



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

Frauderapport roodvlees - Een analyse op basis van ruim 10 jaar opsporingsonderzoek in de roodvleesketen

Datum: 15 juli 2024

Colofon

Contactpersoon NVWA-IOD

T 088 223 33 33

F 088 223 33 34

NVWAIODsecretariaat@vwa.nl

directie Handhaven | divisie Inlichtingen- en Opsporingsdienst

Catharijnesingel 59 | Utrecht

Postbus 43006 | 3540 AA Utrecht

Auteur: Team Strategie & Advies van de NVWA-IOD

Inhoud

Frauderapport roodvlees - Een analyse op basis van ruim 10 jaar opsporingsonderzoek in de roodvleesketen	1
Samenvatting	5
Doel rapport	5
Inhoud van het onderzoek	5
Belangrijkste bevindingen	5
Inleiding	7
De roodvleesketen	7
Doel frauderapport	8
Methodiek en verantwoording	8
Leeswijzer	9
1 Fraude en andere illegale praktijken in de keten	10
1.1 Fraude in relatie tot levende dieren	13
1.1.1 Het houden van dieren	13
1.1.2 Handel en vervoer van levende dieren	16
1.1.3 Slachtproces	18
1.2 Fraude in relatie tot de verwerking en handel van vlees(producten)	21
1.2.1 Illegaal vlees witwassen (food laundering)	22
1.2.2 Economische waarde van (legaal) vlees verhogen (fraudulent food enhancement)	24
2 Bevindingen op basis van ruim 10 jaar opsporingsonderzoek	28
2.1 Traceerbaarheid door de keten heen	28
2.1.1 Handelskant	28
2.1.2 Productiekant	29
2.2 Motieven	30
2.3 Dienstverlenende schakels	30
2.3.1 Koel- en vrieshuizen	31
2.3.2 Dierenartsen	31
2.4 Beperkingen in de wetgeving: knelpunt voor opsporing	31
2.5 Toekomstige ontwikkelingen - een eerlijk en duurzaam landbouw- en voedselsysteem	32
3 Conclusie	33
4 Bibliografie	34

Afkortingen

EDP	Electronic Data Processing
EVP	Export Verzamel Plaats
FEK	Fraude Expertise Knooppunt
IOD	Inlichtingen- en Opsporingsdienst
I&R	Identificatie & Registratie
KDS	Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector
NGO's	Niet-gouvernementele organisaties
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OM	Openbaar Ministerie
PAS	Programma Aanpak Stikstof
PPI	Paardenpaspoort uitgevende instantie
SKV	Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector
TRACES	Trade Control and Expert System
URA	Uitsluitend verkrijgbaar bij een dierenarts of op diergeneeskundig voorschrift van een dierenarts bij een apotheek of leverancier met een vergunning.
UDA	Uitsluitend verkrijgbaar bij een dierenarts of op diergeneeskundig voorschrift van een dierenarts bij een apotheek.
UDD	Uitsluitend door dierenartsen te gebruiken.
VKI	Voedselketeninformatie

Samenvatting

In een frauderapport deelt de NVWA-IOD haar kennis en inzichten over fraude binnen een bepaalde keten. Dit frauderapport geeft een uitgebreid overzicht van de fraudevormen die de NVWA-IOD door de hele roodvleesketen heeft geconstateerd tussen 2010 en 2023, op basis van fraudesignalen, intelligenceproducten en opsporingsonderzoeken. Volgend hierop worden de belangrijkste onderzoeksoverstijgende bevindingen gedeeld.

Doel rapport

Met dit frauderapport deelt de NVWA-IOD fraude-inzichten met het bedrijfsleven, beleidsmakers, toezichthouders en opsporing. Dit draagt bij aan de bewustwording van fraudemogelijkheden en het versterken van de aanpak van fraude in de roodvleesketen.

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen van fraude ligt bij de sector zelf en dat vraagt om een zekere mate van fraudebewustzijn. Het vergroten van kennis bij bedrijven over fraude draagt bij aan een beter inzicht in de fraudemogelijkheden en risico's. Het delen van inzichten van de NVWA-IOD beoogt het vergroten van het fraudebewustzijn. Tegelijk spoort het bedrijven aan om een bijdrage te leveren aan het tegengaan van fraude: door het nemen van maatregelen en/of door fraude bij de NVWA te melden.

Dit frauderapport dient ten slotte ook als input voor de NVWA(-IOD) om de aanpak van fraude in de roodvleesketen gezamenlijk met alle handhavers te versterken. Geheel in lijn met de kerntaak van de NVWA als het gaat om de bescherming van dierenwelzijn, diergezondheid en voedselveiligheid.

Inhoud van het onderzoek

Het frauderapport is een kwalitatieve analyse naar fraude en andere illegale activiteiten in de roodvleesketen gebaseerd op bronnen van de NVWA-IOD zoals fraudesignalen (2018-2023), intelligenceproducten en opsporingsonderzoeken (2010-2023). Opsporingsonderzoeken van de NVWA-IOD nemen vaak meerdere jaren in beslag, daarom is voor een lange periode van 2010 tot en met 2023 gekozen. De aantallen fraudesignalen en opsporingsonderzoeken geven geen volledig beeld van fraude in de roodvleesketen, over de totale omvang van fraude in de sector kunnen daarom geen uitspraken worden gedaan.

Het rapport focust op de gehele keten, beginnend bij het levende dier en eindigend bij het vlees(product) dat kan worden verhandeld aan de consument. Grofweg wordt onderscheid gemaakt tussen fraude aan het begin van de keten enerzijds; op de veehouderij, bij het verzamelen en vervoer van dieren, in de handel en bij de slacht. En anderzijds fraude bij de productie van en handel in roodvleesproducten; het witwassen van illegaal vlees zodat het in de voedselketen kan worden gebracht (*food laundering*) en het verhogen van de waarde van (legaal) vlees door het onwaarlijk bepaalde eigenschappen toe te dichten (*food enhancement*).

Belangrijkste bevindingen

De productie van en handel in roodvlees(producten) in Nederland is **omvangrijk en sterk geïnternationaliseerd**. Deze factoren maken toezicht en opsporing complex en kunnen bovendien gelegenheid bieden aan actoren om te frauderen. Wanneer we kijken naar de **verschijningsvormen van fraude** op basis van de opsporingsonderzoeken van de afgelopen 10 jaar, dan zijn deze zeer divers. Door fraude kunnen **voedselveiligheidsnormen en diergezondheids- en dierenwelzijnsnormen** worden geschaad. Zo heeft een groot deel van de fraudevormen die de NVWA-IOD heeft geconstateerd invloed op de **traceerbaarheid** van dieren en/of vlees **door de keten heen**. Traceerbaarheid is een belangrijke pijler in het systeem van voedselveiligheid, maar ook diergezondheid. Als de herkomst van dieren en/of vlees onduidelijk is, is het ook niet duidelijk of het uiteindelijke vlees(product) een gevaar voor de voedselveiligheid is.

Met name rond het witwassen van illegaal vlees ontstaan risico's dat ongeschikt vlees in de voedselketen terecht komt. Hierbij wordt illegaal, niet voor humane consumptie geschikt(e) vlees(producten), schijnbaar geschikt gemaakt voor humane consumptie en in de handel gebracht. Het gaat dan onder andere om vlees afkomstig van illegale slacht en dierlijke bijproducten die niet voor humane consumptie geschikt zijn.

De fraudesignalen en opsporingsonderzoeken uit deze analyse richtten zich op **diverse schakels in de keten**, van veehouderijbedrijven tot slachthuizen en de (vlees)verwerkende industrie inclusief handel, import en export. Uit de opsporingsonderzoeken volgt dat verdachten en daders naast een **financieel oogmerk** soms ook een **afwijkend normbesef** hebben over belangen als voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn. Waar sommige van hen deze belangen niet op waarde schatten, zijn anderen oprecht van mening dat hun wederrechtelijk handelen voorgaande belangen niet schaden of dat ze zelfs in het belang van deze waarden handelen.

Een andere bevinding is dat **dienstverlenende schakels** als koel- en vrieshuizen en praktiserend dierenartsen vanwege hun positie in de keten een cruciale rol hebben in het voorkomen of juist (al dan niet bewust) faciliteren van fraude. Een complicerende factor hierin is dat men commerciële belangen en maatschappelijke belangen op een verantwoorde manier moet afwegen.

Inleiding

Dit frauderapport geeft inzicht in fraude en andere illegale activiteiten¹ in de roodvleesketen. Het beschrijft welke vormen van fraude in de keten plaatsvinden. Fraude in de roodvleesketen kan risico's opleveren voor onder meer de voedselveiligheid, de diergezondheid en het dierenwelzijn. Ook ondermijnt fraude (het vertrouwen in) het systeem dat is opgezet om voor deze publieke belangen 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 wordt/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 door 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 het versterken van de concurrentiepositie, klantenbinding en/of andere voor betrokkenen wenselijke zaken.

De roodvleesketen

In dit frauderapport wordt met 'roodvlees' het vlees afkomstig van runderen (inclusief buffel en bizon), kalveren, varkens, schapen, geiten en paarden bedoeld. Het frauderapport focust op de gehele keten van roodvlees, beginnend bij het levende dier en eindigend bij het vlees(product) dat kan worden verhandeld aan de consument.

Vlees(product): hiermee worden in dit frauderapport zowel vers vlees, vleesbereidingen als vleesproducten bedoeld.

De gehele roodvleesketen is (per dier) opgebouwd uit verschillende ketenschakels. Een globale opbouw van de keten is weergegeven in Figuur 1. Deze schakels zijn echter niet altijd opeenvolgend en in sommige gevallen worden schakels gecombineerd binnen één bedrijf. Alleen al binnen Nederland zijn er duizenden bedrijven actief binnen de vleessector. Hierbij kan worden gedacht aan fokkerijen voor vleeskalveren, varkensmesterijen, transporteurs, slachterijen, handelaren en vleesverwerkingsbedrijven. Voor een volledige beschrijving van de roodvleesketen(s) zie de publicatie 'NVWA-ketens' (1). Daarnaast zijn andere sectoren, zoals de

¹ met andere illegale activiteiten wordt in dit rapport bedoeld 'handelen in strijd met de door de overheid opgestelde wetten, regels of voorschriften' waarbij geen sprake hoeft te zijn van opzettelijk handelen, een vorm van bedrog en/of (economisch) voordeel, maar waarbij wel een zekere ernst of impact van de feiten voorzien wordt die IOD-optreden rechtvaardigt.

diervoedersector ook betrokken bij de roodvleesketen. Over de diervoederketen is eerder een fraudebeeld opgesteld (2).



Figuur 1 Globaal schema roodvleesketen

Doel frauderapport

De NVWA-IOD hecht waarde aan transparantie en deelt in dit document haar kennis en inzichten over fraude in de roodvleesketen met de samenleving. Het geeft een uitgebreid overzicht van de fraudevormen die de afgelopen jaren door de hele keten zijn geconstateerd. Met als doel om bij te dragen aan de aanpak van fraude door fraude-inzichten te delen met het bedrijfsleven, beleid, toezicht en opsporing.

Eenzijds door onder bedrijven kennis over fraude te vergroten zodat zij fraude(risico's) beter inzichtelijk hebben en zo een bijdrage kunnen leveren om fraude tegen te gaan. Bijvoorbeeld door maatregelen te nemen en/of fraude bij de NVWA te melden. De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen van fraude ligt bij de sector zelf wat een zekere mate van fraudebewustzijn vraagt. Anderzijds dient het frauderapport als startpunt voor de NVWA(-IOD) om de aanpak van fraude in de roodvleesketen gezamenlijk met toezicht en handhaving verder te 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

Deze analyse van de roodvleesketen is het resultaat van een kwalitatief onderzoek naar fraude en andere illegale activiteiten in de roodvleesketen. Het heeft een beschrijvend en verklarend karakter en is voor een belangrijk deel gebaseerd op inzichten uit intelligenceproducten en de fraudesignalen en opsporingsonderzoeken van de NVWA-IOD. Opsporingsonderzoeken vinden in opdracht van het Openbaar Ministerie plaats en mogen pas starten bij goed onderbouwde en ernstige verdenkingen. Gegeven de omvang en complexiteit van deze gevallen kan de vervolging meerdere jaren in beslag nemen. De informatie in dit frauderapport komt uit opsporingsonderzoeken die zijn ingeleverd bij het Functioneel Parket. Het betreft informatie waar (uitgebreid) nader onderzoek naar is gedaan, maar die nog niet in alle gevallen is beoordeeld 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.

Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van verschillende vormen van fraude en andere illegale activiteiten in de roodvleesketen die de NVWA-IOD via fraudesignalen en in onderzoeken constateert. Ook worden de gevolgen die deze activiteiten hebben voor de keten belicht. Het tweede hoofdstuk gaat in op een aantal bevindingen die volgen uit de opsporingsonderzoeken. Het document wordt op verschillende plaatsen verrijkt met informatie uit opsporingsonderzoeken. Hierbij kan hetzelfde opsporingsonderzoek op verschillende plaatsen terugkomen in het document, omdat verschillende thema's een zekere overlap hebben.

