



Nordisk
ministerråd

MAT- SVINDEL

**en felles nordisk
trusselvurdering**



Innhold

Innledning	4
Hovedtrekk	5
Animalske råvarer	5
Fisk og sjømat	5
Deklarasjon om nordisk opprinnelse	5
Deklarasjon om økologisk produksjon	6
Metode og avgrensning	7
Begrepsbruk	12
Råvarer, animalsk mat	16
Analyse	16
Muligheter	16
Motivasjon	17
Totalvurdering	17
Case for animalske råvarer	19
Kompliserte handelsruter, fisk og sjømat	20
Muligheter	20
Motivasjon	21
Totalvurdering	21
Case for fisk og sjømat	0
Case for fisk og sjømat	23
Nordisk opprinnelse	25
Muligheter	25
Motivasjon	25
Totalvurdering	25
Case nordisk opprinnelse	27
Økologi	28
Muligheter	29
Motivasjon	29
Totalvurdering	29
Case Økologi	31
Etterord og veien videre	32
Vedlegg 1	34
Vedlegg 2	37

Vedlegg 3	39
Vedlegg 4	40
Vedlegg 5	42
Om denne publikasjon	43

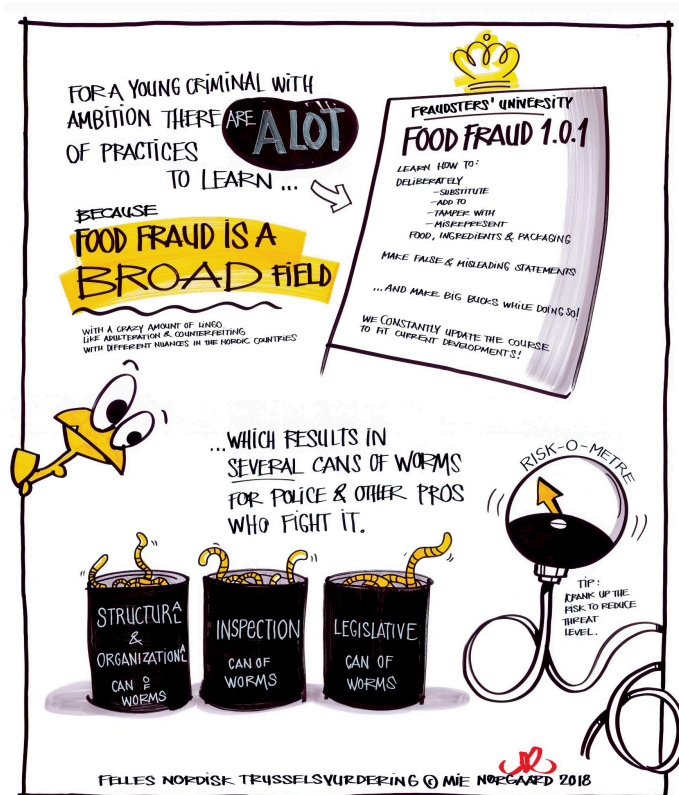
Denne publikasjonen finnes også som en webtilgjengelig online-versjon: <https://pub.norden.org/temanord2022-545>.

Innledning

Matsvindel har blitt et tema i hele EU og EØS området etter hestekjøttssaken¹ i 2013. På EK-Livs høstmøte 2016 ble temaet diskutert, og det var enighet om at de nordiske landene har sammenlignbar forvaltning av matproduksjonskjeden og at markedene er tett sammenkoblet. Derfor er det naturlig å se på kriminell aktivitet innen matproduksjonskjeden på tvers av landegrensene i Norden. Landene ble enige om å prioritere et felles nordisk prosjekt.

Våren 2018 ble det bevilget midler til et prosjekt for å utrede felles trusler utløst av kriminell aktivitet i matproduksjonskjeden i Norden. Landene som deltar i prosjektet er Norge (leder), Danmark, Island og Sverige.

Samarbeidet startet med et metodeseminar for deltakerne i desember 2018, for å diskutere hva en trusselvurdering er og hva vi vet om svindel og bedrageri i det nordiske markedet. På seminaret deltok også internasjonale eksperter fra UK og USA og eksperter fra toll og politi. I 2019 gjennomførte Danmark, Norge og Sverige nasjonale trusselvurderinger som bidrag til den nordiske rapporten. Island gjennomførte et seminar for lokale inspektører, med deltakelse fra ekspert fra USA.



Bilde 1. Illustrasjon fra metodeseminar, 2018. Mie Nørgaard, 2018

1. Hestekjøtt oppdaget i kjøttprodukter som var deklartert som 100% storfe. Funnene var spredt over hele EU/ EØS og saken endte med at blant annet over 50 tonn kjøttprodukter måtte tilbakekalles fra markedet.

Hovedtrekk

Det nordiske markedet er, som andre europeiske markeder, utsatt for kriminelle aktører som bevisst begår lovbrudd for å sikre en god fortjeneste. Vi har mye informasjon som bekrefter at det foregår svindel, enten organisert eller uorganisert via visse omsetningsveier og innenfor utsatte produktområder. Innledningsvis valgte den nordiske arbeidsgruppen noen temaer som vi alle anså som viktige å omtale. I det videre arbeidet har disse temaene blitt diskutert og utredet med litt forskjellig fokus i de enkelte landene.

Dette er de prioriterte temaene som blir omtalt i denne trusselvurderingen:

Animalske råvarer

Animalske råvarer er tradisjonelt utsatt for mye svindel. Det er råvarer som kan få god økonomisk gevinst på markedet enten det gjelder unndragelse av toll og avgifter ved smugling og tyveri, ved substitusjon av billigere råvare inn i gourmetvare, eller ved ulovlig produksjons- og omsetningsprosesser som kutter fordyrende krav til hygiene krav. De nordiske landene har alle slike saker, med litt forskjellig innretning.

Fisk og sjømat

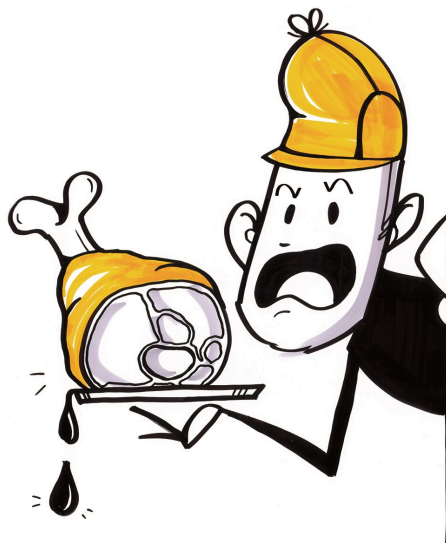
Fisk og sjømat er ansett internasjonalt blant tre på topp matvarer som det svindles med. Dette er viktige produksjoner i alle de nordiske landene og selv små svindelsaker kan få alvorlig konsekvenser for deler av denne næringen. Det er mange eksempler på alvorlige svindelsaker også i de nordiske landene og det er behov for å opprettholde fokus på denne næringen

Deklarasjon om nordisk opprinnelse

Det er attraktivt å deklare at en vare har nordisk opprinnelse. Det vil ofte bety både økt pris for varen, økt omsetning på det nordiske markedet og reduserte avgifter. Matproduksjon i Norden er dyrt sammenlignet med mange andre land, og det er derfor også attraktivt å forsøke å benytte varer fra mer lavkostland i fremstilling på det nordiske markedet. Det er også vanskelig å kontrollere slike påstander. Dette er et tema som matmyndighetene i de nordiske landene må intensivere kontrollen på.

Deklarasjon om økologisk produksjon

Økologisk produksjon i de nordiske landene er små og oversiktlige næringer, og det ser ikke ut som det er her det er utfordringer. Ved import fra andre land er det derimot mange muligheter for svindel, og det er stor fortjeneste å få varen solgt som økologisk på det nordiske markedet. Det er enighet om det er nødvendig å være årvåken ovenfor denne aktiviteten.



Bilde 2. Mie Nørgaard, 2018

Metode og avgrensning

På seminar i desember 2018 ble landene introdusert til forskjellige hensyn som burde tas for gjennomføring av en trusselvurdering, herunder behovet for å velge en modell som gir nok informasjon om trusselen. Det ble også stresset at den enkleste og beste startmetoden for innsamling av data er å spørre eksperter muntlig med strukturerte spørreskjemaer som grunnlag for tilbakemelding. Dette er kalt "Expert insight"-metoden eller «Structured Workshops»².

Landene gjennomførte trusselvurderingen med litt forskjellige type grupper, tilpasset deres myndighet og mulighet for prioritering. Danmark gjennomførte egne workshops for interne eksperter inndelt etter tema, Sverige gjennomførte vurderingene sentralt hos myndigheten, og Norge gjennomførte to workshops på tvers av temaene, en for feltinspektører og en for representanter fra deler av matindustrien. Island gjennomførte et åpent møte med inspektører med en ekspert fra USA og andre Islandske foredragsholdere. Dette var rammen for arbeidet, siden landene hadde varierende utgangspunkt.

De danske representantene utviklet en modell for trusselvurdering av matsvindel som bygger på tre tidligere beskrevne modeller. Food Fraud Vulnerability Concept vurderer trusselen for matsvindel ut fra muligheter, motivasjon, og kontrolltiltak. OECDs Financial Action Task Force (FATF)^{3,4,5} vurderer trusselen i et samfunnsøkonomisk perspektiv og en risikomatrix inspirert av John Spink, USA, som er utviklet med tanke på sårbarhetsvurderinger for industrien, der en kobler konsekvens og sannsynlighet.

Kunnskap og inspirasjon er derfor hentet både fra matkontrollen, samfunnsøkonomi og fra den internasjonale kampen mot kriminalitet.

Den endelige modellen er delt inn i fire dimensjoner (muligheter, motivasjon, kontrolltiltak og konsekvenser) som blir utredet gjennom en rekke delspørsmål, som deltakerne ble bedt om å gi en subjektiv verdi. Høy, moderat, lav og ukjent. I denne vurderingen har det vært tillatt å velge «ukjent» for å lette gjennomgangen siden alle opplever at det mangler mye tall og statistikk. Det er vanskelig å synliggjøre dette i en klassisk sannsynlighet/konsekvens modell, men det var viktig for oss å la ekspertene kunne svare «vet ikke». I den samlede nordiske rapporten har vi valgt å ikke synliggjøre selve kartene, siden de nasjonale vurderingene ble gjennomført med veldig forskjellig eksperttilgang og bruken av det ukjente slo ut litt forskjellig.

Etter hvert emne i denne felles nordiske rapporten er det gjort en samlet subjektiv vurdering av trusselen basert på det som er omtalt i de nasjonale vurderingene. To økonomiske parametere er vurdert: omdømme og økonomisk tap og to samfunnsparametere: mattrygghet og forbrukertillit. Konsekvensene rangeres fra svært lav til svært høy, og sannsynligheten vurderes også fra svært lav til svært høy.

