



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

NVWA-IOD

Fraudebeeld visserijketen

Periode 2017-2020

Voorwoord

Beste lezer,

De NVWA hecht waarde aan transparantie en deelt daarom haar kennis over naleving van wetgeving op het gebied van onder andere voedselveiligheid, natuur & milieu en dierenwelzijn met de samenleving. De NVWA-IOD is als opsporingsdienst onderdeel van de toezichthouder. Als directeur van de opsporingsdienst deel ik – waar het belang van onderzoeken dit toelaat – ook graag onze kennis.

In dit fraudebeeld presenteert de NVWA-IOD haar informatiepositie over fraude in de visserijketen. Hierin beschrijven we de fraudevormen die we signaleren in de keten en wat mogelijke risico's zijn. We hebben hiervoor teruggekeken naar de periode 2017-2020 maar ondertussen staat de wereld om ons heen uiteraard niet stil. De Nederlandse visserij ervoer in de afgelopen jaren al de effecten van onder meer de Brexit, het Noordzeeakkoord, het pulsvisserijverbod, de coronapandemie en afnemende vangsten. In 2022 is daar de oorlog in Oekraïne bijgekomen, samen met toegenomen brandstofkosten en (mogelijke) sancties die de import en export tussen Nederland en Rusland zullen raken.

Het is zaak om ook in deze tijd oog te hebben voor zowel bestaande als nieuwe (fraude)risico's. We worden als IOD daarbij geholpen door meldingen vanuit de sector, collega's van toezicht en opsporingsdiensten uit binnen- en buitenland. Kijkend naar 2021 en naar 2022 tot dusver, zijn er met name aanhoudend signalen over stroperij, het zwart wegwerken van (illegaal gevangen) vis en de smokkel van glasaal. Naast de lopende strafrechtelijke opsporingsonderzoeken waren er de afgelopen periode ook effectieve handhavingsacties te zien. Zoals een visverbod op de Maasvlakte om het stropen van zeebaars een halt toe te roepen via publiek-private samenwerking, waar ook de NVWA deel van uitmaakte.

Ik heb er vertrouwen in dat we met dit fraudebeeld de aanpak van fraude in de visserijketen verder brengen. Zo dragen we niet alleen bij aan de bescherming van de visstanden, biodiversiteit en de voedselveiligheid maar zorgen we er ook voor dat het vertrouwen van zowel producent als consument in een eerlijk economisch speelveld en in eerlijk voedsel niet wordt ondermijnd.

Tot slot, wil ik niet alleen mijn eigen IOD-medewerkers bedanken voor hun bijdrage aan dit fraudebeeld, maar ook de constructieve bijdrage noemen van de collega's van Inspectie, Expertise en Strategie. Alleen samen kunnen we inzichtelijk maken waar in de keten de risico's het grootst zijn en hoe we het meeste effect sorteren met ons toezicht, handhaving en opsporing.

Roel Stevens
Directeur NVWA-IOD

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1. Inleiding & opzet	4
1.1 De Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de NVWA	4
1.2 Fraudebeeld vanuit ketenperspectief	4
1.3 Verantwoording opzet fraudebeeld	4
2. Context visserijketen	6
2.1 Indeling van de Nederlandse visserijketen vanuit toezichtsoogpunt	6
2.2 Fraude in de vissector bestrijden – waar doen we het voor?	7
2.3 Roerige tijden voor de Nederlandse vissector	8
3. Overzicht fraudesignalen en -onderzoeken	10
3.1 Wat is fraude?	10
3.2 Overzicht processen-verbaal opgemaakt door NVWA-Inspectie	10
3.3 Fraudesignalen visserijketen 2017-2020	11
3.4 Meest prominente fraudevormen in Nederland op basis van signalen	12
3.5 Overzicht strafrechtelijke opsporingsonderzoeken 2017-2020	13
4. Fraudevormen	14
4.1 Illegale vangst en handel van zoutwatervis, schaal- of schelpdieren	14
4.2 Illegale stroperij en handel in zoetwatervis	14
4.3 Administratief omkatten van vis, schaal- of schelpdieren	15
4.5 Fysiek omkatten van vis, schaal- of schelpdieren	16
4.6 Illegale handel in ongeschikte of schadelijke partijen, zoals verontreinigde vis	17
5. Motieven & gelegenheden	18
5.1 Financieel gewin	18
5.2 Neutralisatie van frauduleus gedrag door verdachten	19
5.3 Risicoproducten binnen de visserijketen	19
5.4 Gelegenheden voor fraude binnen visserijketen	20
6. Conclusies & aanbevelingen	24
6.1 Conclusies	24
6.2 Aanbevelingen voor NVWA toezicht & opsporing	25
6.3 Aanbevelingen voor beleidsdepartementen VWS en LNV	27
6.4 Aanbevelingen voor de visserijsector	28
7. Bronnenlijst	29

1. Inleiding & opzet

1.1 De Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de NVWA

Consumenten moeten erop kunnen vertrouwen dat voedsel en consumentenproducten veilig zijn, dat dieren in Nederland goed worden behandeld en dat de natuur wordt beschermd. Deze belangrijke maatschappelijke waarden bewaakt de NVWA. De NVWA is een handhavingsorganisatie in de brede zin van het woord. De handhaving richt zich op het beïnvloeden van nalevingsgedrag door toezicht te houden met inspecties, importcontroles, audits, handhavingscommunicatie en opsporingsonderzoek.

De NVWA beschikt over een eigen Bijzondere Opsporingsdienst: de NVWA-IOD. Als één van de vier Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD-en) in Nederland heeft de NVWA-IOD dezelfde bevoegdheden als de politie. De NVWA-IOD richt zich op complexe, ketengerelateerde, georganiseerde en internationaal georiënteerde criminaliteit, die zich afspeelt in alle domeinen van de NVWA. Dit gebeurt altijd in samenwerking met en onder gezag van het Functioneel Parket (FP), onderdeel van het Openbaar Ministerie (OM). Bij minder complexe, kleinschaligere zaken wordt het strafrechtelijk opsporingsonderzoek door NVWA-Inspectie uitgevoerd. In sommige gevallen bieden IOD-rechercheurs ondersteuning onder de vlag van het Fraude Expertise Knooppunt (FEK).

1.2 Fraudebeeld vanuit ketenperspectief

De NVWA werkt waar het kan risicogericht en kennisgedreven. Dat betekent dat zij haar kennis, instrumenten, bevoegdheden en mankracht zoveel mogelijk inzet daar waar toezicht en opsporing het hardst nodig zijn. De NVWA kijkt systematisch en meerjarig naar manieren waarop de risico's binnen een keten of een publiek belang het beste kunnen worden voorkomen en/of beheersbaar kunnen worden gemaakt. Het hanteren van verschillende invalshoeken helpt de NVWA om zoveel mogelijk risico's in beeld te krijgen.

Dit fraudebeeld geeft inzicht in de fraude en andere illegale activiteiten binnen de visserijketen. Het legt de omstandigheden bloot die deze activiteiten mogelijk maken en wat mogelijke barrières zijn om fraude te bestrijden of te voorkomen. De IOD signaleert ook welke delen van de ketenbeheersing buiten de invloedssfeer van de overheid vallen en waar het bedrijfsleven zelf aan zet is om knelpunten aan te pakken. Daarnaast past het publiceren van dit fraudebeeld bij het streven van de IOD om informatie – waar het belang van de opsporingsonderzoeken dit toelaat – openbaar en toegankelijk te maken. Het doel hiervan is om onder burgers en 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, door maatregelen te nemen en/of fraude bij de NVWA te melden.

1.3 Verantwoording opzet fraudebeeld

Beschrijvende en verklarende analyse, op basis van sterke vermoedens

Een fraudebeeld is samengesteld op basis van een kwalitatieve analyse en is daardoor beschrijvend en waar mogelijk verklarend van aard. De aantallen per groep of fenomeen zijn vaak te klein voor kwantitatieve analyses. De informatie in een fraudebeeld levert daarom een indicatief beeld op van de omvang van fraude binnen een domein. De cijfers over de vermoedelijke fraude tonen slechts de ondergrens. De werkelijke omvang van fraude binnen een keten is vaak lastig te bepalen. Ten eerste, omdat deze activiteiten zoveel mogelijk buiten het zicht van de overheid worden gehouden. Ten tweede, omdat de NVWA-IOD haar capaciteit en prioritering moet verdelen over verschillende sectoren en domeinen.

Dit fraudebeeld baseert zich voornamelijk op informatie uit signalen en daaruit volgende opsporingsonderzoeken van de NVWA. Wanneer op basis van onderzoek een proces-verbaal eenmaal bij het FP is ingeleverd, kan met name bij de complexere IOD-onderzoeken vervolging meerdere jaren in beslag nemen. De informatie in dit fraudebeeld is dus weliswaar uitgebreid onderzocht en vaak gebaseerd op sterke vermoedens, maar in de meeste gevallen nog niet beoordeeld door de rechter.

Meest urgente frauderisico's en opsporingsinzichten als uitgangspunt

Dit fraudebeeld biedt een weergave over de periode 2017 tot 2021. Dit betekent dat niet alle mogelijke of bekende vormen van fraude aan bod komen. Het fraudebeeld focust zich op de meest prominente en urgente risico's en opsporingsinzichten. De informatie uit opsporingsonderzoeken gaat echter, onder vermelding van de specifieke jaartallen, soms enkele jaren verder terug. Dit omdat opsporingsonderzoeken soms een lange looptijd hebben en/of omdat ze relevante, aanvullende inzichten bieden in het duiden van fraude.

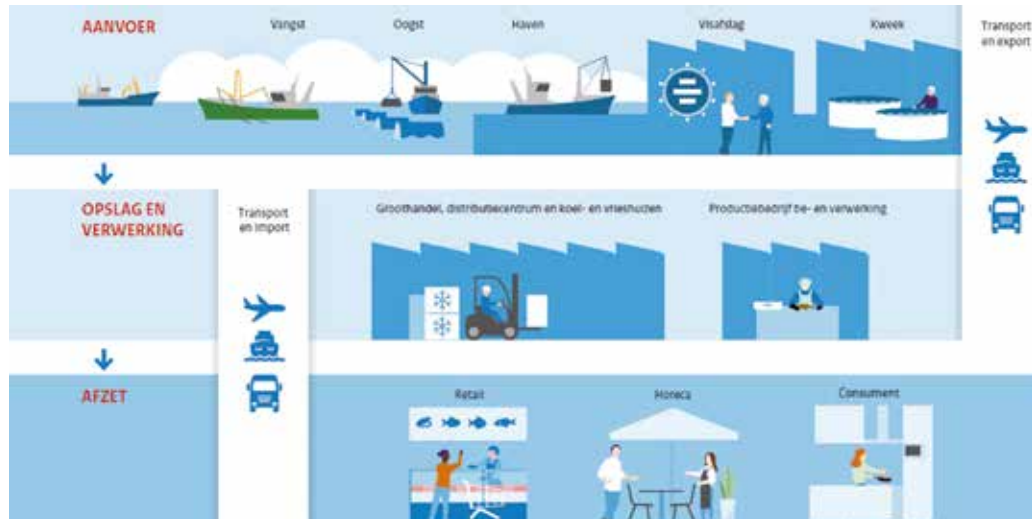
Daarnaast baseert het fraudebeeld zich voor (verklarende) verdieping op de cijfers en delictgegevens op dossieranalyses en tactische analyses van de IOD, informatie vanuit de betreffende toezichtdivisies, onderzoeksrapporten en wetenschappelijke literatuur.

