

Tijdschrift voor
**LEVENSMIDDELEN-
RECHT**

Recht en beleid in de agri-food keten

JAARGANG 1 - JULI 2024

3

prof.dr.ir. C.M. van der Heide en mr. C.L. Wolberink
Redactioneel

mr. L.J. Bergsma en mr. F.A. Dudok van Heel
Knollen voor citroenen verkopen

mr. D.W.L.A. Schrijvershof en mr. M.J. Reijman
Inzet van duurzaamheidsclaims en keurmerken: waar ligt de grens?

dr. A. de Boer
De invloed van de Transparantieverordening (Verordening (EU) 2019/1381) op risicobeoordeling

G.J.C.M. Bakker
Toezicht op Food Safety Culture: op zoek naar de silver bullet

mr. drs. S. Arayess
Van novel foods tot TikTaktrends: over zelfregulering en levensmiddelenreclame

B. Kas
**The EU Member States' Margin of Discretion in the Authorisation of Plant Protection Products
A Critical Assessment of the Case Law of the German Courts**

mr. S.A. Gawronski M.Jur en mr. E. Dirkse
**De importeur onder REACH
Annotatie bij Hof van Justitie van de Europese Unie 11 April 2024,
ECLI:EU:C:2024:298**

Knollen voor citroenen verkopen

mr. L.J. Bergsma en mr. F.A. Dudok van Heel¹

In Nederland lijken de strafrechtelijke opsporing en vervolging van voedsel fraude niet hoog op de agenda te staan van de opsporingsautoriteiten. In dit artikel wordt ingegaan op de vragen hoe dat kan en voor welke strafbare feiten in voorkomend geval wel wordt vervolgd. De auteurs onderzoeken in dat kader de strafrechtelijke risico's voor het produceren en op de markt brengen van vermengde levensmiddelen. Zowel het Wetboek van strafrecht als de Wet op de economische delicten kent strafbepalingen die in dat kader in beeld kunnen komen.

De publieke belangstelling voor delicten die in de volksmond zouden kunnen worden bestempeld als "voedsel fraude" is de afgelopen jaren onverminderd groot. Het KRO-NCRV consumententelevisieprogramma *Keuringsdienst van waarde* maakt inmiddels al 22 seizoenen uitzendingen over, onder meer, de (on)juistheid van claims en reclames van voedselproducenten. Voorbeelden daarvan zijn het verkopen van honing die is vermengd met suikerstroop of van potjes gemalen peper die blijken te zijn aangevuld met zandkorrels.

"Voedsel fraude!", zou men kunnen denken. Tot strafrechtelijke vervolging heeft dit soort zaken naar mogelijk vermengde producten evenwel – voor zover wij hebben kunnen nagaan – in Nederland buiten bijvoorbeeld het *Melk en water-arrest* uit 1916 en het paardenvleeschandaal dat begin 2013 bekend werd, niet vaak geleid².

Zowel het Wetboek van Strafrecht als enkele bijzondere strafbepalingen bevatten evenwel verboden die aan de vervolging van een dergelijke vorm van voedsel fraude ten grondslag zouden kunnen worden gelegd. In deze bijdrage bespreken wij de (on)mogelijkheden om strafrechtelijk te handhaven in geval van het aantreffen van dergelijke vermengde levensmiddelen en mogelijke redenen waarom strafrechtelijke vervolging in dergelijke zaken dun is gezaaid.

1. (Opsporings)onderzoek naar voedsel fraude

De hoofdverantwoordelijkheid voor de naleving van wetgeving met betrekking tot de (Europese) regels op het gebied van voedsel ligt bij de exploitanten van levensmiddelenbedrijven. Het opsporen en bestrijden van voedsel fraude, welk begrip overigens geen eenduidige definitiebepaling kent in (Europese) wetge-

ving, is een taak van de (individuele) lidstaten van de Europese Unie. In Nederland is de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (hierna: "NVWA-IOD") de gespecialiseerde opsporingsdienst ter zake, die onder leiding van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie ("OM") strafrechtelijk onderzoek kan verrichten naar onder meer voedsel fraude.