-
2. Metoden omtalt på åpningsseminar i København, desember 2018 av John Spinks, USA (Expert Insights) og Lorna Trimnell, UK (Structured Workshops).
 3. Silvis, I.C.J., van Ruth, S.M., van der Fels-Klerx, H.J. & Luning, P.A. (2017). Assessment of food fraud vulnerability in the spices chain: An explorative study. Food Control, 81, 80-87. <https://doi.org/10.1016/j.foodcont.2017.05.019>
 4. van Ruth, S.M., Huisman, W. & Luning, P.A. (2017). Food fraud vulnerability and its key factors. Trends in Food Science & Technology, 67, 70-75. <http://doi.org/10.1016/j.tifs.2017.06.017>
 5. van Ruth, S.M., Luning, P.A., Silvis, I.C.J., Yang, Y. & Huisman, W. (2018). Differences in fraud vulnerability in various food supply chains and their tiers. Food Control, 84, 375-381. <http://doi.org/10.1016/j.foodcont.2017.08.020>

Tabell 1. Modell for trusselvurdering av matsvindel som ble utviklet ifm prosjektet

Dimensjon	Underpunkter	
1) Muligheter	Tekniske muligheter	• Enkelhet / kompleksitet av svindel / endring / forfalskning • Tilgjengelighet av teknologi og kunnskap for å begå svindel / endring • Tilgjengelighet av sporingsteknologi, f.eks. analytiske metoder
	Muligheter i tid og rom	• Tilgang til produksjons- eller prosesseringsmateriell • Åpenhet i forsyningskjeden / verdikjeden • Historiske / tidligere saker / atferd
2) Motivasjon	Økonomiske motiver	• Tilbud og pris på produksjonsmaterialer • Spesielle produktegenskaper eller verdiskapende ingredienser / råvarer • Prisforskjell mellom land eller markeder • Selskapets økonomiske situasjon • Konkurransenintensitet i markedet, økonomisk press på under-/direkteleverandører
	Kultur og atferd	• Forretningsstrategi • Etisk/moralsk forretningskultur • Tidligere kriminalitet/straffesaker • Internasjonalt/nasjonalt nivå av korrupsjon • Utnyttelse/offerrolle
3) Kontrolltiltak	Teknisk	• Spesifikke og/eller nøyaktige systemer for forebygging/overvåking av svindel • Kontroll/revisjon av svindelforebyggings-/overvåkingssystemer • Nøyaktige/pålitelige massebalansesystemer/kontroller • Effektive og utbredte sporbarhetssystemer • Beredskapsplan mot svindel
	Forebygging	• Høy moral og etikk • Screening av potensielle ansatte • Støttende varslingsordninger • Kontroll av leverandører og leverandørkrav • Sosial kontroll og åpenhet i forsyningskjeden/verdikjeden • Kjent veiledning/rådgivning i forebygging av svindel i forsyningskjeden/verdikjeden • Spesifikk nasjonal politikk mot matsvindel • Statlig innsats/håndheving av lovgivning
4) Konsekvens	Økonomisk	• Omdømme i offentlighetens øyne • Økonomisk tap for staten og for forbrukeren
	Samfunnsmessig	• Mattrygghet for forbrukere • Forbrukernes tillit til produktkategori eller industri

Tabell 2. Vurderingsmodellen fra Københavns Universitet (Institutt for mat- og ressursøkonomi, IFRO⁶, inspirert av OECDs Financial Action Task Force (FATF))

RISIKOFAKTOR	Lav Risiko	Middels Risiko	Høy Risiko
MULIGHETER	Vanskelig Forbundet med betydelig omkostninger, krever betydelig planlegging, kunnskap og/eller teknisk ekspertise.	Moderat Forbundet med begrensede omkostninger, krever moderat planlegging, kunnskap og/eller teknisk ekspertise.	Lett Forbundet med lave omkostninger, krever mindre eller ingen planlegging, kunnskap og/eller teknisk ekspertise.
KONTROLLTILTAK	Signifikante Det er adekvate kontroller, og det er sannsynlig at forsøk på matsvindel oppdages.	Begrensende Det er begrensede kontroller, og det er mindre sannsynlig at forsøk på matsvindel oppdages.	Manglende Forsøk på matsvindel er vanskelig å oppdage som følge av svake/ingen kontroller og/eller få indikatorer på mistenkelig atferd.
SAMFUNNSMESSIGE KONSEKVENSER	Liten eller ingen betydning Ingen personer påvirkes, lider av overlast eller tap.	Moderat betydning Flere personer påvirkes, lider av overlast eller tap.	Stor betydning Mange personer påvirkes, lider av overlast eller tap.

Tabell 3a. Modell for vurdering av konsekvens og sannsynlighet.

		SANNSYNLIGHET				
		Meget høy	Høy	Moderat	Lav	Meget lav
K O N S E K V E N S	Meget høy					
	Høy					
	Moderat					
	Lav					
	Meget lav					
FARGEKODER		høy risiko	moderat risiko	lav risiko	meget lav risiko	

KONSEKVENSTYPER

Økonomisk:

OD = Omdømme

ØT = Økonomisk tap

Samfunnsmessig:

MT/FS/LS = Mattrygghet/Fødevaresikkerhet/Livsmedelssikkerhet

FT = Forbrukertillit

6. Teuber, R. (2019). Review of socioeconomic tools and models for preventing, detecting, and mitigating food fraud. Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen. IFRO Report, No. 278

Tabell 3b. Modell for samlet vurdering av konsekvens og sannsynlighet med den ukjente dimensjonen

		SANNSYNLIGHET			
		Høy	Moderat	Lav	Ukjent
K O N S E K V E N S	Høy				
	Moderat				
	Lav				
	Ukjent				

Landene ble enige om noen fellestemaer som er relevante å omtale. Det var i tillegg enighet om behov for fleksibilitet i de nasjonale vurderingene, som spiller situasjonen og prioriteringene i de enkelte landene.

De områdene som ble ansett som viktig for alle å omtale er kjøtt og kjøttprodukter og sjømat. Andre temaer som vi anså som relevante er økologisk produksjon og bruk av deklarasjon om opprinnelse. Frukt og grønt ble også nevnt innledningsvis, og har av flere blitt omtalt under både økologisk produksjon og opprinnelse, men det ble ikke prioritert å omtale som et eget tema i denne omgang.

Alle har i tillegg innhentet informasjon fra tidligere undersøkelser, resultater av tidligere offentlig kontroll og notifikasjonssystemene AAC og iRASFF i EU/EØS.

Landene har hatt forskjellige forutsetninger som har påvirket hvordan de har arbeidet med den nasjonale vurderingen. I Danmark er det en dedikert enhet som har jobbet målrettet med kontroll av matsvindelmistanke i mange år. I Sverige har Livsmedelsverket på sentralt nivå arbeidet med en nasjonal trusselvurdering. Det har inngått som en del i Livsmedelsverkets arbeid med å oppdage og forebygge matsvinde. Norge er fortsatt i startgropen for målrettet kontroll, med få dedikerte ressurser, men med flere inspektører som har delvis spesialisert seg på å håndtere matsvindelsaker. Island har et relativt lite marked og få myndighetsressurser.

Vurderingene gir et øyeblikksbilde, og for å være relevante burde disse oppdateres jevnlig. I 2020, mens dette arbeidet ble oppsummert, ble verden rammet av en alvorlig pandemi forårsaket av en Coronavirus, SARS-Cov-2, og dette kan skape i seg selv også nye drivkrefter og muligheter for svindel og bedrageri i matproduksjonskjeden. Det er delte meninger i internasjonale rapporter om betydningen av pandemien for svindel på markedet. Denne vurderingen vil ikke omtale nye trusler som kan ha oppstått som følge av pandemien og den globale situasjonen som ble utløst, men flere av landene har allerede utarbeidet nasjonale risiko- og sårbarhetsvurderinger relatert til hendelsen.

Denne trusselvurderingen medvirker dessuten til deloppfyllelse av krav i den nye kontrollforordningen, forordning (EU) 2017/625 art. 9.2. Her er det stilt krav om at medlemslandene gjennomfører risikobasert kontroll av virksomheter der en mistenker at det pågår bevisst villedende praksis og bedrageri i produksjonen. Selv om de vedlagte nasjonale vurderingene ikke dekker hele forvaltningsområdet til kontrollforordningen, er det et godt bidrag til risikobasering av kontrollen og noe som kan bygges ut til å oppfylle kravene i kontrollforordningen.



Bilde 3. Illustrasjon fra metodeseminar, 2018. Mie Nørgaard, 2018

Begrepsbruk

Fokus på å kontrollere og forebygge svindel og bedrageri i matproduksjonskjeden har ført til at det brukes mange nye begrep i matkontrollarbeidet. Mange av disse er lånt fra annet kriminalitetsforebyggende arbeid, og de er ofte ikke direkte omtalt og definert i regelverk som er målrettet mot matmyndigheter. Mange har innsett behovet for å forklare og definere noen av disse begrepene i relasjon til matmyndighetsarbeidet. I dette prosjektet, som er gjennomført på fire nordiske språk samtidig, har vi innsett behovet for å lage en sammenlignende oversikt over begrepsbruken på dansk, islandsk, norsk og svensk. En slags ordliste for det felles nordiske arbeidet med å bekjempe svindel og bedrageri i matproduksjonskjeden.

Begrepene som vi synliggjør skal speile det en bruker normalt i de respektive land, og er ikke ment som en direkte oversettelse av begrepet fra engelsk. Vi antar også at denne ordlisten kan justeres og utvides etter hvert som de enkelte land tar i bruk nye begrep i forbindelse med deres aktivitet og regulering.

Dette arbeidet startet med de engelske begrepene, som vi alle har forholdt oss til i felles europeisk arbeid. Definisjonene på engelsk er tatt fra Europakommisjonens egne nettsider om matsvindel⁷, fra Food Integrity Handbook⁸ og fra en ISO workshop avtale om autentisitet og svindel i næringsmiddel- og førvarekjeden⁹. Den siste referansen er kun tilgjengelig bak et betalingsmur, men ble kjøpt inn til prosjektet som relevant litteratur. Vi har også hatt som mål å benytte legale definisjoner i felles regelverk rettet mot matmyndigheter, der disse finnes. Det må anmerkes at straffelovsbestemmelser ikke er harmonisert innen EU/EØS og heller ikke innen Norden.

Da arbeidet startet var begrepet "Food Fraud" i EU/EØS uten legal definisjon. Det ble brukt fire kvalifikasjonskriterier som skulle være oppfylt for å forklare hva som legges i begrepet i forbindelse med Fellesskapets omtale av svindel og bedrageri i matproduksjonskjeden. Kriteriene er intensjon, regelbrudd, økonomisk gevinst og bedrageri av kunden. Disse står ved lag, men i mellomtiden har det kommet en legal definisjon i regelverk som følger opp den nye kontrollforordningen på matområdet, forordning (EU) 2017/625. Definisjonen er kommet i "IMSOC" forordningen, gjennomføringsforordning (EU) 2019/1715. Definisjonen er:

«mistanke om bevisste handlinger fra foretak eller enkeltpersoner med det formål å villedende kjøpere og oppnå en urettmessig fordel av dette, i strid med reglene nevnt i artikkel 1 nr. 2 i forordning (EU) 2017/625»

Det er i mange teoretiske fremstillinger om mattrygghet, matkvalitet og matsvindel også beskrevet et område som kalles matforsvar (Food Defence). Dette refererer til bevisste handlinger med sikte på å skade samfunnet, virksomheter eller personer. Denne rapporten går ikke inn på trusler som er begått med hensikt å skade samfunnet.