Dit fraudebeeld is grotendeels samengesteld uit geaggregeerde informatie. Wanneer er casussen worden beschreven, is de informatie niet herleidbaar tot specifieke personen of organisaties gemaakt zodat anonimiteit gewaarborgd blijft. Wanneer informatie wel herleidbaar is, is dat omdat informatie al eerder openbaar is gemaakt en/of geen belemmering vormt voor rechtsvervolging.

2. Context visserijketen

2.1 Indeling van de Nederlandse visserijketen vanuit toezichtsoogpunt

Vereenvoudigde weergave van de visserijketen:



De NVWA is verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van wet- en regelgeving die van toepassing is voor alle bedrijven die onderdeel uitmaken van de visserijketen, van de vangst/oogst/kweek van vis tot aan de industriële verwerking en distributie van vis aan de consument.

De visserijketen is opgebouwd uit verschillende schakels waarbij één bedrijf actief kan zijn in meerdere schakels van de keten. De keten kan worden onderscheiden in drie fasen:

- **Primaire fase: aanvoer**
Bestaande uit bedrijven die zich richten op de vangst, de oogst en/of de kweek van vis
- **Secundaire fase: opslag en verwerking**
Bestaande uit havens en visafslagen en bedrijven die zich richten op de import en export, opslag, transport en verwerking van vis en visproducten. Deze fase wordt ook aangeduid als business to business (B2B)
- **Tertiaire fase: afzet**
Bestaande uit de afzet van vis en visproducten aan consumenten door onder andere retailbedrijven en de horeca. Deze fase wordt ook aangeduid als de fase van 'business to consumer' (B2C).

2.2 Fraude in de vissector bestrijden – waar doen we het voor?

Voedselveiligheid

- **Primaire verantwoordelijkheid voor de sector**

Consumenten moeten er bovenal op kunnen vertrouwen dat het voedsel dat zij kopen veilig is. Iedereen die voedsel produceert, verhandelt of verkoopt draagt zelf verantwoordelijkheid om alleen veilig voedsel of grondstoffen daarvoor op de markt te brengen. Indien een bedrijf ervan op de hoogte is dat een levensmiddel of grondstof onveilig is, mag dit product niet op de markt worden gebracht.

Fraude met voedsel kan een direct risico opleveren voor de voedselveiligheid maar dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn. Zo proberen fraudeurs gezondheidsrisico's doorgaans te voorkomen omdat het opvalt als er mensen ziek worden.

Een voorbeeld met een direct risico voor de voedselveiligheid is een opsporingsonderzoek uit 2014. Het verdachte bedrijf frustreerde een terugroepactie van mosselen na een aantal ziektegevallen om zo de frauduleuze herkomst van de partij niet aan het licht te laten komen.¹

- **Traceerbaarheid van producten**

Risico's voor de voedselveiligheid worden ook vaak gelinkt aan de traceerbaarheid van voedsel. Traceerbaarheid is een belangrijk onderdeel van het Europese voedselveiligheidssysteem.

Fraude leidt soms tot producten waarvan de feiten niet kloppen: inhoud en/of documentatie van het product komen dan niet overeen. Hierdoor ontstaat een onbekend product of een product van onbekende oorsprong, waarvan niet duidelijk is of het een gevaar voor de voedselveiligheid oplevert. Naast deze directe en indirecte risico's voor de voedselveiligheid is een ernstig gevolg van voedsel fraude dat het consumentenvertrouwen in het voedsel en het stelsel wordt ondermijnd.

Een voorbeeld uit 2020 is de maatregel die een handelaar kreeg opgelegd om een partij van 10.500 kilo garnalen te vernietigen omdat de herkomst van de partij niet met de benodigde documentatie kon worden aangetoond. Het ontbreken van traceerbaarheid wordt op dat moment gezien als een voedselveiligheidsrisico.²

Natuur & milieu

Er is de laatste jaren groeiende maatschappelijke aandacht voor klimaat en milieu en duurzaamheid. Dit heeft ook gevolgen voor de focus van politiek en beleid op de visserij. Zo kent Europa met Natura 2000 een netwerk van beschermde natuurgebieden. In deze gebieden worden plant- en diersoorten die in Europa bedreigd zijn en hun natuurlijke leefomgeving beschermd om de biodiversiteit te behouden.²⁸

Op dit vlak zijn de meest bedreigende fraudevormen in Nederland de illegale vangst/stroperij van vis die ondermaats is of die buiten het quotum wordt gevangen. Bijvoorbeeld met verboden netvoorzieningen of in verboden gebieden.

Dierengezondheid & -welzijn

Fraude binnen de visserijketen kan gevolgen hebben voor het welzijn van vissen die (indirect) bij de fraude betrokken zijn. Wat betreft wildvangst kan dit een rol spelen bij het gebruik van bepaalde niet-toegestane netten of onjuiste toepassing van het dodingsproces. Daarnaast is er qua doelstelling overlap met de bescherming van visbestanden en biodiversiteit, wat onder het publieke belang Natuur & Milieu valt.

Economische gevolgen

Fraude kan financiële en economische schade toebrengen aan burgers, bedrijven en de overheid. Hierbij valt te denken aan oplichting van de consument, terugroepacties door supermarkten en het moeten vernietigen van productvoorraden.

Binnen de visserijsector zelf kan er sprake zijn van oneerlijke concurrentie tussen bedrijven, van imagoschade richting de consument en negatieve gevolgen voor de positie van Nederland als handelsland.

2.3 Roerige tijden voor de Nederlandse vissector

Er zijn de laatste jaren veel ontwikkelingen geweest in de Nederlandse visserijsector. Dit hoofdstuk plaatst het fraudebeeld in context en biedt inzicht in de periode 2017 tot 2021 op basis van beschikbare branchegegevens. In toenemende mate is er namelijk aandacht voor de effecten van de visserij op de zeebodem (bijvoorbeeld naar aanleiding van pulskorvisserij), voor overboord gezette bijvangst (discards) en natuur. De overheid reguleert daarvoor met quota, gesloten periodes en gesloten gebieden. Innovatie is voor de sector van belang om aan de veranderende maatschappelijke eisen te voldoen, terwijl ook de vraag naar vis zowel binnen als buiten Nederland alsmaar toeneemt.

• Beperkende ontwikkelingen

Het Noordzeeakkoord³ is een van de ontwikkelingen die een grote impact heeft op de visserij. Zo worden er, onder meer ter compensatie van de aanleg van windparken, delen van de Noordzee als natuurgebied aangewezen waar niet of beperkt gevist mag worden. Daarnaast is er de ingevoerde aanlandplicht⁴ waardoor er selectiever gevist moet worden en maakt het verbod op pulsvisserij⁵ dat een deel van de sector op zoek moet naar andere economisch rendabele en duurzame vismethodes.

Andere ontwikkelingen in de periode 2017 tot 2021 waren de gesloten Britse wateren voor Nederlandse vissers als gevolg van de Brexit en de impact van de coronapandemie, zoals de tijdelijke sluiting van de horeca en minder aanvoer van garnalen uit Marokko door de verstoorde pelcapaciteit aldaar.⁶

• Krimp Nederlandse vloot en aanvoer

De Nederlandse vissersvloot in brede zin krimpt. De vloot Nederlandse kotters is in 2019 weliswaar iets gegroeid, maar het aantal vaartuigen in de groot- en kleinschalige zeevisserij daalt al jaren, evenals de mossel- en oestervloot. In 2019 bestond de visserijvloot uit 606 actieve vaartuigen.

In 2019 behaalde de kotterssector een lager resultaat dan over het jaar ervoor en kampt het met een afname in de aanvoer van met name tong, schol en garnalen. De afnemende garnalenaanvoer ging gepaard met prijsdalingen vanwege een nog ruime beschikbare opslag uit 2018. Ook de mosselaanvoer viel sterk tegen, de laagste in tien jaar, door beperkte aanwas op het Wad en sterfte in de Oosterschelde. Prijsstijgingen konden de dalende aanvoer maar gedeeltelijk compenseren.⁷

• Grotere importwaarde van buitenlandse vis

De Nederlandse vissector wordt steeds afhankelijker van vis die van buiten Nederland komt. Zo verwerken en verhandelen de Nederlandse visverwerkers en groothandels ongeveer een derde uit Nederlandse productie en twee derde uit import. De waarde van die import nam flink toe terwijl het volume in gewicht afnam. Dit komt door hogere prijzen, maar ook door meer vraag naar duurdere soorten zoals zalm. Import komt vooral vanuit andere Europese landen, zoals Noorwegen voor zalm, maar ook vanuit Azië, zoals Vietnam voor kweekvis. Een deel van de geïmporteerde vis wordt in Nederland verwerkt en gaat vervolgens onder Nederlandse vlag de grens over.⁸

- **Toenemende mondiale vraag drijft ook de export**

De omzet van Nederlandse viswerkende industrie en visgroothandels (met in totaal zo'n 216 bedrijven en 7.000 personeelsleden) is in de periode 2013-2017 sterk gegroeid. Van de totale omzet bedraagt de export zo'n 70-80%. Naast stijgende prijzen is de mondiale vraag naar vis al jaren groter dan het aanbod. De toename komt vooral door de absolute groei van de wereldbevolking, maar ook door een toenemend bewustzijn van vis als gezonde voeding, met name in (West-)Europa. In Nederland is de laatste jaren vooral groei te zien in de horeca, hoewel nog altijd driekwart van de Nederlandse visconsumptie thuis plaats vindt.⁹

- **Voordelen en risico's van schaalvergrotingen door ketenintegratie**

De groei van de viswerkende bedrijven gaat gepaard met schaalvergrotingen en ketenintegratie: het samengaan van opeenvolgende ketenschakels, bijvoorbeeld door overnames en fusies.⁸ De gevolgen hiervan kunnen vanuit fraudeoogpunt tweeledig zijn. Enerzijds, kan integratie de keten overzichtelijker maken waardoor de herkomst van producten beter gegarandeerd kan worden. Anderzijds, kan een kleiner aantal ketenschakels ook tot minder zakelijke controle van bedrijven onderling leiden en zo meer gelegenheid voor fraude bieden.²¹

- **Bewustzijn van de consument neemt toe**

De maatschappij stelt steeds meer en hogere eisen aan de herkomst en duurzaamheid van vis. Dit heeft er onder meer toe geleid dat inmiddels keurmerken meer in omloop zijn gekomen. Daarnaast stellen consumenten en maatschappelijke organisaties vaker vraagstukken aan de kaak zoals dierenwelzijn, aantasting van visbestanden en de bredere impact van de visserij op het milieu.⁸

3. Overzicht fraudesignalen en -onderzoeken

3.1 Wat is fraude?

Fraude is geen wettelijke term. Het is een 'elastisch begrip' dat steeds andere betekenissen en connotaties kent, afhankelijk van de context. Er zijn honderden (semi-)publieke en private organisaties, die zich allemaal richten op specifieke facetten van fraude. De NVWA richt zich op de bestrijding van fraude op de publieke belangen voedselveiligheid, productveiligheid, dierenwelzijn en -gezondheid, plantgezondheid en natuur en milieu.

De NVWA verstaat onder fraude:

Het opzettelijk handelen in strijd met de door de overheid opgestelde wetten, regels of voorschriften waarbij (rechts)personen en/of de overheid worden bedrogen met het oogmerk om (economisch) voordeel te behalen.¹⁰

Bedrog vindt plaats door het geven van een valse voorstelling van zaken, het verschaffen van onjuiste informatie en/of het schenden van vertrouwen. Bijvoorbeeld het aanpassen van documenten of het noteren van onjuiste gegevens. Ook het weglaten van informatie is een voorbeeld van bedrog.

