



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

NVWA-IOD

Fraudebeeld bloembollen

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Doel, methodiek en leeswijzer	4
1. De bloembollensector en fraude	5
1.1. Nederland en bloembollen	5
1.2. Fraudevormen en andere illegale praktijken in de bollensector	5
1.3. Signalen en onderzoeken	6
1.4. Een beperkt aantal signalen: verklaringen	7
2. Motieven, gelegenheden en barrières	8
2.1. Motieven	8
2.2. Gelegenheden	9
2.3. Barrières	10
3. Ontwikkelingen	11
3.1. Nieuwe EU-regelgeving	11
3.2. Verduurzaming GBM's	11
3.3. Meer kennis in derdewereldlanden	11
4. Gevolgen	12
4.1. Publieke belangen	12
4.2. Economische gevolgen	12
5. Conclusies en aanbevelingen	13
5.1. Conclusies	13
5.2. Aanbevelingen	13
Bronnenlijst	15

Inleiding

De NVWA waakt ervoor dat consumenten kunnen vertrouwen op veilig voedsel, veilige consumentenproducten, een goede behandeling van dieren en bescherming van de natuur. Zij heeft hiervoor diverse afdelingen. De rol van de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de NVWA (NVWA-IOD) is het opsporen van (georganiseerde) criminaliteit en fraude. Ook kijkt de NVWA-IOD naar omstandigheden die fraude en andere illegale activiteiten mogelijk maken, waardoor zij bijvoorbeeld kan aanzetten tot wetsveranderingen.

Met deze fraudenotitie geeft de NVWA-IOD inzicht in de kennis over fraude en ander illegale activiteiten in de bloembollenketen. De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen van fraude ligt bij de sector zelf. De divisie Inspectie van de NVWA houdt toezicht op de naleving van de wetgeving en treedt op indien regels worden overtreden. Zo heeft de overheid maatregelen geïmplementeerd in de vorm van een fytosanitair garantiesysteem, waarbij de NVWA een rol heeft bij de import-, export- en teeltinspectie. De NVWA heeft een deel van de inspecties gedelegeerd aan vier plantaardige keuringsdiensten. Voor de bloembollensector is dat de Bloembollenkeuringsdienst (BKD). De BKD heeft met het Functioneel Parket afspraken gemaakt over de toestemming om zaken (wat betreft overtredingen, fraude, etc.) tuchtrechtelijk via de BKD af te doen. In dat kader behandelt de BKD per jaar een substantieel aantal dossiers over bloembollen, niet alleen over de kwaliteit, maar ook over bijvoorbeeld omkatten naar een andere klasse.

Fraude is het opzettelijk handelen in strijd met de door de overheid opgestelde wetten, regels of voorschriften waarbij (rechts)personen en/of overheid worden bedrogen met het oogmerk om (economisch) voordeel te behalen.

Bedrog vindt plaats door het geven van een valse voorstelling van zaken, het verschaffen van onjuiste informatie en/of het schenden van vertrouwen.

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.

Fraude en andere illegale activiteiten zijn lastig te ontdekken door het verborgen karakter en het vaak ontbreken van de direct zichtbare gevolgen en slachtoffers. Voor het signaleren is samenwerking tussen de sector, divisie Inspectie en de NVWA-IOD van groot belang. Met haar bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals het afluisteren van (telefoon)gesprekken, het in beslag nemen van de administratie of het doen van pseudokoop, verkrijgt de NVWA-IOD inzicht in frauduleuze zaken. Fraude en andere illegale activiteiten in de bollensector kunnen onder meer strafbaar worden gesteld via de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb)¹, de Wet economische delicten (WED)² en art. 225 (valsheid in geschrifte) Wetboek van Strafrecht³.

¹ Het gebruik en verhandelen van niet toegestane GBM's is in strijd met art. 20 lid 1 van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

² Hierin zijn artikelen uit de Plantenziektenwet opgenomen als zijnde economische delicten. Zo is het op grond van art. 2 mogelijk om onder andere plantaardige producten te verbieden om zo de in- en uitvoering van schadelijke organismen te voorkomen.

³ Het vervalsen of vervalst opmaken van invoerdocumenten (certificaten) en/of facturen is strafbaar.

Doel, methodiek en leeswijzer

Net als met fraudebeelden heeft de NVWA-IOD met deze fraudenotitie het doel een bijdrage te leveren aan kennisgedreven risicogericht toezicht en handhaving door de NVWA en het tegengaan van fraude door de sector. De NVWA-IOD heeft niet op elk NVWA-(sub)domein dezelfde informatiepositie. Wanneer de NVWA-IOD een beperkte informatiepositie heeft, levert de NVWA-IOD een fraudenotitie in plaats van een fraudebeeld. Samen met informatie uit het Toezichtsbeeld van de directie Handhaven en de wetenschappelijke risicobeoordeling van BuRO⁴ is dit document input voor de integrale ketenanalyse (IKA) bloembollen.

Voor deze fraudenotitie bloembollen is gebruik gemaakt van: informatieproducten op de domeinen Fytosanitair en Gewasbeschermingsmiddelen (GBM's) van de NVWA(-IOD), zoals het Rapport gewasbescherming 2017; actuele informatie en signalen uit de periode 2013-2019Q1; en gesprekken met experts⁵. Voor de fraudenotitie bloembollen zijn ook externe, al dan niet open bronnen, gebruikt om zicht te krijgen op de fraudegevoeligheden in de betrokken sector(en).

