

Trusselvurdering i den norske matkjeden 2019



Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	3
2	Hovedtrekk.....	5
3	Matsvindel og matkriminalitet	6
4	Metode og datagrunnlag.....	7
4.1	Risikovurdering og trusselvurdering	7
4.2	Datagrunnlag.....	7
5	Utvalgte temaer	9
5.1	Animalske råvarer, både nasjonalt og over landegrensene	10
5.2	Kompliserte handelsveier og dokumentforfalskninger – med fokus på biprodukter og fisk/sjømat	12
5.2.1	Animalske biprodukter.....	12
5.2.2	Fisk og sjømat.....	15
5.3	Økologisk produksjon og økologiske produkter	17
5.4	Trusselen fra ommerking og manglende sporbarhet.....	20
5.5	Netthandel.....	22
5.5.1	Falske nettsider.....	23
6	Vedlegg 1 Oppsummering av datakilder.....	24
6.1	Workshop for Mattilsynets inspektører.....	24
6.2	Workshop med næringen	24
6.3	Kartlegging matkriminalitet 2016-2017	25
6.4	Trusselvurdering import 2018.....	26
6.5	RASFF og AAC- FF meldinger i Norge og EU	27
6.6	OPSON og EU kontrollprogrammer.....	28
7	Vedlegg 2.....	31
7.1	Maler for risikokart og arbeidstabell.....	31
7.2	Deltakelse	33
7.3	Tidligere rapporter.....	33

1 Innledning

Matkriminalitet 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 utviklingsprosjekt. Våren 2018 ble det bevilget midler til et prosjekt for å utrede felles trusler i matproduksjonskjeden i Norden. De landene som bestemte seg for å delta i prosjektet er Norge (leder), Danmark, Island og Sverige.

Samarbeidet ble startet med et metodeseminar for deltakerne, for å diskutere hva en trusselvurdering er og hva vi vet om det nordiske markedet. På seminaret deltok også internasjonale eksperter fra UK og USA og eksperter fra toll og politi. I 2019 har landene hatt i oppdrag å produsere nasjonale trusselvurderinger som skal bidra til den nordiske rapporten. Den nordiske arbeidsgruppen vil på grunnlag av de nasjonale rapportene, beskrive felles trusler og analysere de mest utsatte fellesmarkedene i Norden.

De nasjonale bidragene skal i tillegg kunne benyttes som selvstendige innspill, som støtte for de nasjonale tilsynsetatene til å planlegge og dimensjonere fremtidig risikobasert kontroll relatert til matkriminalitet. Det er et krav i den nye kontrollforordningen² art. 9.2 at medlemslandene gjennomfører risikobasert kontroll av virksomheter der en mistenker at det pågår bevisst svindel i produksjonen.

Dette er den første trusselvurderingen som Mattilsynet har gjennomført med fokus på matkriminalitet. Det manglet mye konkrete fakta blant annet fordi vi hverken har en entydig definisjon av matkriminalitet eller godt verktøy for å samle og registrere relevant data. Det er viktig å ta hensyn til at resultatet av informasjonsinnsamlingen gjerne speiler at der en leter, der finner man avvik. Dette innebærer at en del av resultatene er preget av at vi har mer informasjon om kriminell aktivitet der ressursene har vært prioritert.

Fremtidige planlagt og målrettede kontroller og registreringer vil kunne bidra til mer variert kunnskap. En revurdering av prioriteringer burde gjennomføres rutinemessig som en del av Mattilsynets tilsynsplanlegging.

Norsk næring har deltatt og gitt innspill til denne rapporten. Det er også et mål at innholdet skal gi dem nyttig informasjon i forbindelse med deres egne sårbarhets- og trusselvurderinger. Vi vil takke representantene fra Mills AS, Kavli Norge, Eurofins, Harlem Food AS, KLF, Orkla, Norges Gruppen, Bama Gruppen og Findus for at de stilte opp og delte raust av sin kunnskap om trusler i matproduksjonskjeden og i omsetningen basert på egne erfaringer og egne sårbarhetsvurderinger.

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

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1581409405853&uri=CELEX:02017R0625-20191214> (sist lastet opp 11.02.2020)

Vi vil også rette en spesiell takk til Økokrim og Monica Mjøs Værholm, som tok oss under sin vinge, og forsøkte (forgjeves?) å lære oss forskjellen på en trussel og en risiko. Monica har også bidratt ivrig til strukturering av både tankene og av rapporten.

2 Hovedtrekk

Det norske markedet er, som andre europeiske markeder, utsatt for matkriminalitet. Vi har mye informasjon som bekrefter at det foregår svindel, enten organisert eller uorganisert via visse omsetningsveier og innenfor utsatte produktområder. Denne trusselvurderingen setter søkelyset på aktuelle prioriterte emner som både Mattilsynet og næringen i årene som kommer bør vurdere å sette mer ressurser inn på. Den vil også bli et viktig bidrag til risikobasering av Mattilsynets tilsyn, spesielt med tanke på mulig matkriminell aktivitet.

De viktigste truslene som er identifisert:

- **Ulovlig import, smugling og ommerking av animalske råvarer.** Dette er en trussel som vi har hatt en del fokus på de senere årene, men som krever fortsatt årvåkenhet. Det dreier seg om antatt organisert kriminelle miljøer som omsetter varene sine fra blant annet varebiler, og holder kontakt med hverandre via sosiale medier.
- **Ulovlig ommerking og eksport av animalske biprodukter.** Prisforskjellene mellom kategoriene av animalske biprodukter er veldig stor. Dette er en viktig motivasjon og mulighet for kriminelle miljøer. Vi vet at norske biprodukter har blitt omdirigert internasjonalt av antatt kriminelle miljøer. Vi må fortsette å være årvåkne ovenfor denne type aktivitet.
- **Svindel med sjømat både ved import og eksport.** Sjømat er antatt en av de mest utsatte matvarene som det svindles med globalt. Dette gjelder sjømat fra både fiskeri og akvakultur. Det er mange metoder som de kriminelle benytter for å svindle med sjømaten for å få uønskede eller billigere varer i omsetning til en god pris. Norge er en stor aktør på sjømatmarkedet og det er avdekket svindel i forbindelse med både import og eksport. Enhver trussel som kan kobles til det norske markedet, kan ha meget alvorlig økonomiske konsekvenser for hele næringen.
- **Ulovlig ommerking generelt.** Dette er en type svindel som forekommer i hele matproduksjonskjeden og på alle typer produksjoner. Dette er en type kriminalitet som krever organisering, og når det skjer, er det ofte vanskelig å avdekke uten spesialkompetanse og gode tips. I tillegg til kjøtt, sjømat og biprodukter, kan nevnes tørrvarer og drikker som juice.
- **Omsetning av ulovlig kosttilskudd via nettbutikker.** Netthandel har økt eksponentielt de senere årene, og med det har også digital kriminalitet økt tilsvarende. Kosttilskudd er en vare som er lett å omsette på nett, og også lett å svindle med. De kriminelle befinner seg både innenlands og i andre land. Det er mange logistiske og tekniske utfordringer forbundet med å kontrollere denne omsetningsveien.
- **Uekte økologiske produkter fra tredjeland.** I denne vurderingen blir ikke økologiske produkter i Norge identifisert som spesielt utsatt for matkriminalitet. Men det er mange internasjonale signaler om organisert svindel med økologiske produkter. Dette er en aktivitet som gir en betydelig økonomisk fortjeneste. Vi har hittil ikke avdekket slik aktivitet rettet mot det norske markedet, men dette er noe vi bør være forberedt kan komme.

3 Matsvindel og matkriminalitet

Mattilsynet er et forvaltningsorgan som fører tilsyn med at virksomheter etterlever regler som er gitt i lover og forskrifter som regulerer næringsmidler, fôr, animalske biprodukter, dyr, planter og kosmetikk. Et avvik oppstår når en virksomhet eller juridisk person ikke etterlever reglene. Avviket kan være bevisst eller mer eller mindre ubevisst.