Het voordeel dat beoogd wordt te behalen met de fraude hoeft niet altijd direct voordeel te zijn, zoals het verkrijgen of besparen van geld. Het kan ook gaan om indirect voordeel zoals positie, klantenbinding en/of andere wenselijke zaken.

3.2 Overzicht processen-verbaal opgemaakt door NVWA-Inspectie

	Aantallen processen-verbaal per toezichtscluster	2017	2018	2019	2020
Domein Vis Duurzaamheid	Controles op zee	7	10	26	16
	Aanlandcontrole	15	10	19	10
	Handhaving aanvoer en tracering visafslagen	1	2	2	0
	Handhaving aanvoer en tracering kotters	5	13	13	19
	Handhaving aanvoer en tracering bij de handel	1	2	1	5
	Handhaving visvervoer	0	4	3	1
	Controle recreatieve zeevisserij	1	5	0	1
	Controle aalbeheer in gesloten periode	6	19	19	12
	Controle motorvermogen	0	0	0	0
	Controle IJsselmeer schubvisserij	4	8	2	4
Controle kust- en binnenvisserij algemeen	16	21	24	12	
Domein Vis Voedselveiligheid	Controle voedselveiligheid in industriële productie	1	0	0	n.b.
	Controle voedselveiligheid horeca en ambachtelijke productie	1	0	0	0
	Totaal	49	84	83	64

Met betrekking tot de visserijketen worden de meeste overtredingen (in eerste instantie) in behandeling genomen en eventueel afgehandeld door een Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) van Inspectie in de vorm van een proces-verbaal. De tabel toont het aantal processen-verbaal die Inspectie heeft opgemaakt in de periode 2017-2020.

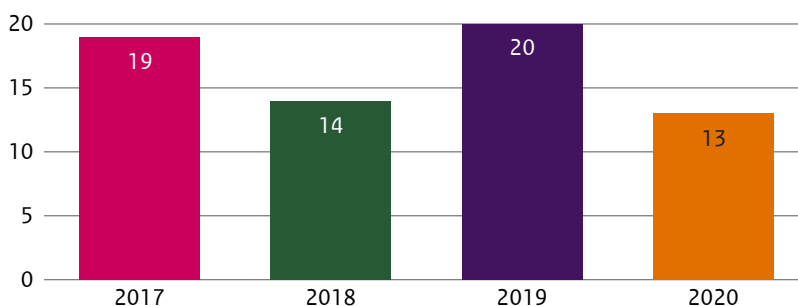
Het gaat in de meeste gevallen om overtredingen op de visserijwetgeving, welke strafbaar zijn gesteld in de Wet op de economische delicten (WED). Deze overtredingen staan vanwege de aard van de strafbare feiten niet als fraude(signalen) geregistreerd bij de IOD maar zijn voor de volledigheid in dit fraudebeeld opgenomen omdat het strafrechtelijke afhandelingen betreffen.

Wanneer Inspectie bij voorbaat of na enig eigen onderzoek vermoedt dat de gepleegde strafbare feiten om meer (ingrijpende) bijzondere opsporingsbevoegdheden en/of een grootschaliger strafrechtelijk opsporingsonderzoek vragen, kan het signaal of het onderzoek worden overgedragen aan de IOD.

De basisinformatiebladen van Inspectie over de visserijketen bevatten nadere duiding bij de cijfers in de tabel op deze pagina. Deze basisinformatiebladen zijn, net als dit fraudebeeld, onderdeel van de Integrale Ketenganalyse Visserijketen en worden op de website van de NVWA gepubliceerd.

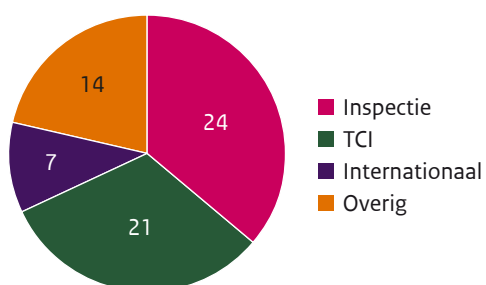
3.3 Fraudesignalen visserijketen 2017-2020

Aantal fraudesignalen m.b.t. visserijketen varieert de laatste vier jaar van 13 tot 20



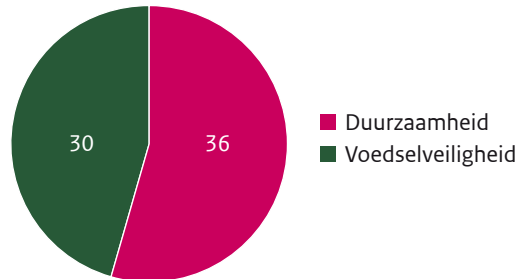
Informatie die bij de NVWA-IOD binnenkomt wordt vastgelegd en beoordeeld. Er is sprake van een signaal als er indicaties zijn van mogelijke fraude. Deze informatie wordt door de IOD verder onderzocht en bij voldoende aanknopingspunten opgewerkt tot een opsporingsonderzoek waarin concrete verdenkingen ten aanzien van verdachten centraal staan. Over de periode 2017-2020 zijn er in totaal 66 signalen door de NVWA-IOD geregistreerd, waarbij het jaarlijks aantal signalen varieert van 13 tot 20.

Inspectie en TCI van de NVWA belangrijkste signaalbronnen



Een deel van de signalen (24) worden aangeleverd door NVWA-Inspectie en komen voornamelijk voort uit reguliere toezichtcontroles binnen de keten. Daarnaast zijn er 21 signalen die via informanten door Team Criminele Inlichtingen (TCI) van de NVWA zijn ontvangen. Met betrekking tot de visserijketen zijn er 7 signalen verstrekt door buitenlandse opsporingsdiensten. De overige 14 signalen komen van burgers, bedrijven, overheidspartners of uit restinformatie van eerdere onderzoeken.

Fraudesignalen zowel op het domein Vis Duurzaamheid als op Vis Voedselveiligheid



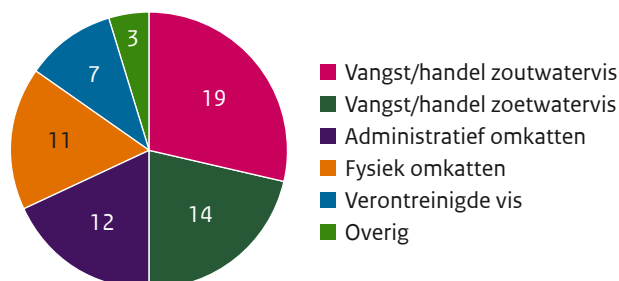
De cijfers laten vooral zien dat er op beide domeinen vermoedens van fraude bestaan, waarbij de balans naar het domein Vis Duurzaamheid uitslaat. Enerzijds, ligt het zwaartepunt van de gesignaleerde fraude in Nederland aan het begin van de keten bij de primaire vangst, met de aantasting van visbestanden en biodiversiteit als belangrijkste gevolg. Anderzijds, is er ook een substantieel deel van de signalen binnen de visverwerking dat betrekking heeft op risico's omtrent Voedselveiligheid.

3.4 Meest prominente fraudevormen in Nederland op basis van signalen

Fraude komt binnen de visserijketen in verschillende vormen voor. Deze pagina biedt een overzicht van de meest prominente fraudevormen in de periode 2017-2020 op basis van de informatie die bij de IOD geregistreerd is in de signaalfase:

- Illegale vangst en handel ('zwart wegwerken') van (ondermaatse of gequoteerde) zoutwatervis, schaal- of schelpdieren (19)
- Illegale stroperij en handel in zoetwatervis (14)
- Illegale handel in ongeschikte of schadelijke partijen, zoals verontreinigde vis (7)
- Administratief omkatten van vis, schaal- of schelpdieren zoals het aanpassen van de herkomst, soort, keurmerk of houdbaarheid (12)
- Fysiek omkatten van vis schaal- of schelpdieren zoals het verbeteren van het uiterlijk, gewicht of het vermengen van partijen (11)
- Overig: illegale handel in levende (bedreigde) vissen en subsidiefraude (3)

Aantallen signalen per fraudevorm (totaal 66):



In het volgende hoofdstuk worden de fraudevormen nader uiteengezet.

3.5 Overzicht strafrechtelijke opsporingsonderzoeken 2017-2020

Type onderzoek	Status eind 2020	Startjaar				
		2017	2018	2019	2020	Totaal
INSPECTIE	Proces-verbaal ingeleverd	3	–	–	–	3
18 onderzoeken	Lopend	–	–	–	–	0
	Via bestuursrecht afgehandeld	4	1	–	–	5
	Afgebroken	5	4	1	–	10
FEK 8 onderzoeken	Proces-verbaal ingeleverd	–	2	1	–	3
	Lopend	–	1	2	1	4
	Afgebroken	–	–	1	–	1
IOD 3 onderzoeken	Proces-verbaal ingeleverd	–	1	–	–	1
	Lopend	–	–	–	1	1
	Afgebroken	–	–	–	1	1
EOB 5 onderzoeken	Proces-verbaal ingeleverd	–	1	3	1	5
	Lopend	–	–	–	–	0
	Afgebroken	–	–	–	–	0
Totaal		12	10	8	4	34

Inspectie-onderzoeken

Er zijn in de periode 2017-2020 door Inspectie 18 strafrechtelijke opsporingsonderzoeken opgepakt en uitgevoerd, waarvan het oorspronkelijke signaal als vermoedelijke fraude door de IOD werd geregistreerd.

FEK-onderzoeken

In 2016 is binnen de NVWA het zogenoemde Fraude Expertise Knooppunt (FEK) opgezet. Ook dit zijn onderzoeken die door buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) van Inspectie worden uitgevoerd, maar waarbij de IOD enige mate van ondersteuning biedt op basis van specifieke bevoegdheden of expertise, bijvoorbeeld in de vorm van financiële expertise bij een ontnemingstraject.

IOD-onderzoeken

Het relatief lage aantal IOD-onderzoeken laat zich verklaren doordat IOD-onderzoeken doorgaans grootschalige, complexe en langdurige trajecten betreffen. Daarnaast heeft de IOD haar inzet over alle NVWA-domeinen te verdelen naar haar beschikbare capaciteit, waarbij er in de periode 2017-2020 relatief minder prioriteit is uitgegaan naar de domeinen Vis Voedselveiligheid en Vis Duurzaamheid.

EOB-onderzoeken

In 5 onderzoeken betrof het een bijdrage van de IOD aan een internationaal opsporingsonderzoek (Europees Opsporingsbevel, oftewel EOB). Door aan elkaar grenzende territoriale wateren kunnen delicten op zee een internationaal karakter krijgen, waarvoor een EOB kan worden uitgevaardigd. Bijvoorbeeld wanneer Nederlandse vissers illegaal in buitenlandse wateren opereren. Het gaat hierbij vaak om een enkele opsporingshandeling, wat daardoor ook in de meeste gevallen vaak en snel tot een ingeleverd proces-verbaal leidt ten opzichte van andere typen opsporingsonderzoeken.

4. Fraudevormen

4.1 Illegale vangst en handel van zoutwatervis, schaal- of schelpdieren

Het gaat bij deze fraudevorm in de meeste gevallen om de aanvoer van vissoorten die buiten het geldende quotum zijn gevangen of om ondermaatse vis, welke bij vangst kleiner van formaat is dan het voorgeschreven minimum. Er zijn ook signalen over ‘verborgen’ laadruimtes aan boord en het gebruik van verboden netvoorzieningen (zogenaamde binnenkuilen of binnenzakken). Zo zijn volgens NVWA-Inspectie 7 vaartuigen tussen 2017 en 2020 op heterdaad betrapt op het gebruik van verboden netvoorzieningen, waarmee bijvoorbeeld tong wordt gevangen.