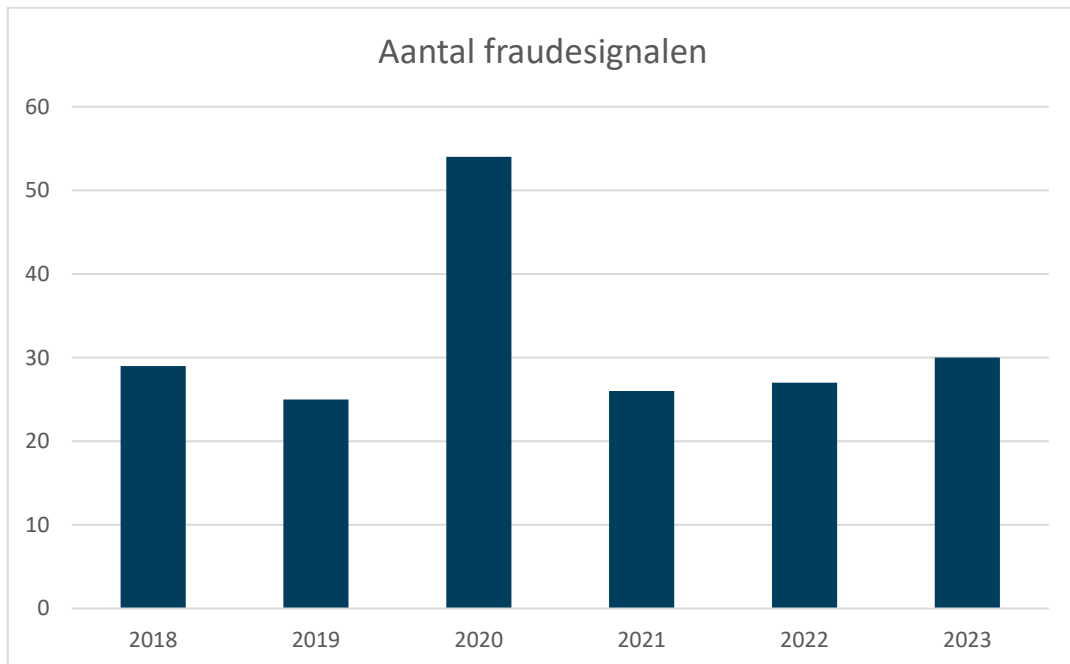
1 Fraude en andere illegale praktijken in de keten

- In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in het aantal fraudesignalen dat geregistreerd is en het aantal uitgevoerde strafrechtelijke opsporingsonderzoeken door de NVWA-IOD. Een en ander wordt gerubriceerd naar fraudevormen in verschillende productiestadia.
- In relatie tot levende dieren in de roodvleessector wordt op verschillende manieren gefraudeerd. De NVWA-IOD heeft fraudesignalen geregistreerd en onderzoeken gedaan op het houden van dieren (§1.1.1), de handel en het vervoer van dieren (§1.1.2) en het slachtproces omtrent dieren uit de roodvleessector (§1.1.3).
- Fraude in relatie tot de verwerking en handel in roodvlees(producten) vindt plaats om illegaal vlees wit te wassen (§1.2.1) en om legaal vlees op te waarderen (§1.2.2). Vrijwel al deze fraude vindt plaats door het omkatten van vlees: het geven van een andere kwalificatie of identiteit aan vlees dan dat het in werkelijkheid heeft.

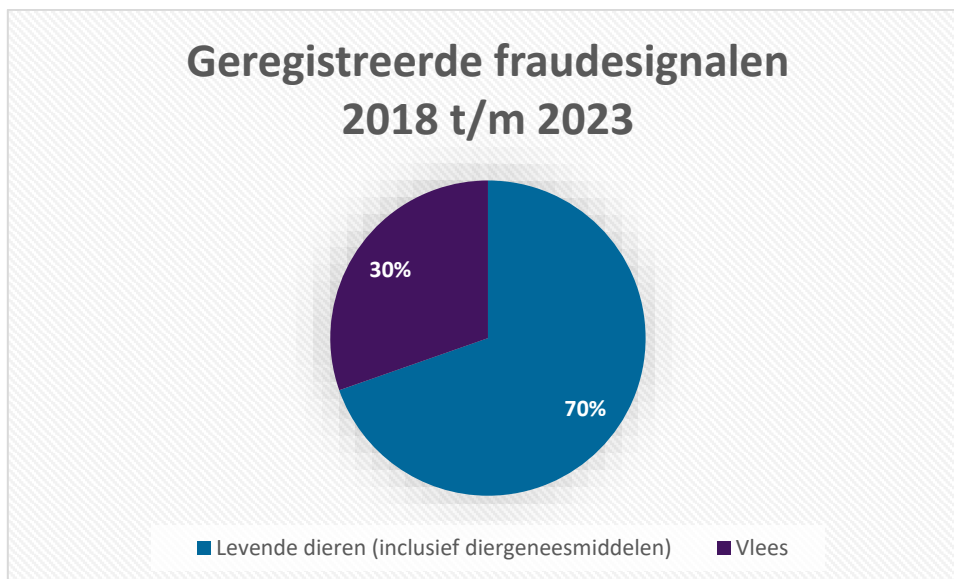
Op basis van intelligenceproducten, opsporingsonderzoeken en fraudesignalen heeft de NVWA-IOD zicht op en vermoedens van diverse vormen van fraude in de roodvleesketen. In dit hoofdstuk worden de verschillende vormen van fraude die in de fraudesignalen en onderzoeken terugkomen nader toegelicht.

De afgelopen jaren zijn signalen geregistreerd over fraude door de gehele keten heen. De NVWA-IOD ontvangt informatie over fraude onder andere van bedrijven, burgers, ngo's en buitenlandse (opsporings)diensten. Daarnaast genereren inspecteurs, rechercheurs en analisten van de NVWA ook informatie op basis van eigen onderzoek, waaronder van het Team Criminele Inlichtingen van de NVWA-IOD. Alle meldingen die de NVWA-IOD ontvangt, worden geregistreerd. Wanneer een melding bestaat uit informatie over een strafbaar feit en één of meer betrokken personen/bedrijven hiermee in verband gebracht kunnen worden, dan wordt gesproken over een *fraudesignaal*. In de periode 2018 tot en met 2023 registreerde de NVWA-IOD ongeveer 200 *fraudesignalen* van fraude in relatie tot de roodvleesketen². Figuur 2 geeft een globale indicatie van het aantal fraudesignalen per jaar in de roodvleesketen weer. In Figuur 3 worden de fraudesignalen onderverdeeld in fraude omtrent levende dieren en fraude met vlees(producten).

² De NVWA-IOD registreert signalen op domeinen en niet op ketenniveau. Aantallen kunnen daarom ogenschijnlijk afwijken van andere gepubliceerde aantallen. Ook kan een fraudesignaal hierdoor niet altijd uitgesplitst worden naar specifiek de roodvleesketen of bijvoorbeeld de pluimveesector, omdat de omschrijving in het fraudesignaal nog algemeen is ('vlees') of omdat bijvoorbeeld het uiteindelijke gebruik (het doeldier) in geval van diergeneesmiddelen niet altijd bekend is. Voor deze analyse zijn alleen de signalen en opsporingsonderzoeken waarin dit wel duidelijk is, meegenomen. Mogelijk geeft dit dus geen volledig overzicht.



Figuur 2 Overzicht aantal geregistreerde fraudesignalen per jaar in de roodvleesketen.



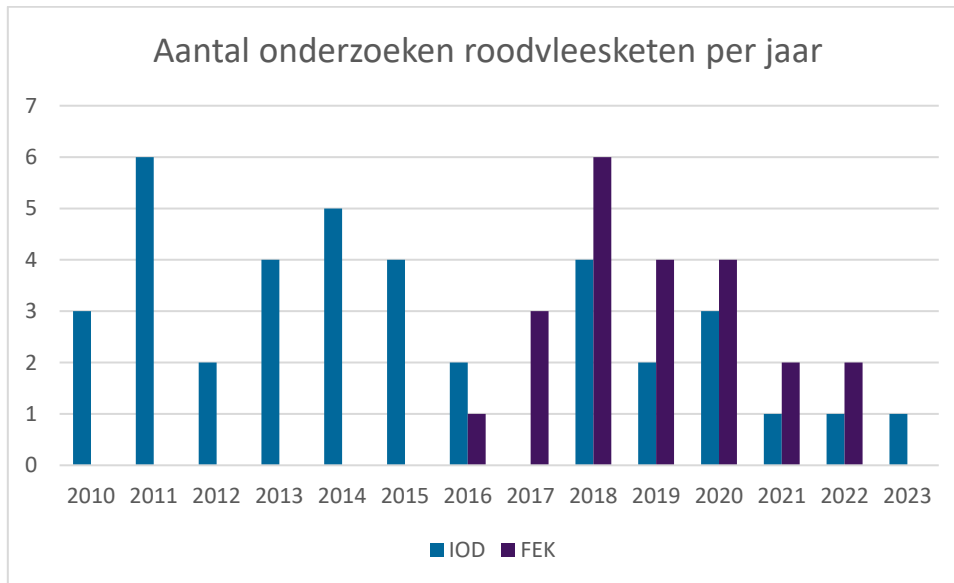
Figuur 3 Verdeling van de geregistreerde fraudesignalen (2018 t/m 2023) naar fraude omtrent levende dieren en fraude met vlees(producten).

In de periode 2010 tot en met 2023 zijn door de NVWA-IOD 38 opsporingsonderzoeken uitgevoerd naar fraude en andere illegale activiteiten in de roodvleesketen³. Daarnaast leverde de NVWA-IOD in de periode 2016 tot en met 2023 een bijdrage met het Fraude Expertise Knooppunt (FEK) aan 22 onderzoeken⁴. Dit zijn onderzoeken die door buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) van Inspectie worden uitgevoerd, maar waarbij de NVWA-IOD

³ Het gaat om opsporingsonderzoeken van de NVWA-IOD die in de periode 2010 t/m 2023 zijn gestart én waarvan het dossier is ingeleverd bij de Officier van Justitie. Omdat de opsporingsonderzoeken van de NVWA-IOD vaak meerdere jaren in beslag nemen, is voor een lange periode van 2010 tot en met 2023 gekozen.

⁴ Het gaat om FEK-onderzoeken die in de periode 2016 t/m 2023 zijn gestart én waarvan het proces-verbaal is ingeleverd.

enige mate van ondersteuning biedt op basis van specifieke bevoegdheden of expertise, bijvoorbeeld in de vorm van financiële expertise bij een ontnemingstraject. Zie Figuur 4 voor een overzicht van het aantal onderzoeken per jaar.



Figuur 4 Aantal afgeronde opsporingsonderzoeken roodvlees (onderzoeken worden geteld in het jaar waarin ze zijn gestart).

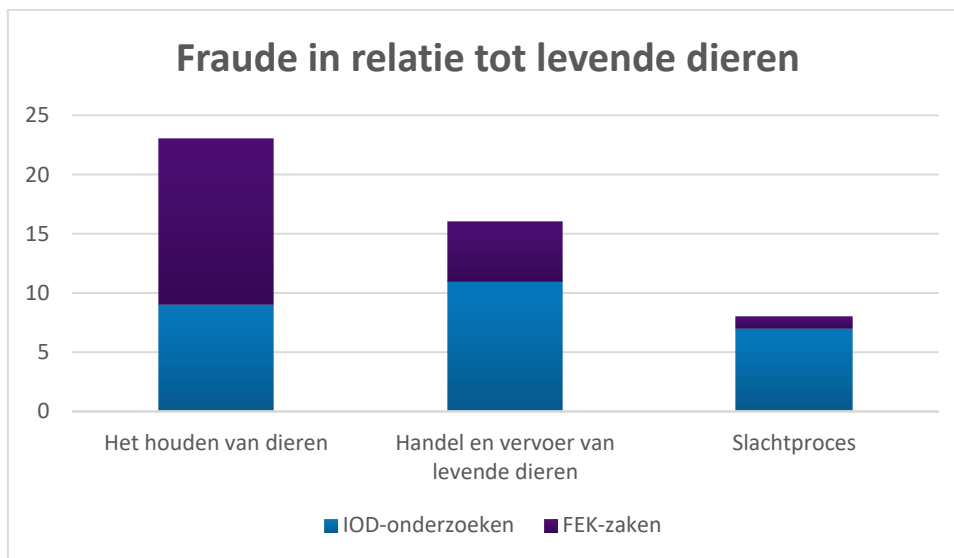
De aantallen fraudesignalen en opsporingsonderzoeken geven geen volledig beeld van fraude in de roodvleesketen. Dit komt omdat fraude buiten het zicht van de overheid gehouden wordt en omdat de cijfers sterk beïnvloed worden door de focus en handhavingsprioriteiten van de NVWA(-IOD). Over de werkelijke omvang van fraude in de keten kunnen daarom geen uitspraken worden gedaan.