7. https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/what-does-it-mean_en

8. Jean François Morin and Michèle Lees (Ed), FI Handbook on Food Authenticity Issues and Related Analytical Techniques, ISBN electronic version 978-2-9566303-1-9, <https://secure.fera.defra.gov.uk/foodintegrity/index.cfm?sectionid=83>

9. CEN Workshop Agreement CWA 17369:2019, publisert januar 2019

Det er et bevisst valg at vi kaller denne rapporten en **trusselvurdering** og ikke en **risikovurdering**. En trusselvurdering setter søkelyset på selve trusselen, muligheten og motivasjonen til å begå en kriminell handling holdt opp mot det skadeomfanget som den kan utløse, enten på den enkelte eller på samfunnet som helhet. En risikovurdering setter søkelys på sannsynligheten at noe kan gå galt og konsekvensen av den konkrete risikoen. En risikovurdering synliggjør de iboende og interne sårbarheter, enten det gjelder i produksjonen, muligheten til å oppdage og kontrollere handlingen, eller sårbarheter som angår kontrollmyndigheter eller lovlydige virksomheter.

Det er mindre nyanser mellom disse vurderingene, men samtidig er det enklere både å samle inn informasjon og publisere resultatene når de interne og iboende sårbarhetene er mindre fokusert. Å sette søkelyset på å beskrive truslene er en anbefaling som ble fremhevet av både Økokrim i Norge og National Food Crime Unit (NFCU) i UK på det felles nordiske metodeseminalet i desember 2018.

Tabell 4. Begrepsordliste på flere nordiske språk

Begrep	Engelsk definisjon	Dansk	Islandsk	Norsk	Svensk
Food Fraud	Any suspected intentional action by businesses or individuals for the purpose of deceiving purchasers and gaining undue advantage therefrom, in violation of the rules referred to in Article 1(2) of Regulation (EU) 2017/625 (the agri-food chain legislation) ¹⁰	Fødevarer-svindl	Matvælasvindl	Matsvindl	Livsmedelsbedrageri
Traceability	The ability to trace and follow food, feed, food-producing animals, and any other substance intended to be, or expected to be, incorporated into a food or feed shall be established at all stages of production, processing, and distribution. ¹¹	Sporbarhed	Rekjanleiki	Sporbarhet	Spårbarhet
Counterfeit	Infringements to intellectual property rights. ¹²	Overtrædelse af immaterielle rettigheder	Brot á hug-verkarétti	Brudd på immaterielle rettigheter	Immaterialrättsbrott
Adulteration	Poorer quality by adding another substance. ¹³	Forfalskning	Vörufölsun	Vare forfalskning	Förfalskning
Falsification (often referring to document falsification)	Fraudulently alter or misrepresent. ¹⁴	Forfalskning / dokumentfalsk	Fölsun/ skjalafölsun	Forfalskning / dokument forfalskning	Förfalskning / dokument-förfalskning
Mislabelling	False claims or distortion of the information provided on the label / packaging. ¹⁵	Vildledning	Villandi merking	Villedende merking	Vilseledande information
False trademark / Misbranding	Falsification of a registered trademark as defined in Regulation (EU) No 608/2013. ¹⁶	Varemærke-forfalskning	Vörumerkja fölsun	Forfalsket varemerke	Förfalskning av varumärken
Substitution	Process of replacing a nutrient, an ingredient, a food or a part of a food with another one of lower value. ¹⁷	Substitution	Skipta út/breyta	Erstatning / Substitusjon	Ersätta/byta ut
Concealment	Process of hiding the low quality of food ingredients or products. ¹⁸	Skjule	Fela	Skjule	Dölja
Tampering	Change product characteristics so that they no longer match the implicit or explicit claims associated with the product. ¹⁹	Vildledning eller svindel (der er fiflet med produktet)	Ólöglegar breytingar á gerð vöru/svindl	Villedning/ svindel/ uredelighet	Ändring av ett livsmedels karaktäristiska egenskaper/ manipulera livsmedel i vilseledande syfte
Dilution	Process of mixing an ingredient with high value with an ingredient with a lower value. ²⁰	Fortynding	Þynning	Fortynning	Utspädning
False Claims	Falsification of any message or representation, which is not mandatory under Community or national legislation, including pictorial, graphic or symbolic	Falsk anprisning	Falskar fullyrðingar	Falske påstander	Falska påståenden

	representation, in any form, which states, suggests or implies that a food has particular characteristics. ²¹				
Misrepresentation	Represent wrongly or give false account of. ²²	Falsk markedsføring	Fölsk markaðs-setning	Falsk/ uredelig markedsføring	Falsk marknadsføring
Authentic	A match between the actual food product characteristics and the corresponding food product claims. ²³	Ægte	Ekta	Ekte/ autentisk	Äkta/ autentisk
Food Safety	The policy within the EU/EEA designed to guarantee safe, nutritious food and animal feed, high standards of animal health and welfare and plant protection, as well as clear information on the origin, content, labelling and use of food. ²⁴	Fødevarerikkerhed	Matvælaöryggi	Mattrygghet	Livsmedelssäkerhet
Mislead	Lead astray, cause to go wrong in conduct or belief. ²⁵	Vildlede	Villandi	Villedning	Vilseleda
Deception	Mislead purposely. ²⁶	Vildledning/ svig	Blekkingar	Bedrageri	Bedrägeri
Grey Market	Production, theft, and diversion involving unauthorised sales channels for products. ²⁷	Sort marked	Svartur markaður	Grå/sort marked	Grå/svart marknad

Notes: 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27

10. Commission Implementing Regulation (EU) 2019/1715 of 30 September 2019 laying down rules for the functioning of the information management system for official controls and its system components (the IMSOC Regulation) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1715&qid=1611134037247>
11. Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety (Food Law) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02002R0178-20190726&qid=1611134440348>
12. https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/what-does-it-mean_en
13. Jean François Morin and Michèle Lees (Ed), FI Handbook on Food Authenticity Issues and Related Analytical Techniques, ISBN electronic version 978-2-9566303-1-9, <https://secure.fera.defra.gov.uk/foodintegrity/index.cfm?sectionid=83>
14. The Concise Oxford Dictionary of Current English, Sixth Edition, ed. J. B. Sykes
15. https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/what-does-it-mean_en
16. Regulation (EU) No 608/2013 of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 concerning customs enforcement of intellectual property rights and repealing Council Regulation (EC) No 1383/2003 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0608&qid=1611141775232#ntr14-L_2013181EN.01001501-E0014
17. https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/what-does-it-mean_en
18. https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/what-does-it-mean_en
19. CEN Workshop Agreement CWA 17369:2019, publisert januar 2019
20. https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/what-does-it-mean_en
21. Regulation (EC) No 1924/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on nutrition and health claims made on foods <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02006R1924-20141213&qid=1611145595945>
22. The Concise Oxford Dictionary of Current English, Sixth Edition, ed. J. B. Sykes
23. Jean François Morin and Michèle Lees (Ed), FI Handbook on Food Authenticity Issues and Related Analytical Techniques, ISBN electronic version 978-2-9566303-1-9, <https://secure.fera.defra.gov.uk/foodintegrity/index.cfm?sectionid=83>
24. https://ec.europa.eu/info/strategy/food-safety_en
25. The Concise Oxford Dictionary of Current English, Sixth Edition, ed. J. B. Sykes, used to reference Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products, art 9(1)(b).
26. The Concise Oxford Dictionary of Current English, Sixth Edition, ed. J. B. Sykes, used to reference Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products, art 9(2).
27. https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/what-does-it-mean_en

Analyse

I de følgende kapitlene har vi oppsummert de viktigste fellestemaene. Vi har gjort et forsøk på å gi omtalen et felles trusselnivå, basert på omtalene i de enkelte nasjonale vurderinger. Siden disse er gjort med litt forskjellige teknikker, er det ikke alltid like lett å finne en felles nevner.

Råvarer, animalsk mat

Bedrageriet med animalske råvarer varierer fra land til land. Spesielt i Norge er svindel forbundet med økt økonomisk gevinst ved smugling av kjøtt og kjøttprodukter, mens det i Danmark for eksempel er større risiko for svindel med kjøttets opprinnelse.

Fakta: Matsmugling

Ulike skatter i forskjellige land påvirker motivasjonen for svindel eller smugling av forskjellige typer mat.

I Norge gjelder spesielle tollregler for import av kjøtt og annen animalsk mat, noe som kan motivere svindlere til fortjeneste ved å smugle disse varene til landet.

Når det gjelder Sverige og Danmark, er det andre matvarer som kan påvirkes av samme motivasjon for svindel. Dette gjelder for eksempel alkohol og godteri. Disse er ikke nevnt i denne rapporten.

Muligheter

For å begå svindel med animalsk mat kreves verken avanserte transportmidler eller lokaler. Tilgang på utstyr som pakkemaskiner, merkeutstyr, kniver og kjøleskap osv. anses å være relativt enkelt og billig å kjøpe. Det eksisterer store muligheter for tekniske løsninger innen salg, som jungeltelegraphen, sosiale medier og andre digitale plattformer. I tillegg kreves det ikke noe dypere kunnskapsnivå for å være i stand til å begå svindel med dyr. Det finnes ingen anerkjente analysemetoder som med sikkerhet kan fastslå om kjøtt har blitt slaktet ulovlig eller kommer fra dyr av en annen opprinnelse enn den som er angitt. På samme måte kan en analyse ikke avsløre om kjøtt har blitt smuglet eller kanskje til og med stjålet.

Sammenlignet med tidligere saker, er det avdekket flere forskjellige typer kjøttbedrageri i Norge, som inkluderer ulovlig import, tyveri fra destruksjonsanlegg,

ommerking av både opprinnelse og merking, kamuflasje av dårlig kvalitet, og "svart" omsetning og ulovlig produksjon. Selve leveransen skjer ofte fra biler, med oppmøte på avtalte parkeringsplasser/møteplasser. Slike avtaler gjøres antakelig gjennom lukkede grupper på sosiale medier. Mye av den ulovlige importen som har blitt avdekket i Norge kommer landeveien, med busser og varetaxi.

Hjemmeslaktning forekommer i alle landene, samtidig har Danmark sett at denne type svindel har avtatt betraktelig etter at Reiseholdet har i mange år hatt fokus på avdekking, destruksjon, tilbakekalling, publisering og bøter for aktørene.

Ulovlig innførsel av kjøtt og kjøttprodukter foregår i stor grad i flere av landene. En spesiell oppmerksomhet den senere tiden har vært utbrudd av afrikansk svinepest, og ulovlig omsetning av billig kjøtt og kjøttvarer fra områder som har aktivt utbrudd. Ikke bare matsvindel og økonomisk fortjeneste, også alvorlig helsefare for dyr i de nordiske landene. Sverige og Norge er særskilt utsatt for bil- og fergetrafikk fra øst europeiske og baltiske land, og de norske avgiftene og prisene representerer ytterligere motivasjon for å få varen inn på det norske markedet.

Motivasjon

Når det gjelder økonomiske motiver, anser de nordiske matmyndighetene at det kan være et økonomisk incitament til å erstatte dyrt kjøtt med kjøtt som er billigere pga. manglende kostnader til toll, avgift, merverdiavgift eller veterinærsekk, eller kjøtt produsert i et annet land der produksjonskostnadene er lavere. Endelig kan det også være slik at kjøtt fra en dyreart erstattes med kjøtt fra en annen billigere art.