Daarnaast gaan de signalen en fraudeonderzoeken over de verdere illegale verhandeling van de (illegaal) gevangen vis. Met het zogenaamde ‘zwart wegwerken’ wordt ook wel bedoeld dat de vis binnen (een deel van) de keten buiten de administratie wordt gehouden. Onder administratie valt onder meer de aanvoer-, aanland- en traceringsregistratie, de administratie van afslag en handelaar en financiële bedrijfsadministratie. Deze illegale praktijken zijn met name lucratief bij de duurdere vissoorten. Naast tong komen ook tarbot en zeebaars terug in de signalen.

Aanhoudende signalen en opsporingsonderzoeken duiden op verschillende vormen van frauduleuze samenwerkingen tussen bedrijven rondom de vangst van zeevis. Sinds de NVWA-IOD in 2012 en 2013 fraude door samenwerkende bedrijven in de visserijketen aan de kaak stelde, heeft zij in de daaropvolgende jaren opnieuw signalen ontvangen.

Zo zijn er vermoedens over rederijen/kotters, sorteerbebedrijven, (tussen)handelaren en vervoerders die in wisselende samenstellingen betrokken zijn bij het zwart wegwerken van vis. De informatie wijst er op dat nauwe samenwerking soms noodzakelijk moet zijn geweest om succesvol te kunnen frauderen. De mate van samenwerking tussen frauderende ketenpartners kan uiteenlopen, waarbij opsporingsinformatie zowel actieve als ook meer faciliterende actoren in kaart brengt.

Een voorbeeld van een faciliterende rol komt voor in een opsporingsonderzoek van de politie over een bedrijf in de visverwerking dat vermoedelijk gelegenheid biedt voor het plegen van fraude. Zo zou er op de eigen bedrijfsgronden door een ander bedrijf vis ‘zwart’ worden weggezet. Dit gebeurt door het manipuleren van weeggegevens en door de vis vervolgens via onofficiële kanalen te verkopen. Hierdoor wordt de vis buiten de officiële registratie gehouden, en dus buiten het quotum. De opbrengst wordt daarna vermoedelijk verdeeld tussen het frauderende bedrijf, de betrokken reder (visserijbedrijf) en hun medewerkers.

4.2 Illegale stroperij en handel in zoetwatervis

Visstroperij heeft specifiek betrekking op illegale vangst in kust- en binnenwateren. Dit kan gaan om het vissen zonder vergunning, met verboden vangmiddelen en in verboden periodes of verboden gebieden. Zo duiden signalen en daaruit volgende FEK-onderzoeken op illegale vangst van paling en wolhandkrab uit met dioxine verontreinigde delen van het IJsselmeer.

Er zijn al jaren signalen over stroperij door sportvissers in de vorm van illegale vangst en handel in paling en snoekbaars. Het is sportvissers enkel toegestaan om op basis van een vergunning vis te vangen voor eigen consumptie en dit met betrekking tot aangewezen vissoorten, periodes en gebieden. De stroperij wordt gezien als een fraudevorm wanneer particuliere vissers opzettelijk en stelselmatig vis vangen en in de handel brengen voor consumptie, waarbij grote risico's kunnen ontstaan voor voedselveiligheid, milieu en economie.

Vanuit de NVWA en de EU is er sindsdien meer regulering gekomen en dat voor zeebaars en kabeljauw in het bijzonder, met onder meer bag-limieten (maximaal toegestane vangst per persoon per dag).

Echter, lijkt stroperij nog altijd stelselmatig voor te komen terwijl opsporing en bewijsvoering in de praktijk complex blijven. Particuliere vaartuigen zijn niet op afstand te volgen via systemen als VMS of AIS en zonder vaste aanlandingsplaatsen is het lastig te voorspellen waar vis wordt aangeland en waar deze vervolgens heen gaat.

Casus: stelselmatige verkoop van snoekbaars door sportvissers (2013)

De verdachte sportvissers hadden vrije toegang tot een koelruimte van een vishandel om hun vangst achter te laten. Persoonlijke gegevens waren niet te traceren of werden aangeduid met fictieve namen. Er bleek echter geen wettelijke verplichting te zijn om gegevens van ‘leveranciers’ administratief vast te leggen. Er werd door de vishandel feitelijk geen strafbaar feit gepleegd, hoewel er sprake is van een zeer ongewenste situatie. Naast aantasting van de visstanden leidt dit handelen ook tot concurrentievervalsing ten opzichte van de reguliere handel.

Meldingen vanuit de branche over excessieve stroperij

De NVWA-IOD is bekend met meldingen uit de branche over stroperij. Volgens professionals zijn met name stroperij van paling (zoetwater) en zeebaars en oesters (zoutwater) in Nederland anno 2020 nog altijd ‘onderschatte problemen’ vanwege excessieve vangst door particulieren.

In het geval van paling noemen professionals dat de gebruikelijke zakelijke/sociale controle door beroepsvissers op frauderende sportvissers momenteel beperkt is, nu zij vanwege dioxinerisico's in sommige wateren met de vangst hebben moeten stoppen. En bij het oesters rapen zouden particulieren weliswaar de regels van maximaal 10 kg per persoon niet overtreden, maar wordt het probleem genoemd dat men op één dag in grote getalen ('busladingen') komt rapen.

4.3 Administratief omkatten van vis, schaal- of schelpdieren

Het omkatten van producten is een fraudevorm die de NVWA-IOD in meerdere ketens aantreft, waaronder de visserijketen. Omkatten betekent producten een andere kwalificatie of identiteit geven dan dat ze in werkelijkheid hebben. Dit gebeurt vaak met als doel om de waarde van het visproduct te verhogen of om de verkoop van het product in stand te houden.

Het komt voor dat in een signaal of onderzoek meerdere vormen van omkatten gelijktijdig aan het licht komen. Wanneer het omkatten slechts op papier wordt gedaan, spreekt men ook wel van administratieve fraude. Signalen laten zien dat er met dergelijke fraude in de visserijketen niet alleen visafslagen, groothandels en koel- of vrieshuizen gemeoid kunnen zijn, maar ook tussenhandelaren/intermediairs voor wie er geen fysieke handelsstromen met vis aan te pas komen.

Op basis van signalen en fraudeonderzoeken komt de NVWA-IOD tot de volgende voorbeelden van het omkatten van visproducten op administratieve wijze:

• Soortsubstitutie

Het omkatten van soorten is een internationale trend¹¹, zoals het verhandelen van goedkopere kweekvis als duurdere wildvangst. Frauderen met het doorgaans omvangrijke papierwerk is relatief eenvoudig binnen de internationale handel. Daarnaast is er bij sommige (wit)vissoorten weinig onderscheid in smaak en textuur en wordt het eenmaal verder in de productieketen alleen maar lastiger om fraude te detecteren, bijvoorbeeld wanneer vis al tot filet of (gepaneerde) burger is verwerkt. Zo heeft een Nederlands gerechtshof in 2016 verdachten op basis van een IOD-opsporingsonderzoek schuldig bevonden aan het omkatten van goedkopere yellowfin sole naar duurdere schol. De vis zou daarvoor vanuit Azië zijn geïmporteerd en doorverkocht als Noordzeevis aan andere EU-landen.

Buiten bovengenoemde zaak is het echter de vraag in hoeverre deze fraudevorm in Nederland een bredere trend is. Nederland heeft op dit vlak een beperkte informatiepositie. Dit komt onder meer door de beperkte directe risico's voor de voedselveiligheid en daardoor lage prioritering voor toezicht en handhaving. Onderzoekers van onder meer Universiteit Wageningen pleiten voor meer steekproeven en betere certificering. Bovenal is er de roep om ontwikkeling en frequentere inzet van robuuste, wetenschappelijke methoden zoals DNA-testen die deze fraudevorm beter bloot zouden kunnen leggen.¹²

- **Omkatten van de geografische herkomst**

In een FEK-onderzoek uit 2016 werd men ervan verdacht 180.000 kilo aan goedkopere Ierse oesters te hebben verkocht als duurdere Franse oesters. De verdachten kwamen in beeld omdat de oesters besmet bleken met het Norovirus. Het wederrechtelijk verkregen voordeel bedroeg € 417.531,- euro.

Andere vormen van herkomstfraude uit internationale wetenschappelijke onderzoeken zijn het verbergen of veranderen van de herkomst als de betreffende soort bijvoorbeeld in verboden of beschermde wateren is gevangen.¹¹ Een voorbeeld daarvan vanuit de NVWA-IOD is het signaal dat in 2020 via Europol is binnengekomen over vermoedelijk in vervuilde Britse wateren gevangen Noordzeekrab. Deze krab zou in Nederland frauduleus worden omgekat voor export naar China.

- **Omkatten van de etikettering / productiewijze**

Signalen uit 2017 en 2019 duiden op vermoedens van vervalste etikettering op ingeblikte krab en andere visproducten. Zo zou er sprake zijn geweest van structurele handel in producten met een opgerekte houdbaarheidsdatum of andere onjuiste informatie over het gewicht of de fabrikant.

Een ander voorbeeld betreft het illegaal toewijzen van keurmerken. Zo heeft de NVWA-IOD in 2014 onderzoek gedaan naar de valselijke vermelding van het MSC-keurmerk op mosselen waardoor deze tegen een hogere prijs konden worden verkocht. De zaak kwam aan het licht toen het verdachte bedrijf een terugroepactie in een ander land (n.a.v. een aantal ziektegevallen) frustreerde om zo hun fraude te verbergen. Het wederrechtelijk verkregen voordeel bedroeg € 17.000 euro.

Er zijn meer signalen bekend van vervalsingen in internationale handel, ook met landen buiten de EU. In samenwerking met de Douane ziet de NVWA toe op de naleving van diverse EU-verordeningen door het valideren en afgeven van certificaten. Zo is er in 2018 vermoedelijk sprake geweest van vervalsingen van veterinaire (gezondheid)certificaten voor de export van mosselen, tilapia en pangasius naar buiten de EU.

4.5 Fysiek omkatten van vis, schaal- of schelpdieren

In het verlengde van administratief omkatten van producten ligt het vermengen van illegale en legale partijen zonder (correcte) registratie. Naast administratieve fraude zit hier een fysieke component bij van het daadwerkelijk vermengen van producten. Een voorbeeld is de vermoedelijke illegale import van paling in diverse EU-landen. Het gaat hierbij om de (her)invoer van de bedreigde (CITES) Europese paling. Eindproducten zoals filets zouden frauduleus worden gelabeld als niet-bedreigde palingsoorten en/of vermengd met niet-bedreigde soorten. De NVWA heeft eind 2020 drie gerichte controles uitgevoerd op naar Nederland geëxporteerde partijen en daarbij is er in één van de zendingen illegale Europese paling aangetroffen. Een ander voorbeeld is het (eind 2020) lopende IOD-onderzoek naar fraude met garnalen. De verdenking is dat er meer garnalen in Marokko worden gepeld dan gedeclareerd. Mogelijk door gequoteerde, ondermaatse of oude ingevroren partijen te vermengen met toegestane vangst.