Op Europees niveau is, ten behoeve van het uitwisselen van informatie over gevallen van niet-naleving of waarschijnlijke niet-naleving van agri-food wetgeving³ tussen lidstaten van de Europese Unie, in 2013 EU Agri-Food Fraud Network (FFN) opgericht. De FFN verbindt de Europese Commissie met de individuele lidstaten, Zwitserland, Noorwegen en IJsland. De FFN werkt op haar beurt samen met het Joint Research Centre, de European Anti-Fraud Office (OLAF) en het European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol). De Europese Commissie kan een gecoördineerde Europese (onderzoeks)actie uitvoeren met als doel om de Europese agri-food gerelateerde wet- en regelgeving te beoordelen en bepaalde gezondheids- of veiligheidsrisico's vast te stellen. Een dergelijk administratief onderzoek wordt vervolgens uitgevoerd door OLAF. De resultaten van deze onderzoeken, waaronder niet-naleving van Europese wet- en regelgeving, wanpraktijken en vermoedens van (voedsel) fraude, worden gedeeld met de individuele lidstaten. Het is uiteindelijk dus aan de individuele lidstaten om in voorkomend geval een strafrechtelijk onderzoek te initiëren.

Meer recent gecoördineerde (administratieve) onderzoeken op het gebied van voedsel fraude die zijn gelanceerd door de FFN hadden betrekking op 'honing fraude' (in de periode 2021-2022) en 'kruiden en specerijen' (in de periode 2019-2021).⁴ Uit het onderzoek naar 'honing fraude' bleek dat 46% van de on-

1. Lidewij Bergsma en Floris Dudok van Heel zijn advocaten bij Sjöcrona Van Stigt Advocaten in Rotterdam.

2. Het arrest *Melk en water* (Hoge Raad 14 februari 1916, ECLI:NL:HR:1916:BG9431, NJ 1916, p. 681) is bekend vanwege de introductie van de buitenwettelijke schuldsluitingsgrond *afwezigheid van alle schuld*; een melkboer lengde zijn melk aan met water en liet de aangelengde melk, in strijd met een APV-bepaling, door zijn onwetende knecht verkopen als "volle melk". Het zogenoemde paardenvleeschandaal dat bekend werd in 2013 leidde in Nederland tot een tweetal strafzaken waarin het om

producten met paardenvlees die werden verkocht als producten met (duurder) rundvlees.

3. Commission Regulation (EU) 2019/1715 definieert een 'kennisgeving van fraude' als 'betreffende vermoedelijk doelbewust handelen door ondernemingen of personen met als doel kopers te misleiden en daaruit onrechtmatig voordeel te halen, in strijd met de in artikel 1, lid 2, van Verordening (EU) 2017/625 bedoelde regels.

4. food.ec.europa.eu/safety/eu-agri-food-fraud-network/eu-coordinated-actions_en, laatst geraadpleegd 21 mei 2024.

derzochte honing mogelijk was vervalst met (goedkope) suikerstropen ter vervanging van de natuurlijke stof die door honingbijen wordt geproduceerd. Ook zou er worden gefraudeerd met de vermelding van de botanische bron of van andere eigenschappen, met als doel om de consument een verkeerde indruk te geven van de kwaliteit en de waarde van de honing. Het onderzoek naar 'kruiden en specerijen' was gericht op het detecteren van (gedeeltelijke) vervanging van het betreffende kruid/specerij door een ander materiaal, de toevoeging van vulstoffen (zoals zetmeel, meel, stof, krijt) en/of het verbeteren van de kleur door een niet-toegestaan additief (bijvoorbeeld synthetische kleurstof). Buiten de scope van het onderzoek viel de mogelijk verkeerde omschrijving van de oorsprong of het landbouwproductiesysteem. Uit het onderzoek naar 'kruiden en specerijen'⁵ bleek dat 17% van de samples verdacht was. Met name het kruid 'oregano' bleek kwetsbaar voor mogelijke fraude met een verdacht percentage van de samples van 48%. In de meeste gevallen werd oregano aangevuld met olijvenbladeren.⁶

2. Administratief onderzoek naar vermengde levensmiddelen

Zowel het onderzoek naar 'honingfraude' als het onderzoek naar 'kruiden en specerijen' ziet de facto op vermengde producten; producten waarvan de samenstelling wordt vervalst door toevoeging van (goedkopere) bestanddelen. Producenten kunnen hierdoor economisch voordeel behalen.