Blant typer svindel innen kostbare råvarer, oppdages det også svindel slik vi så under den internasjonale hestekjøttskandalen i 2013. Det finnes fortsatt en insentivstruktur som motiverer denne typen svindel. Incitamentet for svindel vurderes blant annet å være at hestene som ikke er tillatt å bruke som mat bare utgjør en kostnad for eieren. Hvis enkeltpersoner ulovlig kan bringe hestene inn i næringsmiddelkjeden, konverterer de dermed en utgift til fortjeneste.

Når det gjelder kjøttindustrien, er små nyetableringer vanligvis sårbare for økonomien, og både bønder og små slakterier er økonomisk presset. Det er dessuten høy konkurranseintensitet og et visst press fra supermarkedkjedene for å levere store mengder så billig som mulig.

Totalvurdering

- Omdømme: MODERAT TIL HØY
- Økonomisk tap: MODERAT
- Mattrygghet: MODERAT TIL HØY
- Forbrukernes tillit: MODERAT



Bilde 4. Illustrasjon fra metodeseminar, 2018. Mie Nørgaard, 2018

Case for animalske råvarer

SAK 1: ULOVLIG SLAKTEHUS

Tips fra publikum kom inn til en nasjonal matforvaltning om at en person angivelig selger "hjemmeslaktet" svinekjøtt før jul. Under kontrollorganets inspeksjon ble det funnet en virksomhet innredet som slakteri med kar for å skålde griser, båndsafer og flere kjøleskap. Utstyret var av industriell type og indikerer at virksomheten var omfattende. Lokalene inneholdt slakterester og rundt tjue skinker samt svinekjøtt. Lokalene var svært uhygieniske med et fettete, blodblandet belegg på overflatene, og det fantes katter i rommet som spiste innmat. I lokalene fant man også omfattende dokumentasjon som viste at økonomiske transaksjoner med kjøtt hadde funnet sted. Eieren av lokalet innrømmet og fortalte at han ble tatt for noen år siden for nøyaktig det samme. Kontrollorganet fattet vedtak om forbud mot fortsatt virksomhet og destruksjon av tilgjengelig vare, samt utferdiget en anmeldelse.

SAK 2: OMSETNING AV KJØTT HOS BILFORHANDLER

Det ble gjennomført en kontroll av en bruktbilforhandler etter å ha mottatt en bekymringsmelding. Kontrollen ble gjennomført med bistand fra og samarbeid med politiet, tollvesenet og arbeidstilsynet. Ved ankomst viste det seg at den ansvarlig for virksomheten gjemte seg inne i brakke like ved tre varebiler. Utenfor og inne i bilen lå det tom emballasje fra svenske butikker som var fjernet fra kjøttprodukter. Det ble observert tom emballasje fra kyllingfilet med opprinnelse Brasil, storfe/oksekjøtt med opprinnelse Nederland og Irland, og lammekjøtt med opprinnelse New Zealand. Det ble funnet 4 frysebokser gjemt bak stabler av bildekk, plastpresenning og bilmatter. To av disse var fulle av kjøtt, som knyttes til funn av tomemballasjen utenfor og i varebilen. Det ble funnet til sammen 230 kg kjøtt (storfe, kyllingkjøtt og lam) som ble beslaglagt av Tollvesenet grunnet brudd på Tolloven. Inne i brakka ble det funnet flere klistremerkelapper tilhørende kjøttbutikken, i bagasjerommet på en personbil ble det funnet en kjøttvekt. Ved kontroll av kjøttbutikken ble det funnet samme type klistremerkelapper som hos bilforhandleren med samme ID.nr. Forholdet ble politianmeldt, men henlagt da ansvarlig for bilutsalget og kjøttbutikken ble utvist fra Norge på grunn av ulovlig opphold.

Kompliserte handelsruter, fisk og sjømat

I 2018 publiserte FNs mat- og jordbruksorganisasjon (FAO) rapporten: Oversikt over matsvindel i fiskerisektoren²⁸. Det hevdes at fiskeri- og havbrukssektoren er blant de mest sårbare sektorene for matsvindel. Den viser bl.a. til at Europol og Interpol i en kontroll i 2015 fant at fisk i internasjonal handel var blant tre av de matvarekategoriene som ble mest utsatt for svindel. Rapporten understreker at kampen mot matsvindel i fiskerisektoren er kompleks. Det krever omfattende samarbeid mellom alle parter og land, og utvikling av gode analysemetoder for f.eks. autentisitet for å håndtere fenomenet.

Muligheter

Noen av de vanligste formene for svindel med fisk er artserstatning, merking mht. geografisk opprinnelse, svindel med merking, ikke-deklarererte tilsetningsstoffer, ulovlige tilsetningsstoffer for å øke vekten, forfalskninger av dokumenter og bruk av fiktive virksomheter og identitet.

Fiskesvindel er vanskelig å oppdage. Når halen, hodet og finnene fjernes fra produktet og selges på nytt som fileter og ferdigmat, er det ikke lett å oppdage erstatninger. EU rapporterer om svindel med artserstatning av hvitfisk, spesielt etter bearbeidingsfasen.

Når det gjelder de tekniske mulighetene, anser de nordiske matmyndighetene at det er lett å svindle med fisk. Både teknologi og kunnskap er lett tilgjengelig, og det krever ikke omfattende planlegging eller kompetanse. Samtidig er analysemulighetene begrenset. Det er imidlertid mulig å analysere for DNA, noen tilsetningsstoffer og i hvilke farvann fisken fanges.

Når det gjelder mulighetene i tid og rom, anses det som lett å få tilgang til andre råvarer som kan bearbeides eller endres til andre produkter. Svindel med tilsetningsstoffer krever imidlertid mer kunnskap og utstyr. Fiskerinæringen er preget av å ha mange aktører og ledd, men også sammenfall i eierskap.

En teknisk begrensning i svindel med denne typen matvarer er imidlertid at disse i fersk tilstand er lettbederverlige og derfor må håndteres, behandles og transporteres innen relativt kort tid.

Når det gjelder tidligere saker, har man sett svindel med fisk i flere forskjellige former i de nordiske landene.

28. FAO OVERVIEW OF FOOD FRAUD IN THE FISHERIES SECTOR: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/18791EN>

Motivasjon

Både tilbud og pris gir et økonomisk insentiv for å svindle med fisk. I tillegg har fisk verdiskapende elementer i form av å være en del av de offisielle kostholdsretningslinjene, og noen er også merket som bærekraftige (MSC). Problemet med dioksin i Østersjøen kan ev. oppmuntre til svindel med fiskens opprinnelse. En annen faktor som påvirker den økonomiske motivasjonen til svindel, er de forskjellige tollsatsene, som varierer med fiskeslag. Forbearbeidingsprosesser så vel som lønnsforskjeller mellom land påvirker også motivasjonen for å jukse med opprinnelse eller produksjonssted.

Når det gjelder næringslivets økonomiske situasjon, er vurderingen at de større selskapene vanligvis ikke er under press, men de mellomstore selskapene opplever moderat press, noe som kan føre til svindel. Bedrageri kan fremstå som en nødvendighet for de pressede selskapene hvis de skal overleve.

Konkurranseintensiteten er høy i markedet, og leverandørene opplever press fra kunder (B2B). Disse faktorene kan føre til høy risiko for at selskaper blir presset til matsvindel fordi manglende levering har økonomiske konsekvenser.

Når det gjelder motivasjonen for kultur og atferd, vurderes det at det er en tradisjon for fritidsfiske i Norden generelt. Dette bidrar til oppfatningen at det er en menneskerett å kunne fange fisk og selge den videre. Dette kan føre til at befolkningen har en tendens til å holde øye med ulovlig fiske og til en viss grad til og med bidra til det ved å kjøpe fisk gjennom uregistrerte kanaler.

I tillegg vurderes det at forretningsstrategien er preget av at næringen er sårbar for kvoter og kvoteendringer. Dette gir mangel på stabilitet, og tvil om det finnes fisk å fange i morgen.

Samlet sett vurderes det som en eksponert bransje som kan anspore til bedrageri for å styrke selskapets konkurranseevne.

Totalvurdering

Truslene beskrevet over er vurdert på bakgrunn av sannsynlighet og konsekvens. Den totale risikoen for følgende parametere er derfor:

- Omdømme: MODERAT TIL HØY
- Økonomisk tap: HØY
- Mattrygghet: LAV TIL MODERAT
- Forbrukernes tillit: HØY



Bilde 5. Illustrasjon fra metodeseminar, 2018. Mie Nørgaard, 2018

Case for fisk og sjømat

SAK 3: STJÅLET TØRRFISK TIL NIGERIA

I en aksjon, ble det avdekket svært uhygienisk håndtering og lagring av tørrfisk. Det var bl.a. gnagehull, og det ble funnet rottelik og ekskrementer fra skadedyr blant varene. Det ble fattet vedtak om stengning av virksomheten, og omsetningsforbud og destruksjon av fisken. Det ble sendt foreløpig anmeldelse til politiet for de 3 virksomhetene innen hhv. logistikk og eksport, som var del av denne saken. Før varene ble destruert, ble de plomberte sekkene med fisk ulovlig fjernet fra bilene de ble funnet i. Varene ble etterlyst via de europeiske varslingsystemene, bl. a RASFF, og de ble senere funnet i Tyskland av tysk toll. Bilder fra Tyskland ble oversendt og kunne bekrefte at det var samme varer som var stjålet og ment for destruksjon.

SAK 4: FALSKE ANALYSESERTIFIKATER

En fiskefabrikk ble eksponert i omfattende svindel med analysesertifikater for laks. Selskapet hadde produsert falske analysesertifikater som viste at laksen var fri for listeriabakterier, selv om det i virkeligheten var motsatt. En rekke kontroller førte til politianmeldelser av til sammen ni saker for f.eks. mangel på sporbarhet og bruk av autorisasjonsnummer tilhørende et annet selskap. Saken førte til at selskapet gikk konkurs.

SAK 5: ORGANISERT SALG AV ULOVLIG FANGET FISK

Det var et stort organisert salg av minst 100 kg gjedde, ett tonn gjørs og mengder av signalkreps som hadde blitt fanget om natten i de svenske innsjøene. Gjennom flere inspeksjoner hos det uregistrerte matvareselskapet avslørte de kommunale kontrollmyndighetene at fersk fisk og kreps ble solgt på store fiskeauksjoner. Selskapet ble tiltalt, og den hardest dømte blant de ni involverte ble dømt til fengsel og et krav om tilbakebetaling av 400 000 SEK.

SAK 6: OMSETNING AV TUNFISK MED ULOVLIGE TILSETNINGSSTOFFER

Det har vært flere tilfeller av svindel med farging av tunfisk i EU. Tunfisk er blitt farget rød ved hjelp av tilsetningsstoffer som nitritt, antioksidanter og karbonmonoksid. Dette får tunfisken til å se friskere ut, noe som kan skjule det faktum at tunfisken er for gammel eller av dårlig kvalitet. Rødfarging av tunfisk kan også tilsløre hvilken art av tunfisk man har. Det har vist seg at naturlig brun tunfisk er farget mer rød med nitritt, noe som gir forbrukerne inntrykk av bedre kvalitet enn de betaler for. I tillegg til at forbrukere blir lurt, er det også en risiko for at forbrukere kan bli syke av å spise tunfisken, for eksempel hvis histamin er blitt utviklet, da histamin kan dannes ved langvarig oppbevaring ved høye temperaturer. Som tidligere sett i EU, bekrefter resultatene av kontrollkampanjen at antioksidanter brukes i alt for store mengder tunfisk i forhold til det begrunnede teknologiske behovet. Slike tilfeller er påvist både i Danmark og Norge.

