



Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
Ministerie van Economische Zaken

NVWA

Fraudebeeld Zuivelketen



Inhoudsopgave

Inleiding	3
1. De zuivelsector in Nederland	4
2. Fraude in de zuivelketen	5
3. Frauderisico's	8
4. Aandachtspunten	10
Bronnen	11

Inleiding

In dit fraudebeeld presenteert de NVWA-IOD haar analyse over fraude en illegale praktijken in de zuivelketen. Dit fraudebeeld is gebaseerd op tactische en strategische NVWA-IOD-analyses, uitgevoerde opsporingsonderzoeken en actuele informatie (signalen) uit de periode 2012-2017. Ons zicht op fraude in de zuivelketen is beperkt. De NVWA-IOD heeft haar pijlen in de afgelopen jaren niet speciaal gericht op fraude en illegale activiteiten in de zuivelketen. Desalniettemin levert de informatie die wel bekend is geworden, verschillende inzichten en aandachtspunten op, die we hieronder bespreken.

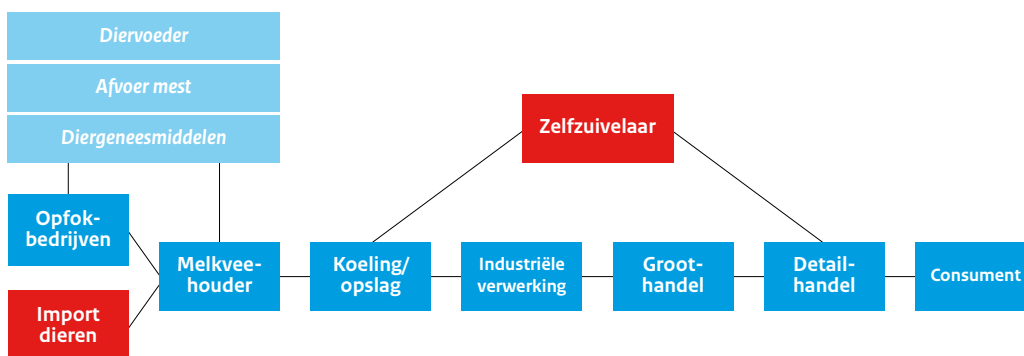
Fraude in de zuivelsector is van alle tijden

Wist u dat fraude met water in melk een directe aanleiding was voor het ontstaan van de Keuringsdienst van Waren in 1893. En dat de oorzaak van het recente wantrouwen in babymelk in China hier ook mee te maken heeft? Chinese melkbedrijven voegden melamine toe aan de melk om het vermengen van melk met water te maskeren. Fraude met zuivel is dus van alle tijden.

1. De zuivelsector in Nederland

De zuivelsector is een belangrijke sector voor de Nederlandse economie. De Nederlandse melkveehouderij en de zuivelindustrie zijn samen goed voor een productiewaarde van twaalf miljard euro. Nederland gebruikt een kwart van de oppervlakte om koeien te laten grazen en om snijmais te verbouwen dat als veevoer dient. Nederland telt zo'n 18.000 melkveebedrijven en 62 zuivelfabrieken. De zuivelsector biedt 60.000 arbeidsplaatsen en de 1,6 miljoen koeien in Nederland produceren dertien miljard liter melk. Een groot deel – bijna tweederde – van de melk die in Nederland wordt verwerkt is bestemd voor de export. In 2014 exporteerde de sector voor zeven miljard euro aan zuivelproducten. De import van zuivelproducten is veel kleiner. Driekwart van de export blijft binnen Europa, de rest gaat naar de wereldmarkt. Vooral vanuit Azië is de vraag naar Nederlandse zuivelproducten groot.¹