Een andere vorm van fysieke substitutie is het (excessief) toevoegen en niet vermelden van stoffen in visproducten om de kleur, geur, smaak, houdbaarheid of het gewicht te manipuleren. Het opwaarderen van vis kan zeer gevaarlijk zijn voor de gezondheid van de consument en heeft in enkele zaken geleid tot voedselvergiftigingen.¹³ Daarnaast wordt het verfraaien en manipuleren van visproducten ter

misleiding in internationale databases genoemd als veelvoorkomende fraudevorm. Zo wordt het gewicht van producten verhoogd door excessief te paneren of door het gebruik van waterbindende middelen.¹⁴

Er zijn de laatste jaren meerdere signalen en opsporingsonderzoeken geweest naar fraude met additieven waarbij verschillende partijen uit de visserijketen betrokken waren zoals groothandels en viswerkingsbedrijven:

- **Scholfilet:** toevoegen van eiwitmengsel om het nettogewicht te verhogen en het toevoegen van fosfaat, dat door water vast te houden het gewicht met 25% kan laten stijgen
- **Hollandse gepelde garnalen:** excessief toevoegen van conserveermiddel benzoëzuur (E210) voor het verlengen van de houdbaarheid
- **Chinese garnalen:** het kleuren en vermengen met duurere Hollandse garnalen
- **Tonijn:** in de praktijk vaak door het toevoegen van koolstofmonoxide, plantenextracten of antioxidanten om de vis verser/roder te doen lijken. Naast misleiding van de consument kan histaminevorming in bedorven tonijn ook tot serieuze gezondheidsrisico's leiden.
- **Witvis:** toevoegen van waterstofperoxide bij de visverwerking voor het bleken van vis

4.6 Illegale handel in ongeschikte of schadelijke partijen, zoals verontreinigde vis

Ten opzichte van de andere fraudevormen komt deze fraudevorm minder vaak voor binnen de signalen van de NVWA-IOD. Als er signalen zijn, worden deze eerder opgevolgd met een opsporingsonderzoek vanwege de grotere gezondheidsrisico's die met de fraude gepaard gaan. Deze fraudevorm ontstaat wanneer verontreinigde producten door een ketenschakel opzettelijk, door middel van bedrog en met een economisch motief in keten doorgezet of op de markt worden gebracht. Een voorbeeld van verontreiniging is vis waar dioxines of zware metalen in voorkomen. Ook vis(producten) vervuild met micro-organismen die ziekten kunnen veroorzaken vallen hieronder, zoals infecties door *Salmonella*- of *Listeria*-bacteriën.

Signalen en fraudeonderzoeken laten de betrokkenheid zien van zowel beroeps- als sportvissers die verontreinigde vis vanuit de primaire vangst in de handel brengen. Maar ook verderop in de keten komen verdachte actoren voor, waaronder koel- en vrieshuizen.

Casus: verontreinigde zwaardvis (2019)

In een opsporingsonderzoek uit 2019 is een vrieshuis aangemerkt als verdachte van fraude met partijen zwaardvis die een te hoog gehalte aan kwik bleken te bevatten. Het vrieshuis, dat de zwaardvis in opslag had, had een laboratoriumanalyse op de zwaardvis laten uitvoeren. Het vrieshuis zou vervolgens de daarin vastgestelde overschrijdingen in kwik hebben genegeerd en alsnog de ruim 50.000 kilo zwaardvis aan 57 afnemers hebben geleverd, zonder te voldoen aan de wettelijk plicht om de overschrijdingen aan de NVWA te melden.

De zaak heeft echter geleid tot een sepot. Door de strafrechtelijke bepalingen toe te snijden op de maatschappelijk/economische realiteit oordeelde het Openbaar Ministerie namelijk dat het uiteindelijk niet aan het bedrijf was om de zwaardvis te toetsen aan de normen en dat er duidelijke richtsnoeren ontbreken ten aanzien van de verantwoordelijkheid. Deze afdoening onderstreept voor de NVWA het belang van meer duidelijkheid. Concreet in de vorm van wetswijziging, zodat eenieder die bepaalde handelingen uitvoert met levensmiddelen, waaronder vrieshuizen en laboratoria, overschrijdingen moet melden.

5. Motieven & gelegenheden

5.1 Financieel gewin

In de signalen en fraudeonderzoeken van de NVWA lijkt het behalen van financieel gewin het belangrijkste motief voor het plegen van fraude in de vissector.

Het financieel gewin dat te behalen valt is relatief groot. In 6 fraudeonderzoeken waarvoor het berekend is, bedroeg het vermoedelijk wederrechtelijk verkregen voordeel tussen de 15.000,- en 500.000,- euro. Bij deze bedragen gaat het veelal nog om een minimum, aangezien er vaak aanwijzingen zijn dat de fraude langer heeft plaatsgevonden dan de periode waarop een opsporingsonderzoek doorgaans betrekking heeft.

Het grote financieel gewin toont de relevantie van sanctionering door het afpakken van crimineel vermogen of door het opleggen van (inkomensafhankelijke) boetes. Fraudeurs worden zo dwars gezeten in hun streven naar snel financieel gewin, wat binnen de sector een lucratieve motivatie blijkt te zijn. Misdaad mag niet lonen maar doet het wel als de financiële winsten niet in verhouding staan tot de sancties.

Zo wordt er gewerkt aan wetsvoorstellen om crimineel vermogen af te kunnen pakken zonder voorafgaande veroordeling voor een strafbaar feit. Voor confiscatie door de overheid is wel van belang dat het Openbaar Ministerie bij de rechter aannemelijk kan maken dat geld afkomstig is uit een misdrijf.¹⁶

Naast extra inkomsten kan fraude ook op meer indirecte wijze leiden tot concurrentievoordeel, klantbehoud (zie ook het verhoorverbatim onder deze alinea) of kostenbesparingen. Zo hebben de verdachten in twee verschillende opsporingsonderzoeken garnalenziftsel (het restproduct aan te kleine garnalen na zeven) illegaal in de handel voor humane consumptie gebracht, waarbij naast verkoop er ook op het vernietigen van de reststroom wordt bespaard.

Verdachte: “Dit is een grote klant met een jaaromzet van ongeveer [bedrag X] en die willen we niet kwijt. Als we dit niet zo doen zijn we die klant kwijt.”

Toenemende economische en maatschappelijke druk leidt tot grotere risico's

Binnen de vissector spelen er de laatste jaren verschillende ontwikkelingen die financiële druk veroorzaken of waarvan de verwachting is dat ze dat in de (nabije) toekomst zullen doen. Denk met betrekking tot de periode 2017-2020 onder meer aan de aanlandplicht, het pulsvisserijverbod, het Noordzeeakkoord, de Brexit en de coronapandemie. Daarnaast heeft de vissector te maken met een groeiende publieke aandacht voor klimaat, milieu en duurzaamheid.

Economische en maatschappelijke druk op een sector of een bedrijf kunnen het risico op fraude doen toenemen omdat men zich uit financiële overwegingen sneller genoodzaakt kan voelen om wet- of regelgeving te overtreden. Een hoogleraar criminologie suggereert dat toenemende financiële druk binnen de vissector een trigger kan zijn voor vermenging met zwaardere vormen van criminaliteit.¹⁷

Zo komen in de signalen die de NVWA-IOD ontvangt over georganiseerde, ondermijnende criminaliteit ook betrokkenen uit de visserij voor. En ook de Kustwacht, FIOD en politie ontvangen de laatste jaren steeds meer signalen over de verwevenheid van legale visserij met internationale drugshandel.¹⁷ Dit heeft onder meer geleid tot veroordelingen voor de smokkel van cocaïne met kotters.³⁰

5.2 Neutralisatie van frauduleus gedrag door verdachten

Neutralisatietechnieken zijn (denk)processen die vooraf de motivatie om te frauderen kunnen versterken of achteraf de gepleegde fraude kunnen rechtvaardigen of rationaliseren.¹⁸ Zo komt uit fraudeonderzoeken van de NVWA binnen de visserijketen naar voren dat verdachten hun frauduleus handelen soms neutraliseren. Dit uit zich voornamelijk in het ontkennen van het illegale karakter ervan of door het afschuiven van verantwoordelijkheden, waarbij bijvoorbeeld wordt gerefereerd naar het uitblijven van een actie of reactie van een ander. Neutralisaties lijken daarnaast ook bij andere vormen van criminaliteit in de visserij een rol te spelen. Zo suggereert een hoogleraar criminologie dat drugsmokkel door betrokkenen mogelijk makkelijk zou worden afgedaan als ‘handel zonder directe slachtoffers’.¹⁹

Enkele verbatim's uit NVWA-IOD-verhoren met toegepaste neutralisaties:

“De oesters zijn inderdaad niet in streek X maar in streek Y gekweekt. Maar de kwaliteit van de oesters is minstens even goed of zelfs beter dan de oesters uit die streek.”

“Het had niet moeten gebeuren. Ik heb dit overgelaten aan (naam werknemer). Ik heb het volste vertrouwen in hem. Dit ligt niet op mijn terrein.”

“Ik was veel afwezig, deze zaak lag op het terrein van (naam werknemer) die daar specialist in is.”

“Ik moet van mijn leveranciers uit kunnen gaan.”

“Niemand heeft mij als werknemer er ooit op aangesproken.”

“Het zal wel eens gebeuren dat hij een paar kistjes weghaalt. Vooral op vrijdag hebben wij er onvoldoende zicht op, waardoor ik niet uit kan sluiten dat dit gebeurt.”

“Ik weet ook niet wat de wet allemaal zegt.”

“Ik weet niet hoe die persoon aan mijn handtekening komt. Het is mijn handtekening maar het komt weleens voor dat ik documenten onderteken die ik niet lees.”

5.3 Risicoproducten binnen de visserijketen

In de aanpak van fraude is relevant om naast personen en organisaties als risicoactoren ook te kijken naar de fraudegevoeligheid van producten en diensten binnen een bedrijf of sector.

Ten aanzien van de vissector signaleert de NVWA-IOD enkele risicoproducten:

- **Duurdere vissoorten, waaronder gequoteerde vis**

Vissoorten die een hogere prijs per kilo opleveren, zijn aantrekkelijker om te stropen. Hierbij valt te denken aan snoekbaars en paling. Andersom komt het voor dat fraudeurs goedkopere vis verkopen als zijnde een duurdere soort, bijvoorbeeld het omkatten van schar naar schol. Quota leiden op de markt sneller tot schaarste en daarmee tot hogere prijzen. Tong, schol en kabeljauw zijn bijvoorbeeld

vissoorten uit de Noordzee waar een quotum aan verbonden is. Bedrijven frauderen door vis die buiten het quotum is gevangen zwart weg te werken door officiële registratie te omzeilen.

- **Gecertificeerde producten / keurmerken**

De doorgaans hogere prijzen van producten met een keurmerk dragen bij aan de fraudegevoeligheid ervan. Een voorbeeld van fraude is een opsporingsonderzoek van de NVWA-IOD waarin een partij kweekmosselen uit commercieel belang illegaal zou zijn voorzien van het MSC-keurmerk. Het voorkomen van fraude met keurmerken is primair de verantwoordelijkheid van de private organisaties die deze keurmerken uitgeven, zoals het Marine Stewardship Council (MSC) en het Aquaculture Stewardship Council (ASC). De NVWA voert regelmatig gesprekken met keurmerkorganisaties waarin het ook de kwaliteitsschema's bespreekt die gelden voor private organisaties.

- **Vissoorten uit verboden periodes of gebieden**

De vangst van soorten in verboden periodes of gebieden leidt soms tot zowel illegale handel als tot risico's voor de voedselveiligheid. Zo duiden signalen op de illegale vangst in verontreinigde wateren door beroepsvissers. Of illegale vangst door sportvissers in wateren waarvan beroepsvissers aangeven er vanwege het geldende visverbod niet meer te komen. Hiervoor valt ook een deel van de zakelijke/sociale controle weg die van de professionele vangst kan uitgaan.