Begrepet **matsvindel** ble introdusert for å beskrive avvik i matproduksjonskjeden som oppstår som følge av bevisst brudd på reglene, som medfører villedning av forbrukeren eller annen virksomhet og som begås for å oppnå økonomisk gevinst. Begrepet er blitt den norske oversettelsen av det engelske begrepet «Food Fraud», som ble tatt i bruk av EU Kommissjonen i 2013 i forbindelse med oppfølging av hestekjøttssaken.

Begrepet **matkriminalitet** har vært brukt parallelt med matsvindel. Det engelske begrepet er «Food Crime». Det er ikke nødvendigvis prinsipielle forskjeller, men kriminalitet oppfattes som mer omfattende og alvorlig enn svindel eller bedrageri, og det omfatter også annen type kriminalitet enn ren svindel. I tillegg beskrives det, fra blant annet Europol, at kriminalitet i matproduksjonskjeden kan være tilknyttet organisert kriminelle grupper (Organised Crime Groups – OCG)³. UK benytter begrepet “Food Crime”, og har definert det som “Food crime is serious fraud that impacts the safety or the authenticity of food, drink or animal feed. It can be seriously harmful to consumers, food businesses and the wider food industry”⁴.

Enten vi benytter matsvindel eller matkriminalitet, handler det om en bevisst ulovlig handling, som kan påvirke forbrukernes helse, undergrave forbrukertilliten, og ha alvorlige konsekvenser for næringen, i tillegg til økonomiske, sosiale og miljømessige konsekvenser. Det er en glidende overgang mellom hva som omfattes av disse begrepene. I denne rapporten benytter vi oss av matkriminalitet gjennomgående, for å legge vekt på at det er de mest alvorlige hendelsene og de mest kompliserte handlingsmønstre som vi ønsker å sette søkelyset på, uavhengig av om handlingen fører til helsefare eller ikke. Begrepene dekker alle stadier i matproduksjonen, fra jord/fjord til bord.

I vurderingene som inngår i denne rapporten blir ikke dyr eller planter som ikke inngår i matproduksjonskjeden vurdert, selv om også innenfor disse områdene er det kjent at det kan oppstå kriminelle handlinger. Dette er en begrensning som følger av beskrivelsen av det nordiske prosjektet. Mattilsynet har også nasjonalt ansvar for tilsyn med produksjon og omsetning av kosmetikk, og vi har erfart at dette også er et utsatt område for kriminalitet, men kosmetikk er ikke en del av matkriminalitetsbegrepet og blir av den grunn ikke vurdert i denne rapporten. Vi har også holdt kriminalitet som angår velferden til dyrene utenfor denne vurderingen.

³ Europol SOCTA rapport 2013 nå kun tilgjengelig som oversiktsrapport på [file:///C:/Users/10063/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/eu_policy_cycle_socta_empact%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/10063/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/eu_policy_cycle_socta_empact%20(3).pdf) (sist lastet opp 21.10.2019)

⁴ <https://www.food.gov.uk/safety-hygiene/food-crime> (sist lastet opp 11.02.2020)

4 Metode og datagrunnlag

4.1 Risikovurdering og trusselvurdering

Det er viktig å avklare noen prinsipielle forskjeller mellom en **trusselvurdering** og en **risikovurdering**.

En **trusselvurdering** setter søkelyset på 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** fokuserer i tillegg på iboende og interne sårbarheter, enten det gjelder i produksjonen, muligheten til å oppdage og kontrollere handlingen, eller sårbarheter som angår tilsyns- og kontrolletatene 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 fokusere på å beskrive truslene er en anbefaling som ble fremhevet av både Økokrim og National Food Crime Unit (NFCU) UK på det felles nordiske metodeseminar i desember 2018.

4.2 Datagrunnlag

Rapporten bygger på informasjon samlet inn fra to strukturerte arbeidsmøter, et for interne medarbeidere i Mattilsynet med deltakelse fra Tolletaten og fra Økokrim og et for representanter fra næringen. I tillegg bygger den på informasjon som ble samlet inn i en intern kartlegging som Mattilsynet gjennomførte i 2016/17, en kartlegging av trusler på importområdet gjennomført i 2018, gjennomgang av meldesystemene Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) og Administrative Assistance and Cooperation (AAC) og resultater fra senere års kontrollprogrammer.

I det første arbeidsmøtet med interne medarbeidere brukte vi en modifisert Global Food Safety Initiative (GFSI) risikokart (se vedlegg 2), og delte arbeidet inn igjen i gjennomgang av produkter og prosesser for seg. Det viste seg at denne metoden ble opplevd som noe begrensende for dialogen mellom deltakerne. I det andre arbeidsmøtet med næringen, valgte vi å benytte en mer åpen SWOT (Strength Weaknesses Opportunities Threats) modell, for å sikre mest mulig fritt rom for dialog og innspill.

Risikokartene vi har tatt med er en vurdering basert på de innspillene vi har fått. Dette gir ikke nødvendigvis hele bildet, men det er en tilnærming som gir oss en ide om situasjonen, og vi kan bruke det til å forbedre vurderingene i fremtiden etter hvert som vi får inn mer fakta om status i markedet. Vi har brukt risikokart, fordi dette er et verktøy som gir et godt utgangspunkt for dialogen. Vi har bevisst valgt å ikke omtale sårbarheter som angår tilsynet, andre offentlige etater eller lovlydige virksomheter i denne rapporten, selv om disse temaene kom opp i diskusjonene. Informasjon innsamlet om disse indre sårbarhetene hører til i andre interne rapporter.

Det er viktig å ta hensyn til at resultatet av informasjonsinnsamlingen gjerne speiler at der en leter, der finner man avvik. Der vi har hatt ressurser de senere årene, har vi mer informasjon om kriminell aktivitet i matproduksjonskjeden.

Se vedlegg 1 for en oppsummering av datakildene.

5 Utvalgte temaer

I denne første trusselvurderingen har det vært mye ekstern informasjon fra andre land, men lite konkrete tall fra eget tilsyn og fra norske markeder. Utvalget av temaer er et første forsøk på prioritering av type saker vi bør sette mer ressurser inn på de nærmeste årene. Etter hvert som vi får mer og bedre faktagrunnlag og bygger opp erfaring med tilsynsmetoder for å avdekke matkriminalitet, vil det bli behov for fornyede vurderinger, og mulig omprioriteringer av temaer.

I det nordiske prosjektet ble det gjennomført flere innledende møter for å bli enige om nasjonale rammer som skulle sikre at vi fikk informasjon som kunne sammenlignes og oppsummeres på tvers av deltakerlandene. Animalske råvarer og fisk/sjømat er temaer som ble tidlig identifisert som relevante for alle å omtale.

I det norske utvalget er det lagt vekt på resultater fra Mattilsynets interne workshop, innspill fra næringen og data fra kartleggingen i 2016/2017. Her ble det, i tillegg til smugling av animalske råvarer og svindel med fisk/sjømat, tatt opp utfordringer med svindel med animalske biprodukter, ulovlig ommerking av produkter og tap av sporbarhet, omsetning av ulovlig kosttilskudd på nett, og omsetning av produkter som er ulovlig merket som økologiske produkter.

Det ble også tatt opp flere temaer som i denne omgang vi enten ikke fikk nok informasjon til å kategorisere, herunder svindel med deklarasjon om norsk opprinnelse og svindel med prosesserte produkter og juice. Svindel med krydder var også et tema som ble nevnt, men vi har for tiden mye pågående aktivitet på krydder og derfor valgte å avvente ytterligere omtale av trusselsituasjonen nå, inntil resultatene fra pågående undersøkelser foreligger.