Per 1 april 2015 zijn de melkquota afgeschaft. Met dit systeem reguleerde de Europese Unie de melkprijs dertig jaar lang. Sharon Dijksma, indertijd Staatssecretaris van EZ/Landbouw, wilde voorkomen dat de melkveehouderijen na de afschaffing van de quota te veel zouden gaan industrialiseren. Daarom zijn boeren die hun melkproductie willen vergroten 'grondgebonden'. Dit betekent dat zij alleen extra koeien mogen houden als zij eerst nieuw land aanschaffen. Een tweede maatregel om natuur en milieu te beschermen, is de fosfaatproductie van de Nederlandse melkveehouderij te begrenzen met fosfaatrechten. Deze regel, die waarschijnlijk per 1 januari 2018 ingaat, moet ook voorkomen dat Nederland opnieuw boven het EU-fosfaatplafond uitkomt. De afgelopen twee jaren overschreed Nederland dit plafond. Omdat overschrijding opnieuw dreigt, wil de huidige staatssecretaris Van Dam de fosfaatproductie verminderen. Onlangs kondigde hij aan dat hij de fosfaatrechten in de hele melkveesector gaat afromen en daarvoor een generiek afromingspercentage zal toepassen dat zal liggen tussen de vier en de acht.



Figuur 1: Vereenvoudigde weergave zuivelketen

¹ De Nederlandse Zuivelorganisatie. Geraadpleegd op 10 maart 2017 via <http://www.nzo.nl/>

2. Fraude in de zuivelketen

De NVWA-IOD deed tussen 2012 en 2016 slechts één onderzoek binnen het domein Zuivel. Dit onderzoek, naar het omkatten van babymelkpoeder, vond plaats in 2015. Daarnaast zijn er twee FEK-onderzoeken² naar mestfraude uitgevoerd, waarbij er directe relaties zijn met de melkveehouderij.

Fraude met babymelkpoeder

In 2015 deed de NVWA-IOD onderzoek naar etikettenfraude bij babymelkpoeder. De verdachten haalden de etiketten van blikken Nutrilon Nenatal-1 af en plakten er vervolgens etiketten van Nutrilon Pepti-2 op. Zo konden de blikken voor een hogere prijs worden verkocht. Echter, Nenatal-1 is babymelkpoeder voor prematuur geboren baby's en bevat koemelkeiwit en Nutrilon Pepti-2 is babymelkpoeder voor baby's met een koemelkallergie. Hierdoor brachten de verdachten de gezondheid van een ontzettend kwetsbare groep in gevaar: baby's met een allergie. Door de verkeerde melkpoeder kunnen zij een ernstige allergische reactie krijgen. De verdachten lieten deze etiketten maken bij een drukkerij en verkochten de producten voor een hogere prijs, onder meer aan handelaren die de voeding naar China exporteerden. Het is niet helemaal uit te sluiten dat ook Nederlandse particulieren deze blikken hebben gekocht. De NVWA kreeg geen meldingen over kinderen die ziek zijn geworden van deze voeding. Ook zijn er geen aanwijzingen dat er nu nog blikken met vervalste etiketten te koop worden aangeboden. De NVWA speelde in deze zaak een actieve rol door de blikken terug te halen en er veel media-aandacht aan te besteden.

Onlangs kreeg de NVWA informatie dat in Nederland een partij vervalste peutermelk is aangetroffen. Deze partij was niet bestemd voor de Nederlandse markt, maar bedoeld voor de export naar China. De toezichtdivisie van de NVWA heeft deze zaak nog in onderzoek. De NVWA-IOD ondersteunt de toezichtdivisie daarbij. Wel is al duidelijk dat er geen (acuut) gevaar is voor de voedselveiligheid.

Mestfraude

Op dit moment zijn er twee zaken binnen het domein Mest in onderzoek, waarbij melkveehouders verdachten zijn. Deze melkveehouders hebben hun areaal landbouwgrond (de zogenaamde plaatsingsruimte) vergroot met landbouwgrond die ze fictief gebruiken. Zo zou de veehouder meer mest kwijt kunnen. Feitelijk wordt de mest op eigen grond van de veehouders gebracht waardoor zij de normen op dit stuk land overschrijden. Een andere modus operandi (werkwijze) die ook in deze mestonderzoeken naar voren komt, is het vervalsen van vervoersdocumenten. Ook hier blijft de mest op eigen grond van de veehouders. Tot slot ontvangt de NVWA-IOD signalen dat er sprake is van intermediairs die veehouders adviseren hoe zij (het beste) kunnen rommelen met mest.