- **CITES / beschermde vissoorten**

Hun beschermde status maakt sommige vissoorten fraudegevoelig. Nederland heeft vooral te maken met de illegale import en export van beschermde vissoorten, waarbij het vaak als doorvoerhaven wordt gebruikt. Een voorbeeld is de vermoedelijke poging tot smokkel van 72 kilo glasaal naar China om daar als pootvis te worden uitgezet. Een ander voorbeeld is de inbeslagname door NVWA Toezicht van 56 levende steuren (vaak gehouden voor de productie van kaviaar), waarbij de eigenaar het CITES-verdrag overtrad door niet kunnen tonen dat de vissen op legale manier zijn verkregen.²⁰

5.4 Gelegenheden voor fraude binnen visserijketen

Een organisatie die de wet wil overtreden, moet daar ook de gelegenheid toe krijgen. Maar als het die gelegenheid heeft, wil dat natuurlijk niet zeggen dat de organisatie die ook aangrijpt om te frauderen. Volgens de criminologische theorie van de organisatiecriminaliteit²¹ gelden er verschillende factoren die mogelijk gelegenheid bieden aan het plegen van fraude door bedrijven. Deze indicatoren kunnen zowel van binnenuit (intern) als van buitenaf (extern) van invloed zijn. Om een risico-inschatting te maken, is het daarom van belang niet alleen naar de situatie van een organisatie zelf te kijken maar ook naar de zakelijke, bestuurlijke en maatschappelijke omgeving waarin een organisatie zich bevindt.



1. Intern: bedrijfskenmerken of -cultuur

Bedrijfsprocessen kunnen zo zijn ingericht dat ze het eenvoudiger maken om te frauderen. Wanneer een bedrijf bijvoorbeeld een erkenning heeft voor het verwerken van zowel categorie-3-materiaal (bijproducten) als vis bestemd voor humane consumptie, biedt het gelegenheid om te 'schuiven' met partijen tussen deze productsoorten om daarmee de bestemming op te waarderen.

Naast bedrijfsprocessen kunnen ook de heersende normen en waarden binnen een organisatie een belangrijke rol spelen in het bieden van gelegenheid. De NVWA-IOD signaleert frauduleus gedrag dat onderdeel lijkt te zijn van de dagelijkse gang van zaken en waarbij werknemers op de hoogte zijn van wet- of regelovertredingen. In sommige gevallen spreekt men elkaar er niet op aan of faciliteert men elkaar zelfs. Daarnaast komt het voor dat bedrijven nalatig of onverschillig handelen. Er zou geen intentie tot fraude geweest zijn of het was niet het primaire doel, maar men had volgens de wet kunnen en moeten weten dat bepaalde processen tot fraude kunnen leiden of hebben geleid.

Deze bevindingen over frauduleuze bedrijfsculturen zijn in lijn met criminologisch onderzoek naar de fraudeur als persoon. Naast de gelegenheid tot fraude die het werk kan bieden, kunnen namelijk verzwakte maatschappelijke bindingen en afwijkende morele opvattingen ten grondslag liggen aan frauduleus gedrag. De NVWA-IOD opsporingsonderzoeken bieden echter niet de (psychologische) analyse in hoeverre dit opgaat voor verdachten uit de visserijketen.²²

Enkele typerende verbatim's uit verhoren in fraudeonderzoeken:

"Ik kan wel verklaren hoe de verschillen [tussen het aangevoerde en afgevoerde visproduct] hebben kunnen ontstaan: door productgewichten te schatten in plaats van te wegen, door onvolledige bonnen en doordat bonnen niet afgegeven of niet bewaard zijn."

"Ik heb na de eerste keren niet meer met [naam collega] gesproken omdat ik wist wat ik moest doen. Het is daarna nog een aantal keer voorgekomen dat er diepvries- in plaats van versproducten zijn gebruikt. Het aantal keren weet ik niet meer. Mij is gezegd dat er klachten zijn van mensen die ziek zijn geworden na het eten van de producten. Ik heb verder niet doorgevraagd wat de klachten waren want ik krijg dan toch geen antwoord."

"Het was bij ons bekend dat het incidenteel gebeurde dat er niet-MSC-gecertificeerde mosselen werden ingezet als MSC-gecertificeerde mosselen. Het gebeurde gewoon. Er lag geen beslissing aan ten grondslag."

2. Extern: zakelijke omgeving

Naast interne gedragingen kan er ook worden gekeken hoe bedrijven zich naar elkaar toe gedragen binnen hun sector. Bij zakelijke controle is de mate waarin ketenpartners elkaar controleren van belang. Uit onderzoek is gebleken dat bij het ontbreken van zakelijke controle er gemakkelijker fraude kan plaatsvinden.

De op pagina 22 genoemde signalen over frauduleuze samenwerkingen tussen verschillende ketenpartners doen vermoeden dat er al een langere tijd een gebrek aan zakelijke controle is in een deel van de visserijsector en dan met name rondom de aanvoer vanaf zee en de daarop volgende verwerking.

3. Extern: bestuurlijke omgeving

Factoren die vanuit de bestuurlijke omgeving gelegenheid kunnen bieden voor fraude zijn te splitsen in wet- & regelgeving en in toezicht & handhaving:

- **Wet- & regelgeving**

Een voorbeeld van gelegenheid voor fraude in het kader van wet- en regelgeving is het ontbreken van een meldplicht voor Nederlandse laboratoria in het geval zij tijdens analyses mogelijk schadelijke afwijkingen constateren in levensmiddelen. Fraude ontstaat wanneer hier door exploitanten misbruik van wordt gemaakt om schadelijke producten toch in de handel te krijgen.

Op basis van artikel 5.15 Wet Dieren geldt er ook voor laboratoria een meldplicht met betrekking tot afwijkingen van wettelijke normen in onder andere diervoeder. Dit geldt echter niet voor afwijkingen in levensmiddelen.²³ Vanaf 2021 voeren de NVWA en het ministerie VWS verdere gesprekken over de mogelijke invoering van een meldplicht bij afwijkingen in levensmiddelen voor eenieder die bepaalde handelingen uitvoert met levensmiddelen, waaronder ook laboratoria.²⁴

Het is echter de perceptie van de NVWA dat er in de internationale vishandel zogenaamde verplaatsingseffecten aan de orde zijn. Sommige handelaren zouden het risico op het uit de handel moeten halen van mogelijk ongeschikte partijen zoveel mogelijk willen reduceren. Zij kiezen dan op voorhand voor een land zonder meldplicht. Het risico bestaat dus dat bij een toekomstige meldplicht in Nederland handelaren voor laboratoriumonderzoek vaker zullen uitwijken naar landen waar momenteel ook nog geen meldplicht geldt.

- **Toezicht & handhaving**

Voorspelbaarheid

Ten aanzien van de illegale vangst op zee, de meest voorkomende fraudevorm, spelen ook de voorspelbaarheid van de inspecties en de lage pakkans een rol. Zo zijn inspectieschepen op de radar makkelijk te volgen, houden vissers elkaar vermoedelijk telefonisch op de hoogte en kunnen vissers zelf hun locatie op zee (tijdelijk) verbergen op de navigatiesystemen.

Toezicht op afstand - black box registratie

Sinds 2019 is het huidige black-box-systeem operationeel binnen de sleepnetvisserij. De black box dient als vergunningsvoorschrift onder meer om illegale garnalenvisserij in beschermde wateren te voorkomen door middel van plaats- en activiteitsbepaling (wel of niet vissende). De borging van fraudebestendigheid en betrouwbaarheid ontbreekt momenteel echter nog. Er wordt gewerkt aan een gecertificeerde black box voor de garnalenvisserij (volgens NEN-normeringen). Deze normering gaat mogelijk als blauwdruk dienen voor de gehele visserij.

Daarnaast is de garnalenvisserijsector bezig met de opzet van een privaat controle- en handhavingsmodel. Dit sluit aan op de NVWA-brede ambitie²⁵ om zelfregulering door het bedrijfsleven te stimuleren. Dit model biedt ondersteuning op de fysieke controletaken van de NVWA ten aanzien van de visserij.

Toezicht op afstand - drones

Sinds 2017 experimenteert de NVWA met toezicht en handhaving met behulp van drones. Wat betreft illegale visserij hebben de tests de potentie getoond van het opsporen van stroperij met fuiken (IJsselmeer) en van vangst in verboden zeewateren (nabij Terschelling).

Met name ten aanzien van de illegale vangst op zee kan de pakkans (op heterdaad) worden vergroot ten opzichte van de inzet van inspectieschepen. Het is daarvoor wel van belang dat drones vanaf land de zee op gaan en niet vanaf een reeds varende inspectieschip vertrekken.

Het is eind 2020 de verwachting dat halverwege 2021 zowel bemande (met piloot op locatie) als onbemande (computergestuurde) drones ter beschikking staan van de NVWA-IOD. Met een

aanvankelijk steekproefsgewijze inzet zal de toegevoegde waarde voor de opsporing worden verkend en opgebouwd.

- **Puntensysteem Gemeenschappelijk Visserijbeleid**

Het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) is een Europese regeling voor het beheer van de Europese vissersvloten en voor het behoud van de visbestanden. Het GVB moet ervoor zorgen dat zowel de visserij als de aquacultuur ecologisch, economisch en sociaal duurzaam zijn en een bron van gezond voedsel voor de burgers van de EU vormen. Daarnaast moet het een dynamische visserijsector bevorderen en een goede levensstandaard voor de visserijgemeenschappen waarborgen.²⁶

Om de doelstellingen van het GVB te bereiken zijn er verschillende regelingen ingevoerd, waaronder de controleverordening in 2012. Volgens deze verordening krijgen overtreders inbreukpunten opgelegd in het geval van ernstige inbreuken zoals gebruik van verboden netvoorzieningen, het omzeilen van de aanlandplicht of incorrecte vangstregistratie. Punten kunnen cumulatief tot een sanctie leiden zoals een schorsing of intrekking van de visvergunning. De NVWA stelt bij constatering van een inbreuk een inbreukrapport op en dient deze in bij de RVO, die het rapport beoordeelt om al dan niet punten toe te kennen.

In de praktijk blijkt dat individuele vaartuigen of kapiteins cumulatief niet snel tot een puntentotaal met consequenties komen. Tussen 2012 en 2020 zijn er op basis van het puntensysteem slechts 2 sancties opgelegd. Enerzijds, kan dit duiden op een preventief effect dat van het systeem uitgaat. Anderzijds, is het – ten opzichte van het fraudebeeld in de afgelopen jaren – voor de NVWA aannemelijker dat het beoogde preventieve effect van het puntensysteem beperkt is.

De NVWA ziet enkele mogelijke verklaringen waardoor het huidige puntensysteem niet goed aansluit op de handhavingspraktijk:

Beperkte detectiekansen recidive en complexe bewijslast ernstige inbreuken

NVWA-Inspectie heeft vooral zicht op administratieve overtredingen waarvoor relatief lage strafmaten gelden, zoals het niet naleven van vangstregistratie. Ernstigere inbreuken zouden tot meer punten leiden maar deze zijn lastiger (op heterdaad) te detecteren. Op een bestand van 831 vergunningen²⁷ en met de zee als een uitgestrekt controlegebied is de kans klein om bij een vaartuig of kapitein recidive (opnieuw een overtreding) vast te stellen. En eenmaal gedetecteerd is de feitelijke bewijslast van een ernstige inbreuk complex en arbeidsintensief.