De fraudenotitie begint met een korte schets van de betreffende sector. Vervolgens worden signalen en onderzoeken besproken die bekend zijn bij de NVWA-IOD. Daarna komen motieven, gelegenheden en barrières aan bod. Wat volgt is een bespreking van de ontwikkelingen binnen de sector die volgens de NVWA-IOD fraude kunnen beïnvloeden. Tevens worden de potentiële gevolgen van fraude genoemd. De notitie wordt afgesloten met een conclusie en enkele aanbevelingen.

⁴ Bureau Risicobeoordeling & onderzoek (BuRO) is een onafhankelijk onderdeel van de NVWA. BuRO brengt wetenschappelijk onderbouwde adviezen uit aan de ministeries van Volksgezondheid, welzijn en sport (VWS) en Landbouw, natuur en voedselkwaliteit (LNV) en de NVWA zelf.

⁵ Deze experts zijn bekend bij de NVWA-IOD en betreffen NVWA-inspecteurs en -rechercheurs die actief zijn of waren op het fytosanitaire en/of GBM domein, in relatie tot de bloembollensector.

1. De bloembollensector en fraude

Nederland is groot exporteur van landbouwgoederen, met een relatief hoge exportwaarde van bloembollen. Hoewel de NVWA-IOD de afgelopen jaren slechts enkele signalen heeft ontvangen over fraude in de bollensector, zijn er wel vermoedens van bepaalde fraudevormen in deze sector.

1.1. Nederland en bloembollen

Met het totale bedrag van ca. €90,3 miljard aan Nederlandse landbouwgoederen is Nederland, op de VS na, de grootste exporteur van landbouwgoederen ter wereld [1]. Sierteelt, zoals bloemen, planten, bloembollen en boomkwekerijproducten, had in 2018 met €9,2 miljard de hoogste exportwaarde [2]. Zuivel en eieren (€8,5 miljard), vlees (€8,1 miljard), groenten (€6,6 miljard) en fruit (€6,0 miljard) volgen in de top vijf van meest uitgevoerde landbouwgoederen in 2018.

De exportwaarde van bloembollen is relatief hoog: in 2018 was deze €765 miljoen [3]. Hiervan werd ongeveer 35% afgezet binnen de EU en 65% daarbuiten. Hiermee gaat volgens NVWA-experts een behoorlijk vertrouwen in de kwaliteit van bloembollen gepaard. Steeds minder bloembollentelers zijn hiervoor verantwoordelijk, terwijl zij tegelijkertijd meer hectare tot hun beschikking hebben [1].

1.2. Fraudevormen en andere illegale praktijken in de bollensector

Aan de hand van signalen die de NVWA-IOD heeft ontvangen en op basis van gesprekken met experts binnen de NVWA heeft de NVWA-IOD vermoedens dat er enkele vormen van fraude plaatsvinden in de bloembollensector.

Een eerste fraudevorm is het vervalsen en/of valselijk opmaken van fytosanitaire certificaten. Door gebruik te maken van valse certificaten worden partijen bloembollen, ondanks het feit dat ze on- of afgekeurd zijn, verhandeld op grote afzetmarkten zoals Rusland en China. De NVWA-IOD is hiermee bekend door informatie van de Fiscale inlichtingen en opsporingsdienst (FIOD) en de politie. Ook registreerde de NVWA-IOD zelf twee signalen hierover en kaartten NVWA-inspecteurs het probleem aan bij de NVWA-IOD, omdat zij stellen zelf weinig capaciteit en/of bevoegdheden hebben om tegen dit soort illegale praktijken op te treden.

Op de tweede plaats staan illegale activiteiten in relatie tot niet toegelaten⁶ gewasbeschermingsmiddelen (GBM's) op teeltgewassen. Bijvoorbeeld illegaal gebruik (al dan niet stelselmatig) en het illegaal voor handen hebben van een niet toegelaten GBM's. De NVWA-IOD ontving de afgelopen jaren ook een signaal over illegale handel in niet toegestane GBM's waarbij een bollenteler als verdachte werd genoemd. In het NVWA nalevingsrapport 2014 wordt gesteld dat bollentelers grootverbruikers van GBM's zijn. Zij gebruiken de GBM's voor het bestrijden van virussen in de teelt. Niet elk GBM mag voor elk soort teelt gebruikt worden. Vanuit onder andere de divisie Inspectie, een open brief van gebruikers van het GBM formaline¹⁴ en Zembla⁷ heeft de NVWA-IOD het idee dat telers toch GBM's gebruiken die helemaal niet of enkel voor een andere teelt zijn toegestaan. NVWA-inspecteurs controleren het gebruik van GBM dan ook regelmatig.

⁶ Met niet toegestaan/toegelaten worden GBM's bedoeld die niet per se illegaal hoeven te zijn, maar die niet gebruikt mogen worden op de manier zoals dat wel wordt gedaan. Sommige GBM's zijn bijvoorbeeld wel voor lelieteelt toegestaan maar niet voor tulpeneteelt.

⁷ Zie uitzending van Zembla op 19 april 2019 [4].