² FEK staat voor het Fraude Expertise Knooppunt, een initiatief dat in 2016 binnen de NVWA is gestart. Het FEK is een voorziening voor fraudezaken op het knooppunt van toezicht en opsporing. Het gaat om zaken die niet in aanmerking komen voor een complex NVWA-IOD-opsporingsonderzoek, maar waarbinnen toezichthouders die tevens BOA zijn, wel het economisch strafrecht – de Wet Economische Delicten – kunnen inzetten. NVWA Toezicht en de NVWA-IOD trekken in deze fraudezaken samen op. Toezicht buigt zich in de regel over de fraudesignalen, de NVWA-IOD begeleidt hen daarbij.

Niet alleen het aantal opsporingsonderzoeken, ook het aantal signalen over fraude in de zuivelsector is beperkt.

Tussen 2012 en 2016 ontving de NVWA-IOD zes signalen over fraude en illegale praktijken in de deze keten. De toezichtdivisies, het Team Criminele Inlichtingen (TCI) van de NVWA-IOD en Skal³, leverden deze signalen aan. Het Fraude Expertise Knooppunt (FEK) van de NVWA behandelt op het moment twee van deze signalen. Eén signaal is in onderzoek bij de NVWA-IOD en nog één signaal is overgedragen aan Toezicht.

Fraudesignalen 2012-2016

- Partij vervalste peutermelk bedoeld voor de export naar China (2017)
- Fraude met identificatie en registratie (I&R)⁴ bij runderen (2017)
- Ongeoorloofd gebruik van antibiotica (mogelijk ook relatie melkveehouderij) (2016)
- Niet vermelden of registreren van diergeneesmiddelen ten behoeve van een lage dier-dag-dosering en een hogere melkprijs (2015)
- Vervalsen kwaliteits- en veterinaire certificaten bij export van zuivel (2015)
- Fraude met biologische kazen (2014)
- Fraude met kiemgetal in geitenmelk (2012)

Het beperkte aantal fraudeonderzoeken en -signalen is opvallend omdat de zuivelindustrie wat betreft omzet één van de grootste sectoren in de Nederlandse voedselmiddelenindustrie is (zie onderstaande tabel). Ter vergelijking: in de periode 2010-2015 was de NVWA-IOD betrokken bij 31 onderzoeken in de pluimveesector.

Daarnaast zijn melk en melkproducten volgens het Rikilt, een onderzoeksinstituut van de Wageningen Universiteit, mondiaal gezien een van de meest kwetsbare producten voor voedsel fraude.⁵ Het is één van de productgroepen die wereldwijd de meeste fraudemeldingen heeft (periode 2008-2013). Deze fraudemeldingen gingen overigens vooral over het bijmengen van goedkope grondstoffen en stikstofverhogende middelen⁶ (39%). Daarnaast is er frequent fraude gerapporteerd met de diersoort waarvan de melk afkomstig zou zijn (33%). Specifieke soorten melk worden hierbij gedeeltelijk of geheel vervangen door melk of melkcomponenten van andere diersoorten.

Wij hebben geen aanwijzingen dat deze fraudevormen ook in Nederland voorkomen. Het bijmengen van melamine gebeurt naar verwachting vooral in China, daarom is de Chinese vraag naar Nederlandse (baby) melk zo groot.