5.1 Animalske råvarer, både nasjonalt og over landegrensene

Det er innenfor dette området avdekket mye organisert matkriminalitet de siste ti årene. Dette foregår i hele landet, men mest i Oslofjordområdet. Det er mange metoder og kanaler for denne aktiviteten. Et godt samarbeid med andre etater som toll, skatt og politi er avgjørende for å komme til bunns i mange av disse sakene. Arbeidet med felles plattformer for hurtig informasjonsutveksling mellom etater er et viktig arbeid for å støtte opp om et best mulig samarbeid. Ulovlig import betinger også et godt samarbeid med nabolandene. Det er en økende trend at kommunikasjon mellom kriminelle aktører skjer via sosiale medier. Antall beslag gjort av Tolletaten er omtrent lik i 2018 som i 2017. I 2018 var det 403 beslag (22 345 kg) på kjøttvarer, mens det i 2017 var 401 beslag (23 859 kg)⁵.

Motivasjon

Økonomisk gevinst er en motivasjon og driver for å begå lovbrudd. I Norge har kjøtt og kjøttprodukter høy pris sammenlignet med nabolandene og resten av Europa. Enkel tilgang til billige varer i andre land, og norsk vare som skal fjernes fra matkjeden og destrueres, representerer en stabil billig kilde for de kriminelle aktørene. I tillegg er det lav terskel for å begå lovbrudd, da sannsynligheten for å bli tatt er lav, og straffene ved avdekking er også lave.

Muligheter

Ulike forhold er avdekket. Ulovlig innførsel, tyveri fra destruksjonsanlegg, ommerking av både opprinnelse og brand, kamuflering av dårlig kvalitet, «svart» omsetning og ulovlig produksjon. Selve leveringen foregår ofte fra biler, med oppmøte på avtalte parkeringsplasser/møteplasser. Slike avtaler gjøres gjennom lukkede grupper på sosiale medier. Mye av den ulovlige importen kommer til Norge med busser og varetaxier landeveien over grensen.

«Svart» omsetning handler om omsetning av kjøtt uten å betale skatter og avgifter. Dette skjules for myndighetene blant annet ved at deler av omsetningen kjøpes inn legalt. Resten av omsetningen er antakelig fra det «svarte» markedet. Det ryktes i bransjen at mange lever etter «50/50» prinsippet, altså halvparten «svart» og halvparten lovlig vare. Ofte bruker virksomhetene mange distribusjonsledd, og varer bytter eier mange ganger. Dette vanskeliggjør avdekkingen av distribusjonskjeden.

I tillegg kan nevnes at jo mer et produkt er prosessert, jo vanskeligere er det å oppdage svindel.

Konsekvenser

Matkriminalitet relatert til animalske råvarer kan medføre alvorlig helsefare. I tillegg vil ommerking slik at kvalitet og opprinnelse skjules, villedde forbrukerne. De får manglende mulighet til å ta informerte valg, og må betale høy pris for en vare som de ikke får. Svindel med animalske råvarer medfører konkurransevridning i markedet og sannsynligvis også medfølgende hvitvasking av penger.

⁵ Beslagsstatistikk for 2018 på www.toll.no (tatt ut 10.10.2019)

Risikokart for animalske råvarer

Animalske råvarer	Trussel		Mulighet		Konsekvens		Samlet vurdering
	utbredelse	utvikling	attraktivitet	beskyttelse	helse	økonomi	
Ulovlig innførsel og smugling	Red	Blue	Red	Yellow	Red	Yellow	Red
Svindel med opprinnelses-merking og annen merking	Red	Blue	Red	Yellow	Red	Yellow	Red
Ulovlig produksjon	Yellow	Blue	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Yellow
Svindel med råvarekvalitet. «sub standard»	Yellow	Blue	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Yellow

Fargekoder for risikokartet

Høy	Red
Middels	Yellow
Lav	Green
Ukjent	Blue

5.2 Kompliserte handelsveier og dokumentforfalskninger – med fokus på biprodukter og fisk/sjømat

Lange, kompliserte handelsveier er en tilrettelegger for kriminalitet. Dette kombinert med dokumentforfalskninger bidrar til at en vare lettere mister sin identitet og sporbarhet i matproduksjonskjeden.

Denne type matkriminalitet er komplisert å kontrollere. En effektiv oppfølging er viktig både for lovlidige norske aktører og for den norske økonomien i sin helhet. Det er viktig å forene kunnskap om slik kriminalitet med politi og toll, for å øke internkompetanse, sjansen til å begrense aktiviteten og sikre avskrekkende straffer.

Vi omtaler to produktkategorier som vi mener er særlig utsatt for kriminell aktivitet som følge av kompliserte handelsveier og mulighetene til å introdusere falske dokumenter. Dette er animalske biprodukter og fisk/sjømat.

5.2.1 Animalske biprodukter

Innenfor området animalske biprodukter er det kjent at produkter kan bli fremstilt som noe annet og bedre enn det det var da det forlot primærprodusenten. Det har vært flere EU aksjoner for å følge opp det en mener er organisert oppgradering av kategori 1 drøvtygger avfall til kategori 2 avfall og omdirigering av produktet inn i kjæledyrfor markedet. Aktiviteten er sannsynligvis styrt av tredjeparts forhandlere som selv aldri ser eller kommer i kontakt med varen, men som sørger for transportører og dokumenter som skjuler opprinnelsen og opphavet. Det er mange transporter involvert i håndtering av animalske biprodukter, og mulighetene for at noe kommer på avveier viser seg å være stor.

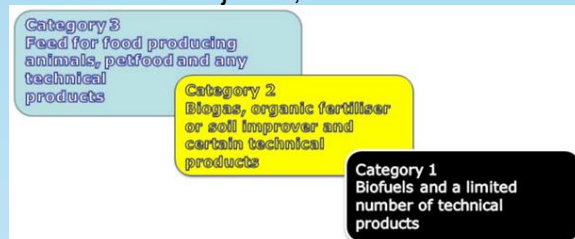
Motivasjon

Mattilsynet har erfart at norske biprodukter av høyest og farligste kategori har blitt oppgradert på vei til destruksjonsanlegg og endt opp på eksportmarkedet som et annet produkt. Det er betydelig fortjeneste forbundet med slik svindel, siden

Litt fakta om animalske biprodukter

Animalske biprodukter inndeles i tre **kategorier** som er basert på den **risikoen** de representerer for folkehelsen og dyrehelsen. Kategoriene avgjør hva de kan brukes til videre. Kategori 1 er de mest risikable produktene, kategori 2 er en mellomkategori og kategori 3 er de minst risikable produktene. Følgende figur fremstiller hva kategoriene kan brukes til.

Kilde EU Kommisjonen, DG SANTE.



Det er store prisforskjeller på markedet for biprodukter, avhengig av hvilken kategori de tilhører. Følgende tabell er en fremstilling av disse prisforskjellene slik EU Kommisjonen har beregnet dem.

Kilde EU Kommisjonen, DG SANTE.

ABP category	Product	Relative price per ton**
Category 1	MBM (for combustion in the cement industry)	1 unit
	Rendered fat (for biodiesel)	52 units
Category 2	MBM	17 units
	Rendered fat	56 units
Category 3	PAP 40%* (for OF/SI)	15 units
	PAP >50%* (for petfood)	24 units
Illegally exported Category 3 as feed for poultry or fish	above mentioned PAP	Indication of sources from fertilizers industry: 55 units

* Proportion of meat versus bone in the PAP.

kategori 1 avfall har veldig lav verdi, mens kategori 2 og 3 avfall som kan bearbeides, har god pris på markedet.

Muligheter

Noe av det som Mattilsynet har avdekket er:

- Animalske biprodukter av fiskeensilasje kategori 2 blir håndtert og eventuelt samhandlet som kategori 3.
- Kategori 2 fiskeolje biprodukter omsettes ulovlig til fôr til matproduserende dyr og inngår i næringsmiddelproduksjon.
- Innvoller fra landdyr med mage- og tarminnhold som er kategori 2 biprodukter omsettes ulovlig som kategori 3 til bearbeiding.
- Kategori 3 avledede produkter fra drøvtygger eksporteres ulovlig som bearbeidet animalske protein (PAP).