Tot slot vindt er mogelijk fraude plaats met kwekersrechten⁸ en met de verkoop van bloembollen, voornamelijk aan toeristen, waarbij de bollen van andere kwaliteit zijn dan de verpakking aangeeft. De NVWA-IOD heeft van dit laatste niet alleen kennis door gesprekken met experts en de ontvangen signalen. Eind 2018 had een nieuwszender een uitzending over misleiding door bloembollenverkopers op de Amsterdamse bloemenmarkt [5]. Handelsbrancheorganisatie Anthos reageerde hierop en gaf aan bekend te zijn met het probleem [6]. Of de verkoper opzettelijk iets anders verkoopt dan hij voordoet, is moeilijk te bewijzen. Een signaal dat er slechte bollen verkocht worden is voor de NVWA(-IOD) onvoldoende om handhavend op te treden. Aangezien er geen wet is die de verkoop van slechte bollen verbiedt.

1.3. Signalen en onderzoeken

Tussen 2013 en 2019Q1 ontving de NVWA-IOD zeven signalen van fraude in relatie tot de bollensector (zie tabel 1). De divisie Inspectie, het Team Criminele Inlichtingen (TCI) van de NVWA-IOD en een advocaat leverden deze signalen aan. Geen van deze signalen leidde tot een opsporingsonderzoek bij de NVWA-IOD. De voornaamste reden hiervoor was dat het vanwege de aard van de melding als een zaak voor bijvoorbeeld de divisie Inspectie gezien werd, of om dat er weinig strafrechtelijke handelingsperspectieven waren (zoals bij misleiding kwaliteit). Bekend is dat één signaal is opgepakt door de FIOD en geleid heeft tot een opsporingsonderzoek.

Tabel 1 Fraudesignalen 2013-2019Q1⁹

Onderwerp	Omschrijving
Misleiding/vervalsing kwaliteit:	Verkoop andere kwaliteit bollen bloemenmarkt Amsterdam (2014) Verkoop van slechte bollen te Lisse (2016)
Illegale handel GBM's:	Bloembollenteler wordt verdacht van handel in niet toegestane GBM's voor lelieteelt (2014)
Gebruik niet toegestane GBM's:	Tulpenteler gebruikt GBM's die verboden zijn voor tulpen teelt (2014)
Uitgelokte faillissementsfraude:	Bollentelers stellen de dupe te zijn van de levering van onjuist gecertificeerde, niet geregistreerde en slechte, nieuwe tulpenrassen aan beleggers* (2015)
Vervalsing exportcertificaten:	Export afgekeurde leliebollen naar China (2015) Export besmette leliebollen naar China (2016)

* Het signaal bevatte daarnaast informatie dat in de loop der jaren diverse dossiers zijn opgemaakt wat betreft fraude met kwekersrechten. Deze zaken zijn al dan niet privaatrechtelijk opgepakt en/of overgezet naar een andere opsporingsdienst.

Voor 2014 heeft de NVWA-IOD wel een strafrechtelijk onderzoek gedaan naar de vervalsing van fytosanitaire certificaten om Oekraïense importheffing te ontlopen. Dit was in 2012. Hoofdverdachte was een Oekraïens transportbedrijf, die het transport verzorgde van bloemen, bollen en planten. In hoeverre telers, afnemers en leveranciers hiervan op de hoogte waren bleef onduidelijk. Hoewel

⁸ Kwekersrechten zijn geregeld in de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005 (Zpw). Overtredingen van diverse bepalingen uit de Zpw leveren strafbare feiten in de WED op (zie art. 1). Fraude door inbreuk op kwekersrecht, die bijvoorbeeld valsheid in geschrifte en/of oplichting oplevert, kan de NVWA strafrechtelijk oppakken. Zo moet teeltmateriaal van door de BKD goedgekeurde bloembollen dat in de handel wordt gebracht, vergezeld gaan van een plantenpaspoort. Het is goed mogelijk dat hier niet aan wordt voldaan als kwekersrechten worden geschonden. Dit laatste kan ook een inbreuk op het intellectuele eigendom opleveren, wat privaatrechtelijk kan worden opgepakt.

⁹ Er zijn meer signalen bekend over de vervalsing van exportcertificaten of het gebruik van niet toegestane GBM's. Nader onderzoek wees uit dat dit niet de bollensector betrof, maar voornamelijk de sier- en/of fruitteelt. Zo zijn er tussen 2014 en maart 2019 er 22 signalen binnengekomen die betrekking hadden op het gebruik van niet toegestane GBM's. Eén daarvan was in de bollensector. De rest in onder meer de aardappel-, hennep- en rozenteelt. 12 signalen betroffen het certificaat-/documentvervalsing, waarvan twee uit de bollensector.

een Nederlandse expediteur een geldboete kreeg omdat hij meewerkte aan het opmaken van valse facturen en exportdocumenten, kwam het verkregen voordeel voornamelijk in de zakken van de buitenlandse hoofdverdachte terecht.

Buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) bij de divisie Inspectie kunnen ook een strafrechtelijk onderzoek doen naar illegale activiteiten in de bloembollenketen. Bekend is dat dit in de periode 2014-2018 tweemaal is voorgekomen¹⁰. Het ging eenmaal om het in voorraad hebben van een niet toegelaten GBM. Van de andere situatie was voor deze fraudenotitie helaas geen nadere informatie meer te achterhalen. Wanneer de divisie Inspectie een strafrechtelijk onderzoek wil opstarten, kan zij bijgestaan worden door het FEK¹¹. Binnen het FEK zijn vanaf haar oprichting in 2016 tot 2019Q1 weliswaar respectievelijk vijf en zeven opsporingsonderzoeken gestart op fyto-sanitair en illegaal GBM-gebruik, maar geen van die onderzoeken had een link met de bloembollensector.