De fraudesignalen en onderzoeken richten zich op diverse schakels in de keten, van veehouderijbedrijven tot slachthuizen en de (vlees)verwerkende industrie inclusief handel, import en export. Daaromheen kunnen ook partijen als transporteurs en dierenartsen betrokken zijn bij fraude.

In de komende paragrafen worden de verschillende geconstateerde vormen van fraude in de verschillende stadia van het productieproces uiteen gezet. Vormen van fraude in de roodvleesketen kunnen negatieve gevolgen hebben voor de voedselveiligheid, het dierenwelzijn en de diergezondheid. Bovendien hebben sommige vormen van fraude in potentie ook een negatieve impact op het consumentenvertrouwen en op (gezonde) concurrentieposities tussen bedrijven in de sector.

1.1 Fraude in relatie tot levende dieren

Aan het houden van dieren, maar ook aan het vervoeren van dieren en het slachtproces worden eisen gesteld om de gezondheid van dieren en het dierenwelzijn te waarborgen. Frauduleuze praktijken waarbij de diergezondheid of het dierenwelzijn van levende dieren mogelijk wordt geschaad, vindt grofweg plaats om kosten te besparen, de economische waarde van dieren (of het vlees) te verhogen of de marktpositie te behouden. In de komende subparagrafen worden de frauduleuze praktijken die plaats kunnen vinden aan het begin van de keten beschreven, onderverdeeld in het houden van dieren (§1.1.1), handel en vervoer van levende dieren (§1.1.2) en het slachtproces (§1.1.3). Zie Figuur 5 voor een overzicht van het aantal onderzoeken dat gedaan is op deze gebieden.



Figuur 5 Overzicht aantal IOD-onderzoeken (2010-2023) en FEK-zaken (2016-2023) i.r.t. levende dieren.

1.1.1 Het houden van dieren

Veehouders zijn verantwoordelijk voor de gezondheid en het welzijn van dieren op veehouderijbedrijven. Ze spelen (samen met dierenartsen) een belangrijke rol om verspreiding van besmettelijke dierziekten tegen te gaan. Zo moeten veehouders zich houden aan regels voor de identificatie en registratie (I&R) van dieren, waaronder runderen, varkens, schapen geiten en paardachtigen⁵. Dieren worden in een centrale database geregistreerd en gebeurtenissen als geboorte, sterfte of verplaatsing worden hierin gemeld. Deze regels zijn bedoeld om levende dieren snel te kunnen herkennen en traceren. Bij een eventuele dierziekte uitbraak kan dan snel actie worden ondernomen om verdere verspreiding te voorkomen.

In het kader van het dierenwelzijn en de diergezondheid dienen veehouders en dierenartsen zich ook te houden aan de diergeneesmiddelenregelgeving. Diergeneesmiddelen zijn een belangrijk instrument om de gezondheid en het welzijn van dieren te bevorderen door dierziekten te voorkomen en te bestrijden. Bij onzorgvuldig (en grootschalig) gebruik kunnen echter ook risico's ontstaan voor mens, dier en milieu. Zo kunnen door onzorgvuldig gebruik te hoge concentraties van diergeneesmiddelenresiduen in vlees(producten) worden aangetroffen die een voedselveiligheidsrisico kunnen opleveren. Er gelden ook strikte regels en voorwaarden voor het gebruik van antibiotica om het ontstaan van resistente bacteriën tegen te gaan.

⁵ Dit geldt ook voor honden en voor het hobbymatig houden van deze dieren. Daarnaast geldt de registratieplicht voor het bedrijfsmatig houden van pluimvee en broedeieren: [Identificatie en registratie dieren \(rvo.nl\)](https://www.rvo.nl/nl/identificatie-en-registratie-dieren)

1.1.1.1 Dierregistratie

De NVWA-IOD heeft de afgelopen jaren meerdere fraudesignalen geregistreerd van onjuiste meldingen of vervalste administratie in de verplichte dierregistratie. In werkelijkheid worden meer dieren gehouden dan uit de systemen blijkt. Het gaat om de volgende verschijningsvormen:

- Het overschrijden van de productierechten⁶: veehouders houden meer varkens dan de op het bedrijf berustende productierechten. Dit levert de veehouder een hogere productie van vlees op, terwijl ze besparen op de kosten voor de aanschaf of het leasen van de rechten.
- Het overschrijden van de fosfaatrechten: meer fosfaat produceren dan de op het bedrijf berustende fosfaatrecht. Veehouders mogen alleen melkvee houden als ze voldoende fosfaatrechten hebben. Door het doen van onjuiste meldingen in het I&R systeem wordt getracht het aantal dieren op papier lager te houden dan in werkelijkheid. Zo heeft het Openbaar Ministerie (OM) een nieuwsbericht doen uitgaan dat het OM aan circa 100 rundveehouders boetes heeft opgelegd vanwege strafbare feiten met de registratie van dieren, waardoor het leek of er minder melkkoeien waren (3).
- Het onterecht aanvragen van graasdierpremie: voor schapen en vrouwelijke runderen die niet grazen op landbouwgrond⁷ kan subsidie worden verkregen. In een opsporingsonderzoek van de NVWA-IOD komt naar voren dat een schapenhouder vermoedelijk in het I&R-systeem schapen niet tijdig heeft dood gemeld. Zo werden in het I&R-systeem de schapen 'in leven gehouden' en kon voor meer schapen graasdierpremie worden aangevraagd dan het werkelijke aantal schapen dat hij gehouden heeft.

Het stelsel van productie- en fosfaatrechten is bedoeld om de productie van mest te reguleren. Jaarlijks wordt in Nederland gemiddeld 75 miljard kilo mest geproduceerd die op een goede manier moet worden toegepast, verwerkt of geëxporteerd om de schadelijke gevolgen van te veel mest te beperken (4). Vermesting is een van de grootste bedreigingen voor de Nederlandse natuur en biodiversiteit. Door fraude staat de bescherming van deze kwetsbare waarden onder druk (5).

1.1.1.2 Diergeneesmiddelen

Fraude met diergeneesmiddelen kan risico's opleveren voor mens, dier en milieu. Voor fraude en illegale activiteiten met antibiotica geldt dat deze het terugdringen van antibioticaresistentie kunnen hinderen. De NVWA-IOD ontvangt verschillende fraudesignalen over fraude met diergeneesmiddelen. Van deze fraudesignalen is lang niet altijd het uiteindelijke gebruik (het doeldier) bekend en of deze dus specifiek betrekking hebben op de roodvleesketen. In zijn algemeenheid constateert de NVWA-IOD de volgende verschijningsvormen:

- Het (onrechtmatig) in bezit hebben van diergeneesmiddelen
- Fraude met de handel in diergeneesmiddelen
- Fraude met het gebruik van diergeneesmiddelen

Op grond van Europees recht⁸ is een scheiding gemaakt tussen diergeneesmiddelen die vrij verhandelbaar zijn en diergeneesmiddelen die uitsluitend in het verkeer mogen komen middels een diergeneeskundig voorschrift. De Nederlandse wetgever heeft de laatste categorie verder onderverdeeld in een drietal categorieën: (1) middelen die verstrekt mogen worden op diergeneeskundig voorschrift of door leveranciers met een vergunning (URA); (2) middelen die enkel op diergeneeskundig voorschrift verstrekt mogen worden (UDA); en (3) middelen die uitsluitend door dierenartsen toegepast mogen worden (UDD). Deze drie gradaties worden

⁶ Het overgrote deel van de strafrechtelijke onderzoeken naar de overschrijding van productierechten wordt door boa's (buitengewoon opsporingsambtenaren) van de NVWA uitgevoerd.

⁷ Oftewel; schapen en vrouwelijke runderen die grazen op 'niet-subsidiabele grond'.

⁸ Verordening (EU) 2019/6 van het Europees Parlement en de Raad

toegepast op basis van de risico's voor de volksgezondheid, het dier en het milieu die het betreffende middel met zich meebrengt. Bij een risicovoller middel wordt de bevoegdheid tot verstrekking ook meer rigide (6).

In het belang van diergezondheid en dierenwelzijn moeten diergeneesmiddelen zorgvuldig worden toegepast door de daartoe bevoegde personen. De NVWA-IOD wordt echter regelmatig geconfronteerd met casussen waarin niet-bevoegde partijen diergeneesmiddelen bezitten of verhandelen. In sommige gevallen is daarbij wel duidelijk dat deze bedoeld zijn voor gebruik in de roodvleesketen. Zo bleek uit een IOD-onderzoek in 2019 dat een tussenhandelaar mogelijk paardenontwormingsmiddelen (URA-diergeneesmiddelen) leverde aan anderen terwijl deze daartoe niet bevoegd was. Een dierenarts c.q. aanbieder van diergeneesmiddelen schoot in casu bovendien te kort door de betreffende tussenhandelaar te voorzien van diergeneesmiddelen. Zowel de leverende dierenarts als de tussenhandelaar beschikten niet over de benodigde handelsvergunningen.

Casus: Fraude met bezit en gebruik antibiotica

Het onderzoek werd gestart naar aanleiding van een verstrekking van Team Criminele Inlichtingen. Uit het onderzoek volgt dat een verdachte veehandelaar vermoedelijk preventief antibiotica laat toedienen zonder klinische diagnose van de dierenarts. De veehandelaar ontwikkelde een protocol voor de verzorging van zijn kalveren bij opstartbedrijven en mogelijk afmestbedrijven dat antibioticagebruik aanmoedigt. Het protocol wijst niet op de verplichting van klinische diagnose door een dierenarts.

In het onderzoek kwam naar voren dat twee veehouders antibiotica als koppelbehandeling toedienden zonder voorafgaande klinische diagnose van de dierenarts. De veehouders houden kalveren op opstartlocaties voor de veehandelaar. In het protocol werd onder andere beschreven welke medicatie de veehouders moesten 'bestellen' bij de dierenarts. De antibiotica werden (per post) bij de bedrijven geleverd door de dierenartspraktijk met wie ze een één-op-één relatie hadden.

Ook werd het tweede keus antibioticum Flumequine bij de verdachte veehandelaar zelf aangetroffen, terwijl dit middel niet was geregistreerd in de administratie van de veehouder en dierenarts.

In eerste aanleg zijn geldboetes opgelegd aan het bedrijf van de veehandelaar (€500,-) en de veehandelaar zelf (€500,-) voor het voorhanden hebben van tweede keus antibiotica terwijl dit niet was toegestaan. De twee veehouders zijn in eerste aanleg veroordeeld tot het betalen van geldboetes van €1.500,- voor het (meermalen) toepassen van antibiotica zonder voorafgaande klinische inspectie en diagnose door de dierenarts (30) (29) (28) (27) (31).

1.1.1.3 Dierenwelzijn

In 2022 is een drietal FEK-zaken afgerond waarin sprake was van varkens die door verstikking in de stallen om het leven zijn gekomen. Er is een gebrek aan zuurstof en/of schadelijke gasconcentraties ontstaan door vermoedelijk niet adequaat werkende ventilatie- en alarmsystemen in stallen dan wel een niet adequate opvolging van de systemen. Hierdoor hebben de varkens niet de nodige zorg gekregen met als gevolg dat de gezondheid en het welzijn van de dieren is benadeeld. Voor de veehouder geeft dit soort incidenten behoorlijke

financiële schade⁹. Hoewel het strafbare feiten betreft, is het in deze casussen moeilijk om opzet aan te tonen. Zonder opzettelijk handelen is er geen sprake van fraude.

1.1.2 *Handel en vervoer van levende dieren*

Bij activiteiten rondom de handel, import en export (zoals (voor)verzamelen, vervoer, keuren, registratie) van levende dieren en levende dierlijke producten¹⁰ gelden regels en voorschriften voor onder andere diergezondheid, traceerbaarheid en dierenwelzijn. De NVWA-IOD ziet verschillende frauduleuze en illegale activiteiten die betrekking hebben op handel en vervoer van levende dieren. Deze illegale activiteiten vormen risico's voor de diergezondheid, dierenwelzijn en de voedselveiligheid (traceerbaarheid) van vlees.

1.1.2.1 (Voor)verzamelen

Voor het vervoeren en verzamelen van levend vee gelden voorschriften om verspreiding van dierziekten te voorkomen. Zo mag levend vee¹¹ afkomstig van verschillende locaties in principe niet worden verzameld, tenzij aan de verplichtingen uit de regelgeving wordt voldaan. Dieren mogen bijvoorbeeld wel (onder voorwaarden) samen worden gebracht voor transport, op een slachthuis of op een erkend verzamelcentrum. Wanneer dieren worden voorverzameld op bijvoorbeeld een veehouderijbedrijf in plaats van een erkend verzamelcentrum of wanneer niet wordt voldaan aan de regelgeving rondom de aan- of afvoer bij een erkend verzamelcentrum, is sprake van illegaal (voor)verzamelen.