Konsekvenser

Det strenge regelverket om kategorisering av biprodukter er kommet som følge av alvorlig dyrehelse- og folkehelsekriser ifm. bruk av animalsk avfall i fôr til dyr og som avledet av dette kontaminering næringsmidler i matproduksjonskjeden. BSE krisen og flere dioksin skandaler er eksempler på slike kriser. At det svindles med disse varene, setter både dyrehelsen og folkehelsen i alvorlig fare, og utgjør, der det oppdages, også en alvorlig tillitskrise for store og viktige næringer.

Risikokart for animalske biprodukter

Animalske biprodukter	Trussel		Mulighet		Konsekvens		Samlet vurdering
	utbredelse	utvikling	attraktivitet	beskyttelse	helse	økonomi	
Oppgradering fra kat. 1 – avfall til kat 2-	Yellow	Blue	Red	Yellow	Red	Red	Red
Kat. 2 – samhandlet med kat.3	Yellow	Blue	Red	Yellow	Red	Yellow	Yellow
Ulovlig omsetning av Kategori 2 fiskeolje biprodukter til fôr til matproduserende dyr og inngår i næringsmiddelproduksjon	Yellow	Blue	Red	Yellow	Red	Yellow	Yellow
Kategori 3 avledede produkter fra drøvtygger eksporteres ulovlig som bearbeidet animalske protein (PAP).	Yellow	Blue	Red	Yellow	Red	Red	Red

Fargekoder for risikokartet

Høy	
Middels	
Lav	
Ukjent	

5.2.2 Fisk og sjømat

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) publiserte i 2018 rapporten: Overview of Food Fraud in the Fisheries Sector⁶. Der hevdes det at fiskeri – og akvakultursektoren er blant de mest sårbare sektorer for matkriminalitet. Den viser bl.a. til at Europol og Interpol i en kontroll i 2015 fant at fisk i internasjonal handel var blant tre på topp matvarekategorier som var utsatt for svindel.

Rapporten vektlegger at kampen mot matkriminalitet i fiskerisektoren er kompleks. Den krever utstrakt samarbeid mellom alle parter og land og utvikling av gode analysemetoder for bl.a. autentisitet for å takle fenomenet. Rapporten peker også på at fiskeindustrien må jobbe med sårbarhetsanalyser, og prioritere kontrolltiltak for å minske muligheten for svindel med råmaterialer og ingredienser.

Motivasjon

God fortjeneste og små sjanser å bli oppdaget bidrar til utbredelsen av denne svindelen. Når det gjelder fiskeri, er det også motivasjon å sikre at hele fangsten blir markedsført, også arter som har begrensninger på markedet og som ellers har ingen verdi.

Muligheter

Noen av de vanligste former for svindel med fisk er artssubstitusjon, ommerking mht. geografisk opprinnelse, svindel med brand, ikke deklarererte tilsetningsstoffer, ulovlig tilsetninger for å øke vekt, dokumentforfalskninger og bruk av fiktive virksomheter og identitet.

Svindelen med fiskearter er vanskelig å oppdage. Når hale, hode og finner er fjernet fra produktet, og videreselges som fileter og ferdigretter er det ikke enkelt å avdekke substitusjoner. EU rapporterer om utstrakt svindel med artssubstitusjon av hvitfisk, særlig etter bearbeidingsfasen⁷. Mattilsynet gjennomførte en kontroll med fiskearter i sushi, og fant flere tilfeller av artssubstitusjon.

Det er også mulig å benytte ulovlige farger eller andre tilsetninger for å dekke over dårlig kvalitet. Eksempel på dette er tilsetning av karbonmonoksid til gammel tunfisk for å opprettholde en fersk rød farge. Norge deltok i den koordinerte OPSON aksjonen i 2018 på kontroll av ulovlig farging av tunfisk, og avdekket flere avvik i Norge med importert tunfisk.

Det er mulig å deklare fisk i tollene som lavere kvalitet av mindre verdi eller deklare et annet produkt for å få lavere toll og ved det øke fortjenesten.

Svindelen kan også være endret geografisk opprinnelse for å unngå informasjon om illegalt fiske av beskyttede arter. Opprinnelsen kan også ha betydning for tollsatsen.

Kompliserte handelsveier og mange forhandlere involvert bidrar til mange muligheter for at noe ulovlig kan skje underveis.

⁶ FAO OVERVIEW OF FOOD FRAUD IN THE FISHERIES SECTOR : <http://www.fao.org/documents/card/en/c/18791EN> (sist lastet opp 10.02.2020)

⁷ EU koordinert kontrollprogram på hvitfisk 2015 https://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/food_fraud/fish_substitution_en (sist lastet opp 11.02.2020)

Det er avdekket mange matkriminalitetsaker i EU de siste årene relatert til importert sjømat, bl.a. klorvasking av produkter, systematisk ikke-deklart tilsatt vann i produkter og innhold av ulovlige forurensende stoffer og legemiddelrester.

Når det gjelder eksport av sjømat har Mattilsynet kjennskap til at lavkvalitet råvare blir blandet inn i høykvalitetsråvare og den samlede varen blir fremstilt som høykvalitet. Dette er igjen en svindelmetode som er lett å gjennomføre, vanskelig å oppdage og der det er en betydelig fortjeneste for flere aktører i lange omsetningsveier.

Konsekvenser

Når det svindles med kvaliteten, kan det medføre betydelig helsefare for forbrukeren. Tunfisk av lav kvalitet kan inneholde for eksempel farlige allergener som kan være dødelige ved inntak. Det samme gjelder for visse fiskearter hvis de spises rå, som sushi. Svindel med arter og med kvalitet fører også til at forbrukeren blir villedet, ikke får den varen de forventer, og betaler en høyere pris for en vare som har lavere kvalitet enn forventet.

Svindel med norsk sjømat som eksporteres kan også føre til dårlig renomme for norsk sjømatnæring som helhet, med betydelig økonomiske konsekvenser for hele næringen.

Risikokart for fisk og sjømat

Fisk og sjømat	Trussel		Mulighet		Konsekvens		Samlet vurdering
	utbredelse	utvikling	Attraktivitet	beskyttelse	Helse	økonomi	
Artssubstitusjon	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
Svindel med råvarekvalitet	Red	Yellow	Red	Yellow	Red	Yellow	Red
Svindel ved Import	Yellow	Blue	Red	Yellow	Yellow	Blue	Yellow
Dokumentforfalskning	Red	Blue	Red	Yellow	Blue	Blue	Blue

Fargekoder for tabellene

Høy	Red
Middels	Yellow
Lav	Green
Ukjent	Blue

5.3 Økologisk produksjon og økologiske produkter

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 EU Kommisjonen og Europol er det nå fokus på å avdekke organisert svindel med økologisk produksjon og økologiske produkter.

Motivasjon

Det er attraktivt å svindle med økologiske produkter som følge av både høyere pris og god etterspørsel. Det er ressurskrevende å kontrollere svindel med økologiske produkter. Det er komplisert for myndighetene å oppdage, og det er lave straffer og bøter.

Muligheter

Svindel med økologiske produkter kan være vanskelig å bevise, fordi det kun er mulig å benytte analyser for noen ulovlige aktiviteter, for eksempel bruk av plantevernmidler. For å avdekke svindel på dette området må man i de fleste tilfeller sjekke for svindel gjennom dokumentkontroll og sporbarhetskontroll.

Det meldes internasjonalt at det er økende svindel med økologiske produkter innen internasjonal handel. Det er grunn til å tro at svindel i størst grad omfatter konvensjonelle produkter som ommerkes, og som da ikke er gjenstand for årlig fysisk økologikontroll fra kontrollorganet. I noen tredjeland har EU kommisjonen avdekket mistanke til bevisst manglende kontroll fra kontrollorganet.