3 Skal is een onafhankelijke organisatie voor het toezicht op de biologische productie in Nederland.

4 Alle runderen in Nederland moeten geregistreerd zijn. Er is regelgeving voor de identificatie en registratie (I&R). Runderen hebben twee oormerken in en veranderingen in het aantal, de verblijfplaats en de verplaatsingen binnen of buiten Nederland worden in I&R bijgehouden. Voor runderen moet de aanvoer, afvoer, geboorte, slacht, import en export binnen drie werkdagen na de gebeurtenis in de I&R gemeld worden. Bon: Website RVO.nl. Geraadpleegd op 22-3-2017 via: <https://mijn.rvo.nl/runderen-melden>

5 Weesepoel Y.J.A. en Ruth van S.M. (2015). Inventarisatie van voedsel fraude: mondiaal kwetsbare productgroepen en ontwikkeling van analytische methoden in Europees onderzoek. September 2015. Rikilt. Wageningen Universiteit.

6 Dit betreft, naast het bekende stikstofverhogende middel melamine, ook componenten als ureum, wei eiwitten, gehydrolyseerde oliën, gehydrolyseerd leer, etc

Sector	% Omzet van de totale VM industrie	Aantal bedrijven
Broodverwerkende industrie	7%	53%
Vleesverwerkend/slachterijen	15%	11%
Zuivelindustrie	14%	6%
Oliën en vetten	12%	1%
Groente-/fruitverwerkers	7%	3%
Diervoeding	12%	4%
Dranken	7%	4%
Cacao, chocolade en suikerwerken	6%	4%
Tabak	4%	<1%
Meel en zetmeelproducten	3%	2%
Vis	1%	2%
Overig	12%	9%

Tabel 1: De voedingsmiddelenindustrie in Nederland (bron: De Bosatlas van het Voedsel, oktober 2014)

Het aantal fraudeonderzoeken en -signalen van de NVWA-IOD dat de zuivelketen raakt, is mogelijk hoger dan hierboven genoemd. Een onderzoek naar een handelaar in illegale antibiotica, waarbij niet direct duidelijk is wie de afnemers zijn of tot welke sector zij behoren, is bijvoorbeeld niet meegerekend in de aantallen. Dit geldt overigens ook voor alle andere ketens. Een mogelijke verklaring voor het lage aantal signalen en onderzoeken zou kunnen zijn dat fraude in deze sector (relatief) weinig voorkomt. Echter, omdat de NVWA-IOD zich de afgelopen jaren niet in het bijzonder heeft gericht op fraude en illegale activiteiten in de zuivelketen, kan het ook zo zijn dat er geen zicht op is. Al met al kunnen we aan de hand van de aantallen NVWA-IOD-onderzoeken en -signalen dus geen uitspraken doen over de absolute omvang van fraude in de zuivelketen.

De onderzoeken die vóór 2013 plaatsvonden, richtten zich onder meer op het ontduiken van de superheffing⁷, fraude met de houdbaarheidsdatum van kaas en het verkopen van afgekeurde kaas. Deze laatste twee fraudevormen zijn een direct risico voor de voedselveiligheid. In het verleden ontving de NVWA-IOD signalen over partijen zuivel die gedurende het verwerkingsproces vervuild zijn geraakt. Deze zogenaamde schadepartijen zijn vervolgens omgekat of opgewaardeerd en kwamen toch in de voedselketen terecht.

⁷ Dit is de boete die melkveehouders moesten betalen als zij meer melk produceerden dan toegestaan was volgens hun melkquotum.

3. Frauderisico's

Als er sprake is van fraude in de zuivelsector, kleven daar verschillende risico's aan. Deze risico's variëren van gevaren voor de volksgezondheid tot het ondermijnen van het consumentenvertrouwen en het schaden van de handelspositie van Nederland. Hieronder gaan we hier nader op in.

Vervuild veevoer en diergeneesmiddelen

Wanneer er sprake is van fraude in een van de voorste schakels van de zuivelketen, brengt dat een groot risico voor de voedselveiligheid met zich mee. Wanneer melkvee bijvoorbeeld veevoer heeft gekregen waarin vervuilde, opgewaardeerde reststromen zijn verwerkt, bestaat het risico dat deze stoffen ook in het vlees en andere dierlijke producten, zoals zuivel, aanwezig zijn. Zo is in 2013 de kankerverwekkende stof aflatoxine in de melk van vier melkveebedrijven aangetroffen.⁸ Naar alle waarschijnlijkheid hebben de dieren deze stof binnengekregen via vervuild veevoer. Ook het illegaal gebruik van (illegale) diergeneesmiddelen vormt een risico. Hierdoor bestaat de kans op residuenoverschrijdingen in vlees, melk of eieren en resistentie van antimicrobiële en antiparasitaire middelen.