Problematisch aan zowel het onderzoek naar honingfraude als het onderzoek naar kruiden en specerijen is dat de gebruikte onderzoeksmethoden om de vreemde stoffen te detecteren, buiten het toepassingsgebied vielen van de (huidige) accreditatie van analyse- en onderzoeksmethoden. Dat betekent dat verbeterde, geharmoniseerde en internationaal erkende analysemethoden nodig zijn om de officiële controlelaboratoria te voorzien van mogelijkheden om dergelijke vormen van voedsel fraude te determineren. De ISO-norm voor de bepaling van vreemde stoffen in kruiden en specerijen voorziet bovendien slechts in een 'visueel onderzoek' van het materiaal, hetgeen door de JRC ongepast werd bevonden om onderzoek te verrichten naar mogelijke voedsel fraude. De JRC voerde in plaats daarvan onderzoek uit op DNA gebaseerde tests om de aanwezigheid van vreemde materie te bepalen.

3. Strafrechtelijk onderzoek naar vermengde levensmiddelen

In antwoord op de vraag hoe de Europese Commissie ervoor zorgt dat er geen vervalste honing en/of vervalste kruiden/specerijen op de markt komen, ver-

wijst de Europese Commissie vooraleerst naar de primaire verantwoordelijkheid die rust op de voedselindustrie en (vervolgens) naar handhaving door de individuele lidstaten, in de zin van controles en effectieve sancties die het economische voordeel reflecteren dat door de fraude wordt behaald.

Tot de landelijk meest recente in de rechtspraak bekende gevallen van voedsel fraude behoren de met fipronil besmette eieren uit 2017⁷, het babymelkpoederschandaal uit 2015⁸, waarin blikken babymelkpoeder met vervalste etiketten werden verkocht waardoor het leek alsof het poeder geschikt was voor baby's met een koemelkallergie terwijl dat niet zo was, en het paardenvleeschandaal uit 2013 waarbij producten met paardenvlees werden verkocht als producten met (duurder) rundvlees.

De storm van publieke verontwaardiging en harde taal van OM en NVWA-IOD in die kwesties deden vermoeden dat strafrechtelijk onderzoek naar voedsel fraude op de radar was komen te staan van de opsporingsautoriteiten. Strafrechtelijke handhaving van misleidende of vermengde levensmiddelen lijkt echter nog altijd niet hoog op de agenda te staan van de opsporingsdiensten. Complicerende factoren kunnen zijn gelegen in de moeilijkheid om voedsel fraude op te sporen vanwege het verborgen karakter ervan, het vaak ontbreken van zichtbare gevolgen of het gebrek aan slachtoffers en gevaar voor de voedselveiligheid, de complexiteit van de (internationale) wet- en regelgeving, het gebrek aan geaccrediteerde analysemethoden voor het detecteren van deze vorm van voedsel fraude, het internationale karakter ervan en een gebrek aan (personele) capaciteit binnen de opsporingsautoriteiten.

Hoewel in Nederland, voor zover wij hebben kunnen overzien, sinds de besproken 'bekende' gevallen van vervolgd voedsel fraude nog geen recentere strafzaken bekend zijn met betrekking tot vermengde levensmiddelen zoals honing en kruiden/specerijen, valt dit in de toekomst niet uit te sluiten. Het Nederlandse strafrecht lijkt hier in ieder geval mogelijkheden voor te bieden.

Dergelijke vormen van voedsel fraude kunnen onder omstandigheden vallen onder de reikwijdte van algemene strafbepalingen, zoals vervalsing van levens- of geneesmiddelen (art. 330 Sr), valsheid in geschrift (artikel 225 Sr) of oplichting (artikel 326 Sr). Ook de Wet op de economische delicten (WED) lijkt uiteenlopende mogelijkheden te bieden.