Produksjon/omsetning av økologiske varer i storkjøkken: Felles EØS- økologiregelverk regulerer ikke omsetning av økologisk mat i storkjøkken, og det er opp til hvert enkelt land å ha kontroll med slik produksjon. Enkelte land har nasjonale regler, mens andre land som Norge kun har en privat kontrollordning. Det vil si at det er frivillig for storkjøkken som omsetter økologiske produkter å melde seg inn i den økologiske kontrollordningen, og i

Fakta om regelverket for økologisk produksjon

I Norge har vi tilsvarende regler for økologisk produksjon som i EU. Økologiforskriften er fastsatt av Nærings- og fiskeridepartement og Landbruks- og matdepartementet. Mattilsynet har delegert myndigheten til å føre tilsyn med overholdelse av regelverket til **Debio** (<https://debio.no/>)

Begrepet «økologisk» er juridisk beskyttet. For å markedsføre en vare som økologisk, må virksomheten være godkjent av Debio.

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 elektronisk i meldesystemet TRACES NT. Importører skal i tillegg melde import av økologiske varepartier til Norge i Mattilsynets tilsynssystem (MATS) minimum 24 timer før ankomst.

Øvrige virksomheter er det Mattilsynet som har ansvar for å føre tilsyn med villedende markedsføring. Det er ikke kjent hvor mange som ikke har meldt seg inn i kontrollordningen, noe som i seg selv representerer en usikkerhet i forhold til tilsyn med slike virksomheter og om det foregår svindel med økologiske varer på dette området.

Uemballerte økologiske varer: DEBIO har gjennomført en undersøkelse og mener at det er få som omsetter uemballerte varer. Det er mulig at dette skjer i for eksempel mindre frittstående butikker som ikke er en del av kontrollordningen. Det kan i slike virksomheter forekomme svindel, men man antar at det vil dreie som et lite volum. Utviklingen på dette området er ukjent, men antas å være økende. Det vil være behov for et større antall kontroller for å få bedre oversikt over omfanget.

Import av økologiske produkter: Det er hittil ikke avdekket at det svindles med import av økologiske produkter til Norge, men det kan være behov for tettere oppfølging av økologisk import fra tredjelandstater. Der det skjer antar vi at det er veldig små mengder som medfører middels økonomisk konsekvens for forbrukeren.

Konsekvenser

Hittil har vi ikke sett svindel i produksjonen av økologiske produkter i Norge og derfor er det lav økonomisk konsekvens for samfunnet.

Det er heller ikke oppdaget svindel med importerte økologiske produkter, men ut fra rapportering fra EU er det grunn til å følge tett med på importen. Der det skjer vil det gi middels økonomisk konsekvens for forbrukeren, som følge av den høyere prisen som de betaler for en vare de ikke får. Svindel med konvensjonelle produkter som ommerkes som økologiske produkter anses å ha liten helsemessig konsekvens.

Samtidig vet vi at forbrukere ofte handler økologiske varer basert på en ideologi om å ta vare på helse, miljø, klima og bærekraftig samfunn. Derfor vil svindel oppleves som alvorlig, utover konsekvensen for økonomi og helse, og manglende kontroll med denne bransjen kan undergrave forbrukertilliten. Dette elementet er vanskelig å ta høyde for i risikokartet.

Risikokart for økologiske produkter

Økologi	Trussel		Mulighet		Konsekvens		Samlet vurdering
	utbredelse	utvikling	attraktivitet	beskyttelse	helse	økonomi	
Uemballerte produkter næringsmidler	Grønn	Blå	Gul	Gul	Grønn	Grønn	Grønn
Storkjøkken	Blå	Blå	Grønn	Grønn	Grønn	Grønn	Gul
Import (økende svindel på det internasjonale markedet) (inklusive fôr)	Grønn	Gul	Rød	Grønn	Grønn	Grønn	Grønn

Fargekoder for tabellene

Høy	Red
Middels	Yellow
Lav	Green
Ukjent	Blue

5.4 Trusselen fra ommerking og manglende sporbarhet

Ommerking har blitt en utbredt svindel aktivitet og dette fører til at sporbarheten forsvinner. Dette er en type svindel som forekommer i hele matproduksjonskjeden og på alle typer produksjoner. Dette er en form for kriminalitet som krever organisering, og når det skjer, er det ofte vanskelig å avdekke uten spesialkompetanse og gode tips.

Motivasjon

Ommerking gjøres for å omsette lav kvalitet eller utgåtte varer for en høyere pris. Det er enkelt å skjule aktiviteten. De som står bak organiseringen og tar inn fortjenesten, er sjeldent de som står i første linjen. De risikerer dermed ikke å bli tatt.

Muligheter

Ommerking, blanding av forskjellig kvalitet eller opprinnelse og feilfremstilling av kjøtt, biprodukter og sjømat er omtalt tidligere.

Tørrvarer som te, kjeks og salte snacks er utsatte varer. Det settes opp skjulte lagre i skur med enkle maskiner og stjålet emballasje, der varene tas inn i store mengder, ommerkes f.eks. ved at "best før" datoer eller produsent endres, før varene plasseres tilbake på markedet.

Drikke som juice og flaskevann er også varer som lett kan ommerkes. Stempelmerker på plastflasker hvikes ut og erstattes med nye.

Konsekvenser

Tap av sporbarheten fører til at forbrukeren blir villedet om varen de kjøper, og det er også en risiko for at varen kan være utrygg. Det kan føre til konkurransevridning i markedet og avhengig av type produkt og volum føre til alvorlig økonomiske konsekvenser.

Sporbarhet er muligheten til å spore næringsmidler, fôr, matproduserende dyr eller stoffer som forventes å bli inkludert i et næringsmiddel eller fôr gjennom alle faser av produksjonen, bearbeidingen og distribusjonen.

Krav om sporbarhet gjelder alle ledd i matkjeden der hvert ledd skal kunne spore ett ledd frem og ett ledd tilbake. Virksomheten skal ha etablert et system med rutiner for sporing. Grunnlaget for å kunne spore er at alle produkter er tilstrekkelig merket.

Identifikasjonsmerking/ lotmerking er å merke en vare med kode, nummer, symbol el. for sporing til en begrenset produksjon. Det er ikke krav om hvor stort et vareparti kan være, men det følger av **lotmerkingsforskriften** at næringsmidler skal være merket med opplysninger om hvilket næringsmiddelparti de tilhører. Avgrensning av varepartier er avgjørende for god sporbarhet.

For enkelte næringsmidler er det tilleggskrav. Animalske næringsmidler er en av disse. De særlige kravene omfatter **godkjenningsnummer / autorisasjonsnummer fra godkjente virksomheter** som det enkelte produkt skal være merket med.

Intern sporbarhet er muligheten til å følge en råvare/ ingrediens gjennom alle prosesser i en virksomhet. Det er ikke krav om intern sporbarhet, men svært mange har det likevel for å ha best mulig oversikt og for å kunne foreta en styrt tilbaketrekking.

Alt **ferskt storfekjøtt** skal merkes med **opprinnelse**. For å merke produktene på en korrekt måte, må **denne type animalievirksomhet ha et system for intern sporbarhet**.