In de afgelopen jaren ontving de NVWA-IOD verschillende signalen over fraude met diergeneesmiddelen en fraude met diervoeder. Ook hebben we daar onderzoeken naar gedaan. Op grond daarvan concluderen we dat illegaal gebruik van antibiotica en diergeneesmiddelen hoofdzakelijk voorkomt in de rundveevleesketen en in mindere mate in de melkveesector. Dit komt omdat antibiotica direct in de melk terug te vinden is en deze melk dan niet meer aan de fabriek kan worden geleverd. Van alle melk die bij een boer wordt opgehaald, wordt bij het lossen van de melk en bij de fabriek een monster genomen dat versneld wordt geanalyseerd. Wordt er antibiotica gevonden, dan wordt de hele vracht afgekeurd. Door deze strenge controle en ingrijpende maatregel is het niet waarschijnlijk dat melkveehouders na het (illegaal) toepassen van antibiotica de verplichte wachttijd opzettelijk negeren. Het risico dat wel blijft bestaan, is dat de melkveehouder het antibioticagebruik niet registreert. Op deze manier houden veehouders de dier-dag-dosering laag, waardoor (grote) zuivelbedrijven graag met de melkveehouder samenwerken en hem een hogere melkprijs bieden.

Mestbeleid lastig handhaafbaar

Waar de NVWA-IOD bij verschillende onderzoeken tegenaan is gelopen, is dat mestwetgeving en -beleid lastig te handhaven is. Dit levert frauderisico's op. Fraude met mest leidt tot overbesteding en dit zet het behalen van milieudoelen onder druk. Te hoge fosfaat- en stikstofgehalten in de bodem vormen een bedreiging voor de kwaliteit van het grondwater en de waterwinning. In 2015 en 2016 overschreed Nederland het fosfaatplafond dat de EU had vastgesteld. Door de overschrijding voldeed Nederland niet aan de voorwaarden voor derogatie: een juridische uitzonderingspositie waardoor er meer stikstof en fosfaat gebruikt mag worden. Om vanaf 2018 weer kans te maken op een nieuwe derogatie moet Nederland maatregelen nemen om de fosfaatproductie weer onder het plafond te brengen.

