. Voor deze gesprekken is geen vaste vragenlijst gebruikt. Per gesprek (persoon/functie) zijn door de onderzoekers voorafgaand aan het gesprek vragen voorbereid die (vermoedelijk) beantwoord konden worden vanwege de specifieke expertise. Hierbij was ruimte om ook andere informatie in te brengen. Van de gesprekken zijn ter plekke aantekeningen gemaakt, in een aantal gevallen werd door de expert (aanvullende) schriftelijke informatie aangeleverd. Het rapport met de verwerkte informatie is aan de experts voorgelegd zodat zij konden controleren of de informatie correct is verwerkt.

Met de volgende personen is gesproken:

- 2 onderzoeker-juristen NVWA-IOD;
- 2 informatie-rechercheurs NVWA-IOD;
- tactisch analist NVWA-IOD;
- medewerker intelligence NVWA-IOD;
- medewerker afdeling Expertise, divisie Inspectie NVWA.

2.2 Aandachtspunten en verantwoording

De NVWA-IOD heeft in het fraudebeeld op verschillende manieren rekening gehouden met mogelijke beperkingen van de onderliggende informatie. Dit wordt hieronder nader toegelicht. Daarnaast worden een aantal aandachtspunten genoemd.

Niet getoetst door de rechter, wel onderzocht en onderbouwd

De informatie uit opsporingsonderzoeken die voor dit fraudebeeld is geraadpleegd, betreft informatie die bekend is tot aan het moment dat het onderzoeksdossier is ingeleverd. Deze informatie is niet getoetst bij de rechter, maar is door de NVWA-IOD wel uitgebreid onderzocht en onderbouwd.

Inzichten niet uitsluitend gebaseerd op signalen

Met uitzondering van de signalen die leiden tot een opsporingsonderzoek bij de NVWA-IOD, kon voor dit fraudebeeld niet achterhaald worden in hoeverre signalen bevestigd konden worden. In het fraudebeeld is informatie van signalen daarom zo veel mogelijk gecombineerd met andere informatie. Daar waar informatie gepresenteerd wordt die alleen (of in belangrijke mate) gebaseerd is op signalen, wordt dit expliciet aangegeven.

Transparant over actualiteit

Informatie uit onderzoeken van vóór 2014 is in dit rapport bijna altijd gecombineerd met actuelere informatie. Daar waar dit niet kon, is in de tekst aangegeven dat het informatie betreft uit niet recente jaren.

Geen uitspraken over omvang

De aantallen signalen en opsporingsonderzoeken zijn een ondergrens van fraude in de keten. Dit komt omdat fraude buiten het zicht van de overheid gehouden wordt en omdat de cijfers sterk beïnvloed worden door de manier van registreren en de handhavingsprioriteiten van de NVWA(-IOD). Over de werkelijke omvang van fraude in de keten worden daarom geen uitspraken gedaan. Wel wordt er informatie gepresenteerd die een indicatief beeld van de omvang kan geven.

Voorkomen van herleidbaarheid en beschermen opsporings- en vervolgingsbelang

Bepaalde details uit opsporingsonderzoeken zijn veralgemeniseerd of weggelaten. Dit is gedaan om de herleidbaarheid van de identiteit van verdachten te voorkomen en het opsporings- en vervolgingsbelang niet te schaden. Om diezelfde reden is informatie uit opsporingsonderzoeken die op verschillende plaatsen in het rapport terugkomt, niet voorzien van een codering die naar het onderzoek verwijst (risico bij stapeling van de informatie).