Risikokart for ulovlig ommerking og manglende sporbarhet

Ulovlig ommerking og manglende sporbarhet	Trussel		Mulighet		Konsekvens		Samlet vurdering
	utbredelse	utvikling	attraktivitet	beskyttelse	helse	økonomi	
Falsk opprinnelsesmerking	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
Svindel med holdbarhetsmerking av tørrvarer og drikke	Yellow	Red	Red	Red	Yellow	Red	Red
Svindel med kvalitet « sub standard»	Yellow	Blue	Red	Yellow	Yellow	Red	Yellow

Fargekoder for risikokartet

Høy	Red
Middels	Yellow
Lav	Green
Ukjent	Blue

5.5 Netthandel

I Økokrim sin trusselvurdering for 2018⁸ er digitalisering og globalisering trukket frem som et stort fokusområde for økonomisk kriminalitet. Netthandel i Norge har økt eksponentielt de siste årene, og netthandel med mat og spesielt kosttilskudd er en del av den store økningen. Statistisk sentralbyrå (SSB) har nylig publisert en rapport som ser på utviklingen i nordmenns netthandel over grensene siden 2010⁹. I 2018 brukte vi 128 milliarder kroner i nettbutikker, ca. halvparten av dette i utenlandske nettbutikker. Innenfor kategorien varer, forventer vi at det er en god del varer som er omfattet av Mattilsynets lover og forskrifter. I tillegg til kosttilskudd ser vi at ny-mat, matkasser, såvarer, planter og veterinære legemidler er alle varer som lett kan omsettes via nettbutikker.

Motivasjon

Europol og Interpol har avdekket at det er mange organisert kriminelle aktører som står bak disse nettstedene¹⁰. Omsetningen er en enkel kanal for hvitvasking av penger fra andre kriminelle aktiviteter. Mange land sliter med å avdekke hvem står bak slike nettsteder, og dermed er det enkelt å slippe unna kontroll og sanksjoner.

Muligheter

I 2017 ble det gjennomført en tidsavgrenset kontrollaksjon (to måneder) for å se på salg av kosttilskudd med ulovlig helsepåstander og salg av visse ulovlige ny-mat produkter via nettbutikker som rettet seg mot norske kunder (norsk språk og mulighet til å få oppgitt pris i norske kroner). Det ble i den korte perioden denne aksjonen varte, avdekket mange nettsider rettet mot norske kunder med omsetning av ulovlige produkter eller med ulovlige påstander. De fleste av virksomhetene hadde tilholdssted i Norge, men var ikke registrert hos Mattilsynet som en kontrollpliktig virksomhet. Noen hadde adresse i andre EØS-land. Resultatene bekreftet tidligere funn om et økende problem med ulovlig omsetning av kosttilskudd, ny-mat og andre produkter via nettsteder der virksomheten ikke har registrert seg i Mattilsynet sine systemer.

Omsetning av fersk mat via netthandel, i såkalte matkasser, har økt betydelig de siste par årene. Dette er likevel en aktivitet som det foreløpig ikke tenkes er en åpenbar marked for kriminelle. Varelagrene er lett tilgjengelige for fysiske kontroller og varene som leveres til forbrukeren er oftest enkle å gjenkjenne. Der slike matkasser kan bli utsatt for svindel, på grunn av tidligere omtalt ommerking, er det med bakgrunn i annen kriminell aktivitet som ikke er direkte relatert til at varene selges via netthandel.

Konsekvenser

Netthandel med visse ulovlige matprodukter representerer en alvorlig helse- og sikkerhetsrisiko for den norske forbrukeren. I tillegg fører denne kriminelle aktiviteten til en konkurransevridning i

⁸ Trusselvurdering 2018, Økokrim

[file:///C:/Users/10063/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Trusselvurdering_okokrim_2018%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/10063/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Trusselvurdering_okokrim_2018%20(1).pdf) (sist lastet opp 11.02.2020)

⁹ <https://www.ssb.no/utenriksokonomi/artikler-og-publikasjoner/attachment/410844?ts=16fecdbf238> (sist lastet opp 11.02.2020)

¹⁰ Europol SOCTA 2017 <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/crime-in-age-of-technology--europol's-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017> (sist lastet opp 21.10.2019)

markedet, slik at lovlydige virksomheter blir tapende. Der det pågår hvitvasking av penger vil dette ha alvorlige konsekvenser for økonomien.

5.5.1 Falske nettsider

Mattilsynet har erfart at dokumentforfalskninger kan skje uten at en vare befinner seg i omsetningsleddet i det hele tatt. Dette er rent økonomisk kriminalitet basert på falske fremstillinger og dokumentasjon for varer som ikke finnes. Dette er ikke matkriminalitet, men vi velger å omtale aktiviteten likevel, da det kan medføre alvorlige økonomiske konsekvenser og tap av rennommé for norsk sjømatnæring.

Falske nettsteder tilbyr «norsk fisk» på eksportmarkedet, med falsk dokumentasjon på både fiskens opprinnelse og helse. Det finnes ikke noe vare som omsettes og aktørene forsvinner når de har mottatt forskudd på salget. Det er indikatorer på at denne aktiviteten er koblet til utenlandsk organisert kriminalitet, men det har ikke lyktes Mattilsynet, politiet og norske oppdrettere å komme til bunns i disse sakene hittil.

Risikokart for matkriminalitet via netthandel

Netthandel	Trussel		Mulighet		Konsekvens		Samlet vurdering
	utbredelse	utvikling	attraktivitet	beskyttelse	helse	økonomi	
Ulovlig kosttilskudd	Yellow	Red	Red	Red	Red	Yellow	Red
Ulovlig ny-mat	Yellow	Blue	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Yellow
Falske nettsider - sjømat	Blue	Blue	Yellow	Yellow	Green	Red	Yellow
Svindel med ferskmat (matkasser)	Green	Blue	Green	Green	Yellow	Green	Green

Fargekoder for risikokartet

Høy	Red
Middels	Yellow
Lav	Green
Ukjent	Blue

6 Vedlegg 1 Oppsummering av datakilder

6.1 Workshop for Mattilsynets inspektører¹¹

På workshop internt for Mattilsynets medarbeidere deltok representanter fra alle regionene samt fra noen av fagseksjonene på hovedkontoret. Dessverre var det ikke med representanter som hadde tilstrekkelig kompetanse om økologisk produksjon, og som følge av innspill i denne workshop og i andre fora, ble det senere avholdt et eget møte med relevante medarbeidere om økologisk produksjon.

Følgende områder ble identifisert som utsatte:

- Ulovlig innførte animalske varer (inkludert sammensatte produkter)
- Eksport av fisk og sjømat
- Import av frukt og grønt, og spesielt med tanke på økologisk produksjon
- Deklarasjon om norsk opprinnelse
- Kosttilskudd (spesielt netthandel)
- Plantevernmidler
- Krydder

Følgende prosesser ble nevnt som vanskelige å kontrollere:

- Sporbarhet i matkjeden
- Netthandel
- Mange omsetningsledd og kompliserte handelsveier

6.2 Workshop med næringen¹²

Noen sitater fra deltakerne:

Kunnskap og fokus på matkriminalitet i næringen varierer.

Ulik bevissthet – ulik metodikk - ulik tilnærming.

Det gjelder å finne balansen mellom det å være naiv – og unngå frykt.

Stadig mer profesjonell dokumentforfalskning – krever god kunnskap for å avdekkes.

På workshop med næringen fikk vi mange innspill om trusler relatert til logistikken i matproduksjonskjeden. Dette er trusler relatert til:

- lengden på og kompleksiteten i verdikjeden
- lite kompetanse hos transportører

¹¹ Se vedlegg 2 med mal for modifisert GFSI risikokart, arbeidstabell og liste over deltakere

¹² Se vedlegg 2 med mer detaljert referat og liste over deltakere.

- innkjøpsprosessen når det er behov for å finne alternative leverandører
- manglende kunnskap om kultur i leverandørlandet

Det ble også nevnt utfordringer med manglende analysemetodikker og kompetansemangel både hos næringen og i forvaltningen.

Andre momenter som kom opp er større omverdenstrusler, som klimaendringer som igjen fører til ”kreative” primærprodusenter.

Det var også enighet om at det er vanskelig å skaffe god og pålitelig informasjon om trusler.

