



meyer.

# Food Fraud









**Prof. Dr. Alfred Hagen Meyer** | [meyer.rechtsanwaelte](http://meyer.rechtsanwaelte.de) | Juni 2017



## Food Fraud & revidierte EU-Kontrollverordnung

- Regelungs- und Handlungsauftrag für Mitgliedstaaten
- geltendes Recht: Täuschung einerseits, Betrug andererseits
- (notwendige) Maßnahmen der Unternehmen
- Prüfauftrag der Behörden

# Food Fraud

AT THE GROCERY STORE	IN A RESTAURANT
<p><b>IF YOU MEAN TO BUY:</b></p> <p><b>GROUPE</b> \$7.00</p>  <p><b>BUT YOU GET:</b></p> <p><b>TILAPIA</b> \$2.99</p>  <p><b>YOU LOSE: \$4.01</b></p>	<p><b>IF YOU MEAN TO BUY:</b></p> <p><b>GROUPE</b> \$27.00</p>  <p><b>BUT YOU GET:</b></p> <p><b>TILAPIA</b> \$15.00</p>  <p><b>YOU LOSE: \$12.00</b></p>
<p><b>IF YOU MEAN TO BUY:</b></p> <p><b>WILD CHINOOK SALMON</b> \$7.50</p>  <p><b>BUT YOU GET:</b></p> <p><b>ATLANTIC FARMED SALMON</b> \$3.99</p>  <p><b>YOU LOSE: \$3.51</b></p>	<p><b>IF YOU MEAN TO BUY:</b></p> <p><b>WILD CHINOOK SALMON</b> \$26.30</p>  <p><b>BUT YOU GET:</b></p> <p><b>ATLANTIC FARMED SALMON</b> \$20.70</p>  <p><b>YOU LOSE: \$5.60</b></p>