Beoordelingsbeleid

Van de 217 opgestelde inbreukrapporten tussen 2012 en 2020 hebben 97 rapporten tot toekenning van inbreukpunten geleid en zijn de overige 120 rapporten geseponeerd. De RVO beoordeelt niet alleen de ernst van de overtreding en eventuele bezwaarschriften maar houdt ook rekening met aanvullende zaken zoals de aard en de waarde van de met de overtreding aangebrachte schade, de economische situatie van betrokkene en de omvang van de overtreding. Nadere analyse is nodig om te bepalen of het beoordelingsbeleid momenteel te ruim is.

Verjaringstermijn

Toegekende inbreukpunten vervallen als er in een periode van 3 jaar voor hetzelfde vaartuig of dezelfde kapitein geen overtreding meer wordt geconstateerd. In de periode 2012-2020 is de helft (49%) van het totaal aan toegekende inbreukpunten verjaard geraakt.

6. Conclusies & aanbevelingen

6.1 Conclusies

Het aantal signalen en opsporingsonderzoeken en de informatiepositie over fraude en andere illegale activiteiten in de visserijsector is te beperkt om uitspraken te doen over de totale omvang van fraude binnen deze sector. Wel ziet de NVWA-IOD verschillende frauderisico's.

De Nederlandse visserij blijkt een vrij gesloten wereld waarin fraudeurs zich weinig gehinderd lijken te voelen. Binnen een relatief kleine sector hebben ogenschijnlijk criminele samenwerkingsverbanden kunnen ontstaan in het zwart wegwerken van (illegaal gevangen) vis. De toezichtcapaciteit van de NVWA is echter beperkt en het inbreukpuntensysteem slaagt er niet in om een preventief of repressief effect te realiseren. Hierdoor lijken de vergrijpen aan te houden zonder dat deze tot sancties leiden.

De laatste jaren keren signalen terug over frauduleuze samenwerkingen tussen rederijen, sorteerbedrijven, (tussen)handelaren en vervoerders in wisselende samenstellingen. Het gaat hierbij om zowel actieve als meer faciliterende rollen, al dan niet door omkoping. De meest actuele signalen (in dit fraudebeeld t/m 2020) wijzen er opnieuw op dat nauwe samenwerking tussen ketenpartners soms noodzakelijk moet zijn geweest om succesvol te frauderen.

In de periode 2017 tot 2021 heeft de NVWA-IOD met betrekking tot de visserijketen 66 fraudesignalen geregistreerd. De IOD kreeg deze signalen vooral doorgezet vanuit de eigen organisatie door NVWA-Inspectie en via actieve inwinning van het TCI (via informanten) van de NVWA-IOD.

Het zwaartepunt van de gesignaleerde fraude in Nederland ligt aan het begin van de keten bij de primaire vangst, met de aantasting van visbestanden en biodiversiteit als voornaamste risico (domein Vis Duurzaamheid). Maar daarnaast is er ook een substantieel aantal signalen dat betrekking heeft op risico's omtrent voedselveiligheid (domein Vis Voedselveiligheid). Laatstgenoemde signalen spelen met name binnen de visverwerking verderop in de keten.

De 66 signalen hebben geleid tot 34 strafrechtelijke opsporingsonderzoeken naar vermoedelijke fraude (3 IOD-, 5 EOB-, 8 FEK- en 18 Inspectie-onderzoeken). Daarnaast zijn er door Inspectie in totaal 280 processen-verbaal opgemaakt met betrekking tot overtredingen op de visserijwetgeving, welke strafbaar zijn gesteld in de Wet op de economische delicten (WED).

De verschijningsvormen van fraude in de visserijketen zijn divers. De meest prominente fraudevormen in de periode 2017-2020 zijn:

- Illegale vangst en handel ('zwart wegwerken') van met name ondermaatse of gequoteerde zeevis, schaal- of schelpdieren
- Illegale stroperij en handel in zoetwatervis
- Illegale handel in ongeschikte en/of schadelijke partijen, zoals verontreinigde vis
- Het administratief of fysiek omkatten van vis, schaal- of schelpdieren

Belangrijke motieven om te frauderen zijn voornamelijk financieel gewin, concurrentievoordelen en klantbehoud. Daarnaast zijn de aanlandplicht, het pulsvisserijverbod, het Noordzeeakkoord, de Brexit en de coronapandemie ontwikkelingen die in de afgelopen periode voor extra economische druk op de sector hebben gezorgd. Deze druk draagt mogelijk bij aan grotere risico's op fraude en op de inmenging van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit zoals drugsmokkel.

Risicofactoren

Naast de motivatie om fraude te plegen, moet er ook gelegenheid toe zijn. De belangrijkste risicofactoren die momenteel de gelegenheid voor fraude in de sector lijken te versterken:

- Fraudeurs op zee weten de voorspelbare, fysieke inspecties van de NVWA eenvoudig te omzeilen, onder meer door elkaar via onderling contact te waarschuwen.
- Er lijkt een beperkte preventieve werking uit te gaan van het in 2012 ingevoerde GVB-puntensysteem, dat in de praktijk nog nauwelijks tot sancties heeft geleid.
- Het lijkt in visserijsector sommige bedrijven te ontbreken aan zakelijke/sociale controle waardoor zakelijke partners elkaar onvoldoende aanspreken op elkaars gedrag, zowel bedrijfsintern als tussen ketenpartners. Ondanks dat zij zouden moeten of kunnen weten welke illegale activiteiten er plaatsvinden, lijken zij weinig actie te ondernemen. Zo neutraliseren verdachten hun frauduleus handelen door het afschuiven van verantwoordelijkheid, het ontkennen van de illegaliteit of door illegaliteit toe te schrijven aan de heersende bedrijfs- of sectorcultuur.
- De fraudegevoeligheid van veelal papieren administratie in internationale handel. Zo is het verwisselen van vissoorten door valse etikettering een internationale trend. Risico's nemen toe door het groeiende aanbod in kweekvis en het lastige onderscheid met wildvangst bij bepaalde soorten.
- De fraudegevoeligheid van keurmerken uitgegeven door private organisaties, waardoor zowel afnemers als consumenten misleid kunnen worden.
- Wanneer een bedrijf een erkenning heeft voor het verwerken van zowel categorie-3-materiaal (bijproducten) als voor vis bestemd voor humane consumptie, biedt dit gelegenheid om te 'schuiven' en daarmee de bestemming op te waarderen.
- De fraudebestendigheid en betrouwbaarheid van het huidige black-box-systeem in de sleepnet- en garnalenvisserij wordt momenteel onvoldoende geborgd. De aanstaande nieuwe normeringen moeten echter gaan dienen als blauwdruk voor de gehele visserij om tot meer zelfregulering te komen.
- Exploitanten zijn wettelijk verplicht om mogelijk schadelijke afwijkingen in vis te melden bij de NVWA. Deze meldplicht geldt in Nederland niet voor laboratoria die in opdracht van exploitanten analyses uitvoeren op diezelfde vis en zodoende afwijkingen kunnen constateren. Dit leidt momenteel mogelijk ook tot (het risico op) verplaatsingseffecten, waarbij malafide exploitanten analyses laten doen in landen waar geen meldplicht geldt om zo schadelijke vis heimelijk te vermarkten.

6.2 Aanbevelingen voor NVWA toezicht & opsporing

- **Zet in op een integrale handhavingsstrategie met publieke en/of private partners**
De terugkerende fraudesignalen vragen om een nieuwe impuls voor de aanpak van fraude aan het begin van de keten. Het is de aanbeveling om dit te doen aan de hand van een integrale handhavingsstrategie: een combinatie van bestuurs-, straf- en fiscaalrechtelijke interventies. Hiermee kan de overheid aan de sector een krachtig signaal afgeven dat zij optreedt tegen criminaliteit die het systeem van duurzame visvangst ondermijnt.

Gezien het grote financiële gewin is het relevant om strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties te combineren met het afpakken van wederrechtelijk verkregen voordeel en (inkomensafhankelijke) boetes. Vanuit de integrale handhavingsstrategie kan er daarnaast in samenwerking met overheidspartners worden ingezet op alternatieve interventies. Denk aan het intrekken van visvergunningen of keurmerken, (fiscale) naheffingen en het onthouden van subsidies.

- **Genereer een duurzaam effect door de sector zelf te activeren**
Voor de NVWA is het van belang om bedrijven en brancheorganisaties in de visserij te (blijven) confronteren met concrete fraudesignalen en informatie om het zelfreinigend vermogen van de sector te stimuleren. Dit moet leiden tot (nadere) afspraken over initiatieven van en door de sector over het verbeteren van het eigen naleefgedrag.

Daarnaast is het voor de NVWA zaak om in gesprekken met de sector en private partijen (risico's op fraude te blijven agenderen, hen aan te zetten tot meer fraudebestendige processen en om lopende initiatieven te ondersteunen. Voorbeelden zijn de fraudebestendigheid van private keurmerken en het stimuleren van de ontwikkeling van het black box-registratiesysteem en van private controle- en handavings-modellen/protocollen in de (garnalen)visserij.

- **Werp een grotere barrière op voor fraude met het optimaliseren van fysieke inspecties en toezicht op afstand**

Maak fysieke inspecties minder voorspelbaar door onregelmatiger te controleren qua frequentie, dag en tijd. Onderzoek de mogelijkheden van het vaker met alternatieve vaartuigen of 'in burger' inspecteren.

Daarnaast is het zaak om door te pakken met innovaties in toezicht en opsporing op afstand:

- Een voorbeeld is de voorgenomen inzet van drones voor het opsporen van illegale fuiken en illegale vangst op zee. De NVWA verwacht dat dronetoezicht in combinatie met handavingscommunicatie een sterke preventieve werking kan realiseren.
- Vanaf 2021 wordt er vanuit de EU verder vorm gegeven aan het plan voor cameratoezicht aan boord van visserijvaartuigen. Dit beoogt met name het verbeteren van naleving ten aanzien van de aanlandplicht.
- Er kan ook gedacht worden aan de inzet van mobiele scanners, welke momenteel door de Douane in de Antwerpse haven worden gebruikt voor het controleren van zeecontainers.³¹ Onderzoek in hoeverre dit voor toezicht op de visserij ingezet kan worden, bijvoorbeeld voor het detecteren van verborgen laadruimtes in visvaartuigen.
- Overweeg handavingscommunicatie te richten aan de scheepsbouwsector om deze te informeren over fraude door middel van verboden laadruimtes in visvaartuigen en om de meldingsbereidheid te vergroten.

- **Bouw de informatiepositie verder uit ten aanzien van de nationale en internationale visserijketen**

Zicht op (tussen)handelaren/transporteurs:

Verbreed de focus van toezicht en handhaving door naast de primaire overtreders en fraudeurs ook de rol en invloed van de nauwe samenwerkingspartners onder de loep te nemen. De aanpak van (tussen)handelaren en transporteurs (soms in dezelfde rol) draagt mogelijk bij aan het reduceren van de vraag naar illegaal gevangen vis en daarmee het wegnemen van de financiële prikkel voor fraudeurs in de visvangst.

Daarbij kan met de aanpak van (tussen)handelaren en transporteurs op meerdere punten in de keten fraude verstoord worden. Dit lijkt extra relevant door de vermoedens over nauwe samenwerkingen tussen ketenpartners door de gehele keten. Het versterken van de informatiepositie kan zich onder meer richten op verdachte vervoersstromen, werktijden en alternatieve aanlandingsplekken. Toenemende import en export maken ook internationale vervoersstromen (over de weg) relevant.