Av type produkter som de forventet å finne utfordringer med ble det nevnt:

- prosesserte produkter
- juice
- krydder
- sjømat
- GMO, økologiske varer og andre deklarasjoner (claims produkter)
- råvarer som det er vanskelig å avdekke om ønsket standard er levert

6.3 Kartlegging matkriminalitet 2016-2017¹³

Kartleggingen omfatter informasjon sendt inn fra Mattilsynets regioner, avdelinger på hovedkontoret og fra Tolldirektoratet. Det ble stilt 3 spørsmål som dekket erfaringer med matkriminalitet og hvilke saker som var registrert i perioden 2015 – 2017. Kartleggingen kan gi en pekepinn på områder og aktiviteter som kan utgjøre en trussel fra kriminell aktivitet i matproduksjonskjeden.

Det er viktig å poengtere at vi på dette tidspunktet hadde ikke tydelig definert hva matkriminalitet er, kontra andre avvik, og at vi ikke hadde et eget system for å registrere slike saker. Det var derfor en del sprik i rapporteringene fra regionene.

I denne kartleggingen ble følgende områder/produkter nevnt som utsatt for svindel eller mistanke om svindel:

- Fisk og sjømat
- Kjøtt og animalske varer
- Frukt og grønt
- Planter og såvarer
- Økologiske produkter
- Kosttilskudd
- Drikke, ikke alkohol
- Kosmetikk
- Fôr
- Olivenolje
- Genmodifiserte produkter (mais, soya)
- Animalske biprodukter

¹³ Se hele rapporten i vedlegg 2.

- Plantevernmidler
- Levende dyr og avlsmateriale

Typer svindel som er avdekket:

- Dokumentforfalskning på helsesertifikater, inkl. forfalskning av Mattilsynets underskrifter
- Falske godkjenningsbevis
- Bruk av ikke-eksisterende autorisasjonsnummer og fiktive firma
- Omkategorisering av biprodukter
- Bruk av ulovlig plantevernmiddel (for å hindre råte) på jordbær
- Falsk opprinnelsesmerking
- Svindel med Halal-merking
- Ulovlig import / smugling av kjøttvarer
- Bruk av billigere råvare enn deklart (Sub- standard Foods)
- Falsk datomerking / innholds merking / brand
- Ulovlige ernærings- og helsepåstander
- Bruk av veksthormoner i spirer
- Ulovlig hjemmeslaktning
- Bruk av ulovlige medisiner i produksjonsdyr.
- Tilsetning av farge til tunfisk for å skjule produktets beskaffenhet

En utfordring som ble nevnt av mange er manglende prioritering av saker hos politiet. Av 19 saker som ble anmeldt i denne perioden, ble hele 10 saker henlagt.

6.4 Trusselvurdering import 2018¹⁴

I 2018 gjennomførte Mattilsynet en trusselvurdering på import av mat. Denne trusselvurderingen så på hele trusselbildet relatert til matområdet, ikke bare begrenset til matkriminalitet. Men det var også omtale av matkriminalitet i denne vurderingen. Rapporten fra trusselvurderingen på import har kun blitt sirkulert internt i Mattilsynet, og legges ved denne rapporten til orientering.

Rapporten har samlet noen viktige fakta om import av mat til Norge. Importverdien på mat i 2017 var på 45,8 mrd. NOK. Dette var en stigning på 1,3 % fra fjoråret. Majoriteten av matvareimporten kommer fra EU (68,8 % målt i volum). Resten av importen kommer fra utviklingslandene (23,5 %) og andre land (inkl. MUL og EFTA) på 7,7 %. Den største varegruppen av matvarer som importeres til Norge er frukt og grønnsaker med 880 000 tonn. 64 % av importen av frukt og grønt kommer fra de 10 største importlandene med Spania i spissen. Når det kommer til volum av matvarer generelt, kommer 91 % fra de ti største importlandene. 61,1 % kommer fra Sør-Amerika, 35,5 % kommer fra Europa. Import av kjøtt falt med 19,7 % fra 2016. Mens import av frukt og grønt har økt.

De vanligste saker relatert til matkriminalitet er:

- smugling av kjøtt
- forfalskning av godkjenninger og helsesertifikater
- svindel med merking og holdbarhetsdatoer

Sporbarheten forsvinner og dermed er helsefaren stor. OPSON -aksjoner har avdekket flere saker der importerte matvarer har vært involvert, f.eks. eggemasse, olivenolje, tunfisk,

¹⁴ Se en redigert versjon av rapporten i vedlegg 2.

krydder mm.

I 2017 hadde Toll 401 beslag av kjøttvarer på til sammen 23 859 kg og 107 beslag på fisk på til sammen 11 187 kg. I Tollregion Øst var gjennomsnittsstørrelsen på beslaget i 2017 for kjøtt på 386 kg. Smuglerne blir mer profesjonelle, og opererer med større volumer og høy risiko. Flere busselskap arrangerer billige turer til handelssteder i f.eks. Sverige. En ny trend er kurervirksomhet fra Øst-Europa som kjører små kassebiler/varebiler. Kundene bestiller varer via kontaktpersoner og det avtales møtepunkter for levering enten hos kunden, bussterminaler eller parkeringsplasser.

Importører er svært forskjellige type virksomheter. Fra små enkeltmannsforetak som har spesialisert seg på noen få produkter fra en leverandør til internasjonale konsern som handler med et stort spekter av matvarer fra hele verden. Det er både importører uten eget lager (såkalt papirimportør eller hovedkontor) og importører med eget lager. Uttrekk fra MATS (Mattilsynets tilsynssystem) viser at importørene og førstemottakerne er spredt over hele landet.

Noen av truslene som er identifisert og som også er relevante med tanke på matkriminalitet er:

- Mange aktører rundt et vareparti (pulverisering av ansvar)
- Manglende vilje til å følge regelverket
- Økonomisk gevinst (matsvindler)
- Importør/første mottaker er plassert i ulike regioner
- Stadig nye aktører på import/eksportsiden.
 - Utfordringer med språk.
 - Nye eksportland
 - Nye varetyper
 - Nye spisevaner
 - Nye produksjonsprosesser
 - Nye distribusjonsmåter
 - Nye omsetningslinjer gjør det lettere «å gjemme seg bort»
- Skille mellom privat og kommersiell import som skaper en gråsoner som er vanskelig å kontrollere.
- Netthandel og utenlandsregistrerte importører (NUF)

6.5 RASFF og AAC- FF meldinger i Norge og EU

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
RASFF-meldinger fra Norge	64	45	50	34	67	37	34	35
RASFF-meldinger fra EU som har krevd oppfølging i Norge	30	30	37	45	57	60	57	66

Tallene i RASFF og AAC er ofte korrelert med tilsynskampanjer og ok-programmer og kan variere avhengig av mengde uttak og type programmer.

I 2018 var det flest notifiseringer på fisk og sjømat (10), hvor det var funnet forskjellige toksiner, tungmetaller eller smittestoffer, ulovlig behandling med karbonmonoksyd, produkter som var ulovlig importert. Deretter er det frukt og bær (6), hvor det ble funnet for høye restmengder av plantevernmidler eller smittestoffer som f.eks. *E. coli* eller Salmonella. Det ble i 2018 avdekket og notifisert flest funn av ulovlig importerte varepartier (12), etterfulgt av rester av plantevernmidler (6), smittestoffer (6) og algetoksiner (3).

Eksempler på årsaker til at varepartier ble definert som ulovlig importert er:

- Brudd på plombering
- Manglende påkrevde sertifikater
- Udeklarte allergener
- GMO innhold, også merket som det
- Ulovlig innhold/ for høye verdier av enkeltingredienser i kosttilskudd
- Ikke lovlig ny mat
- Ulovlig bruk av CO i tunfisk
- Manglende merking/ feilmerking
- Ulovlig stoffer i tørkede bær, nøtter eller økologiske produkter

AAC meldinger i EU 2018.