SAK 7: FIKTIVE HJEMMESIDER SOM SELGER NORSK SJØMAT

Norge har i flere omganger avdekket forsøk på nettsvindel relatert til norsk sjømat som varemerke. Nettsidene utgir seg for å være en norsk sjømatprodusent og tilbyr varer til meget gunstig pris. De legger frem dokumentasjon som inkluderer kopierte nettsider fra reelle produsenter, stjålet identitet til personer som jobber innenfor sjømatproduksjon i Norge, og fremleggelse av falske helsesertifikater og tolldokumenter. De ber om forskuttet delbetaling til en identifisert bankkonto før varen sendes, og deretter forsvinner «selger» og ingen vare er tilgjengelig på markedet. Dette er avansert økonomisk kriminalitet som det er vanskelig å etterforske, siden både nettsider og bankkontoer legges ned raskt og nye opprettes.

Nordisk opprinnelse

Muligheter

Når det gjelder de tekniske mulighetene, har de nordiske matmyndighetene vurdert at det er relativt ukomplisert å svindle med opprinnelsen til matvarer. Både teknologi og kunnskap er tilgjengelig, og samtidig er mulighetene for analyse begrenset.

Opprinnelsesbedragerier kan enkelt utføres da det nødvendige utstyret er enkelt å skaffe. Skrivere, skannere, programvare, papir og andre typer hjelpemidler for å formidle informasjon er eksempler på utstyr som kan være nødvendig og som er enkle å kjøpe. Utstyret som kreves for denne typen svindel, er i stor grad allerede på plass i etablerte virksomheter.

Når det gjelder mulighetene i tid og rom, vurderes det at det er lett tilgang på utenlandske råvarer, som på et senere tidspunkt kan markedsføres som å være av henholdsvis svensk og dansk opprinnelse. Vi antar at det samme også vil gjelde norsk og islandsk opprinnelse, selv om disse ikke ble undersøkt nasjonalt.

Motivasjon

Det dominerende motivet for svindel kan være et avvik mellom tilbud og etterspørsel. Spesielt kan salgskontrakter med bestemte krav til leveringsvolum oppmuntre leverandører til å lete etter alternativer fra andre land.

Produkter som er merket med en nordisk nasjonal opprinnelse vil vanligvis bli betraktet som en spesiell produktetegenskap. Dette kan øke motivasjonen til å svindle, fordi det gir verdi til produktet, noe som kan føre til høyere fortjeneste.

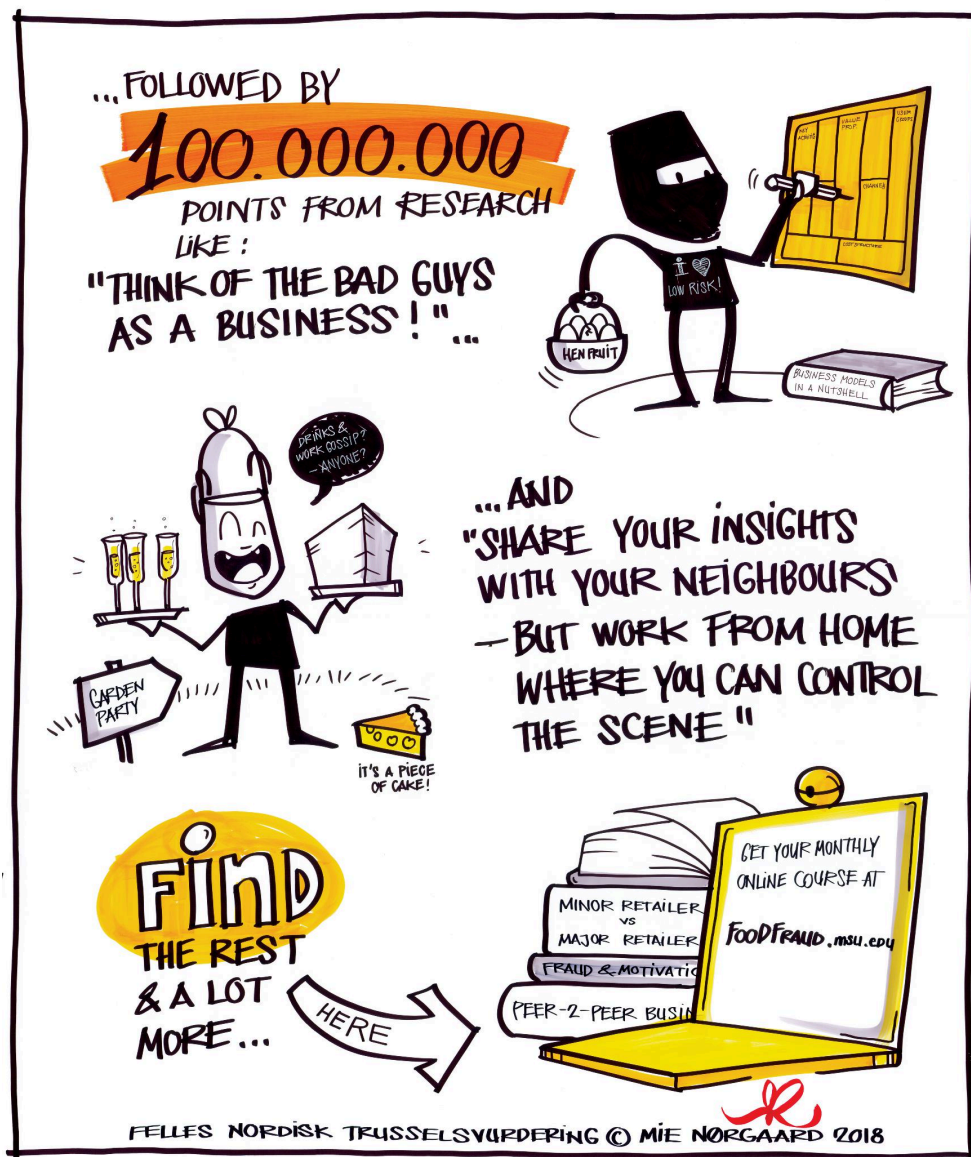
Forfalskning av opprinnelsesmerking og salg av utenlandske matvarer som nordisk vurderes å kunne gi høy økonomisk fortjeneste og økte markedsfordeler for de som gjør det. Det øker også muligheten for å vinne offentlige anbud og konkurrere med andre aktører i markedet.

Andre faktorer som kan bidra til å tilføre danske, islandske, norske og svenske og produkter merverdi, er verdier som lokal produksjon, bærekraftig produksjon, tillit til myndighetene, høy kvalitet og høy dyrevelferd og lavere antibiotikaforbruk.

Totalvurdering

Truslene beskrevet over er vurdert på bakgrunn av sannsynlighet og konsekvens. Den totale risikoen for følgende parametere er derfor:

- Omdømme: MODERAT TIL HØY
- Økonomisk tap: MODERAT
- Mattrygghet: LAV
- Forbrukernes tillit: MODERAT TIL HØY



Bilde 6. Illustrasjon fra metodeseminar, 2018. Mie Nørgaard, 2018

Case nordisk opprinnelse

SAK 8: OPPSKJÆRINGSVIRKSOMHET SOLGTE UTENLANDSK KJØTT SOM SVENSK

Flere tips satte de svenske matmyndighetene på sporet av et selskap som solgte kjøtt til andre matvarevirksomheter til en svært lav pris. Myndighetene gjennomførte en inspeksjon som avdekket alvorlige mangler i selskapets sporbarhetssystem, samt mangelfull dokumentasjon av salmonellagarantier for utenlandsk kjøtt. Selskapet fikk to sanksjoner for henholdsvis mangel på sporbarhet og utilstrekkelig salmonellagaranti.

SAK 9: BRASILIANSK OKSEKJØTT SOLGT SOM DANSK

En rekke forbrukere som hadde rynket på nesen etter å ha fått dansk oksekjøtt på bordet nyttårsaften, måtte deretter innse at de i stedet hadde spist oksekjøtt fra den andre siden av jordkloden. Myndighetene under et inspeksjonsbesøk hos et kjøttfirma kunne konstatere at minst 686 kilo av kjøttet til nyttårsmenyene kom fra Brasil. Selskapet fikk en bot på totalt 45 000 danske kroner. Kontrollen skjedde på grunnlag av et anonymt tips.

SAK 10: FALSKE OPPPRINNELSESSERTIFIKATER

334 tonn kanadiske reker fanget utenfor EU/EØS ble prosessert på Island, og ble merket med islandsk opprinnelse for å videreselge innen EU/EØS med lavere toll og avgifter. Det ble anslått en gevinst på 54 millioner ISK. Saken ble henlagt som følge av saksbehandlingsfeil.

SAK 11: FORFALSKNING AV ISLANDSKE LAKSSERTIFIKATER

For noen år siden var det forbudt å importere laks til Russland fra EU- og EFTA-land unntatt Island. Det begynte å dukke opp falske sertifikater for lakseprodukter fra islandske fiskebedrifter ved grensen til Russland. Russiske myndigheter kontaktet islandske myndigheter og sendte eksempler på en rekke sertifikater, hvorpå de ble informert om at de var forfalsket. De berørte selskapene har også bekreftet at de ikke produserer eller eksporterer laks til Russland. Det er fremdeles uklart fra hvilket land eller produsent disse produktene kommer fra, men myndighetene på Island vil fortsette å samarbeide med russiske myndigheter for å innhente ytterligere informasjon.

Økologi

Det er en betydelig global økning i arealer som benyttes til produksjon av økologiske produkter. Det meldes samtidig for visse produkter, at volumet av erklærte økologiske produkter i omsetning langt overgår det som er mulig å produsere på de registrerte arealene. Fra Europakommisjonen og Europol har det dessuten i en periode vært fokus på å avdekke organisert svindel med økologisk produksjon og økologiske produkter. Europakommisjonen er også engasjert i OPSON, et Europol/Interpol forent samarbeid rettet mot svindel med mat og drikkevarer globalt.

Et av satsingsområdene i Operasjon OPSON 2019 var derfor å avdekke svindel med økologisk mat. Totalt ble det gjennomført 120 administrative etterforskninger og 10 rettslige etterforskninger. Totalt 16.000 tonn produkter ble nedgradert til konvensjonell mat og ni selskaper ble fratatt sin registrering/autorisasjon. Tre av sakene involverte farlig mat, noe som førte til RASFF-varsler. Til slutt ble to private kontrollorganer fratatt lisensen til å utføre økologiske inspeksjoner.

Fakta: Begrepet "økologisk" er et beskyttet handelsnavn innen jordbruks- og matproduksjon. 'Organisk' eller forkortelser som 'øko', 'ø', 'bio' osv. kan bare brukes til markedsføring av landbruksprodukter når det skjer i samsvar med de økologiske reglene. Matvarer som markedsføres som økologiske eller med andre opplysninger som får kjøperen til å tro at produktet ble produsert etter den økologiske produksjonsmetoden, skal være produsert i samsvar med de økologiske reglene av en primærbedrift eller en matvarevirksomhet som er underlagt økologisk kontroll. I de aller fleste land er kontrollen med økologisk matproduksjon delt mellom offentlige myndigheter og private kontrollorganer. I Danmark er all kontroll gjennomført av myndighetene.