Casus: illegale afvoer van kalveren vanaf een verzamelcentrum

In een IOD-onderzoek uit 2015 was sprake van het afvoeren van runderen jonger dan twaalf maanden van een erkend verzamelcentrum naar een veebedrijf. De runderen moeten volgens de voorschriften vanaf een erkend verzamelcentrum rechtstreeks worden afgevoerd naar een mesterij, een slachthuis of naar het buitenland. Daarnaast werd de aan- en afvoer van verschillende runderen niet tijdig gemeld in het I&R systeem (zie ook §1.1.1).

De regels met betrekking tot monitoring en de bepalingen ten aanzien van de aan- en afvoer van dieren hebben tot doel om ziektes te weren of de verspreiding van ziekteverwekkers te voorkomen. De verdachte bracht aan de leveranciers minder kosten in rekening dan concurrerende ondernemingen en bediende zo een illegale afzetmarkt en hield deze in stand.

Dit heeft geleid tot een strafzaak waarin het bedrijf van verdachte en verdachte zelf zijn veroordeeld tot (deels voorwaardelijke) geldboetes: Het bedrijf van verdachte is veroordeeld tot een geldboete van €50.000,- waarvan €25.000,- voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaar. De verdachte is veroordeeld tot een geldboete van €10.000,-. De rechter oordeelde dat de verdachte door het niet zorgvuldig naleven van de regels met betrekking tot de identificatie en registratie van dieren en bepalingen ten aanzien van de aan- en afvoer van dieren, de volksgezondheid en de diergezondheid in potentie op ernstige wijze in gevaar gebracht heeft (25) (32).

1.1.2.2 Vervoer van levende dieren

Naast voorschriften om verspreiding van dierziekten te voorkomen, zijn er regels om het dierenwelzijn tijdens het transport te waarborgen. Dieren moeten geschikt zijn voor het

⁹ Ter indicatie: in één FEK zaak zou het om een schadepost van ongeveer €150.000,- gaan. In de drie FEK zaken is door het Openbaar Ministerie besloten om de verdachten niet te vervolgen.

¹⁰ Sperma, embryo's

¹¹ Het gaat om 'evenhoevigen': varkens, runderen, schapen, geiten of herten

transport, wat onder andere betekent dat gewonde, zwakke of zieke dieren niet mogen worden vervoerd.

De NVWA-IOD heeft de afgelopen jaren fraudesignalen geregistreerd die gerelateerd zijn aan het vervoeren van niet-transportwaardig en/of niet-slachtwaardig vee, veelal naar of vanaf verzamelcentra (Export Verzamel Plaatsen (EVP)). In de fraudesignalen komen verschillende soorten welzijnsproblemen aan de orde zoals het transporteren van zieke of kreupel dieren naar slachthuizen. Ook heeft de NVWA-IOD enkele fraudesignalen over welzijnsproblemen bij dieren door de slechte omstandigheden op Export Verzamel Plaatsen geregistreerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om slechte ligplaatsen voor de dieren of koeien die te lang niet worden gemolken.

Daarnaast heeft de NVWA-IOD enkele fraudesignalen geregistreerd waarin met de maximale transporttijd van dieren wordt gefraudeerd. In een FEK-zaak uit 2019 werd vermoedelijk door een verdachte veehandelaar de transporttijd op documenten aangepast om te kunnen voldoen aan de criteria van het Beter Leven keurmerk. Bij het vervoeren van runderen tussen lidstaten wordt bij elk transport een gezondheidscertificaat opgemaakt. Wanneer op het afgegeven certificaat de (door de veterinaire) geschatte reisduur meer dan tien uur was – waardoor niet werd voldaan aan de criteria van het Beter Leven 2-sterren keurmerk – maakte de verdachte veehandelaar een aangepaste kopie op via (het systeem) TRACES zodat de reistijd onder deze maximale reistijd kwam. Zo konden de runderen worden geleverd aan veehouders die mee doen aan dit keurmerk. Wanneer de veehouders werden gecontroleerd op de naleving van de criteria van het Beter Leven keurmerk konden de aangepaste kopieën worden getoond.

1.1.2.3 Handel van levende dieren

Door het niet registreren van de aanvoer (en afvoer) van dieren in het I&R-systeem, kunnen dierstromen buiten het toezicht worden verhandeld. In een FEK-zaak uit 2017 werden op die manier niet-biologische biggen aan een biologisch vleesvarkensbedrijf geleverd. Daarbij werden ook de dierregistratie en facturen valselijk opgemaakt. De vleesvarkens werden afgezet aan afnemers binnen de biologische keten.

1.1.2.4 Internationale handel

Voor de import en export van levende dieren en levende dierlijke producten¹² gelden wettelijke eisen (regels voor diergezondheid, traceerbaarheid, dierenwelzijn). Zo moeten levende dieren of levende dierlijke producten voor de export vergezeld zijn van een gezondheidscertificaat indien de regelgeving dat vereist. Dit certificaat wordt afgegeven door een dierenarts van de NVWA, nadat uit onderzoek is gebleken dat de betreffende dieren en levende dierlijke producten voldoen aan de veterinaire regelgeving (7).

De NVWA-IOD heeft fraudesignalen geregistreerd over illegale export van onder andere runderen en geiten met behulp van vervalste gezondheidscertificaten of exportcertificaten. Daarnaast zijn fraudesignalen geregistreerd over de internationale handel van sperma die niet gewonnen was in een in de EU erkend spermawincentrum.

Met name in 2016 en 2017 heeft de NVWA-IOD fraudesignalen omtrent het verhandelen van paarden met vervalste paardenpaspoorten geregistreerd. Ook heeft de NVWA-IOD enkele opsporingsonderzoeken naar deze fraudevorm uitgevoerd. In 2022 registreerde de NVWA-IOD wederom meerdere fraudesignalen met betrekking tot frauduleuze praktijken rondom de paardenhandel inclusief mogelijke fraude met handel in paardensperma.

Het frauderen met paardenpaspoorten, maar ook gezondheidscertificaten of andere documentatie, vindt plaats om paarden te kunnen verhandelen ten behoeve van de export of de slacht. Het paardenpaspoort is een verplicht document waarin de identificatiegegevens van het dier staan en deze worden uitgegeven door een erkende paardenpaspoort uitgevende instantie

¹² Sperma, embryo's

(PPI). In het paardenpaspoort moet tevens vermeld staan of en welke medische behandelingen het dier heeft gehad. Die gegevens zijn nodig om te kunnen bepalen of een paard mag worden geslacht voor humane consumptie. Bij fraude kunnen paarden die niet bestemd zijn voor humane consumptie toch in het voedselcircuit terecht komen (zie §1.2.1). Ook kunnen door fraude paarden binnen Europa worden verhandeld buiten het zicht van de NVWA.

Tijdens een internationale operatie¹³ in 2020 is de documentencontrole van meer dan 157.000 paarden afkomstig uit 8 verschillende landen en de controle op ongeveer 117 ton paardenvlees uitgevoerd. Uit de inspecties bij slachthuizen in verschillende landen kwam naar voren dat ongeveer 20% van de buitenlandse paardenpaspoorten tekenen van vervalsing vertoonden (8).

Casus: Vervalste paardenpaspoorten

In een opsporingsonderzoek van de NVWA-IOD werd een handelaar ervan verdacht paardenpaspoorten en laboratoriumrapporten te vervalsen. Vermoedelijk werden vaccinatiegegevens in de paardenpaspoorten vervalst door in het paardenpaspoort op te nemen dat de paarden op een bepaalde datum met een bepaald vaccin door een bepaalde dierenartspraktijk waren gevaccineerd. Hiervoor gebruikte de verdachte onder andere zelf gemaakte vaccinstickers en een stempel met naam en adres van een dierenartspraktijk. In werkelijkheid hebben deze vaccinaties niet plaatsgevonden.

Ook zijn vermoedelijk meerdere laboratoriumrapporten valselijk opgemaakt. Er stonden op de laboratoriumrapporten ID-nummers van paarden vermeld die in werkelijkheid niet waren onderzocht door het betreffende laboratorium.

De vermoedelijk 275 valse of vervalste paardenpaspoorten en 60 laboratoriumrapporten werden aan een officiële dierenarts van de NVWA overlegd voor het verkrijgen van gewaarmerkte gezondheidscertificaten voor de export van paarden.

Het bedrijf van verdachte en verdachte zelf hebben een strafbeschikking opgelegd gekregen in de vorm van geldboetes.

1.1.3 Slachtproces

Voor het slachten van dieren is een erkenning van de NVWA nodig. Dieren die worden geslacht voor humane consumptie moeten vóór de slacht (ante-mortem) door een toezichthoudend dierenarts worden gekeurd op gezondheid en welzijn. Na de slacht (post-mortem) voeren de officiële assistenten van Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS) keuringswerkzaamheden uit. Bij afwijkende karkassen keurt vervolgens een toezichthoudend dierenarts of het karkas geschikt is voor humane consumptie.

De NVWA-IOD heeft de afgelopen jaren meerdere fraudesignalen over illegaal slachten geregistreerd. Illegale slacht kan plaatsvinden op het moment dat er geen toezicht van de NVWA aanwezig is op de slachthuizen, bijvoorbeeld op slachthuizen waar geen permanent toezicht is of buiten de reguliere openingstijden. Daarnaast kunnen dieren illegaal worden geslacht in een niet erkende inrichting ('illegaal slachthuis'). Door buiten het toezicht te handelen kunnen niet-slachtwaardige dieren voor humane consumptie worden geslacht.

Zo ontvangt de NVWA-IOD bijvoorbeeld fraudesignalen over de illegale slacht van schapen. In een IOD-onderzoek uit 2020 wordt een veehouder ervan verdacht particulieren de gelegenheid te bieden om de schapen die zij bij hem kopen ter plekke te slachten. Op de boerderij werd een

¹³ Het project (binnen OPSON IX) werd gelanceerd door Europol om nationale autoriteiten te ondersteunen in de strijd tegen de verkoop van illegaal paardenvlees. De actie werd geleid door België, Ierland en Nederland en kreeg ondersteuning van DG SANTE van de Europese commissie.

geïmproviseerde slachtplaats en resten van schapen en geiten aangetroffen. Er gelden regels voor het slachten van schapen buiten een erkend slachthuis. Zo moet het dier vooraf worden bedwelmd en worden gedood door een persoon die beschikt over een geldig getuigschrift van vakbekwaamheid (9). In 2023 heeft de NVWA-IOD een vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd naar een persoon die zich bezighield met het illegaal slachten van schapen zonder bedwelming en buiten een erkende inrichting. Inmiddels heeft de rechter de feiten bewezen verklaard, een taakstraf opgelegd en een geldboete van 30.000 euro (10).

Het komt echter ook voor dat er wel een veterinaire keuring wordt uitgevoerd, en het in zekere zin een legale slacht betreft, maar dat deze is gebaseerd op een valselijk opgemaakt VKI-formulier. In de EU is voor alle slachtdieren informatie over de voedselketen (de VKI) verplicht. Bij de VKI moet (onder andere) informatie worden aangeleverd omtrent de toegediende geneesmiddelen en andere behandelingen die de dieren binnen een relevante periode hebben ondergaan¹⁴. Deze informatie is nodig om te kunnen bepalen of de dieren geslacht mogen worden voor humane consumptie. Als toegediende diergeneesmiddelen niet zijn vermeld en/of niet voldaan is aan de wachttermijn, kunnen resten van het middel in het vlees achterblijven die schadelijk zijn voor de volksgezondheid.

Een andere vorm van illegaal slachten is fraude rondom noodslachtingen. Wanneer een gezond dier een ongeval heeft gehad en om welzijnsredenen niet levend naar het slachthuis kan worden vervoerd, mag het onder voorwaarden buiten een slachthuis worden gedood. Ook bij een noodslachting moet een ante-mortemkeuring van het dier worden verricht door een praktiserend dierenarts. De dierenarts beslist of aan de voorwaarden voor noodslachting is voldaan en of het dier gezond is en dus geschikt om te slachten voor humane consumptie. Bij fraude rondom noodslachtingen kan er bijvoorbeeld sprake zijn van een onterechte noodslachting. Zo is het voorgekomen dat op papier (op de 'Verklaring voor noodslachting'¹⁵ of VKI-formulier) wordt ingevuld dat er sprake is van een ongeval en dat het dier verder gezond was. In werkelijkheid is er vermoedelijk bij het dier al langere tijd sprake van onderliggend lijden en wordt dus niet voldaan aan de voorwaarden voor noodslachting.

¹⁴ Bij paarden moet in het kader van VKI worden nagegaan of er geen vermeldingen in het paardenpaspoort zijn gedaan waardoor het dier moet worden uitgesloten voor humane consumptie.

¹⁵ De 'Verklaring voor noodslachting' is per 1 januari 2021 vervangen door het nieuwe 'Certificaat in geval van een noodslachting buiten het slachthuis'.

Uiteindelijk is vlees dat via illegale slacht wordt geproduceerd niet geschikt voor humane consumptie, omdat er óf geen veterinaire keuring heeft plaatsgevonden, óf de keuring vond plaats op basis van bijvoorbeeld vals opgemaakte VKI-formulieren of paardenpaspoorten. Om dit vlees alsnog in de handel te kunnen brengen ten behoeve van humane consumptie zijn er signalen dat het vlees wordt "witgewassen" (zie §1.2.1).