1.4. Een beperkt aantal signalen: verklaringen

Door het lage aantal geregistreerde signalen van de NVWA-IOD en de beperkte informatiepositie, kan de NVWA-IOD geen uitspraken doen over de precieze aard en absolute omvang van fraude in de bloembollensector. Het kan zijn dat fraude in de sector daadwerkelijk weinig voorkomt. Het kan ook zijn dat het wel veel voorkomt, maar dat fraudeurs erin slagen onder de radar te blijven. Dit onbekende aantal frauduleuze zaken wordt het *darknumber* genoemd [8].

Het beperkte aantal signalen en opsporingsonderzoeken van de NVWA-IOD is opvallend gelet op de aanzienlijke omvang van de Nederlandse bloembollenteelt. Het geldt dat met de sector gemoeid is, kan de sector fraudegevoelig maken. Er worden veel partijen bollen geïmporteerd, waarvoor bij elke zending importheffingen moeten worden betaald die hoog op kunnen lopen. Met het vervalsen van certificaten bijvoorbeeld, zouden deze importheffingen kunnen worden ontlopen. Het verkregen voordeel uit het opsporingsonderzoek uit 2012 dat op deze fraudevorm focuste, werd geschat op €35.000 per transport (waarvan er in twee jaar minimaal 1000 waren).

¹⁰ Dit blijkt uit het aantal opgemaakte proces verbalen die door inspecteurs zijn opgemaakt. Tussen 2014 en 2018 zijn er 409 inspectierapporten opgemaakt in de bloembollensector, waarvan 364 op het domein GBM en 45 op het domein Fyto-sanitair. Op het domein Fyto-sanitair zijn nul overtredingen geconstateerd. Op het domein GBM werd 148 keer een overtreding geconstateerd. In 146 gevallen is er geen proces verbaal opgemaakt. Daar werd de overtreding bijvoorbeeld afgedaan met een schriftelijke waarschuwing of met een boeterapport. In 43 gevallen is er bij de NVWA-IOD onbekend wat er gedaan is met de constatering van de overtreding.

¹¹ Vanuit het Fraude Expertise Knooppunt (FEK) vindt (afstemming over) aanpak van fraude plaats, door variabel gecombineerde inzet vanuit de toezichtdivisies en de NVWA-IOD. De NVWA-IOD adviseert inspecteurs bij het herkennen en aantonen van fraude en begeleidt hen bij de inzet van het (economische) strafrecht [7].

2. Motieven, gelegenheden en barrières

Er zijn een aantal motieven, gelegenheden en barrières voor fraude die van invloed kunnen zijn op fraude in de bloembollensector.

2.1. Motieven

Financieel gewin

Het voornaamste motief dat de NVWA-IOD in zijn algemeenheid steeds terug ziet bij fraudezaken, is financieel gewin. Met betrekking tot fraude met bloembollen kan dit 'gewin' kostenbesparing zijn, bijvoorbeeld door certificeringskosten te ontlopen door het opmaken van valse documenten.

Ook het niet melden van een plantenziekte om te voorkomen dat een bedrijf verlies draait, kan een manier zijn om financieel gewin te behalen. In eerste instantie hoeft fraude in dergelijke gevallen niet de intentie te zijn. Pas als een ondernemer iets overkomt (zoals een plantenziekte), kan dit hem doen besluiten om regels niet na te leven. Eén inspecteur beaamt dit: bloembollentelers zouden zich over het algemeen aan de geldende regels houden, maar neigen ervan af te wijken als hun persoonlijk (bedrijfs)belang in het geding is. De inspecteur geeft aan dat een gezond leliegewas bijvoorbeeld, zo'n €60.000/ha. oplevert, terwijl een ongezond perceel waardeloos is.

De wens van een gezond perceel kan telers aanzetten tot het gebruik van niet toegestane GBM's, als de telers overtuigd zijn dat een bepaalde illegale GBM hen helpt hun perceel gezond te houden. Hierbij speelt mogelijk calculerend gedrag een rol: de telers kunnen een afweging maken tussen de verwachte opbrengst van een perceel en de boete die ze mogelijk krijgen wanneer zij betrapt worden op het gebruik van illegale GBM's¹².

Concurrentiepositie

Door te frauderen kan een fraudeur zijn concurrentiepositie binnen de bloembollensector versterken. Een bollenhandelaar die fraudeert kan zijn bloembollen mogelijk eerder en met meer opbrengst verhandelen dan zijn concurrent.

Neutralisatie van het eigen gedrag

Het neutraliseren/rationaliseren van eigen gedrag speelt een belangrijke rol bij regelovertreding. Vooraf motiveert het tot het plegen van een overtreding, achteraf geeft het de gelegenheid tot rechtvaardiging ervan. Hoewel neutralisaties een rol kunnen spelen bij elke overtreding in de bloembollenketen, ziet de NVWA-IOD in het bijzonder risico's voor neutralisaties bij het gebruik van niet toegelaten GBM's. Zo is een groep gebruikers van het middel formaline¹³ het oneens met de situatie dat bepaalde middelen niet toegelaten zijn. Zij is het oneens met de reden voor een verbod, namelijk dat het middel schadelijk zou zijn voor mens en milieu. Dat het gebruiken van het niet toegelaten GBM niet als illegaal en/of schadelijk gezien wordt, kan door de overtreder ingezet worden als neutralisatie en rationalisatie van het illegale gedrag (het gebruik van niet toegelaten middelen).