Fakta: Alle varepartier av økologiske landbruksvarer og næringsmidler fra land utenfor EØS-området skal kontrolleres ved import. Felles for både animalske og vegetabiliske økologiske produkter er at det kreves et økologisertifikat (Certificate of Inspection – COI) i tillegg til annen dokumentasjon. Dette sertifikatet skal behandles i et elektronisk meldesystem (TRACES NT).

Muligheter

Når det gjelder de tekniske mulighetene, har de nordiske matmyndighetene vurdert det slik at det er lett å svindle med økologiske matvarer. Akkurat som med opprinnelsesmerking, er hjelpemidler for å formidle informasjon enkle å anskaffe. Det krever heller ingen form for dypere ekspertkunnskap for å begå denne typen matsvindel. Det anses som lett å forfalske sporbarhetsdokumenter og sertifikater fra kontrollorganer for økologisk produksjon. Samtidig er analysemulighetene begrenset.

Når det gjelder mulighetene i tid og rom, så har myndighetene vurderte det slik at det er lett å få tilgang til konvensjonelle råvarer som kan fremstilles som økologiske. Leveringskjedens struktur er kompleks både geografisk og i forhold til antall aktører i kjeden, med mange muligheter til å finne svake punkter der svindlere kan bryte inn.

Det rapporteres internasjonalt at det er økende svindel med økologiske produkter i internasjonal handel. Det er grunn til å tro at svindel i størst grad omfatter konvensjonelle produkter som blir ommerket, og som da ikke er underlagt årlig fysisk økologisk kontroll fra inspeksjonsorganet. I noen tredjeland har EU-kommisjonen også identifisert svakheter hos kontrollorganene.

Motivasjon

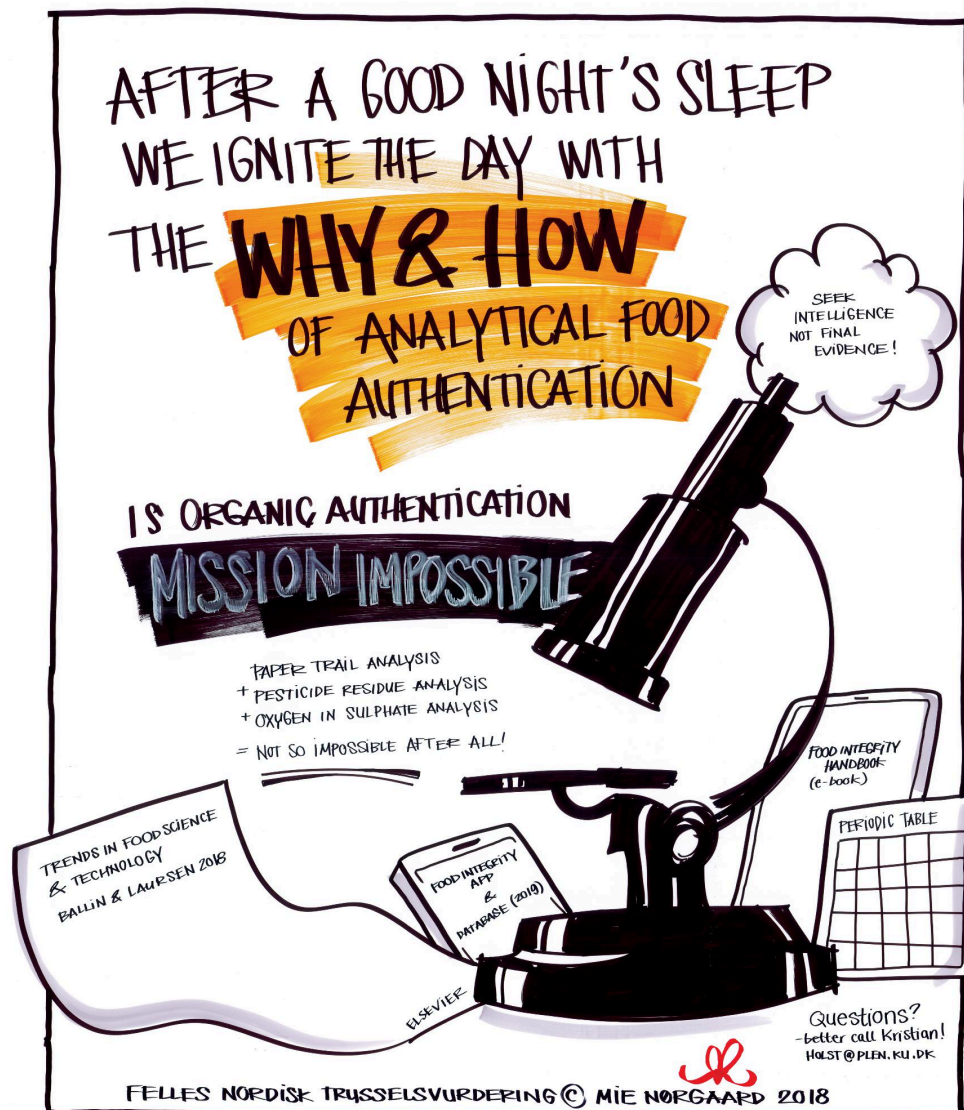
Den store prisforskjellen mellom konvensjonell og økologisk mat kan motivere til svindel. I tillegg kan et ønske fra kundebedriftene om faste leveringer motivere den enkelte leverandør til å svindle med økologi for å beholde kunden. Støtteordninger til økologisk produksjon bidrar ytterligere til økonomisk motivasjon til å svindle med hvordan virksomheten fremstilles.

I tillegg fremstår de økologiske produktene ekstra verdiskapende for kunden, som bistand til bærekraft og enda høyere dyrevelferd. Forbrukere ofte kjøper økologiske varer basert på en ideologi om å ta vare på helse, miljø, klima og et bærekraftig samfunn.

Samtidig anses denne typen svindel ikke å ha noen andre konsekvenser enn å villedde forbrukerne. Dette bidrar til at svindel med økologisk mat kan sees på som mindre problematisk enn typer svindel som for eksempel kan føre til sykdom blant forbrukere.

Totalvurdering

- Omdømme: HØY
- Økonomisk tap: HØY
- Mattrygghet: LAVT
- Forbrukernes tillit: MODERAT TIL HØY



Bilde 7. Innledning fra metodeseminar, 2018. Mie Nørgaard, 2018

Case Økologi

SAK 12: EU-KOMMISSJONEN FRATAR PRIVAT KONTROLLORGAN LISENSEN TIL Å UTSTEDE ØKO-SERTIFISERING

Etter en serie undersøkelser utført av EU-kommisjonen, ble et internasjonalt sertifiseringsorgan fratatt lisensen til å utstede økologiske sertifikater i april 2019.

Selskapet Control Union Certifications (CUC), som er et av de største internasjonale private kontrollorganene, mistet dermed lisensen i Russland, Tyrkia, Kasakhstan, Moldova og De forente arabiske emirater. Bakgrunnen var at en rekke undersøkelser avslørte at selskapets kontroller og sertifiseringer ble utført så slurvete at potensielle svindlere hadde frie tøyler. Selskapet kunne ikke dokumentere hvor, når eller hvordan kontrollene av produsentene ble utført. Samtidig hadde selskapet utstedt et sertifikat for et parti økologiske matvarer, som etter en analyse av plantevernmidler senere ble nedgradert til konvensjonell mat.

SAK 13: ORGANISERT SALG AV KONVENSJONELL FRUKT SOM ØKOLOGISK

Svenske myndigheter har avslørt at en virksomhet som systematisk har levert økologiske fruktkurver med konvensjonell frukt til en rekke storkunder, herunder offentlige etater. Selskapet hadde vunnet et offentlig anbud, da det kunne tilby økologisk mat til lave priser. Ved å ta prøver av frukten for analyse av plantevernmidler, avslørte svenske myndigheter at mer enn halvparten av frukten ikke var økologisk. I tillegg hadde virksomheten flere filialer som ikke var registrert som matbedrifter. Selskapet fikk forbud mot salg av økologisk mat og ble politianmeldt for svindelen. Selskapet ble bøtelagt med 85 000 SEK.

Etterord og veien videre

Resultatene som de nordiske landene har fått ved bruk av modellen gir en forståelse for størrelse på de truslene som utredes. Det er mange faktorer som kan bidra til motivasjon og mulighet for å begå svindel. Det er likevel litt forskjellig tilstand i de ulike land og litt forskjellige forhold som gjør at bildet varierer selv internt på det nordiske markedet. Generelt ser vi at der det kan skaffes profitt gjennom svindel, vil det være aktører som vil begå svindel. Der det er enkelt å erstatte dyr vare med billig vare vil det avdekkes mer aktivitet. Etter hvert som kontrollmyndighetene slår ned på visse typer svindel, vil aktiviteten forflytte seg til nye områder.

I løpet av prosjektet ble det ikke gjennomført noen tverrnordiske samlinger for å sammenligne resultatene underveis. Det hadde vært interessant å få både inspektører og næringsaktører på tvers av de nordiske markedene til å diskutere hva de ser på som deres samlede største trusler.

Utvalget av temaer som ble undersøkt i denne omgang er begrenset, ut fra en antakelse om at dette er noen av de største utfordringene i Norden. Alle ser på dette som et første skritt og vi anbefaler å gjennomføre slike nasjonale trusselvurderinger rutinemessig, for å sikre at nye trusler blir tatt med og for best å kunne risikobasert kontrollen. Modellen er nyttig for å samle kunnskap og informasjon om tilstanden og for å prioritere kontrollen.

Prosjektet har også hatt tematiske samlinger på de årlige tilsynskonferansene i regi av NMR. Om tilsynskonferansene ikke videreføres, kan det anbefales at det opprettes et forum som møtes årlig for å utveksle kunnskap og erfaringer, tilsvarende det nordiske (og baltiske) beredskapssamarbeidet.

Det er prosjektgruppens vurdering, at utarbeidelse av trusselvurderinger for matsvindel i de nordiske land har vært med å løfte innsatsen mot svindel opp på et mere strategisk nivå. Likeledes vil fremtidige utarbeidelser av trusselvurderinger fortsatt kunne bidra til å se på matsvindel i et større perspektiv



Bilde 8. Illustrasjon fra metodeseminar, 2018. Mie Nørgaard, 2018

Vedlegg 1

Nordisk metodeseminar desember 2018 (kort oppsummering)

Som et første skritt i Nordisk ministerråds prosjekt Trusselvurdering av matsvindel, ble det arrangert et seminar over to dager i Glostrup, Danmark. Inviterte deltakere på seminaret var personer fra de nordiske landene så vel som fra Storbritannia og USA. Både myndigheter og akademia var representert. Hovedtemaene for seminaret var trusselvurdering av matsvindel og matsvindel generelt.

Moderator for seminaret var Fagdirektør **Keren Bar-Yaacov** fra Mattilsynet i Norge.

Forelesere på seminaret var:

Keren Bar-Yaacov, Mattilsynet, Norge:

"Begrepsbruk innen matsvindel."

Oppsummering: Beskrivelse av at de nordiske landene i prosjektet er basert på EU-kommisjonens operative definisjon av matsvindel. Det finnes mange forskjellige begreper og tilnærminger for hvordan mat kan manipuleres og bedrifter/forbrukere blir villedet, og som alle faller inn under det kollektive begrepet matsvindel. I tillegg har ordene som brukes forskjellige betydninger på de forskjellige nordiske språkene, noe som ytterligere kan bidra til konseptuelle utfordringer. Prosjektet har som et delmål å lage en liten ordliste som er felles for prosjektet, og som kan gi veiledning og støtte for rapporten.