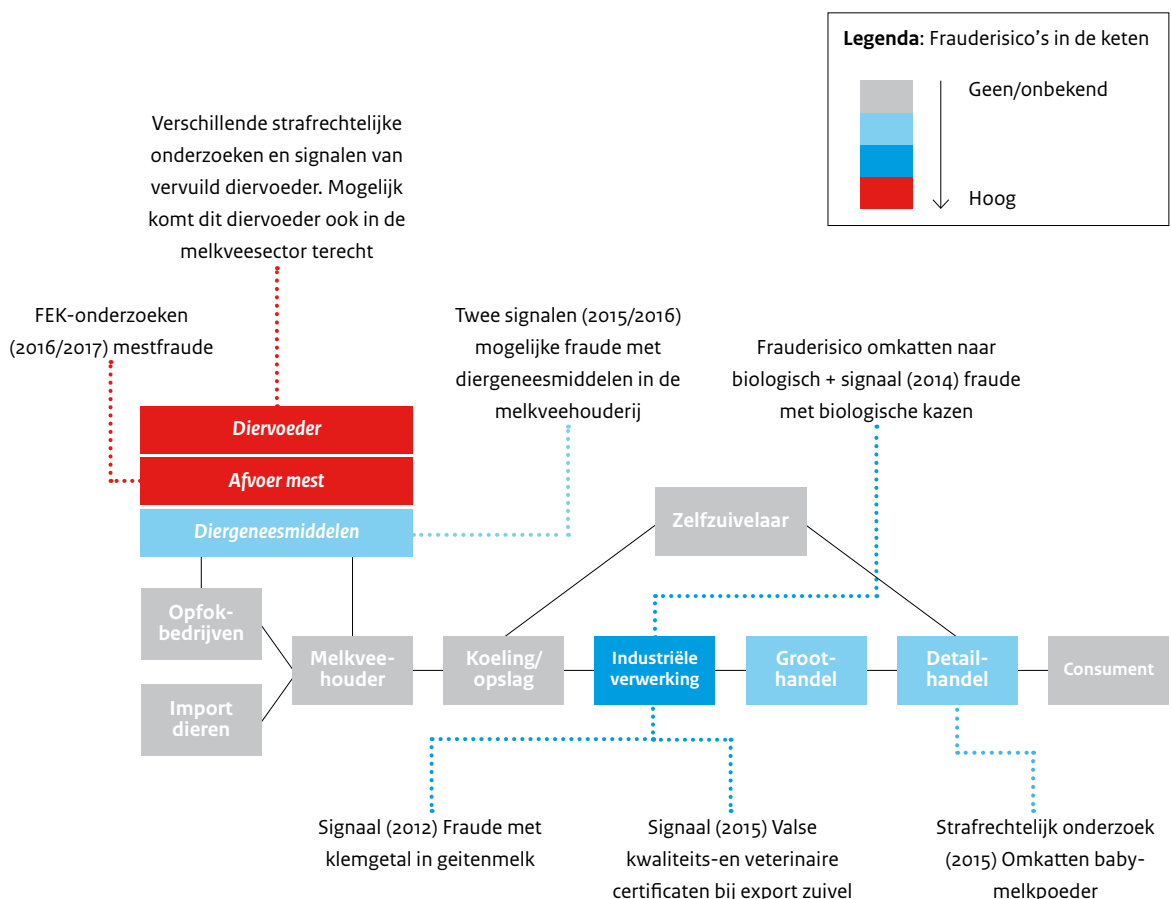
⁸ Staatssecretaris van EZ (2013). Voedselveiligheid. Kamerstuk 26991 nr. 342. 13 maart 2013. Den Haag.

Omkatten naar biologisch

Een ander risico is dat gangbare producten, zoals melk, omgekat worden naar biologische producten. De NVWA-IOD ontving recent slechts één signaal van omkattacties in de zuivelsector. Dat ging over kazen. Vanuit andere sectoren ontvangt de NVWA-IOD hierover wel meerdere signalen. Dergelijke praktijken kunnen het vertrouwen van de consument ondermijnen en de handelspositie van Nederland schaden.

Fraude met babymelkpoeder

Na het opsporingsonderzoek uit 2015 heeft de NVWA-IOD de fraude en illegale praktijken met babymelkpoeder steeds scherp in de gaten gehouden. In februari 2017 zijn de bevindingen in een strategische analyse gepresenteerd.⁹ Uit deze analyse blijkt dat het aantal diefstallen van babymelkpoeder is gedaald door maatregelen van de sector zelf. Omdat babymelkpoeder weer voldoende verkrijgbaar is via het legale circuit, schatten we het frauderisico op dit moment laag in. Dit wil niet zeggen dat babymelkpoeder niet meer interessant is voor criminelen. De A-merken zijn namelijk relatief duur en vrij eenvoudig te stelen. Het product blijft een interessante buit voor reizende criminele bendes. De aanpak hiervan is in eerste instantie een taak van de nationale politie.



Figuur 2: Frauderisico's zuivelsector op basis van signalen en onderzoeken NVWA-IOD

9 NVWA-IOD (2017). Inventarisatie babymelkpoeder. Utrecht. (Departementaal vertrouwelijk)

4. Aandachtspunten

Aanbeveling aan EZ

Aandacht voor handhaafbaarheid beleid

Houdt bij de ontwikkeling van mestbeleid rekening met de handhaafbaarheid van het beleid en voorkomt te complexe regelgeving.