Zackenbarsch



Tilapia

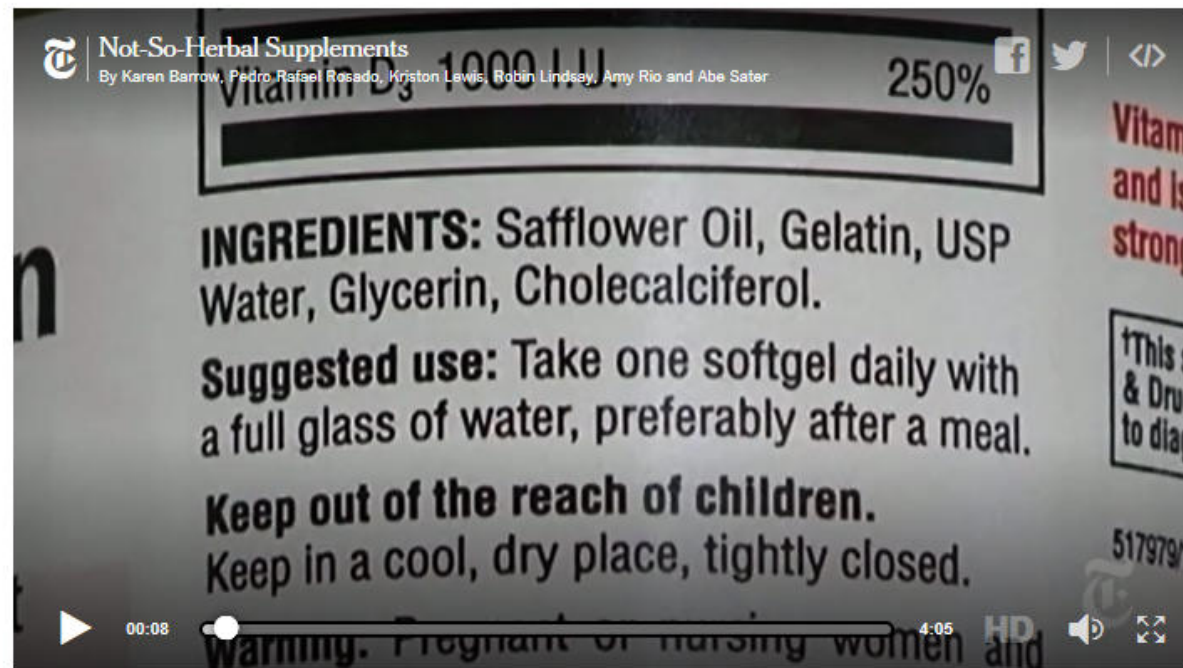
Pazifischer Wildlachs



Atlantischer Farmlachs

## *Herbal Supplements Are Often Not What They Seem*

By ANAHAD O'CONNOR NOV. 3, 2013



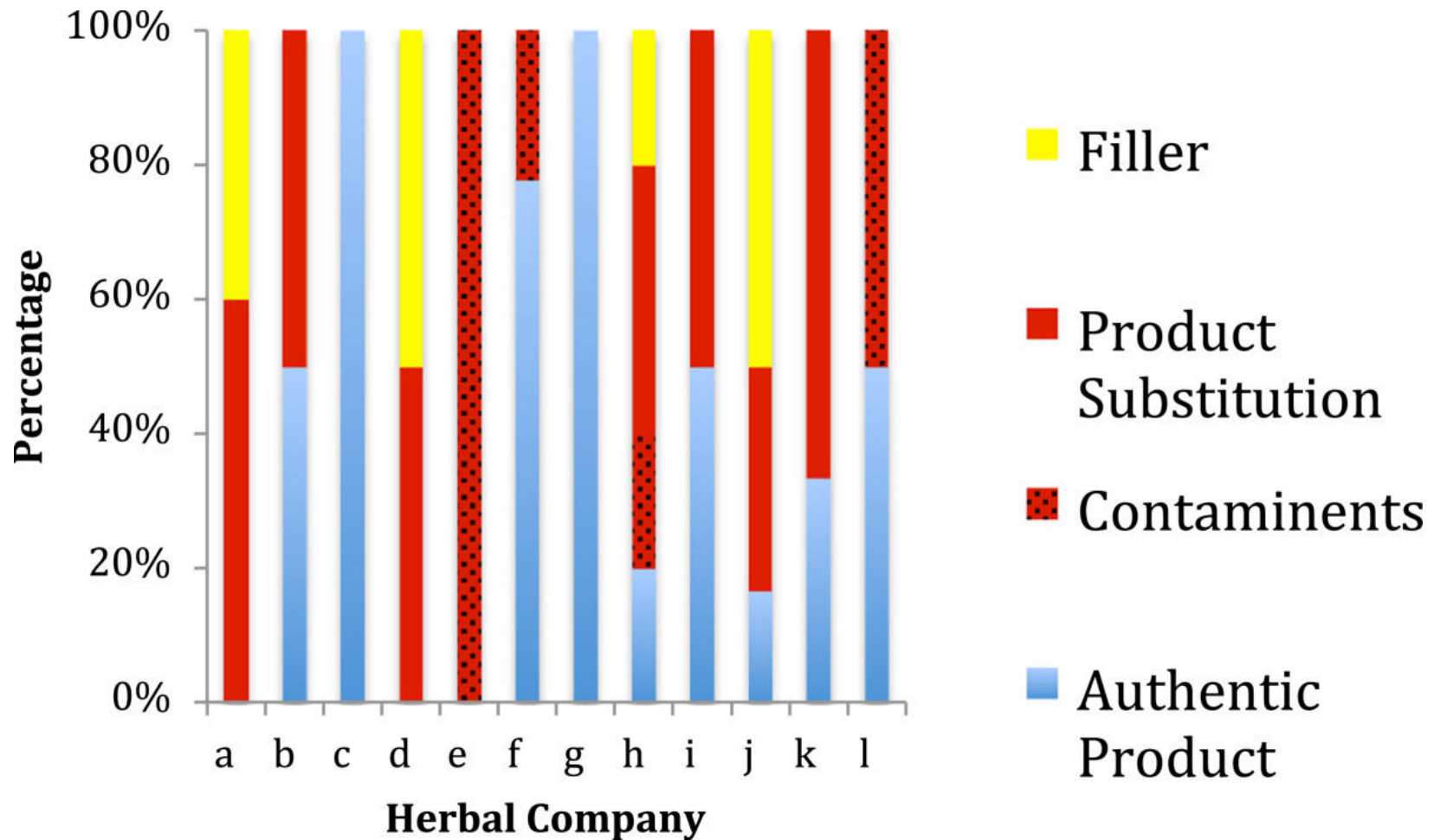
A study using DNA testing offers perhaps the most credible evidence to date of adulteration, contamination and mislabeling in the herbal supplement industry. By Karen Barrow, Pedro Rafael Rosado, Kriston Lewis, Robin Lindsay, Amy Rio and Abe Sater on November 4, 2013. [Watch in Times Video »](#)



[Embed](#)

Quelle: <http://www.nytimes.com/2013/11/05/science/herbal-supplements-are-often-not-what-they-seem.html?pagewanted=all>

# Food Fraud



DNA barcoding detects contamination and substitution in North American herbal products

Newmaster et.al., BMC Medicine 2013 11:222

# Die neue EU-KontrollVO 2017/625

## • Anwendungsbereich

Erwgr. 22 + Art. 1 Abs. 4 Buchst. a:

- VO gilt grds nicht für amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung der VO 1308/2013
- **Ausn.:** Kontrollen gem. Art. 89 VO 1306/2013, wenn diese Kontrollen mögliche **betrügerische oder irreführende Praktiken in Bezug auf die Vermarktungsnormen gem. Art. 73 bis 91 der VO 1308/2013** aufdecken

## • Risikobasierte Kontrollen

Erwgr. 32 + Art. 9 Abs. 2:

- Die zuständigen Behörden führen regelmäßig in angemessenen zeitlichen Abständen, die risikobasiert festgelegt werden, amtliche Kontrollen durch, um etwaige, **durch betrügerische oder irreführende Praktiken vorsätzlich begangene Verstöße** gegen die Vorschriften gemäß Artikel 1 Absatz 2 aufzudecken

## • Referenzzentren

Erwgr. 73 + Art. 97 Abs. 2, 98:

- Benennung von **Referenzzentren** der EU für die Echtheit und Integrität der Lebensmittelkette, die die Tätigkeiten der Kommission und der Mitgliedstaaten **zur Verhütung, Aufdeckung und Verfolgung von auf betrügerischen oder irreführenden Praktiken beruhenden Verstößen** gegen die Vorschriften gem. Art. 1 Abs. 2 unterstützen

## Die neue EU-KontrollVO 2017/625

### • Übermittlung von Informationen

Erwgr. 74 + Art. 102 Abs. 4 Buchst. b:

- Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen, um die **Übermittlung von Informationen** von anderen Strafverfolgungsbehörden über mögliche Verstöße gegen die Vorschriften gemäß Artikel 1 Absatz 2 aufgrund **betrügerischer oder irreführender Praktiken** an die zuständigen Behörden zu erleichtern

### • Untersuchungen

Erwgr. 88:

- Bei der **Organisation und Durchführung von Untersuchungen** und Durchsetzungsmaßnahmen durch die zuständigen Behörden sollte potenziellen **Risiken und der Wahrscheinlichkeit von betrügerischen oder irreführenden Praktiken** gebührend Rechnung getragen werden.

### • Verdacht, verstärkte amtliche Kontrollen

Art. 65 Abs. 4:

- Haben die zuständigen Behörden Anlass, einen für die Sendung verantwortlichen Unternehmer **des betrügerischen oder irreführenden Verhaltens zu verdächtigen**, so führen sie soweit erforderlich und **zusätzlich** zu den in Artikel 66 Absatz 3 vorgesehenen Maßnahmen ggfs. **verstärkte amtliche Kontrollen bei Sendungen mit demselben Ursprung bzw. demselben Verwendungszweck** durch.

## Die neue EU-KontrollVO 2017/625

### • Sanktionen

Erwgr. 90 + Art. 139 Abs. 2:

- Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die **finanziellen Sanktionen** bei Verstößen gegen diese Verordnung oder gegen die Vorschriften gemäß Artikel 1 Absatz 2, die **betrügerischen oder irreführenden Praktiken entspringen**, im Einklang mit nationalem Recht entweder **mindestens dem wirtschaftlichen Vorteil für den Unternehmer entsprechen** oder gegebenenfalls als Prozentsatz des Umsatzes des Unternehmers festgelegt werden.
  
- daneben Erwähnung „betrügerischer Praktiken“ in
  - **Art. 16 Abs. 2** [Zusätzliche **Anforderungen an amtliche Kontrollen** und andere amtliche Tätigkeiten in bestimmten Bereichen]
  - **Art. 73 Abs. 1, 2 Buchst. a)** [**Genehmigung der Kontrollen**, die Drittländer vor der Ausfuhr durchführen]
  - **Art. 121 Buchst. h** [**Häufigkeit der Kommissionskontrollen** in Drittländern]



## Food Fraud – Europäische Kommission

- **Operation OPSON**

- ✓ Fund von mehr als 85 Tonnen Oliven, eingefärbt mit einer Kupfer-Sulfat-Lösung
- ✓ Beschlagnahmung von annähernd 10.000 Liter gefälschten Alkohol in Großbritannien



- **Food Fraud Network**

- ✓ Netzwerk der 28 nationalen Kontaktstellen der Mitgliedsstaaten, der Nicht-EU Mitglieder Island, Norwegen und Schweiz sowie der Europäische Kommission (Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher)
- ✓ über 100 Meldungen im Jahr 2015

- **Administration and Cooperation-System (AAC)**

- ✓ Gründung am 22.10.2015 als Folge des Pferdefleischskandals
- ✓ Ziel: schnelle, effektive Weiterleitung von Informationen über Lebensmittelbetrug in Europa