¹² De boetes die tussen 2013 en maart 2019 zijn opgelegd aan o.a. bloembollentelers op basis van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, variëren van €90 tot €3000, met enkele uitschieters tussen de €4000 en €34.000. Het gaat hierbij vaak om een standaardboete zoals vastgelegd in de Wgb. Bij deze standaardboetes wordt geen rekening gehouden met de bedrijfsgrootte.

¹³ Er is bijvoorbeeld een 'formalinewerkgroep' van enkele bollentelers die er openlijk voor uit komt dat zij (het niet toegelaten GBM) formaline gebruikt. Zij vindt dat formaline minder schadelijk is dan wordt beweerd door de Europese Commissie. Daarnaast geeft zij aan geen beter alternatief te zien. Tevens is er sinds 2018 een geldende verbod op het gebruik van enkele neonicotinoïden in open teelten, waaronder bloembollen. Er zijn indicaties dat er nog geen volwaardig alternatief beschikbaar is [10, 11].

2.2. Gelegenheden

Kwetsbare eigenschappen van de keten

Uit het NVWA-nalevingsrapport van 2017 blijkt dat bloembollentelers een hoog risicogroep zijn voor het stelselmatig niet naleven van regels omtrent GBM-gebruik [9]. Anno 2019 zijn er nog steeds indicaties dat bollenboeren GBM's op illegale wijze gebruiken. Sommige boeren doen dat, omdat ze enerzijds vinden dat er onvoldoende alternatieven zijn, anderzijds omdat zij niet geloven dat bepaalde middelen erg schadelijk zijn. Door de aanhoudende discussie hierover, bestaat de kans dat boeren naar niet toegestane GBM's grijpen. Het internet biedt hiertoe een optie: (nagemaakte) GBM's zijn hier redelijk gemakkelijk verkrijgbaar¹⁴. Het is de NVWA-IOD onbekend in hoeverre bollentelers internet gebruiken om GBM's te kopen.

Toezicht en handhaving

Hoewel het internationale karakter van de keten positieve (economische) gevolgen heeft, zorgt het ervoor dat het soms complex is de gehele keten in kaart te brengen. Dit bemoeilijkt de opsporing van strafbare feiten.

De BKD voert in naam van de NVWA toezicht en keuring uit in de bollensector. Een keuringsinstantie is ingericht op het verdienen-lidmaatschap. Dit betekent dat er niet gekeurd wordt, als bijvoorbeeld een teler de facturen niet betaalt. Dit zorgt voor het risico dat de teler andere manieren gaat zoeken om zijn bollen te verkopen. Gezien het vrije handelsverkeer in de EU, kunnen bloembollen redelijk gemakkelijk worden getransporteerd. De pakkans is hierbij laag, wat een bewezen stimulans is voor regelovertreding [8].

Wanneer bollen vanuit de EU geëxporteerd worden naar een derde land, moeten zij vergezeld gaan met exportdocumenten, zoals exportcertificaten. Hier ligt een gelegenheid voor het gebruik van vervalste documenten, wat gebleken is uit het eerder genoemde opsporingsonderzoek in 2012. Vanuit Inspectie heeft de NVWA-IOD begrepen dat de hoeveelheid aan bloembollen dat geëxporteerd wordt in combinatie met de snelheid waarin dat gebeurt, ervoor zorgen dat het lastig is om alle exportcertificaten op echtheid te controleren. Bovendien is handhaving hierop niet eenvoudig, aangezien bepaalde certificering niet juridisch verplicht is, maar een eis van landen waarnaar Nederland bloembollen exporteert.

¹⁴ Uit rapporten van de EUIPO, Europese commissie en ECPA blijkt dat er in de afgelopen vijf jaar een toename in nagemaakte GBM's is van 8% [16]. Informatie van inspecteurs en signalen bekend bij de NVWA-IOD duiden op het in omloop zijn van goedkope, goed lijkende namaak GBM's uit China. Flacons hiervan zijn tot in de details nagemaakt en lastig te onderscheiden van toegelaten flacons [16]. Dit indiceert dat een boer niet altijd hoeft te weten dat hij illegale GBM's gekocht heeft. Bovendien worden deze flacons vaak via internet verkocht, waardoor de NVWA geen garantie kan afgeven dat deze middelen gekeurd en veilig voor gebruik zijn.

2.3. Barrières

Wetgeving

Wetgeving kan de bloembollensector tegenhouden om te frauderen. Ten eerste moeten bloembollentelers zich als gebruiker van GBM's registreren [12]. Hierdoor weet de BKD waar zij controles¹⁵ uit moet voeren. Ook moet een teler een vakbekwaamheidsbewijs bezitten¹⁶, wat gecontroleerd wordt door de NVWA. Daarnaast is het voor sommige bollen verplicht om plantenpaspoorten¹⁷ bij te houden, wil een teler bollen kunnen (laten) vervoeren en verhandelen. Deze wetgeving kan voorkomen dat het gemakkelijk is om te frauderen in de bloembollensector.