Aanbevelingen aan de NVWA

Focus op fraude met diervoeder

In het geval van fraude met diervoeder zien we in de zuivelketen vooral indirecte risico's. Bij de NVWA-IOD komen signalen binnen van vervuilde diervoeder(stoffen). Wanneer het melkvee dit diervoeder eet, bestaat het risico dat deze stoffen uiteindelijk in de melk terecht komen. Dit is een risico voor de volksgezondheid.

Meer investeren in informatie over voedsel fraude in de zuivelsector

Het Rikilt oordeelt dat zuivel één van de meest kwetsbare productgroepen is voor voedsel fraude. Toch heeft de NVWA-IOD weinig fraudesignalen ontvangen en onderzoeken gedaan binnen deze sector. Bovendien is de zuivelbranche een belangrijke sector voor de Nederlandse economie. Fraude in de zuivelketen levert hierdoor niet alleen een risico op voor de volksgezondheid, maar kan ook het vertrouwen van de (wereldwijde) consument ondermijnen en de handelspositie schaden. Daarom is het belangrijk om te investeren in manieren om meer informatie over voedsel fraude in de zuivelsector te bemachtigen.

Aanpakken faciliteerders

Faciliteerders, ook wel dienstverleners of adviseurs genoemd, spelen in veel vormen van financieel-economische criminaliteit een belangrijke rol. Zij vormen de schakel tussen de illegale en legale praktijken en stellen fraudeurs in staat illegale activiteiten te ondernemen.

Ook in het babymelkpoederonderzoek was sprake van een faciliteerder. Het betrof een drukkerij. Het personeel drukte niet alleen de valse etiketten maar hielp ook mee om de kwaliteit van de valse etiketten er zo echt mogelijk uit te laten zien. In het onderzoek is, vanwege de beperkte rechnercapaciteit, gekozen om deze drukker als getuige te horen en niet als verdachte te vervolgen. In de toekomst willen we meer tijd voor het analyseren, in kaart brengen en aanpakken van dergelijke faciliteerders. Dit hoeft niet alleen strafrechtelijk, ook andere interventies zoals communicatie en voorlichting kunnen effectief zijn.

(Online) monitoren van producten die een gevaar kunnen vormen voor de voedselveiligheid

In het onderzoek naar fraude met babymelkpoeder verkochten de verdachten de blikken met vervalste etiketten via internet. Het is onduidelijk of deze misstand een incident is of dat het veel vaker voorkomt, al zijn hier geen signalen voor. Door het internet intensiever te monitoren, krijgen we meer zicht op de zwarte markt van babymelkpoeder en andere (vervalste) producten die een gevaar kunnen vormen voor de voedselveiligheid en de volksgezondheid. We willen hierbij aansluiten bij lopende initiatieven zoals Internet, Intelligence Coördinatie, Expertise (IICE) van de NVWA-IOD of het Verbeterplan NVWA.

Bronnen

Rapportages

- NVWA-IOD (2016). Beleidsrapportage Tadley. (Departementaal vertrouwelijk)
- NVWA-IOD (2017a). Inventarisatie babymelkpoeder. (Departementaal vertrouwelijk)
- NVWA-IOD (2017b). Strategische analyse eerlijk voedsel. (Departementaal vertrouwelijk)
- NVWA-IOD (2017c). Zuivel. Een NVWA-IOD-bijdrage aan de staat van voedselveiligheid. (Departementaal vertrouwelijk)
- NVWA-IOD (2017d). Intelligencebeeld diervoeder. (Departementaal vertrouwelijk)

Onderzoeken

6 opsporingsonderzoeken

Experts

- 2 tactisch analisten NVWA-IOD
- 1 Coördinerend specialistisch inspecteur toezichtontwikkeling

Bijlage 1: De Zuivelketen in beeld en cijfers



Bron: De Nederlandse Zuivelorganisatie. Geraadpleegd op 10 maart 2017 via <http://www.nzo.nl/nl/feiten-cijfers>

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

juli 2017