Casus: Illegaal slachten en verhandelen van vlees volledig buiten toezicht

In een IOD opsporingsonderzoek uit 2018-2019 dat draaide om de illegale handel in verboden diergeneesmiddelen werd ook ontdekt dat de verdachte vader en zoon illegaal schapen slachtten in hun schuur en vlees illegaal verhandelden. Dat deze strafbare feiten het dierenwelzijn, de voedselveiligheid en de volksgezondheid in gevaar brengen, blijkt uit het vonnis van de rechtbank:

"De verdachte heeft zich schuldig gemaakt aan het exploiteren van een levensmiddelenbedrijf in vleesproducten dat niet door de bevoegde autoriteit was erkend. De verdachte handelde samen met zijn zoon in schapen- en rundvlees. Dieren werden daartoe door hen illegaal geslacht zonder hierbij gebruik te maken van fixatie- of bedwelmingsapparatuur. Het onder meer op die wijze verkregen vlees werd onder onhygiënische omstandigheden bewerkt, opgeslagen en in de handel gebracht. Voorts was de administratie van de herkomst van vleesproducten die de verdachte en zijn zoon tot hun beschikking hadden niet op orde.

Het ontbreken van een erkenning voor een dergelijk levensmiddelenbedrijf heeft tot gevolg dat het bevoegde gezag geen zicht heeft op het handelen aldaar en dat er geen controle is of wordt voldaan aan de geldende voorschriften, met alle gezondheidsrisico's voor consumenten van het desbetreffende vlees van dien.

Met het illegaal slachten is het vlees onttrokken aan de nodige keuringen, waardoor mogelijke ziektes dan wel andere onvolkomenheden, zoals onnodig dierenleed, onopgemerkt bleven. Tenslotte is het zeer bezwaarlijk als niet achterhaald kan worden waar vlees is gehanteerd, nu de traceerbaarheid van dierlijke producten essentieel is voor de voedselveiligheid. Met zijn handelen heeft de verdachte het belang van de voedselveiligheid opzettelijk en ernstig tekort gedaan (22)."

Tot slot is het toezien op de borging van dierenwelzijn bij slachthuizen een belangrijk aspect. De NVWA-IOD heeft de afgelopen jaren aangiftes ontvangen met betrekking tot mishandeling en welzijnsproblemen bij slachterijen. Er zijn tussen 2021 en 2023 een tweetal IOD-onderzoeken uitgevoerd naar vermoedelijke dierenmishandeling bij twee verschillende slachthuizen. Zowel de slachthuizen (de B.V.) als verschillende medewerkers werden verdacht van het onvoldoende waarborgen van het dierenwelzijn en/of dierenmishandeling. Eén zaak kwam aan het licht na undercoverbeelden, het onderzoek heeft uitgewezen dat er inderdaad sprake was van dierenmishandeling door de medewerkers van de slachterij. In het onderzoek komt naar voren dat er sprake was van een hoge slachtsnelheid en een stressvolle werkomgeving waarin zo snel mogelijk gewerkt moest worden. Het OM heeft een strafbeschikking van €15.000,- opgelegd aan het slachthuis¹⁶ (11). In het andere opsporingsonderzoek naar vermoedelijke mishandeling van schapen bij een slachthuis is eveneens een strafbeschikking opgelegd in de vorm van geldboetes.

¹⁶ Tegen de werknemers die de mishandelingen gepleegd hebben, is het OM van plan om strafbeschikkingen uit te vaardigen.

1.2 Fraude in relatie tot de verwerking en handel van vlees(producten)

Fraude in relatie tot de verwerking en handel van vleesproducten vindt grofweg plaats om de economische waarde van (legaal) vlees te verhogen of om illegaal, niet voor humane consumptie geschikte vlees(producten), schijnbaar geschikt te maken voor humane consumptie en in de handel te brengen. Om dit te bewerkstelligen wordt gebruik gemaakt van verschillende fraudetechnieken om het vlees een andere kwalificatie of identiteit te geven dan het werkelijk heeft; het omkatten van vlees(producten). Dit kan plaatsvinden op basis van administratieve fraude – op papier wordt bijvoorbeeld de bestemming, diersoort, productiewijze of oorsprong/herkomst van het vlees gewijzigd – of in combinatie met fysieke aanpassingen aan vlees(producten).

Definitie voedsel fraude

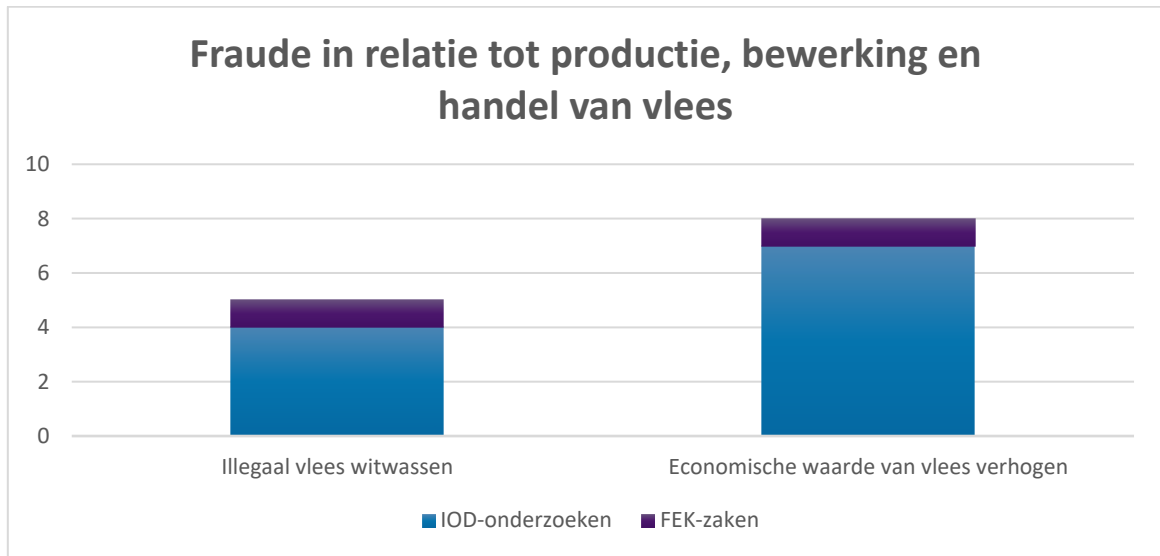
In haar proefschrift *Finding Food Fraud* (18) heeft dr. K.E. Gussow een nieuwe definitie voor voedsel fraude geïntroduceerd:

“Voedsel fraude is een bewuste en illegale handeling om economisch gewin te behalen die een negatieve impact heeft op voedselveiligheid en/of authenticiteit. Voedsel fraude vindt plaats wanneer illegaal voedsel bewust wordt witgewassen en in de voedselketen wordt gebracht of wanneer de waarde van voedsel op een frauduleuze manier wordt verhoogd ten behoeve van economisch gewin. Iedere persoon die opzettelijk is betrokken in illegale handelingen die een van deze uitkomsten veroorzaken, pleegt voedsel fraude. Actoren die voedsel fraude faciliteren vallen hier ook onder.”

Met andere woorden:

Voedsel fraude wordt gepleegd door iedere persoon die opzettelijk is betrokken in illegale handelingen om economisch gewin te behalen, dus het veroorzaken of faciliteren dat illegaal voedsel wordt witgewassen en in de voedselketen wordt gebracht of dat voedsel op een frauduleuze manier in (economische) waarde wordt verhoogd.

In de komende paragrafen worden frauduleuze praktijken die plaats kunnen vinden op het gebied van de verwerking en handel in vlees beschreven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in het witwassen van illegaal vlees (§1.2.1) en het economisch opwaarderen van legaal vlees (§1.2.2). Zie Figuur 6 voor een overzicht van het aantal gedraaide opsporingsonderzoeken in deze onderverdeling.



Figuur 6 Overzicht aantal gedraaide IOD-onderzoeken (2010-2023) en FEK-zaken (2016-2023) i.r.t. de verwerking en handel van vlees(producten).

1.2.1 *Illegaal vlees witwassen (food laundering)*

Illegaal vlees dat om verschillende redenen niet ten behoeve van de consument op de markt mag worden gebracht, kan door fraude toch in de voedselketen terecht komen. Het vlees wordt witgewassen om het legaal te laten lijken. Dit gebeurt bijvoorbeeld met:

- Vlees afkomstig van illegale slacht (waarbij niet de vereiste keuringen hebben plaatsgevonden of keuringen hebben plaatsgevonden op basis van vervalste gegevens)
- Dierlijke bijproducten die niet bestemd of ongeschikt zijn voor humane consumptie¹⁷ (hieronder valt ook bedorven vlees of karkassen die bij de keuring tijdens het slachten ongeschikt zijn verklaard voor humane consumptie)
- Vlees waaraan een direct fysiologisch, microbiologisch of chemisch risico kleeft
- Vlees waaraan (verboden) middelen zijn toegevoegd die niet, of niet in deze concentraties, in vlees ten behoeve van de consument mogen zitten.

De NVWA-IOD registreert met enige regelmaat fraudesignalen over het omkatten van vlees(producten) dat (die) ongeschikt of niet bestemd is (zijn) voor de humane consumptie. Toch hebben de afgelopen jaren slechts enkele onderzoeken geresulteerd in een ingeleverd proces-verbaal. De fraude die voor de NVWA-IOD zichtbaar is, vindt met name plaats op basis van administratieve fraude; door documenten als paardenpaspoorten of VKI-formulieren te vervalsen, kunnen dieren of partijen vlees toch voor humane consumptie worden goedgekeurd terwijl ze hiervoor niet geschikt waren. Het vervangen van de verpakking en/of etiket, vervalsen van begeleidende documenten bij partijen vlees of het volledig buiten toezicht slachten en verwerken (in niet-erkende inrichtingen) en vervolgens verhandelen van vlees zijn manieren om illegaal vlees wit te wassen.

¹⁷ Dierlijke bijproducten worden ingedeeld in drie categorieën op basis van de risico's die horen bij verschillende dierlijke bijproducten. Het zogenoemde categorie 1-materiaal heeft verhoudingsgewijs het hoogste risico, categorie 3-materiaal het laagste. Per categorie zijn er voorschriften over hoe het materiaal moet worden vernietigd of kan worden verwerkt of gebruikt. [De 3 categorieën dierlijke bijproducten | Dierlijke bijproducten | NVWA](#)

Casus: Verkoop vlees via Facebook

Via verschillende wegen kwamen meerdere meldingen en klachten binnen over de verkoop van vlees via een besloten groep op Facebook. Het vlees werd voor lage prijzen door een 'Boodschappenbank' via internet verkocht aan particulieren die onder het minimuminkomen leven maar net te veel verdienen voor de voedselbank.

Het vermoeden bestond dat vlees niet bestemd voor humane consumptie toch met dit doel werd verkocht. Het onderzoek uit 2016 van de NVWA-IOD richtte zich in eerste instantie daarom op het achterhalen van de herkomst van het vlees. De administratie van de leverancier van het vlees aan de 'Boodschappenbank' was dermate onvolledig dat het niet mogelijk was een link te leggen tussen het vlees en leverancier(s) eerder in de keten. Uit het onderzoek bleek dat de leverancier aan de 'Boodschappenbank' niet beschikte over de verplichte erkenning voor het bereiden en verwerken van vlees en vleesproducten. Het is uiteindelijk niet gelukt om de oorspronkelijke herkomst van het vlees te achterhalen.

Kort na de start van het onderzoek was het extreem warm in Nederland en omdat bleek dat het vlees ongekoeld werd vervoerd, is besloten direct in te grijpen om het gezondheidsrisico te beperken. Daarbij is ca. 1000 kg niet geëtiketteerd vlees in beslag genomen.

De rechtbank stelde: "Verdachte en zijn medeverdachten hebben gedurende enkele maanden grote hoeveelheden vlees te koop aangeboden, verkocht en afgeleverd die (potentieel) schadelijk waren voor het leven of de gezondheid. Dat schadelijke karakter hebben zij verzwegen. Verdachte en zijn medeverdachten hebben zich verwijtbaar onvoldoende bekommerd om de risico's van hun vlees voor de gezondheid of het leven van de gebruikers daarvan. (...) Door deze overtredingen heeft verdachte de volksgezondheid in gevaar gebracht. De rechtbank vindt dit ernstig en rekent dit verdachte zeer aan nu juist hij als beroepsslager alle gevaren behoort te kennen." (26) (23).

In eerste aanleg zijn geldboetes en taakstraffen opgelegd aan de verdachten. De zaak loopt nog in hoger beroep.