Blijf anticiperen op internationale fraudetrends zoals soortsubstitutie

Soortsubstitutie door middel van administratieve fraude lijkt een mondiaal fenomeen, wat kan leiden tot gezondheidsrisico's door het frustreren van de traceerbaarheid van producten in de keten. Eerdere EU-gecoördineerde onderzoeken hiernaar hebben echter weinig opgeleverd. Inventariseer eerst in hoeverre hernieuwd onderzoek naar soortsubstitutie noodzakelijk is en adviseer indien nodig – bijvoorbeeld aan de hand van een bestuurlijke rapportage – hoe het frauderen met het papierwerk (in de internationale handel) moeilijker gemaakt kan worden en/of beter gedetecteerd. De NVWA-IOD kan daarbij de verbinding zoeken met internationale opsporingspartners.

Zet samen met externe opsporingspartners in op een breder, integraal fraudebeeld

Dit fraudebeeld biedt met de beschikbare data en inzichten van de NVWA-IOD nog niet het complete beeld van de problematiek in de Nederlandse visserijketen. NVWA-breed gezien zullen de gegevens van NVWA-Inspectie en BuRO zullen, in het kader van de Integrale Ketenanalyse (IKA) Visserijketen, het beeld NVWA-intern completeren.

Overweeg om in de nabije toekomst een bredere analyse te doen met informatie vanuit andere (opsporings)partners zoals de (zeehaven)politie, omgevingsdiensten, het RIEC, douane en kustwacht. Daarnaast is het waardevol om het Nederlandse fraudebeeld in de internationale context te plaatsen, onder meer met input vanuit het Europese Food Fraud Network.

6.3 Aanbevelingen voor beleidsdepartementen VWS en LNV

- **Aan VWS & LNV: Voed/continueer het traject van wetswijziging zodat eenieder die bepaalde handelingen uitvoert met levensmiddelen, waaronder laboratoria, mogelijk schadelijke overschrijdingen in levensmiddelen dient te melden**

Op basis van artikel 5.15 Wet Dieren geldt er ook voor laboratoria een meldplicht met betrekking tot afwijkingen van wettelijke normen in onder andere diervoeder. Dit geldt echter niet voor afwijkingen in levensmiddelen. De NVWA ziet een uitbreiding van de meldplicht als een extra waarborg op de veiligheid van levensmiddelen en als een verbetering van de handhaafbaarheid. Begin 2021 is de eerste stap naar uitbreiding van de meldplicht gezet. De NVWA en de ministeries VWS en LNV voeren samen gesprekken over de mogelijke invoering van een meldplicht.

Echter, zijn levensmiddelenbedrijven als producteigenaren primair verantwoordelijk voor de voedselveiligheid. De naleving van de reeds bestaande meldplicht voor deze bedrijven moet daarom centraal staan en waar mogelijk verbeterd. De invoering van de meldplicht voor laboratoria is een instrument om de naleving van de meldplicht door bedrijven te bevorderen.

- **Aan LNV: Investeer in de aanpak van illegale stroperij door sportvissers en recreanten**

Het stelselmatig en opzettelijk in de handel brengen van met name paling, zeebaars en oesters houdt aan en is in 2020 en 2021 nog altijd actueel. Onderzoek de noodzakelijkheid van nieuwe en/of aangescherpte maatregelen tegen de complexe bewijsvoering en ten aanzien van de maximaal toegestane hoeveelheden die per persoon per dag gevangen/geraapt mogen worden.

6.4 Aanbevelingen voor de visserijsector

- **De sector aan zet: vergroot de zakelijke en sociale controle binnen de branche**

De visserijsector is zelf primair aan zet om verantwoordelijkheid te nemen om fraude in de keten tegen te gaan. Dit ziet de NVWA als noodzakelijk voor een zo duurzaam mogelijk effect. Werkculturen zijn in de visserijketen echter diepgeworteld, en dit lijkt helaas ook op te gaan voor sommige regelovertredende en criminele actoren op individueel en zelfs bedrijfsbreed niveau. De NVWA zet daarom vraagtekens bij het maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel van fraudeurs en hun direct betrokken zakelijke partners.

Investeer als sector daarom in verandering van binnenuit en onderaf. Stimuleer daarvoor het mechanisme van onderlinge zakelijke controle en streef naar een werkveld waarin men elkaar aanspreekt op risicovolle omstandigheden of vermoedelijke wet- of regelovertreding.

- Een voorbeeld van een maatregel is het opstellen (en het verbinden van consequenties aan het overtreden) van gedragsprotocollen voor locaties waar veel activiteiten samenkomen zoals havens, bedrijventerreinen en visafslagen. Ook kan er gedacht worden aan (meer) gedeelde particuliere beveiliging en cameratoezicht.
- Een ander mogelijk voorbeeld is de oproep van brancheorganisaties aan leden om voorschriften meer te respecteren. Zo hebben productenorganisaties in de visserijsector de mogelijkheid om op basis van hun instellingsbesluit leden sancties op te leggen. Het is dan de aanbeveling om van die mogelijkheid efficiënter gebruik te maken met het oog op het verbeteren van naleving.

Communiceer als brancheorganisaties over gemeenschappelijke doelen en verantwoordelijkheden van ketenpartners. Denk hierbij aan de verstrekkende milieueffecten van wet- en regelovertreding. Maar ook aan oneerlijke concurrentie en imagoschade met oog op (internationale) handelsbelangen. Een voorbeeld van een thema is het ageren tegen de handel in illegaal gevangen vis als belangrijk element van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Zonder vraag is er geen illegale markt. Ook vraagt de NVWA de visserijsector initiatief te nemen om in overleg met keurmerkorganisaties de fraudebestendigheid van private keurmerken te verbeteren.

- **Probeer vanuit de sector branchegenoten (financieel) weerbaarder te maken en informeer over de risico's van niet alleen fraude maar ook van inmenging van zware criminaliteit**

Door toenemende economische kwetsbaarheid van de visserij zwichten steeds meer vissers voor druk en geld uit de onderwereld. Dit uit zich in onder meer in maritieme (drugs)smokkel. Naar de adviezen van het Project Maritieme Smokkel, onderdeel van het programma Aanpak Ondernijning Noord-Holland, kan de visserijsector zelf initiatieven starten om het afglijden van branchegenoten te voorkomen, de sector weerbaarder te maken en nieuwe generaties vissers bewust te maken van de risico's. Denk bijvoorbeeld aan financiële coaching, speciale lesprogramma's op visserijscholen of het betrekken van lokale (kerk)gemeenschappen.²⁹

7. Bronnenlijst

1. <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2018/03/29/eis-90.000-euro-boete-voor-bedrijf-uit-yerseke-voor-fraude-met-mosselen>
2. <https://www.nvwa.nl/nieuws-en-media/nieuws/2020/10/01/partij-niet-traceerbare-garnalen-vernietigd-in-fraudeonderzoek>
3. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/19/bijlage-ofl-rapport-het-akkoord-voor-de-noordzee>
4. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/visserij/europees-visserijbeleid>
5. <https://www.wur.nl/nl/Dossiers/dossier/Pulsvisserij.htm>
6. <https://edepot.wur.nl/536350>
7. <https://agrimatie.nl/NieuwsDetail.aspx?subpubID=2526&itemid=7631>
8. <https://edepot.wur.nl/498547>
9. <https://www.agrimatie.nl/SectorResultaat.aspx?subpubID=2232§orID=2860&themaID=2276>
10. De gehanteerde definitie van fraude is samengesteld op basis van definities en beschrijvingen van fraude uit verschillende literatuur, waaronder:
 - A. Kabki, A.**, Fraude ontrafeld: Een studie naar de werkwijzen en drijfveren van fraudeurs. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, 2014
 - D. Ruimschotel**, 'Effectief toezicht op fraude', in: A.E. van Almelo, A.B Hoogenboom, E.R. Muller & M. Pfeiffer (red), Handboeken veiligheid. Fraude en fraudebestrijding in Nederland, Deventer: Wolters Kluwer 2016, pp. 543-565;
 - Pheijffer, M.**, Vier voorspellingen over fraudemelding, De Accountant, 2007, 6, pp. 30-33.
11. Overview of the food fraud in the fisheries sector Food and agriculture organization of the United Nations, 2018 <http://www.fao.org/3/i8791en/I8791EN.pdf>
12. Visfraude in Brusselse restaurants: die dure vis is een goedkope imitatie: nos.nl/op3/artikel/2067076-visfraude-in-brusselse-restaurants-die-dure-vis-is-een-goedkope-imitatie.html
13. Staat van Voedselveiligheid, **NVWA** 2018: <https://www.nvwa.nl/documenten/nvwa/organisatie/hoe-de-nvwa-werkt/publicaties/staat-van-voedselveiligheid-documenten>
14. Overview of the food fraud in the fisheries sector, Food and agriculture organization of the United Nations (2018): <http://www.fao.org/3/i8791en/I8791EN.pdf>
15. <https://magazines.nvwa.nl/jaarverslag/2016/01/listeria-in-zalm>
16. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/21/meer-mogelijkheden-voor-afpakken-crimineel-vermogen>
17. <https://www.ad.nl/binnenland/kan-cokedorp-urk-het-zelf-nog-oplossen~a233d053/>
18. **Muel Kaptein & Martien van Helvoort** (2018): A Model of Neutralization Techniques, Deviant Behavior <https://doi.org/10.1080/01639625.2018.1491696>
19. <https://www.ad.nl/binnenland/kan-cokedorp-urk-het-zelf-nog-oplossen~a233d053/>
20. <https://www.nvwa.nl/nieuws-en-media/nieuws/2018/03/08/56-steuren-in-bewaring-genomen>
21. **Huisman, W.** (2001). Tussen Winst en moraal. Achtergronden van regel naleving en regelovertrading door ondernemingen. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
22. <https://www.vu.nl/nl/nieuws-agenda/nieuws/2018/jul-sep/fraudeur-in-beeld.aspx>
Blurred Lines: A Study of White-Collar Crime Involvement (2018) **J. van Onna**, Faculty of Law, Criminology, A-LAB, Empirical and Normative Studies:
<https://research.vu.nl/en/publications/blurred-lines-a-study-of-white-collar-crime-involvement>
23. Artikel 5.15 Wet Dieren: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030250/2020-01-01#Hoofdstuk5>
24. <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/diervoeder/melden-onveilige-diervoeders/meldingsplicht-laboratoria-diervoederonderzoek>
25. <https://www.nvwa.nl/documenten/nvwa/organisatie/jaarplannen/2019/verantwoordingsrapportage-2019>
26. <https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/visserij-en-aquacultuur/eu-fonds-maritieme-zaken-en-visserij/subsidiespelregels/beoordeling-aanvraag/uitsluiting-o>
27. Volgens VIRIS-data, februari 2021 – vergunningen voor vissen op zee en waarvoor het punten-systeem van toepassing is
28. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/natura-2000>

29. <https://jp.nh-sv.nl/thema/ondermijning/maritieme-smokkel/>
30. <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Amsterdam/Nieuws/Paginas/Celstraffen-voor-cocanesmokkelaars-op-kottervisser.aspx>
31. <https://www.pzc.nl/antwerpen/extra-ogen-om-coke-op-te-sporen-vijf-drugsterminals-in-antwerpse-haven-krijgen-mobiele-scanner-van-douane>

Fraude melden?

Fraude of vermoedens van fraude kunnen ten alle tijden worden gemeld bij de NVWA, ook anoniem.

Kijk voor de mogelijkheden en contactgegevens op de website van de NVWA

<https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/contact>

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

mei 2022