Imago

Een tweede belangrijke barrière tegen fraude in de bloembollensector is het hoogstaande imago van de Nederlandse bloembollensector. Een fraudezaak kan dit imago aantasten, met als gevolg dat importeurs geen Nederlandse bloembollen meer willen importeren. In dat geval is dat een financiële strop voor de bollensector, gezien de afhankelijkheid van afnemers uit andere landen en dan met name derde landen. Deze barrière lijkt collectieve naleving door de Nederlandse bollensector te veronderstellen. Echter, niet elke bloembollenteler zal gevoelig zijn voor deze barrière. Zo blijkt ook uit eerder gegeven voorbeelden.

¹⁵ Tijdens controles worden er inventarisaties uitgevoerd en verbanden gelegd tussen de voorraad, aankoop en gebruiksregistratie van GBM's. Dit wordt eventueel aangevuld met monsternamen en analyse. Inspecties worden eveneens uitgevoerd op momenten dat GBM's daadwerkelijk gebruikt worden.

¹⁶ Voorgeschreven door de wet Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb).

¹⁷ Met een plantenpaspoort is te allen tijde te traceren wat de identiteit en herkomst van de partij te achterhalen. Bovendien bewijst het dat de bol voldoet aan eisen zoals gesteld in de Fytorichtlijn (200/29/EG) en dat de keuringsdienst de onderneming onder een inspectieregime heeft [13].

3. Ontwikkelingen

Er zijn enkele ontwikkelingen gaande die de nodige veranderingen in de bloembollensector teweeg kunnen en zullen brengen. Deze zijn al dan niet positief voor het tegengaan van fraude.

3.1. Nieuwe EU-regelgeving

Per 14 december 2019 is de huidige EU fytosanitaire regelgeving vervangen voor een nieuwe EU-regelgeving: de Plantgezondheidsverordening. Het doel is om de EU beter te beschermen tegen nieuwe bedreigingen van de plantgezondheid [14]. Voor de bloembollensector geldt dat alle partijen bloembollen die terecht komen in het EU-handelsverkeer, een nieuw plantenpaspoort moeten hebben. Producenten en handelaren krijgen een toezichtcontrole op plantenpaspoorten [15]. Dit is een positieve ontwikkeling vanuit het oogpunt van fraude: de traceerbaarheid van bloembollen binnen de EU neemt daardoor toe, waardoor bloembollen snel gelokaliseerd kunnen worden. De verleiding om bijvoorbeeld afgekeurde bloembollen alsnog te verhandelen, neemt mogelijk af.

3.2. Verduurzaming GBM's

Er is een toename zichtbaar in de ontwikkeling van duurzame GBM's [16]¹⁸. De consument vraagt hier steeds vaker om. Aangezien het aanbod zich vaak op de vraag aanpast, kan de vraag naar duurzame GBM's ervoor zorgen dat bollentelers dit ook van hun leveranciers van GBM's vragen om het gewilde aanbod te bieden. Deze ontwikkeling is positief voor de plantgezondheid, milieuveiligheid en voor het tegengaan van fraude. De aantrekkelijkheid om niet toegelaten GBM's te gebruiken neemt namelijk af, omdat de bloembollen dan minder verkoopbaar zijn. Aan de andere kant kan dit ook juist fraude stimuleren. Er is namelijk meer reden om het gebruik van niet toegestane en/of duurzame GBM's te verbloemen. Dit geldt met name als de duurzame GBM's duurder en/of minder effectief zijn.

3.3. Meer kennis in derdewereldlanden

Een toenemende kennis van derdewereldlanden over plantenziektes zorgt ervoor dat zij steeds vaker meer en/of hogere eisen stellen aan de invoer van planten en plantaardige producten [19]. Zo gebruiken bestemmingslanden vaker laboratoriumtoetsen bij hun importinspecties, terwijl de exportcertificering in Nederland veelal gebaseerd is op visuele waarnemingen [20]. Omdat visueel niet altijd waarneembaar is wat met labotesten wel is te zien, wordt de sector steeds meer gedwongen zelf ook labotesten te gebruiken en secuurder om te gaan met haar bloembollen.

¹⁸ Er is tevens een ontwikkeling gaande op het gebied van groene middelen. Dit zijn 'middelen van een natuurlijke oorsprong met minder risico's voor mens, dier en milieu' [17]. Hoewel geclaimd kan worden dat bepaalde groene middelen schadelijke organismen bestrijden of de werking daarvan voorkomen, mogen nog lang niet altijd alle groene middelen als GBM worden gebruikt [18].

4. Gevolgen

De gevolgen van fraude in de bollensector kunnen onder andere zijn: een negatieve impact op (publieke) belangen, door bijvoorbeeld de im-/export van plantenziektes, en op het imago van Nederland als kwalitatief goed bloembollenland. Verder ontstaat de kans op oneerlijke concurrentie tussen telers.

4.1. Publieke belangen

Op fytoosanitair gebied blijkt dat signalen over het algemeen over fraude met partijen bloemen, fruit, bollen, etc. en export naar derde landen gaan. Als deze fraude zich voordoet, zijn er enkele (publieke) belangen in het geding. Wanneer er gefraudeerd wordt met exportcertificaten, betekent dit dat de informatie over wat er de EU in-, uit- en doorgaat, onjuist is. Hierdoor ontstaat een risico op de im-/export van plantenziektes en plagen, waarbij de traceerbaarheid niet gegarandeerd kan worden. De im-/export van plantenziektes en plagen kan niet alleen een negatieve uitwerking hebben op de plantgezondheid (als bijvoorbeeld een exotische plantenziekte ervoor zorgt dat een gehele oogst ziek wordt) maar ook op natuur en milieu (als een plantenziekte de bodem aantast).