Uit de beschikbare onderzoeken en fraudesignalen blijkt dat fraude de traceerbaarheid van vlees(producten) frustreert. Dit kan een gevolg zijn van fraude of een bewuste handeling om de fraude te verhullen. De afgelopen jaren heeft de NVWA-IOD meerdere fraudesignalen geregistreerd over ontraceerbaar vlees. Als de herkomst van vlees onduidelijk is, is het ook niet duidelijk of het vlees(product) een gevaar voor de voedselveiligheid kan opleveren en wordt een eventuele terugroepactie lastig. Traceerbaarheid is een belangrijke pijler in het systeem van voedselveiligheid.

Casus: Omkatten van bedorven vlees en verhandelen voor humane consumptie

In een FEK-zaak uit 2018 bleek een vleesgroothandel en uitsnijderij bedorven vlees en vlees dat over de houdbaarheidsdatum is op voorraad te hebben en mogelijk te verhandelen, waaronder direct aan consumenten. Ook was de informatie op etiketten van het aanwezige vlees onvolledig.

Naar aanleiding van een EDP-audit bij het bedrijf naar de traceerbaarheid van levensmiddelen en dierlijke bijproducten bleek de traceerbaarheid van dierlijke bijproducten niet inzichtelijk. Het bedrijf had geen systemen en procedures in gebruik om de administratie bij te houden van het verzenden, vervoeren of ontvangen van dierlijke bijproducten. Bovendien werd in zijn algemeenheid niet voldaan aan de eisen van traceerbaarheid van vlees(producten). De erkenning van het bedrijf werd hierop geschorst. Nadat het bedrijf toch doorging met de activiteiten is overgegaan op strafrechtelijke inbeslagname van de voorraad vlees en vleeswaren.

1.2.2 Economische waarde van (legaal) vlees verhogen (fraudulent food enhancement)

Fraude vindt ook plaats wanneer de waarde van vlees op een frauduleuze manier wordt verhoogd ten behoeve van economisch gewin. Door het vlees(product) duurder te laten lijken, door de productiekosten te verlagen of een combinatie van beiden. Dit kan plaatsvinden op basis van administratieve fraude, maar ook door fysieke aanpassingen als het mengen van partijen vlees of het toevoegen van sulfiet om de slechte kwaliteit van vlees te verhullen. Ook het toevoegen van water of eiwitmix om het gewicht van vlees te verhogen, zonder vermelding op het etiket, zijn voorbeelden die de NVWA-IOD terug ziet komen in de fraudesignalen.

Casus: Sulfiet in vlees

In een FEK-zaak uit 2016 werd een bedrijf ervan verdacht het verboden additief sulfiet in gehaktproducten te gebruiken om het gehakt rood te kleuren. Tijdens het onderzoek werd een voorraad sulfiet aangetroffen in het magazijn. Uit de administratie bleek dat de jaren ervoor structureel sulfiet is ingekocht. In een deel van de genomen monsters van het geproduceerde gehakt werd inderdaad sulfiet aangetroffen. Dit werd niet vermeld op de etiketten van het vleesproduct bestemd voor de handel of op de productspecificaties, zoals die aan afnemers worden gestuurd. Het verdachte bedrijf is akkoord gegaan met een transactievoorstel van het Functioneel Parket.

Omdat sommige mensen een overgevoeligheidsreactie kunnen krijgen na inname van sulfiet, moet sulfiet volgens de etiketteringsregels duidelijk worden vermeld als ze aan een levensmiddel worden toegevoegd. Er is een terugroep actie uitgevoerd bij afnemers van het verdachte bedrijf in tenminste zes Europese landen.

Eind 2019 werd bij een risicogerichte inspectie van de NVWA bij 15% van de geïnspecteerde bedrijven, waarvan bekend is dat ze de afgelopen jaren sulfiet hadden gekocht, het gebruik van verboden sulfiet geconstateerd. Het gebruik van sulfiet lijkt af te nemen, bij eerdere acties in 2018 en 2019 (naar aanleiding van de FEK-zaak) was het overtredingspercentage nog 50%. Tijdens inspecties werd gezien dat soms andere middelen dan sulfiet werden gebruikt om het vlees rood te kleuren, ook dit is niet toegestaan.

1.2.2.1 Omkatten van diersoort

Vlees(producten) worden opgewaardeerd door de diersoort waar het vlees van afkomstig is om te katten. Het vlees dat afkomstig is van het ene diersoort, wordt verkocht als vlees afkomstig van een andere diersoort. Het meest bekende voorbeeld is het omkatten van paardenvlees naar rundvlees. De NVWA-IOD heeft de afgelopen jaren meerdere fraudesignalen geregistreerd over het omkatten van paardenvlees naar rundvlees.

In het eerste kwartaal van 2013 werd op meerdere plaatsen in Europa paardenvlees aangetroffen in producten die waren bestempeld als rundvleesproducten waarbij een link werd gelegd met Nederland. Dit heeft tot internationale media-aandacht geleid en blijvende aandacht voor voedsel fraude. Uit onderzoek is gebleken dat fraude zowel plaats lijkt te vinden aan het begin van de keten (slachterij) als later in de keten (vleeshandelaren). De fraude vindt onder andere plaats door in de bedrijfssystemen geslachte paarden of de inkoop van paardenvlees niet in te boeken. In het algemeen blijken uit de opsporingsonderzoeken meer problemen op het gebied van administratie en tracering waardoor het niet meer inzichtelijk is welke dieren in welk partijnummer zijn verwerkt. Vervolgens wordt op de vleesproducten (onder andere rundvleessnippers) de werkelijke aard verhuuld door op het ingrediëntenlabel niet te vermelden dat deze deels afkomstig zijn van de diersoort paard. Ook worden begeleidende documenten bij partijen vlees die opgeslagen staan in vrieshuizen, zoals palletkaarten en pakbonnen, valselijk opgemaakt. Uiteindelijk komt het omgekatte rundvlees (vaak gemengd vlees) terecht bij afnemers die dit verder verwerken in bijvoorbeeld diepvriesproducten.

Casus: Omkatten van paardenvlees naar rundvlees

In een opsporingsonderzoek van de NVWA-IOD naar twee verdachte vleeshandelaren was vermoedelijk sprake van het importeren van paardenvlees om dit vervolgens om te katten en te verkopen als rundvlees aan een buitenlandse afnemer. Eén van de vleeshandelaren importeerde het paardenvlees dat werd opgeslagen bij een vrieshuis. De tweede vleeshandelaar verpakte het paardenvlees, in opdracht van de eerste vleeshandelaar, en voorzag de pallets van een zelfgemaakte palletkaart met daarop nog de originele gegevens van het paardenvlees. Op het moment dat de pallets klaargemaakt werden voor vervoer naar de buitenlandse afnemer, werd de palletkaart en de bijbehorende leveringsbon verwisseld door een vals opgemaakt exemplaar. De vals opgemaakte palletkaart en/of leveringsbon deed vermoeden dat het (rund)vlees uit een EU-land afkomstig was, hetgeen versterkt werd door het vermelden van een erkenningnummer van het betreffende EU-land. Op de bij de zending behorende paklijsten stond eveneens dit erkenningnummer vermeld. Uit DNA-analyse van het inbeslaggenomen vlees bleek dat het overgrote deel van de monsters uit paardenvlees bestond.

In totaal zou op deze manier in een periode van ongeveer acht maanden, 851 ton (grotendeels) paardenvlees zijn geleverd. De vleeshandelaar is in eerste aanleg veroordeeld tot 28 maanden celstraf (24). De medeverdachte is veroordeeld tot twaalf maanden cel (33). De verdachte is al eerder veroordeeld in een vleesfraudezaak en moet daarvoor 2,6 miljoen euro terugbetalen aan de Staat.

1.2.2.2 Omkatten van de productiewijze

Er zijn verschillende keurmerken voor vlees(producten) die kunnen worden toegewezen als bijvoorbeeld is voldaan aan bepaalde normen met betrekking tot dierenwelzijn ('biologisch' of 'Beter Leven') of aan specifieke regels rondom de slacht ('halal'). Het omkatten van de productiewijze vindt plaats door regulier vlees met een keurmerk te verkopen, vaak door het

vervalsen van etiketten. De afgelopen jaren heeft de NVWA-IOD meerdere fraudesignalen geregistreerd over het omkatten van regulier naar biologisch vlees.

Er kan ook aan het begin van de keten al sprake zijn van fraude waardoor uiteindelijk het vleesproduct, ondanks dat dieren niet zijn gehouden volgens bepaalde dierenwelzijnsnormen, toch met een keurmerk wordt verkocht (zie §1.1.2).

1.2.2.3 Omkatten van de herkomst of oorsprong

Het omkatten van de herkomst c.q. oorsprong van vlees door het te voorzien van een ander herkomstland kan een doel op zich zijn om de waarde van het vlees te verhogen; vlees(producten) uit bepaalde landen kunnen een hogere verkoopwaarde hebben dan uit andere landen.

Handelsbeperkingen omzeilen

De NVWA-IOD leidt uit haar informatie af dat het omkatten van het land van herkomst ook plaatsvindt om handelsbeperkingen te omzeilen. Zo geldt voor vleesproducten uit China een importverbod, omdat in China volgens de Europese Commissie onvoldoende maatregelen worden genomen om de aanwezigheid van de stoffen chlooramfenicol¹⁸ en nitrofurane uit te sluiten in levende dieren en dierlijke producten. Rusland heeft een importverbod ingesteld voor onder andere vlees(producten) uit de EU.

Casus: Herkomstfraude varkensvlees ten behoeve van export naar Rusland

De NVWA-IOD heeft een opsporingsonderzoek uitgevoerd naar het omkatten van de herkomst van varkensvlees om het vlees te kunnen exporteren naar Rusland. In het onderzoek uit 2015 werden twee Nederlandse bedrijven ervan verdacht varkensvlees uit België om te katten door het vlees te voorzien van valse herkomstaanduidingen (stickers) en valse veterinaire goedkeuringsmerken. Een van de bedrijven vervoerde het varkensvlees van België naar Nederland en heeft vervolgens een drukkerij de opdracht gegeven om valse stickers en goedkeuringsmerken te drukken. Het tweede bedrijf verving de originele stickers door de vervalste stickers. Hierdoor leek het vlees afkomstig te zijn uit Zuid-Amerika en werd zo geëxporteerd naar Rusland. Het vlees werd omgekat in opdracht van een bedrijf uit het Verenigd Koninkrijk. Om deze gang van zaken te verhullen werd bovendien de administratie vervalst, op papier leek het varkensvlees uit België door een ander Europees bedrijf te zijn verkocht aan een bedrijf buiten Europa.

De twee verdachte bedrijven zijn in deze zaak akkoord gegaan met een transactievoorstel van het Functioneel Parket.

Uit een ander opsporingsonderzoek is naar voren gekomen dat de handelsbeperkingen naar Rusland werden omzeild door het varkensvlees te vervoeren in containers met dozen patates frites. Het varkensvlees werd door de dozen aan het zicht onttrokken, volgens de papieren bestond de hele zending uit patates frites.

De NVWA-IOD kreeg ook fraudesignalen over de handel in Chinese vleesproducten. In een opsporingsonderzoek uit 2014 werd een regulier bedrijf verdacht van het importeren van Chinese vleesproducten om deze vervolgens binnen Nederland en andere landen binnen de EU te verhandelen als in Nederland geproduceerde producten. Om de illegale herkomst te verhullen, werd een vals NL (EG) erkenningsnummer op de binnenverpakking geplaatst. Op de buitenverpakking, ten behoeve van de import, werden verhullende omschrijvingen gebruikt zoals

¹⁸ Chlooramfenicol is een kankerverwekkende stof die op de Europese lijst van verboden diergeneesmiddelen is vermeld.

'steamed bread'. De import vond plaats onder een goederencode die normaliter niet bij de NVWA terechtkomt voor keuring.

2 Bevindingen op basis van ruim 10 jaar opsporingsonderzoek

De omvang van de productie van, en handel in vlees in Nederland is groot. Grote hoeveelheden vlees worden geproduceerd, verwerkt, geïmporteerd en geëxporteerd waarbij vele ketenschakels betrokken zijn. Alleen al binnen Nederland zijn er duizenden bedrijven actief binnen de roodvleessector. De grote omvang van de sector, zowel aan de productie- als de handelskant, en het sterk geïnternationaliseerde karakter van de sector, maken het toezicht complex.

In zijn algemeenheid kunnen grote en complexe ketens gelegenheid bieden aan actoren om te frauderen. Niet alles kan worden gecontroleerd en bovendien maakt een toenemend aantal (internationale) schakels de modus operandi van fraudeurs minder transparant voor de NVWA(-IOD). Ook individuele spelers in het productieproces verliezen door een veelvoud aan schakels zicht op het proces door de keten heen. Er bestaat wetenschappelijke consensus dat meer gelegenheden en een lagere gepercipieerde pakkans kunnen bijdragen aan de frequentie van de fraude (12) (13).