Jörgen Kruhl Jensen, Fødevaresestypelsen, Danmark:

"Å takle matsvindel i et dansk perspektiv"

Oppsummering: Beskrivelse av hvordan Danmark har organisert sin kontroll av matsvindel, og opplevelser de har gjort på denne reisen. Utfordringer med lovgivning, prioritering hygiene vs. svindel, ferdigheter som kreves for kontroll, og nasjonalt og internasjonalt grenseoverskridende samarbeid.

Andy Morling, Food Crime Unit (Food Standards Agency), Storbritannia:

Dag 1: "Evaluering av matsvindel i tre trinn" og dag 2: "Oppdatering om den globale responsen på matkriminalitet"

Oppsummering: Dag 1: Beskrivelse av hvordan Storbritannia har organisert sin kontroll av matsvindel og erfaringer fra den første tiden. Å forstå formålet og drivkreftene bak matsvindel, risikovurderinger og hvordan de kommuniseres, hvordan samfunnet påvirkes negativt av matsvindel, økonomisk skade som oppstår og sårbarhetene som eksisterer.

Dag 2: UK risikovurdering for matsvindel. Å lede, støtte og koordinere arbeidet mot matsvindel. *"Protect-Prepare-Pursue-Prevent"*

Lorna Trimnell, Food Crime Unit (Food Standards Agency), Storbritannia:

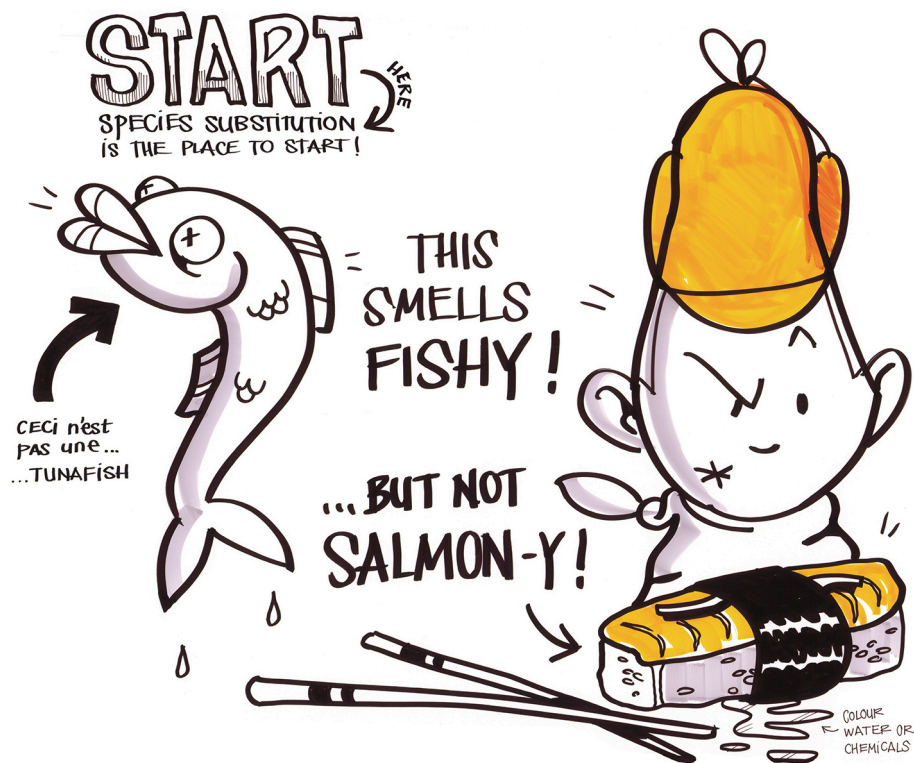
"En oppskrift på en strategisk vurdering"

Oppsummering: Beskrivelse av hvordan Storbritannia arbeidet med å utvikle risikovurderingen for matsvindel. Hva er viktig å tenke på og hva som kan være feilkilder når man foretar en risikovurdering. Analyser av forskjellige data, fra f.eks. myndigheter, samarbeidspartnere, etterretning, industri, handelsstrømmer og åpne kilder.

John Spink, Michigan State University, USA:

Dag 1: "Strategi for vurdering av sårbarhet og forebygging av matsvindel" og dag 2: "Beste praksis for å forhindre matsvindel, og implementering av denne praksisen"

Oppsummering: Dag 1: Strategi for forebyggende arbeid mot matsvindel. Hva kan gjøres med tiden som er avsatt til oppgaven. Syv trinn for å implementere en forebyggende strategi. Hvordan økonomien påvirkes og risikoen for matsvindel. Dag 2: Taktisk versus strategisk angrepspunkt, fokus på motivasjonsfaktorer og faktorer som svekker kontrollsystemet, tenk - hele næringskjeden, bruke en tverrfaglig tilnærming. *"Detect-Deter-Prevent"*.



Johanna Skinnari, Brottsförebyggande Rådet (BRÅ), Sverige:

"Tilpasser svindlere seg til tiltak fra myndighetene? Hvordan? Eksempler fra forskning"

Oppsummering: Typologi av svindel og de ulike drivkreftene bak, å finne nøkkelfaktorer som forhindrer kriminalitet, øke bevisstheten om matsvindel blant alle aktører i næringskjeden og kontrollkjeden, ikke redusere problemet bare fordi det gjelder mat, samarbeide mellom myndigheter og sammenligne teori med praksis.

Kristian Holst Laursen, Københavns Universitet, Danmark:

"Når matvareproduktet faktisk er det som påstanden sier at det er"

Oppsummering: Beskrivelse av fenomenet "matintegritet", utfordringer på dette området kan f.eks. være mangel på en harmonisert definisjon, mangel på akkrediterte analysemetoder og ulike velfungerende arbeidsmetoder.

Jónas R. Viðarsson, Matis, Island:

"Fiskeri- og sjømatbedrageri - nåværende kunnskap"

Oppsummering: Beskrivelse av matsvindel i fiskeindustrien, endring av fiskeslag, omgåelse av kvotesystemer og unngå fangstbegrensninger, feil merking og forfalskning av dokumenter, på globalt nivå.

Monica Værholm, Økokrim, Norge:

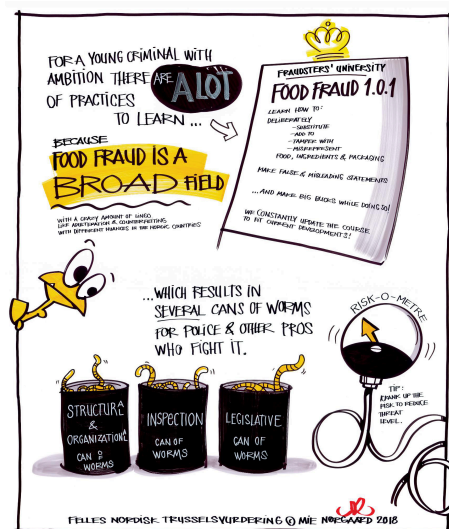
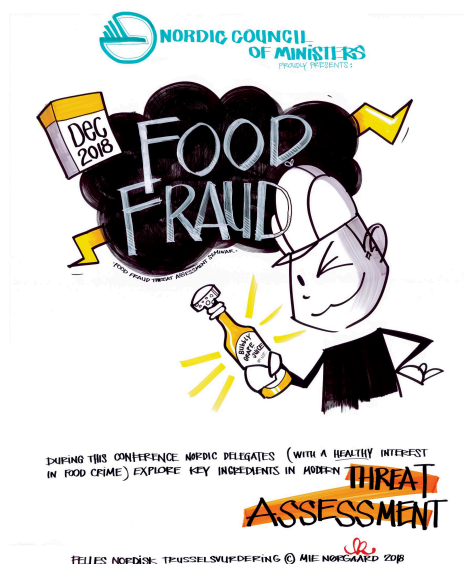
"Metodikk og bruk av trusselvurdering"

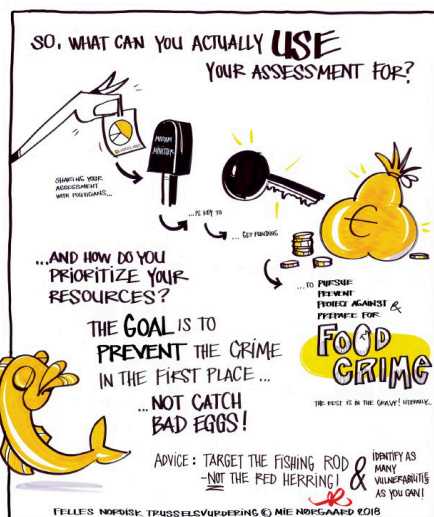
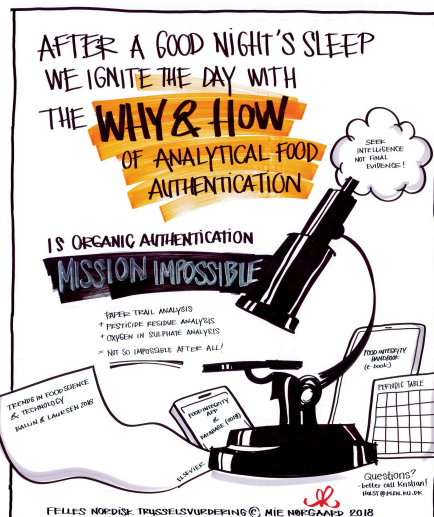
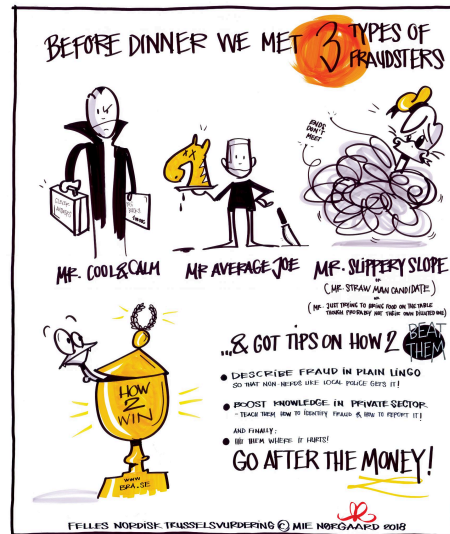
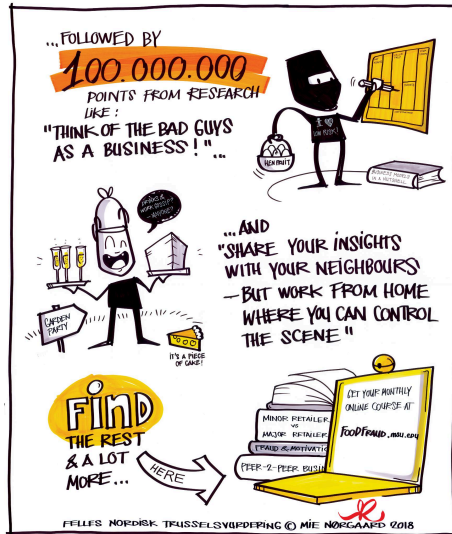
Oppsummering: Beskrivelse av hvordan Økokrim i Norge jobber med trusselvurderinger, etterretning og informasjon - internt og eksternt, formålet med trusselvurderingen - for kunnskap eller som grunnlag for å ta beslutninger, vurdere sårbarheter, eksterne påvirkningsfaktorer og normer/verdier, forskjellige nivåer - strategisk, operativt og taktisk.