De negatieve impact op plantgezondheid en natuur en milieu staat ter discussie als het om (overmatig) gebruik van (niet toegelaten) GBM's gaat. Het College voor toelating Gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) bepaalt aan de hand van Europese criteria welke GBM's er wel of niet gebruikt mogen worden. Er zijn tegenstrijdige meningen van onder andere bollentelers en de Europese commissie over de schadelijkheid van GBM's voor zowel natuur en milieu als de volksgezondheid¹⁹ [21, 22]. Of en hoe schadelijk bepaalde GBM's precies zijn, blijft voorsnog onduidelijk.

4.2. Economische gevolgen

Als er fraude in de bloembollensector aan het licht komt, kan dit een grote negatieve impact hebben op het imago van Nederland als bloembollenland. De kwaliteit van de Nederlandse bloembol(sector) kan in twijfel worden getrokken. Dit zal zijn invloed hebben op de Nederlandse economie. Daarnaast komt het *level playingfield* van Nederlandse telers in het geding: partijen in de bloembollensector die wel legaal hun werk willen uitoefenen, krijgen door de fraudeurs te maken met oneerlijke concurrentie.

¹⁹ Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) geeft aan dat het nog vrij onduidelijk is hoe schadelijk GBM-gebruik voor de volksgezondheid is.

5. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de beschikbare informatie trekt de NVWA-IOD enkele conclusies. Tevens worden er aanbevelingen gegeven aan de NVWA en de sector.

5.1. Conclusies

Het aantal signalen en opsporingsonderzoeken en de informatiepositie over fraude en andere illegale activiteiten in de bloembollensector is te beperkt om op basis hiervan een uitspraak te doen over de omvang van fraude binnen deze sector. Wel ziet de NVWA-IOD wel verschillende frauderisico's in de bloembollensector. Dit zijn het vervalsen van certificaten van partijen bloembollen, het gebruik van niet toegestane GBM's en de handel daarin en misleiding/vervalsing waarbij andere (kwaliteit) bollen worden verkocht dan aangegeven.

Het beperkte aantal signalen dat de NVWA-IOD heeft ontvangen is opvallend gezien de aanzienlijke omvang van de Nederlandse bloembollenteelt. De keten kent een aantal fraudegevoelige kenmerken. Dit zijn op de eerste plaats de importheffingen die hoog kunnen oplopen en de grote verliezen als een oogst (deels) verloren gaat. Door te frauderen kunnen deze kosten worden bespaard. Financieel gewin is veelal de primaire motivatie voor fraude en regelovertreding. Mogelijk speelt ook calculerend gedrag een rol, bijvoorbeeld door de boete die telers krijgen wanneer zij illegaal GBM's gebruiken, voor lief te nemen omdat een mislukte oogst meer verlies geeft.

De discussie over de werking van GBM's kan het risico op stelselmatig gebruiken van een niet toegestane GBM of overtredingen van de wetgeving hierbij, beïnvloeden. Bollentelers en overheden zitten niet altijd op één lijn als het gaat om de werking en schade van wel/niet toegestane GBM's. Dit verhoogt de kans op illegale activiteiten, omdat telers dit gedrag voor zichzelf rechtvaardigen en/of neutraliseren met de reden 'dat het allemaal niet zo erg/schadelijk is'. Een extra frauderisico hierbij is dat (nagemaakte) GBM's redelijk gemakkelijk via internet verkrijgbaar zijn. Het is de NVWA-IOD echter onbekend in hoeverre bollentelers niet toegestane GBM's via internet kopen.

Daarentegen zijn er ook een aantal barrières die fraude belemmeren. Wet- en regelgeving stellen bijvoorbeeld dat het niet naleven van regels omtrent GBM-gebruik strafbaar is. Daarnaast kunnen de potentiële gevolgen afschrikwekkend werken voor de sector. Een besmettelijke plantenziekte, het verlies van een afzetmarkt en/of een vervuilde bodem zijn allemaal gevolgen die kunnen optreden als er fraude of andere (stelselmatige) illegale activiteiten worden gepleegd. Deze gevolgen kunnen voor de bollentelers een grote financiële strop zijn en dus een reden zijn om hun sector 'schoon' te houden.

5.2. Aanbevelingen

Om met deze fraudenotitie een bijdrage leveren aan kennisgedreven risicogericht toezicht en handhaving door de NVWA en het tegengaan van fraude door de sector, wil de NVWA-IOD enkele aanbevelingen doen.

Aanbevelingen aan de NVWA

- Versterk de informatiepositie van de NVWA(-IOD) op fraude in relatie tot de bloembollensector;
- Wees meer alert op fraude met (export)certificaten. Versterk de oog-en oorfunctie van inspecteurs. Verzorg daarbij bijvoorbeeld aanvullende instructie over hoe certificaten te beoordelen om sneller fraude te herkennen;
- Blijf bovenop de toezicht en handhaving van GBM-gebruik zitten. Houd bij welke middelen fraudegevoelig zijn; Agendeer bij de ministeries het belang van projecten rondom het zoeken naar alternatieven;

- Behoud de continue aandacht voor opkomende frauderisico's gelinkt aan de bloembollensector, zoals de verkoop van namaakgewasbeschermingsmiddelen via internet, waarbij de bloembollensector mogelijk een afzetmarkt is.