2.1 Traceerbaarheid door de keten heen

Van onjuiste meldingen in de verplichte dierregistratie en fraude met paardenpaspoorten bij de handel in paarden tot frauduleuze handelingen rond het slachtproces en het omkatten van vlees(producten); uit de intelligence-informatie, fraudesignalen en opsporingsonderzoeken komt het beeld naar voren dat door fraude en andere illegale praktijken in de roodvleesketen uiteindelijk niet-traceerbaar vlees in de voedselketen terecht komt. Traceerbaarheid is een belangrijke pijler in het systeem van voedselveiligheid. Als de herkomst van dieren en/of vlees onduidelijk is, is het ook niet duidelijk of het uiteindelijke vlees(product) een gevaar voor de voedselveiligheid is en een eventuele terugroepactie wordt lastig.

Op verschillende plekken in de keten vinden (frauduleuze) handelingen plaats met als resultaat dat illegaal vlees wordt witgewassen; illegaal, niet voor humane consumptie geschikte vlees(producten), schijnbaar geschikt maken voor humane consumptie en in de handel brengen. Het gaat dan onder andere om vlees afkomstig van illegale slacht en dierlijke bijproducten. Voorafgaand aan de slacht worden eerder in de keten gegevens vervalst zoals de toegediende diergeneesmiddelen op het VKI, of het niet vermelden van onderliggend lijden op het 'certificaat in geval van een noodslachting buiten het slachthuis'. Zo kunnen dieren of partijen vlees in het reguliere proces toch voor humane consumptie worden goedgekeurd terwijl ze hiervoor niet geschikt waren. Uit intelligence-informatie en fraudesignalen volgt ook het beeld dat dierlijke bijproducten, waaronder kadavers maar ook karkassen die bij de keuring tijdens het slachten ongeschikt zijn verklaard voor humane consumptie, worden omgekat en witgewassen. Daarnaast zijn het volledig buiten toezicht slachten en verwerken (in niet-erkende inrichtingen) en vervolgens verhandelen van vlees manieren om illegaal vlees wit te wassen.

2.1.1 Handelskant

Aansluitend ziet de NVWA-IOD dat in de handel in vlees verschillen ontstaan tussen de fysieke levering en de administratieve levering van vlees(producten). Handelaren komen zelden in direct contact met het vlees dat ze verhandelen; ze maken gebruik van de opslagmogelijkheden en diensten van koel- en vrieshuizen. Hierdoor blijven deze handelaren (deels) buiten het (toe)zicht van de NVWA, hetgeen de mogelijkheid tot frauderen vergroot. Het vergemakkelijkt het creëren van een niet-waarheidsgetrouwe 'papieren werkelijkheid' van goederenstromen, met als gevolg een gebrekkige traceerbaarheid van vlees(producten) door de keten heen.

Het gaat daarbij vaak om lange, internationale handelsketens. Niet alleen wordt een groot deel van het vlees dat in Nederland wordt geproduceerd, geslacht en verwerkt, geëxporteerd, maar er worden ook grote hoeveelheden vlees(producten) geïmporteerd en vervolgens weer geëxporteerd. Er zijn dan ook relatief veel handelsbedrijven actief in Nederland die handelen in vlees.

Paper traders

Handelaren die enkel op papier eigenaar worden van partijen vlees en deze vervolgens weer verhandelen worden 'paper traders' genoemd. In de handel in vlees is vaak verschil tussen de fysieke levering en de administratieve levering van het vlees:

Partijen vlees op papier: slachterij → vleeshandelaar → afnemer Engeland (via tussenpersoon) → afnemer Frankrijk

Werkelijke route partijen vlees: slachterij → koel- vrieshuis → afnemer Frankrijk

2.1.2 Productiekant

Tot slot heeft het huidige productiesysteem eigenschappen dat het kwetsbaar maakt voor fraude. Zo maakt het productieproces in de kalversector (transport, opstart en mestbedrijven), gestuurd door kostenefficiëntie, het bijna onmogelijk om geen antibiotica toe te passen. Uit de praktijk blijkt dat deze dynamiek fraudeprikkels oplevert om óók zonder voorafgaande klinische diagnose antibiotica toe te dienen aan vleeskalveren.

Productieproces kalversector

Dat het productiesysteem in de kalversector kwetsbaar kan zijn voor fraude met antibiotica en verschillende ketenschakels in het productieproces hierbij betrokken zijn, volgt ook uit het opsporingsonderzoek naar een verdachte veehandelaar. Deze verdachte veehandelaar – binnen Nederland een grote speler in de kalversector – ontwikkelde een protocol voor de verzorging van zijn kalveren bij opstartbedrijven dat antibioticagebruik aanmoedigt. Het protocol wijst niet op de verplichting van klinische diagnose door een dierenarts.

In ieder geval twee veehouders die kalveren hielden op opstartlocaties voor de veehandelaar (en hiervoor stalhuur ontvingen) dienden antibiotica toe als koppelbehandeling zonder voorafgaande klinische diagnose van een dierenarts. Twee dierenartsen faciliteerden vermoedelijk het gebruik van antibiotica door de middelen te leveren zonder de te behandelen dieren eerst te zien. Dit ondermijnt de regelgeving die bedoeld is om de antibioticaresistentie te beperken.

Daarnaast is aan de productiekant, met name in de sectoren varkens- en kalfsvlees, de afgelopen decennia sprake van schaalvergroting; een toenemend aantal dieren per bedrijf, terwijl het aantal bedrijven afneemt. De gehele productieketen is daarbij zo efficiënt mogelijk ingericht. Dit heeft bijvoorbeeld geresulteerd in een sterke concentratie van het slachtproces in de varkenssector. Het merendeel van de varkensvleesproductie vindt plaats bij enkele grote bedrijven (14). De kalfsvleessector toont een gelijksoortig beeld waarin enkele grote partijen het grootste deel van de productie voor hun rekening nemen (15). Hierbij is sprake van een sterk integratiemodel waarbij verschillende facetten van het productieproces zoals verzamelen en sorteren van nuchtere kalveren, opzetten van kalvermesters, technische en veterinaire begeleiding, de productie van voeders en het slachten en het verwerken van het vlees door één

integratie gerealiseerd worden (16). Dergelijke nauwe samenwerkingsverbanden bieden kansen voor kostenbesparing en verduurzaming. Zo kunnen eigen private controlesystemen worden gehanteerd waarin alle informatie van de keten geborgd wordt. Het kan echter ook risico's voor fraude opleveren. Een soortgelijk beeld is ook gesignaleerd in de pluimveeketen (17).

In een bedrijfskolom waar meerdere actoren onafhankelijk van elkaar opereren, is het aannemelijk dat men andere actoren kritischer observeert; zaken doen met een speler die de regels niet naleeft kan immers ook een negatief effect hebben op de eigen belangen. Een zekere 'human awareness' (18), waarbij handelspartners en passanten bewust worden van misstanden bij andere spelers is kleiner in een gesloten systeem waar alle schakels nauw met elkaar verweven zijn. Daarnaast kan een integratie van schakels doortastendheid van administratieve controle aantasten (18); zodra een schakel de administratie manipuleert of onvolledig laat ten behoeve van fraude, dan is dit moeilijker te traceren als andere schakels zorg kunnen dragen voor het feit dat de niet-waarheidsgetrouwe 'papieren werkelijkheid' in de gehele keten correspondeert met elkaar. Wegens de afhankelijkheidsrelatie in een integratiestructuur bestaat bovendien de kans dat kleinere schakels het niet aandurven om signalen te melden.

Tot slot kan een productiesysteem dat dusdanig is ingericht op efficiëntie en kostenbesparing op gespannen voet komen te staan met dierenwelzijn. Een duidelijk voorbeeld hiervan ziet de NVWA-IOD in het onderzoek naar dierenmishandeling in een slachthuis; er was sprake van een hoge slachtsnelheid en een stressvolle werkomgeving waarin zo snel mogelijk gewerkt moest worden. In dit onderzoek heeft het bedrijf inmiddels veel veranderingen doorgevoerd in het slachtproces.

2.2 Motieven

Het is interessant om te weten wat de beweegredenen zijn van de verdachten om over te gaan tot fraude. Uit de onderzoeken van de NVWA-IOD komt naar voren dat financieel gewin veruit het belangrijkste motief is voor fraude in de roodvleessector. Door te frauderen kan men kosten besparen en/of extra inkomen genereren. Waar sommige partijen zich genoodzaakt voelen om dit te doen om financieel overeind te blijven, willen anderen gewoon zo veel mogelijk winst genereren.

Naast financieel gewin lijkt ook een afwijkend normbesef een aanzienlijke rol te spelen bij verschillende (frauderende) actoren in de roodvleessector. Bij een groep verdachten en daders is duidelijk zichtbaar dat zij op verschillende momenten belangen van voedselveiligheid, dierenwelzijn en diergezondheid onvoldoende op waarde schatten. Hierbij kun je denken aan een slachter die niet voldoet aan de maatstaven van een inrichting waar je dieren mag slachten, maar dit onvoldoende precair vindt om daadwerkelijk zijn proces aan te passen. Een ander voorbeeld is de gemakzucht of nonchalance over het traceringssysteem van vlees en de negatieve implicaties die een slecht functionerend systeem kan hebben. Men weet dat het niet hoort om een pakbon te 'verzinnen' als het origineel is zoekgeraakt, maar doet dit vervolgens wel om de administratie sluitend te maken. Praktisch gemak (en niet per se financieel gewin) wint het dan van een verantwoorde bedrijfsvoering.

Een andere (kleinere) groep verdachten en daders lijkt oprecht een ander beeld te hebben van hoe een verantwoorde bedrijfsvoering in de roodvleessector eruit zou moeten zien. Dit komt bijvoorbeeld terug bij veehouders die preventief antibiotica toedienen aan runderen omdat ze vinden dat ze hiermee duurzaam bijdragen aan de gezondheid van de veestapel.

2.3 Dienstverlenende schakels

Naast de verdachten die met name voor financieel gewin strafbare feiten plegen, komt uit de onderzoeken het beeld naar voren dat verschillende dienstverlenende schakels in de keten een (al dan niet bewuste) faciliterende rol kunnen spelen in frauduleuze praktijken. Het

dienstverlenende karakter (en commercieel belang) van deze partijen speelt hierbij mogelijk een rol.

2.3.1 *Koel- en vrieshuizen*

Koel- en vrieshuizen vormen een belangrijke schakel in de keten van handel in vlees. Op verschillende momenten wordt het te verhandelen vlees daar tijdelijk opgeslagen. Naast koel- en vrieshuizen bij slachterijen en/of uitsnijderijen bestaan ook separate koel- en vrieshuizen.

De koel- en vrieshuizen dienen de zogenaamde in- en uitslag van opgeslagen vlees administratief te controleren en/of te verwerken. Uit enkele opsporingsonderzoeken volgt dat dit niet altijd gebeurt, waardoor fraude mogelijk wordt gemaakt. Doordat grote stromen samenkomen, partijen worden verplaatst en administratie niet altijd op orde is, ontstaat er gelegenheid om met partijen te schuiven en deze bijvoorbeeld om te katten. Daarbij speelt het dienstverlenende karakter (en commercieel belang) van koel- en vrieshuizen mogelijk een rol.

2.3.2 *Dierenartsen*

Aan de productiekant van de keten vervullen dierenartsen een belangrijke rol en vervullen een zogeheten poortwachtersfunctie (19). Zoals in §1.1.1 wordt beschreven, is voor het bezitten, verhandelen en toedienen van medicatie in veel gevallen de tussenkomst van een dierenarts nodig. Dierenarts is een gereguleerd beroep waarin normaal gesproken zeer professioneel gewerkt wordt. In een aantal onderzoeken van de NVWA-IOD naar diergeneesmiddelen blijkt echter een dierenarts betrokken bij mogelijke fraude. De betrokkenheid en rol van dierenartsen varieert van louter onbewust faciliterend handelen tot doelbewust frauduleus handelen door bijvoorbeeld het leveren van diergeneesmiddelen zonder de verplichte klinische diagnose (al dan niet in combinatie met het opmaken van valse visitebrieven).

Een poortwachtersfunctie van dierenartsen is in verschillende opzichten gecompliceerd. Ten eerste vormt het werk van een dierenarts een onvermijdelijk conflict tussen financiële en maatschappelijke belangen. Dierenartsen genereren omzet door levering en toepassing van diergeneesmiddelen. Wanneer een praktijk handelingen weigert, is de kans groot dat een andere praktijk wel bereid is om mee te werken aan bijvoorbeeld preventieve antibioticatoediening. Het weigeren van diensten kan dus negatieve effecten hebben op de omzet, het klantenbestand en de algehele concurrentiepositie van een dierenarts(enpraktijk) (20).

Ten tweede kan een dierenarts ook ongewild bijdragen aan het continueren van de onverantwoorde bedrijfsvoering door veehouders. Een dierenarts moet zieke dieren behandelen, ook als dit komt door het negeren van de door de dierenarts geadviseerde maatregelen. Als de staat van dieren noopt tot antibioticagebruik, dan moet een dierenarts onoverkomelijk bijdragen aan de onverantwoorde bedrijfsvoering van veehouders. Met toenemende antibioticaresistentie tot gevolg.