Het OM heeft op zijn eigen website een aparte pagina ingericht over de vervolging van fraude met voedsel: *"Fraude met voedsel ondermijnt het vertrouwen dat de consument in voedsel moet kunnen stellen. De consument moet er vanuit kunnen gaan dat ze het product krijgt waar ze voor betaalt. Fraude werkt concurrentievervalsend. Bedrijven die frauderen halen een oneerlijk concurrentievoordeel ten opzichte van bedrijven die wel*

5. Het onderzoek was beperkt tot de kruiden/specerijen komijn, kurkuma, oregano, paprika/chili, zwarte peper en saffraan.

6. JRC technical report 'Results of an EU wide coordinated control plan to establish the prevalence of fraudulent practices in the marketing of herbs and spices'.

7. Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 29 november 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:10057/10059.

8. Rechtbank Rotterdam 4 mei 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:3399.

*volgens de regels werken. Het level playing field wordt aangetast.*⁹

Fraude wordt daarbij door het OM gedefinieerd als "opzettelijke misleiding om onrechtmatig voordeel te verkrijgen".¹⁰ Die definitie lijkt het meest aan te sluiten bij de delictomschrijving van oplichting, waarbij de misleiding daarbij gepaard kan gaan met valsheid in geschrift, betreffende bijvoorbeeld de etikettering van voedselproducten.

Ook op grond van de Warenwet kan strafrechtelijk worden opgetreden tegen de handel in vermengde levensmiddelen. Krachtens de Warenwet en het Warenwetbesluit informatie levensmiddelen is het verboden waren te verhandelen in strijd met – onder meer – voorschriften die zijn gesteld bij verordeningen (EG) 1924/2006 (de *Claimsverordening*) en EU (1169/2011), betreffende het verstrekken van voedselinformatie. In artikel 20 jo. 8 van de Warenwet is het verbod opgenomen waren aan te prijzen en te verhandelen in strijd met die regelgeving, betreffende onder meer de aard en samenstelling van het product.

De overtreding van bepaalde voorschriften uit de Warenwet is strafbaar gesteld in de WED. Deze overtredingen van de warenregelgeving staan in art. 1 onder 4 °. van de WED en worden op grond van art. 2, derde lid van de WED gekwalificeerd als overtreding.

Het (bijzonder) strafrecht biedt de Nederlandse opsporingsautoriteiten aldus handvatten om op te treden tegen de handel in dit soort misleidende of ver-

mengde producten. Het is echter de vraag of op korte termijn een toename te verwachten is van dergelijke strafzaken. De aanpak van voedsel fraude heeft van oudsher niet de hoogste prioriteit en daar komt bij dat in het geval van vermengde producten wellicht niet altijd een gevaar ontstaat voor de voedselveiligheid en daarmee voor de gezondheid van de consument.

Het lijkt het er dan ook op dat, met name zaken op het gebied van de Warenwet, voornamelijk bestuursrechtelijk worden afgedaan. Het vertrouwen van consumenten wordt door deze vorm van voedsel fraude evenwel in aanzienlijke mate geschaad, terwijl het financieel gewin voor de voedselindustrie groot kan zijn.

4. Tot slot

Het op de markt brengen van vermengde producten kan – op grond van verschillende bepalingen in wet- en regelgeving – worden beschouwd als een vorm van voedsel fraude. Veelal door onrechtmatig goedkopere bestanddelen te verwerken in een product, zonder daarover te informeren.

Tot veel strafzaken leidt dat – voor zover wij hebben kunnen overzien – vooralsnog niet, maar gelet op de ervaringen uit de fipronil-, paardenvlees- en melkpoederschandalen zou de producenten van, bijvoorbeeld, vermengde honing of vermengde kruiden en specerijen hetzelfde lot beschoren kunnen zijn.

9. www.om.nl/onderwerpen/fraude/fraude-met-voedsel, laatst geraadpleegd 21 mei 2024.

10. www.om.nl/onderwerpen/fraude, laatst geraadpleegd 21 mei 2024.