10 på topp produktkategorier (antall henvendelser):

- Fisk og fiskeprodukter
- Kjøtt og kjøttprodukter (annet enn fjørfe)
- Fett og oljer
- Alkohol
- Dietetiske næringsmidler, kosttilskudd og berikede næringsmidler
- Urter og krydder
- Andre bearbejdede produkter/mikser
- Animalske bi-produkter
- Honning og Royal Jelly
- Frukt og grønnsaker

I EU sin årsrapport for matsvindelnnettverket i 2018, viste de til følgende fordeling av type saker:

- Feilmerking 41,89 %
- Dokumenter, fraværende/forfalsket/manipulert 20,19 %
- Erstatning/fortynning/tilført/fjerning av ingredienser mv. i produkter 19,25 %
- Ikke godkjent behandlingsprosess 13,21 %

6.6 OPSON og EU kontrollprogrammer

OPSON er en årlig tilsynsaksjon som styres av **Europol** (EU sitt politi og justissamarbeid) i samarbeid med **Interpol** (Internasjonalt politisamarbeid, med 190 medlemsland) der mer enn 70 land deltar hvert år. Fokus er **forfalsket mat og drikke som importeres/eksporteres** over grensene. **Toll og Mattilsynet** samarbeider om norsk deltagelse.

Aksjonene omfatter alle typer næringsmidler og drikke. Hovedfokus er å identifisere og forhindre enheter og grupper som jobber med organisert kriminalitet innen matproduksjonskjeden, forsterke samarbeidet mellom alle etater innad i hvert land, og forbedre kommunikasjonen til publikum.

Mattilsynet har deltatt siden 2015. De siste 2 årene har deltakelsen vært i koordinerte aksjoner på utvalgte områder sammen med 10-11 andre EØS-land. Vi har erfart at samarbeid med andre land er en fordel for å få økt kunnskap og rask samhandling ved behov.

Mattilsynet har i alle aksjonene jobbet tett med Toll sentralt, og lokalt der det har vært mulig. De siste 2 årene har Toll og Mattilsynet deltatt på hver sine koordinerte aksjoner for å kunne dekke flere områder, men har samtidig samarbeidet og bistått hverandre underveis og hatt felles pressemelding. OPSON aksjonene er en viktig bidragsyter for et godt samarbeid mellom etatene nasjonalt og utvikling av samarbeidet internasjonalt

Mattilsynet har valgt å sjekke områder som er blant de varegruppene som ligger blant topp ti av varer som det statistisk sett svindles mest med; kosttilskudd, tunfisk, fiskearter til sushi, Ekstra Virgin Olivenoljer og krydder.

Mer om nasjonale og koordinerte aksjoner innen OPSON

2017, Nasjonal aksjon på Ekstra Virgin Olivenoljer. Her ble det avdekket svindel med kvalitet. I Norge fant vi 40 % avvik på 14 prøver. Det ble herunder også funn av Lampante olje (altså ikke egnet for konsum). Senere oppfølgingsprøver har vist 50 % avvik, og flere avvik er på de samme produktene som tidligere, noe som viser at området er viktig å følge opp i samarbeid med andre land som er sentrale produsenter.

2018, Koordinert aksjon på tunfisk med 10 EU-land og Norge. Fokus var på kontroll med ulovlig farging med karbonmonoksid for å dekke over dårlig kvalitet og sjekk av temperatur og andre forhold under transport mv. I denne aksjonen ble det avdekket flere tilfeller av svindel og bekreftet de siste års statistikk fra EU kommisjonen.

2018, Nasjonal aksjon på krydder. I prosjektet ble det brukt en ny analysemetodikk som er validert, men ikke akkreditert. Det ble utført flere typer analyser kombinert, for å kvalitetssikre og kunne kvantifisere en del av resultatene fra DNA Meta barcoding-analysene som ble benyttet i utgangspunktet. Vi ser at fokus på området har vekket deler av bransjen, der usikkerhet om hva man finner kan være noe av årsaken til at det er lite prøvetakning hos flere importører. Samtidig har noen aktører etablert rutiner for risikovurdering og har fokus på andre risikoreduserende tiltak som kort verdikjede, langvarig samarbeid med, og tett oppfølging av leverandører samt testing hos leverandør. Det er en del spørsmål til standarder på området som stadig har rapporter om svindel med botanisk opprinnelse, farging og ulovlig innhold. Det er utarbeidet **ISO standarder** for en del typer krydder. European Spice Association har informert om disse standardene på sine nettsider og dette har fokus i deres arbeidsgruppe på autentisitet av urter og krydder. Vi ser at det er satt maks grenser for innblanding av urenheter, og at dette kan være retningsgivende på hva som er mulig å oppnå i mangel av Codex standarder på dette området.

Noen erfaringer fra alle disse aksjonene:

- Det er lite prøvetakning hos importørene.
- Det er manglende kunnskap om analyser hos mange.
- Flere av analysene er svært kostbare, og begrenser dermed utbredelse av deres bruk.
- Det er nye analyser der tolkning og sammenlikning er vanskelig.

7 Vedlegg 2

7.1 Maler for risikokart og arbeidstabell

Følgende tabeller ble brukt i forbindelse med arbeidsmøte for Mattilsynets interne medarbeidere:

Identifisering av varetype, prosesser og omsetningsveier

	Trussel		Sårbarhet		Konsekvens		Samlet vurdering
	utbredelse	utvikling	attraktivitet	beskyttelse	helse	økonomi	
Produkt 1							
Produkt 2							

	Trussel		Sårbarhet		Konsekvens		Samlet vurdering
	utbredelse	utvikling	attraktivitet	beskyttelse	helse	økonomi	
Prosess 1							
Prosess 2							

Fargekoder for tabellene

Høy	
Middels	
Lav	
Ukjent	

Risikokart for «mat»kriminalitet, noen begreper

Mat = alle forvaltningsområdene til Mattilsynet med unntak av dyrevelferd, kjæledyr og pryddplanter.

Kriminalitet = bevisste ulovlig handlinger begått ut fra ønske om økonomisk profitt inklusive bevisst manglende internkontroll og med et element av enten uredelighet ovenfor kunden eller unndragelse av informasjon fra myndighetene.

Sårbarhet attraktivitet er både hvor enkelt det er å begå bevisste ulovligheter (tilgjengelighet) og hvor attraktivt det er å gjøre det (avansement)

Sårbarhet beskyttelse er både hvor vanskelig det er å oppdage bevisste ulovligheter og hvor vanskelig det er å gjøre noe med det (sanksjoner)

Økonomisk konsekvens = (fare for økonomisk tap for samfunnet x2) x (fare for økonomisk tap for kunden x1)

Helse konsekvens = fare for alvorlig folkehelse, dyrehelse eller plantehelse hendelser

Hjelpetabell for produkt og prosess vurderinger

(Se på dansk eksempel på risikomodellen anvendt til vurdering av emne "godterisvindel")

Trussel	Omfang	Samlet vurdering: (høy/middels/lav/ukjent)
Trussel	Utvikling	Samlet vurdering: (høy/middels/lav/ukjent)
Sårbarhet	Attraktivitet	Samlet vurdering: (høy/middels/lav/ukjent)
Sårbarhet	Beskyttelse	Samlet vurdering: (høy/middels/lav/ukjent)
Konsekvens	Helse	Samlet vurdering: (høy/middels/lav/ukjent)
Konsekvens	Økonomi	Samlet vurdering: (høy/middels/lav/ukjent)

7.2 Deltakelse

Fjernet fra åpen versjon.

7.3 Tidligere rapporter

Fjernet fra åpen versjon.

Rapporten er ført i penn av

Keren Bar-Yaacov, Mattilsynet hovedkontoret, seksjon tilsynsutvikling og juss

Ida Siri Berntsen Brønmo Svinddal, Mattilsynet hovedkontoret, seksjon merking og kvalitet

Ann-Kristin Lumkjær Hoel, Mattilsynet Region Øst, Avdeling Søndre Buskerud – Drammen