Aanbevelingen aan de sector

- Blijf investeren in het fraudebewustzijn in de sector. Stimuleer een actieve rol in het voorkomen van fraude door bijvoorbeeld fraudesignalen te bespreken in bijeenkomsten met bollentelers;
- Stimuleer ook dat zakenpartners en klanten zich verantwoordelijk voelen en bijdragen aan het tegengaan van fraude door signalen van mogelijke fraude te melden;
- Meld malafide praktijken en andere criminaliteit bij de NVWA via **0900-0388**. Wanneer een melder – vanwege mogelijke verregaande persoonlijke consequenties, zoals ontslag of bedreiging – anoniem wilt blijven, kan dit ook bij het team criminele inlichtingen van de NVWA-IOD via **06-13449477**.

Bronnenlijst

1. **CBS** (2018). *Areaal bloembollen blijft groeien*. Geraadpleegd op 26 maart 2018 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/12/areaal-bloembollen-blijft-groeien>
2. **CBS** (2018). *Landbouwexport ruim 90 miljard euro in 2018*. Geraadpleegd op 10 mei 2019 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/03/landbouwexport-ruim-90-miljard-euro-in-2018>
3. **CBS** (Den Haag/Heerlen/Bonaire) en **Wageningen University & Research** (Wageningen) (2018). *De Nederlandse landbouwexport 2017*.
4. **Zembla** (2019). *Kijk terug: bollengif in babyliuer*. Geraadpleegd op 9 mei 2019 via <https://zembla.bnnvara.nl/nieuws/bollengif-in-babyliuers>
5. **AT5** (2018). *Oplichting met tulpenbollen op Bloemenmarkt? 'Ik vind het verschrikkelijk'*. geraadpleegd op 13 mei 2019 via <https://www.at5.nl/artikelen/188327/oplichting-met-tulpenbollen-op-bloemenmarkt-ik-vind-het-verschrikkelijk>
6. **Greenity** (2018). *'Stop verkoop tulpenbol van februari tot mei'*. Geraadpleegd op 13 mei 2019 via <https://www.greenity.nl/nieuws/stop-verkoop-tulpenbol-van-februari-tot-mei>
7. **NVWA Jaarverslag** (2018).
8. **Dijk, J. van, Huisman, W., & Nieuwbeerta, P.** (2014). *Actuele criminologie* (8^e ed.). Den Haag: SDU.
9. **NVWA** (2017). *Gewasbescherming 2017 – Toezicht op de handel en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen*.
10. **AgriFirm** (2018). *Verbod op neonicotinoiden, en nu?*. Geraadpleegd op 26 maart 2018 via <https://www.agrifirm.nl/nieuws/verbod-op-neonicotinoiden-en-nu/>
11. **AnimalsToday.nl** (2018). *EU stemt in met verbod op neonicotinoiden wegens hoge bijensterfte*. Geraadpleegd op 26 maart 2018 via <https://www.animalstoday.nl/eu-verbod-neonicotinoiden-hoge-bijensterfte/>
12. **NVWA** (2018). *Bewijs van Vakbekwaamheid Adviseren gewasbescherming*. Geraadpleegd op 26 maart 2019 via <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/gewasbescherming/nieuws/2018/11/16/bewijs-van-vakbekwaamheid-adviseren-gewasbescherming>
13. **NVWA** (2018). *Plantenpaspoort*. Geraadpleegd op 26 maart 2018 via <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/plantenpaspoort>
14. **KCB** (2019). *Plantgezondheidsverordening*. Geraadpleegd op 26 maart 2018 via <https://kcb.nl/plantgezondheidsverordening>
15. **BKD** (2019). *Nieuw Plantenpaspoort*. Geraadpleegd op 26 maart 2018 via <http://www.bkd.eu/nieuws/plantenpaspoort>
16. **Intelligencebeeld Gewasbeschermingsmiddelen** (2018).
17. **Ctgb** (2018). *Duurzaam: harmonisatie en meer biologische ('groene') middelen*. Geraadpleegd op 6 mei 2018 via <https://www.ctgb.nl/onderwerpen/duurzaam>
18. **Ctgb** (2019). *Vijftientig procent groene toelatingen in 2018*. Geraadpleegd op 6 mei 2018 via <https://www.ctgb.nl/actueel/nieuws/2019/01/22/vijftientig-procent-groene-toelatingen-in-2018>
19. **Intelligencebeeld Fytosanitair** (2018).
20. **NVWA Rapport fytosanitaire signaleringen** (2017).
21. **NEMO Kennislink** (2015). *Bollentelers werken aan herstel van bodemleven*. Geraadpleegd op 26 maart 2018 via <https://www.nemokennislink.nl/publicaties/bollentelers-werken-aan-herstel-van-bodemleven/>
22. **RIVM** (z.d.). *Bestrijdingsmiddelen en omwonenden*. Geraadpleegd op 20 april 2019 via <https://www.rivm.nl/nieuws/start-blootstellingsonderzoek-omwonenden-en-bestrijdings-middelen>

Dit is een uitgave van:

Nederlandse Voedsel-en Warenautoriteit
directie Handhaven
divisie Inlichtingen-en Opsporingsdienst

Bezoekadres

Catharijnesingel 59
3511 GG Utrecht

Postadres

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

info@nvwa.nl
www.nvwa.nl

december 2021