Waardevolle inzichten, maar voorzichtig met generaliseren

Het fraudebeeld is een kwalitatief onderzoek dat gebaseerd is op relatief kleine aantallen signalen en opsporingsonderzoeken. Deze bevindingen en inzichten zijn desalniettemin erg waardevol. Het bleken rijke bronnen aan verdiepende informatie die handvatten en richting bieden voor de preventie en (een risicogerichte) aanpak van fraude in de diervoederketen. Echter, de bevindingen kunnen niet gegeneraliseerd worden naar de gehele diervoeder keten. De NVWA-IOD heeft immers vooral zicht op activiteiten en de spelers in de diervoederketen die zich bezig houden met fraude en andere illegale activiteiten. Ook het generaliseren naar de gehele groep (potentiele) fraudeurs in de diervoederketen kan niet zonder meer. Voor bepaalde onderwerpen, in dit fraudebeeld met name de motieven en neutralisaties voor fraude, is aanvullend onderzoek aan te raden om na te gaan in hoeverre deze bevindingen breder gelding hebben en aangevuld kunnen worden.

Potentieel interessante informatie over fraude die niet of beperkt is geraadpleegd

Er zijn een aantal informatiebronnen die voor dit fraudebeeld niet bevroegd zijn, maar mogelijk wel een aanvullend beeld kunnen opleveren. Dit zijn:

- strafrechtelijke afdoeningen en informatie (met name boeterapporten) in de registratiesystemen van de divisie Inspectie van de NVWA. De toezichtsinformatie is wel opgenomen in het toezichtsbeeld diervoederketen;
- informatie over onregelmatigheden en fraude met biologische bij Skal;
- informatie in/van private kwaliteitssystemen;
- informatie en inzichten uit de sector;
- media en internet (fora's etcetera).

Bronnen

NVWA analyses & rapportages

NVWA-IOD (2011) *Verkorte analyse dioxinen in diervoeders*. Utrecht: NVWA.
NVWA (2014) *Monitoring aanwezigheid van genetisch gemodificeerde organismen in levensmiddelen en diervoeders. Resultaten 2008-2013*. <http://edepot.wur.nl/326144> Utrecht: NVWA.
NVWA-IOD (2014) *Tactische analyse diervoederadditieven*. Utrecht: NVWA.
NVWA (2015) *Doelgroepenanalyse Verwerkers Diervoeders*. Utrecht: NVWA/CCV.
NVWA (2017) *Basisinformatiebladen Staat van Voedselveiligheid*. Utrecht: NVWA.
NVWA-IOD (2018) *Domeinbeeld diervoeder*. Utrecht: NVWA.
NVWA-IOD (2018) *Intelligencebeeld diervoeder*. Utrecht: NVWA.
NVWA-IOD (2018) *Verkenning laboratoria*. Utrecht: NVWA.
NVWA (2018) *Controlebestand (peildatum 4-7-2018)*. Utrecht: NVWA.

Opsporingsinformatie

Signalenlijsten Team Intelligence 2015-2018.
Signalenlijst EU Food Fraud Network 2015-2018.
Onderzoeksdocumentatie van 7 opsporingsonderzoeken.
Informatie Taskforce / RIEC Zeeland West-Brabant (2019).

Aanvullende interviews

Twee rechercheur-juristen NVWA-IOD.
Twee informatie-rechercheurs NVWA-IOD.
Tactisch analist NVWA-IOD.
Medewerker intelligence NVWA-IOD.
Medewerker afdeling Expertise, divisie inspectie NVWA.

Open bronnen

Huisman, W. (2001). *Tussen Winst en moraal. Achtergronden van regelhaleving en regelovertreding door ondernemingen*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
Neve, R. et al. (2016). *Dreigingsbeeld milieucriminaliteit 2016*. <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/algemeen/nationaal-dreigingsbeeld-2017/dreigingsbeeld-milieucriminaliteit-2016.pdf>
Europol (2015). *2015 Situation Report on Counterfeiting in the European Union*. Den Haag.
Website Skal - <https://www.skal.nl/biologisch/biologische-sector-in-2017>
Grondstoffenwijzer Nevedi, gebaseerd op CBS/LEI cijfers feed en food over 2012-2014.
Artikel NOS (9 januari 2016). MDMA-resten van xtc-productie gevonden in maisplanten.

Dit is een uitgave van:

**Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit**

Postbus 43006
3540 AA Utrecht
T (088) 223 33 33
F (088) 223 33 34

info@nvwa.nl
www.nvwa.nl

september 2019