Uit een onderzoek in opdracht van het ministerie van LNV komt voort dat dierenartsen vanuit hun rol te maken krijgen met het maken van evenwichtige en onafhankelijke afwegingen tussen eigen private/zakelijke belangen, belangen van diereigenaren en verschillende publieke belangen. Om deze belangen goed te kunnen dienen, is een sterke en onafhankelijke positie cruciaal (21).

2.4 **Beperkingen in de wetgeving: knelpunt voor opsporing**

De opsporing wordt bemoeilijkt door beperkingen in de wetgeving. Wanneer het gaat om vers vlees is over het algemeen de Wet Dieren van toepassing en geldt een strafbaarstelling van zes jaar hechtenis. Maar is er sprake van vleesproducten (bijv. gekruid vlees) dan is de Warenwet van toepassing. De in de Warenwet opgenomen strafbaarstellingen zijn uitsluitend 'overtredingen'. Hierdoor kunnen tijdens een strafrechtelijk onderzoek geen bijzondere opsporingsbevoegdheden (zoals telefoontap of pseudokoop) in worden gezet. Hiervoor moet er

namelijk sprake zijn van een 'misdrijf' met een bepaalde strafbedreiging. Zonder de inzet van deze bijzondere opsporingsbevoegdheden is het soms niet mogelijk om een bepaalde handelwijze (modus operandi) inzichtelijk te maken.

2.5 Toekomstige ontwikkelingen - een eerlijk en duurzaam landbouw- en voedselsysteem

Er is veel politieke en maatschappelijke aandacht voor het huidige voedselproductiesysteem. In het huidige systeem ligt de nadruk op kostenverlaging en productieverhoging waardoor schaalvergroting is ontstaan. Doel is om dit te veranderen naar een eerlijk en duurzaam landbouw- en voedselsysteem. Het beschermen van biodiversiteit, het milieu, kwaliteit van drinkwater en ook dierenwelzijn zijn hierin belangrijke waarden.

Huidige ontwikkelingen (in 2024), zoals de wijziging van de Wet Dieren en de problematiek rondom stikstof en mest, zijn van invloed op, of kunnen in ieder geval niet los worden gezien van deze lange termijn doelstelling. Zo hebben de Tweede Kamer en de Eerste Kamer in de eerste helft van 2024 een wetsvoorstel voor de wijziging van de Wet Dieren op het gebied van dierenwelzijn aangenomen¹⁹. De komende jaren zal in onderliggende regelgeving worden opgenomen hoe invulling wordt gegeven aan regels voor het houden van dieren waarbij de doelen voor dierenwelzijn in 2040 moeten worden gehaald. Daarnaast heeft het kabinet een plan van aanpak voor de mestcrisis in voorbereiding met voorgestelde maatregelen om de mestproductie te verminderen.

Als deze maatregelen doorgang vinden, betekent dit een verkleining van de veestapel. In combinatie met de ambitie voor verduurzaming van de landbouw, leidt dit mogelijk tot een verandering van de inrichting van de roodvleesketen. In hoeverre deze ontwikkelingen leiden tot veranderende frauderisico's is moeilijk te voorspellen. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met de gevolgen van deze ontwikkelingen voor het verdienvermogen van veehouders en andere schakels in de vleesketen.

¹⁹ [Wet actualisering diergezondheidsregels aangenomen - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#)

3 Conclusie

De productie van en handel in roodvlees(producten) is omvangrijk en sterk geïnternationaliseerd. Er zijn duizenden bedrijven actief binnen de sector in Nederland. In zo'n grote sector bestaan ook fraudekansen voor actoren die eigen belangen hoger aanslaan dan algemene belangen als voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn. Dit ziet de NVWA-IOD de afgelopen 10 jaar in opsporingsonderzoeken binnen de roodvleesketen terugkomen.

Voedselveiligheid

Fraude met vlees(producten) vindt grofweg plaats om de economische waarde van (legaal) vlees te verhogen of om het illegale karakter van vlees te verhullen (§1.2.2). Fraudeurs gebruiken methoden zoals: het op papier wijzigen van de diersoort, productiewijze of bestemming van het vlees. Dit soort fraude bemoeilijkt daarmee uiteindelijk de traceerbaarheid van vlees(producten). Traceerbaarheid is een belangrijke pijler in het systeem van voedselveiligheid. Wanneer de herkomst van vlees onduidelijk is, is het immers ook niet duidelijk of het vlees(product) een gevaar voor de voedselveiligheid kan opleveren. Een eventuele terugroepactie wordt dan lastig. Ook in de fase van levende dieren (§1.1) kan fraude zorgen voor voedselveiligheidsrisico's in een later stadium. Zo kan het vervalsen van paardenpaspoorten of gezondheidscertificaten (§1.1.2) ook resulteren in vlees dat in het kader van voedselveiligheid absoluut niet in de voedselketen terecht mag komen.

Diergezondheid en dierenwelzijn

In het stadium van levende dieren (§1.1) kunnen illegale praktijken plaatsvinden die de diergezondheid of het dierenwelzijn aantasten. Denk aan fraude in de handel en het gebruik van diergeneesmiddelen (§1.1.1). Diergeneesmiddelen zijn een belangrijk instrument om dierenwelzijn en diergezondheid te beschermen, maar een illegitieme toepassing kan daarentegen ook contraproductief werken. Daarbovenop geeft het illegaal toepassen van antibiotica risico's op antibioticaresistentie. Dit levert met name risico's op voor de volksgezondheid.

Ook rond het verzamelen en vervoeren van dieren (§1.1.2), zoals het vervoeren van niet-transportwaardige dieren én bij het slachtproces (§1.1.3), bijvoorbeeld illegaal (ritueel) slachten, kan fraude het dierenwelzijn en de diergezondheid aantasten.

Bijdragen aan fraudebestrijding

Fraude in de roodvleesketen schaadt maatschappelijke belangen als voedselveiligheid en volksgezondheid en ook diergezondheid en dierenwelzijn. Door het delen van de inzichten uit de opsporingspraktijk hoopt de NVWA-IOD het fraudebewustzijn bij bedrijven en overheid te vergroten zodat zij een bijdrage kunnen leveren om fraude tegen te gaan door maatregelen te nemen en/of fraude bij de NVWA te melden.

Signalen van mogelijke fraude kunnen worden gemeld bij de NVWA-IOD. De NVWA-IOD is bereikbaar via het nummer 088-2230030 of via e-mail: infodesk.iod@nvwa.nl. Wil je melden maar absoluut anoniem blijven dan kan dit bij het Team Criminele Inlichtingen (TCI). Het TCI is 24/7 bereikbaar via nummer 06-13449477.

4 Bibliografie

1. **Wageningen University & Research.** *NVWA-ketens*. 2022.
2. **NVWA-IOD.** Fraudebeeld Diervoederketen. [Online] 2019. <https://www.nvwa.nl/documenten/dier/diervoeder/diervoeder/publicaties/fraudebeeld-diervoeder>.
3. **Openbaar Ministerie.** Boetes en dagvaardingen voor meer dan 100 veehouders vanwege strafbare feiten met meerlingen. *www.om.nl*. [Online] 05 10 2020. <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2020/10/05/boetes-en-dagvaardingen-voor-meer-dan-100-veehouders-vanwege-strafbare-feiten-met-meerlingen#:~:text=Boetes%20en%20dagvaardingen%20voor%20meer%20dan%20100%20veehouders%20vanwege%20strafbare%20feiten%20met%20meer>.
4. **Compendium voor de Leefomgeving.** Mestproductie door de veestapel 1986-2022. [Online] <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0104-mestproductie-door-de-veestapel>.
5. **Brederode, L. van., en Goemans, P.** Nog steeds een onverantwoord overschot: mestfraude (hoofdstuk 3). *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021*. 2021.
6. **College ter beoordeling van geneesmiddelen.** Kanalisatie/afleverstatus. [Online] <https://www.cbg-meb.nl/onderwerpen/bd-afleverstatus>.
7. **NVWA.** Procedure certificering levende dieren en levende dierlijke producten. [Online] K-LV-ALDIU-01 Procedure certificering levende dieren en levende dierlijke producten | Voorschrift | NVWA.
8. **Interpol and Europol.** Operation OPSON IX. Analysis report. [Online] January 2021. [opson_ix_report_2021_0.pdf](https://www.europol.europa.eu/operation-opson-ix-report-2021-0) (europa.eu).
9. **NVWA.** NVWA-IOD treft illegale slachtplaats aan op boerderij. *NVWA Nieuws*. [Online] 25 06 2020. [Citaat van: 02 11 2023.] <https://www.nvwa.nl/nieuws-en-media/nieuws/2020/06/25/nvwa-iod-treft-illegale-slachtplaats-aan-op-boerderij>.
10. **Ministerie, Openbaar.** Nieuws. *www.om.nl*. [Online] 06 12 2023. <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2023/12/06/straf-geeist-voor-ritueel-slachten-van-schapen-zonder-bedwelmig>.
11. **Openbaar Ministerie.** Nieuws. *www.om.nl*. [Online] 09 01 2024. <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2024/01/09/strafbeschikking-van-15.000-euro-voor-slachthuis-in-epe>.
12. **Soon, J.M. en Abdul Wahab, I.R.** A Bayesian Approach to Predict Food Fraud Type and Point of Adulteration. *Foods*. 2022, <https://doi.org/10.3390/foods11030328>.
13. **Rezazade, F., Summers, J. en Teik, D.O.L.** A holistic approach to food fraud vulnerability assessment. *Food Control*. 131, 2022, <https://doi.org/10.1016/j.foodcont.2021.108440>.
14. **Wageningen University & Research.** Agrimatie - Varkensvlees: verwevenheid Nederlandse en Duitse handel groot. [Online] <https://www.agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=2276&indicatorID=3425§orID=3310>.
15. **CBS.** Schaalvergroting vleeskalveren blijft doorgaan. [Online] 2017. <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2017/30/schaalvergroting-vleeskalverenbedrijven-blijft-doorgaan>.
16. **Wageningen University & Research.** Agrimatie - Melkveehouderij - Bedrijven en dieren. [Online] <https://agrimatie.nl/SectorResultaat.aspx?subpubID=2232§orID=2245>.
17. **NVWA-IOD.** Fraudebeeld Pluimveeketen. [Online] 2018. Fraudebeeld pluimveeketen | Rapport | NVWA.
18. **Gussow, K.** Finding Food Fraud: Explaining the detection of food fraud in the Netherlands. [Online] 2020. <https://research.vu.nl/en/publications/finding-food-fraud-explaining-the-detection-of-food-fraud-in-the->.
19. **NVWA.** Verstrekken diergeneesmiddel alleen op recept dierenarts. [Online] Verstrekken diergeneesmiddel alleen op recept dierenarts | Antibiotica in de veehouderij | NVWA.

20. **Berenschot.** Naar een Nederlands Model: De positie van de dierenarts bij het verminderen van het gebruik van antibiotica in de veehouderij. [Online] 2011.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-141543.pdf>.
21. —. Eindrapport - Onderzoek naar positie en rol dierenarts en kwaliteitsborging diergeneeskundige beroepsuitoefening. [Online] 2022. Onderzoek naar positie en rol dierenarts en kwaliteitsborging diergeneeskundige beroepsuitoefening | Rapport | Rijksoverheid.nl.
22. **Rechtbank Rotterdam.** ECLI:NL:RBROT:2020:12204. [Online]
ECLI:NL:RBROT:2020:12204, Rechtbank Rotterdam, 10/997502-19 (rechtspraak.nl).
23. **Rechtbank Oost-Brabant.** ECLI:NL:RBOBR:2020:5778. [Online]
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:RBOBR:2020:5778>.
24. **Rechtbank Zeeland-West-Brabant.** ECLI:NL:RBZWB:2021:1445. [Online]
ECLI:NL:RBZWB:2021:1445, Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 02-997505-13 (rechtspraak.nl).
25. **Rechtbank Overijssel.** ECLI:NL:RBOVE:2015:4424. [Online] ECLI:NL:RBOVE:2015:4424 (recht.nl).
26. **Rechtspraak.nl.** Taakstraffen en geldboetes voor verkoop van mogelijk schadelijk vlees. *www.rechtspraak.nl*. [Online] <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Oost-Brabant/Nieuws/Paginas/Taakstraffen-en-geldboetes-voor-verkoop-van-mogelijk-schadelijk-vlees.aspx>.
27. **Rechtbank Overijssel.** ECLI:NL:RBOVE:2024:1851. [Online]
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBOVE:2024:1851>.
28. —. ECLI:NL:RBOVE:2024:1850. [Online]
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBOVE:2024:1850>.
29. —. ECLI:NL:RBOVE:2024:1849. [Online]
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBOVE:2024:1849>.
30. —. ECLI:NL:RBOVE:2024:1848. [Online]
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBOVE:2024:1848>.
31. —. ECLI:NL:RBOVE:2024:1879. [Online]
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBOVE:2024:1879>.
32. —. ECLI:NL:RBOVE:2015:4423. [Online]
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBOVE:2015:4423>.
33. **Rechtbank Zeeland-West Brabant.** ECLI:NL:RBZWB:2019:5307. [Online]
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBZWB:2019:5307>.