Vedlegg 2

Nordisk metodeseminar desember 2018 (grafisk oppsummering)

For å illustrere og synliggjøre budskapene som foreleserne presenterte og fange opp diskusjonene fra publikum under seminaret, ble illustratør/art-director Mie Norgaard fra Danmark leid inn. Hun gjenga seminaret i form av illustrerte tegneserier. Det ble en veldig verdsatt funksjon.





Vedlegg 3

De nasjonale vurderingene:

Dansk bidrag til nordisk trusselvurderi

Hotvurdering livsmedelsbedragerier,
bidrag från Sverige

Trusselvurdering i den norske
matkjeden 2019

Minutes from the Food fraud seminari
24. September 2019 in Island



Vedlegg 4

Referanseliste

Presentasjoner på seminar

Spinks, J., Michigan State University, USA, Food Fraud Vulnerability Assessment and Prevention Strategy, Seminar, København, desember 2018

Spinks, J., Michigan State University, USA, Food Fraud Prevention Best Practices and Implementation, Seminar, København, desember 2018

Trimnell, L., Food Standards Agency, UK, A Recipe for a Strategic Assessment, Seminar, København, desember 2018

Artikler

Silvis, I.C.J., van Ruth, S.M., van der Fels-Klerx, H.J. & Luning, P.A. (2017). Assessment of food fraud vulnerability in the spices chain: An explorative study. Food Control, 81, 80-87. <https://doi.org/10.1016/j.foodcont.2017.05.019>

Teuber, R. (2019). Review of socioeconomic tools and models for preventing, detecting, and mitigating food fraud. Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen. IFRO Report, No. 278

van Ruth, S.M., Huisman, W. & Luning, P.A. (2017). Food fraud vulnerability and its key factors. Trends in Food Science & Technology, 67, 70-75. <http://doi.org/10.1016/j.tifs.2017.06.017>

van Ruth, S.M., Luning, P.A., Silvis, I.C.J., Yang, Y. & Huisman, W. (2018). Differences in fraud vulnerability in various food supply chains and their tiers. Food Control, 84, 375-381. <http://doi.org/10.1016/j.foodcont.2017.08.020>

Publikasjoner

Anon, CEN Workshop Agreement CWA 17369:2019 publisert januar 2019

Anon, The Concise Oxford Dictionary of Current English, Sixth Edition, ed. J. B. Sykes

Anon, FAO OVERVIEW OF FOOD FRAUD IN THE FISHERIES SECTOR:
<http://www.fao.org/documents/card/en/c/l8791EN>

Morin, J.F. & Lees, M (Ed), FI Handbook on Food Authenticity Issues and Related Analytical Techniques, ISBN electronic version 978-2-9566303-1-9,
<https://secure.fera.defra.gov.uk/foodintegrity/index.cfm?sectionid=83>

Regelverk

Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in

matters of food safety (Food Law) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02002R0178-20190726&qid=1611134440348>

Regulation (EU) No 608/2013 of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 concerning customs enforcement of intellectual property rights and repealing Council Regulation (EC) No 1383/2003 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0608&qid=1611175079178>

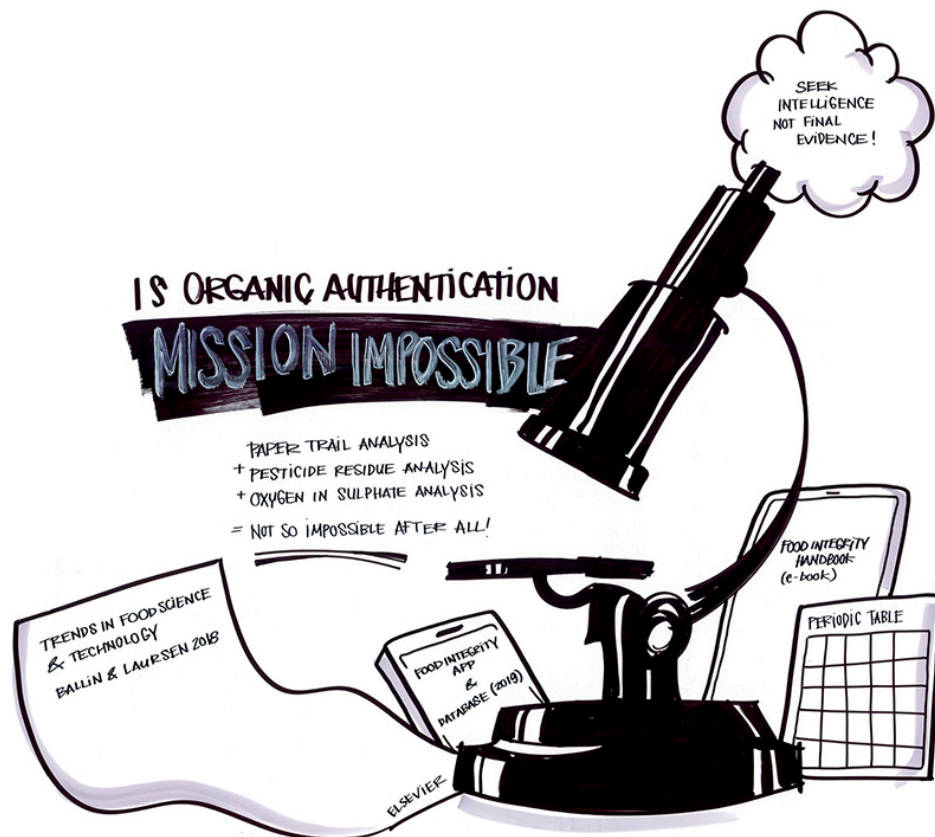
Regulation (EC) No 1924/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on nutrition and health claims made on foods <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02006R1924-20141213&qid=1611145595945>

Commission Implementing Regulation (EU) 2019/1715 of 30 September 2019 laying down rules for the functioning of the information management system for official controls and its system components (the IMSOC Regulation) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1715&qid=1611134037247>

Andre nettsider

https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/what-does-it-mean_en

https://ec.europa.eu/info/strategy/food-safety_en



Vedlegg 5

Deltakerne i arbeidsgruppen

Norge

Keren Bar-Yaacov, Mattilsynet (prosjektleder)

Ida Siri Berntsen Svinddal, Mattilsynet

Anne Elisabeth Kørner Bueso, Mattilsynet (korrekturlesing og publisering)

Danmark

Louise Andreasen, Fødevarestyrelsen

Anette Løvenkjær-Pearson, Fødevarestyrelsen

Jørgen Kruhl Jensen, Fødevarestyrelsen

Island

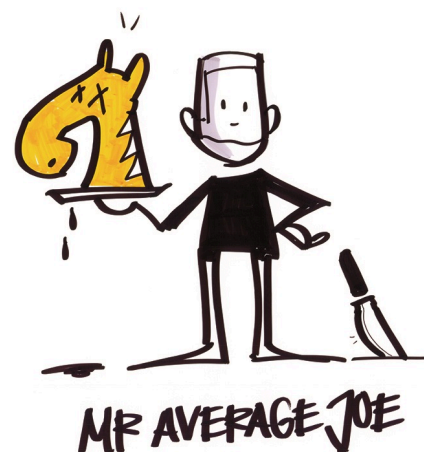
Herdis Gudjonsdottir, Matvælastofnun

Sverige

Aron Lindén, Livsmedelsverket

Henrik Borsch, Livsmedelsverket

Louise Nyholm, Livsmedelsverket



Om denne publikasjon

Matsvindel

en felles nordisk trusselvurdering

Rapport utarbeidet av en felles nordisk arbeidsgruppe med representanter fra Danmark, Island, Norge og Sverige.

Keren Bar-Yaacov, Ida Siri Berntsen Svinddal, Louise Andreasen, Anette Løvenkjær-Pearson, Herdis Gudjonsdottir, Aron Lindén, Henrik Borsch

ISBN 978-92-893-7369-2 (PDF)

ISBN 978-92-893-7370-8 (ONLINE)

<http://dx.doi.org/10.6027/temanord2022-545>

TemaNord 2022:545

ISSN 0908-6692

© Nordic Council of Ministers 2022

Illustrasjoner: Mie Nørgaard, 2018

Publisert: 9/11/2022

Ansvarserklæring

Denne utgivelsen ble finansiert av Nordisk ministerråd. Innholdet gjenspeiler imidlertid ikke nødvendigvis Nordisk ministerråds synspunkter, meninger, holdninger eller anbefalinger.

Rettigheter og tillatelser

Arbeidet er gjort tilgjengelig under den internasjonale Creative Commons Attribution 4.0-lisensen (CC BY 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Oversettelser: Hvis du oversetter dette arbeidet, vennligst inkluder følgende ansvarserklæring: Denne oversettelsen er ikke produsert av Nordisk ministerråd og må ikke oppfattes som offisiell. Nordisk ministerråd kan ikke holdes ansvarlig for oversettelsen eller noen feil i denne.

Bearbeidelser: Hvis du bearbeider dette arbeidet, vennligst inkluder følgende ansvarserklæring sammen med krediteringen: Dette er en bearbeidelse av et originalt arbeid fra Nordisk ministerråd. Det er utelukkende bearbeideren som er ansvarlig for synspunktene og meningene som uttrykkes i teksten. Synspunktene og meningene i denne bearbeidelsen har ikke blitt godkjent av Nordisk ministerråd.

Tredjepartsinnhold: Nordisk ministerråd eier ikke nødvendigvis hver enkelt del av dette arbeidet. Nordisk ministerråd kan dermed ikke garantere at gjenbruk av tredjepartsinnhold ikke krenker tredjeparts opphavsrett. Hvis du ønsker å gjenbruke tredjepartsinnhold, bærer du selv risikoen som er forbundet med slike

rettighetsbrudd. Du er selv ansvarlig for å avgjøre om det er behov for å skaffe tillatelse for bruk av tredjepartsinnhold, og i så fall for å skaffe tillatelse fra rettighetshaveren. Eksempler på tredjepartsinnhold kan omfatte, men er ikke begrenset til, tabeller, figurer eller bilder.

Fotorettigheter (ytterligere tillatelser kreves for gjenbruk):

Henvendelser om rettigheter og lisenser rettes til:

Nordisk ministerråd/PUB

Nordens Hus
Ved Stranden 18
DK-1061 København
pub@norden.org

Det nordiske samarbeidet

Det nordiske samarbeidet er en av verdens mest omfattende regionale samarbeidsformer. Samarbeidet omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige samt Færøyene, Grønland og Åland.

Det nordiske samarbeidet er både politisk, økonomisk og kulturelt forankret, og er en viktig med-spiller i det europeiske og internasjonale samarbeidet. Det nordiske fellesskapet arbeider for et sterkt Norden i et sterkt Europa.

Det nordiske samarbeidet ønsker å styrke nordiske og regionale interesser og verdier i en global omverden. Felles verdier landene imellom bidrar til å styrke Nordens posisjon som en av verdens mest innovative og konkurransekraftige regioner.

Nordisk ministerråd

Nordens Hus
Ved Stranden 18
DK-1061 København
www.norden.org

Les flere nordiske publikasjoner: www.norden.org/no/publikasjoner