# Food Fraud

Table 1

A summary of seizures of fake food and drink undertaken between November 2015 and February 2016 from Opson V

Country	Summary of seizures
Australia	
Belgium	
Bolivia	Labels from a famous Peruvian brand of sardines.
Burundi	36 000 liters of illicit alcohol seized during the operation, as well as nine Kalashnikov rifles, ammunition, and three grenades.
France	11 kg of locusts and 20 kg of caterpillars seized and destroyed.
Greece	Three illicit factories producing counterfeit alcohol. Equipment, fake labels, caps, empty bottles and 7 400 bottles of fake alcohol.
Hungary	Counterfeit non-alcoholic sparkling wine, chocolates.
India	See Thailand below.
Indonesia	70 tonnes of chili.
South Korea	Supplements/weight loss products estimated to have generated US\$170 000 in a 10 month period.
Togo	24 tonnes of imported tilapia.
United Kingdom	10 000 litres of fake or adulterated alcohol, including wine, whisky and vodka.
Zambia	1 300 bottles of fake whisky in original packaging. Over 3 200 cartons of diet powder drinks with modified expiration dates.

## EUROPOL OPSON V

South Korea: Arrest made associated with the online sale of fake dietary supplements/weight loss products estimated to have generated US\$170 000 in a 10 month period.

A flavour of omics approaches for the detection of food fraud

Ellis et.al., <http://dx.doi.org/10.1016/j.cofs.2016.07.002>

## Food Fraud – Initiativen in Deutschland

- **Koordinierte Überwachungsprogramme**
  - ✓ mehrjähriger Nationaler Kontrollplan (MNKP)
  - ✓ bundesweiter Überwachungsplan (BÜp)
- **G@ZIELT**

„Kontrolle der im Internet gehandelten Erzeugnisse des LFGB und Tabakerzeugnisse“

  - ✓ gemeinsame Kontrollstelle von Bund und Ländern
  - ✓ Internetgütesiegel:



- **Expertenbeirat für Lebensmittelbetrug**
  - ✓ Ziel: Entwicklung eines **nationalen Frühwarnsystems** zur Detektion „materieller Anreize zur Verbrauchertäuschung“ mit folgenden Inhalten:
    - Monitoring der Wirtschaftslagen
    - Internationale Datenanalyse (z.B. Entwicklung von Preisen)
    - Beobachtung technologischer Entwicklungen
    - Befragung von Experten aus Industrie, Handel und Überwachung
    - Website für Hinweisgeber (Installation eines Whistleblower-Systems)
    - Zusammenführung auf wissenschaftlicher Basis

## Verordnungen

= **unmittelbar geltendes Recht** in den Mitgliedsstaaten der EU  
(Art. 288 AEUV)

Beispiele:

- VO 1308/2013 über die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte – VO über die einheitliche GMO
- Öko-Verordnung
- VO 1151/2012 zum Schutz (u.a.) vor geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel

## Der Charakter des Art. 54 KontrollVO 882/2004

- Problem:  
**Verhältnis** von  
Art. 54 VO 882/2004 (alte KontrollVO) bzw. Art. 138 VO 2017/625 (**neue  
KontrollVO**) zu **§ 39 LFGB**?
- Insb.: **Art. 54 KontrollVO =**  
⇒ **unmittelbare Handlungsbefugnisse** für mitgliedstaatliche Behörden  
*oder*  
⇒ bloße **Handlungsanweisung** an die Mitgliedstaaten?

## Der Charakter des Art. 54 KontrollVO 882/2004

- Bessere Argumente sprechen für Annahme eines **Handlungsauftrags** an die Mitgliedstaaten (so *Busse*, ZLR 3/2015, 302, 306 ff.):
  - KontrollVO ist im Gesamtkontext des EU-Lebensmittelrechts zu lesen, insb. mit der BasisVO 178/2002:

**Art. 17 Abs. 2 BasisVO** sagt zu „**Zuständigkeiten**“:

„Die **Mitgliedstaaten** setzen das Lebensmittelrecht durch [...]. Außerdem legen sie Vorschriften für Maßnahmen und Sanktionen bei Verstößen gegen das Lebensmittel- und Futtermittelrecht fest.“

## Art. 54 KontrollVO als reine Handlungsanweisung

- Erwgr. 42 der VO 882/2004 betont Zuständigkeit der MS:

„Dazu sollten Verwaltungsmaßnahmen der zuständigen Behörden in den **Mitgliedstaaten** gehören, **die hierfür entsprechende Verfahren einführen sollten.**“

- Erwgr. 15 der VO 2017/625:

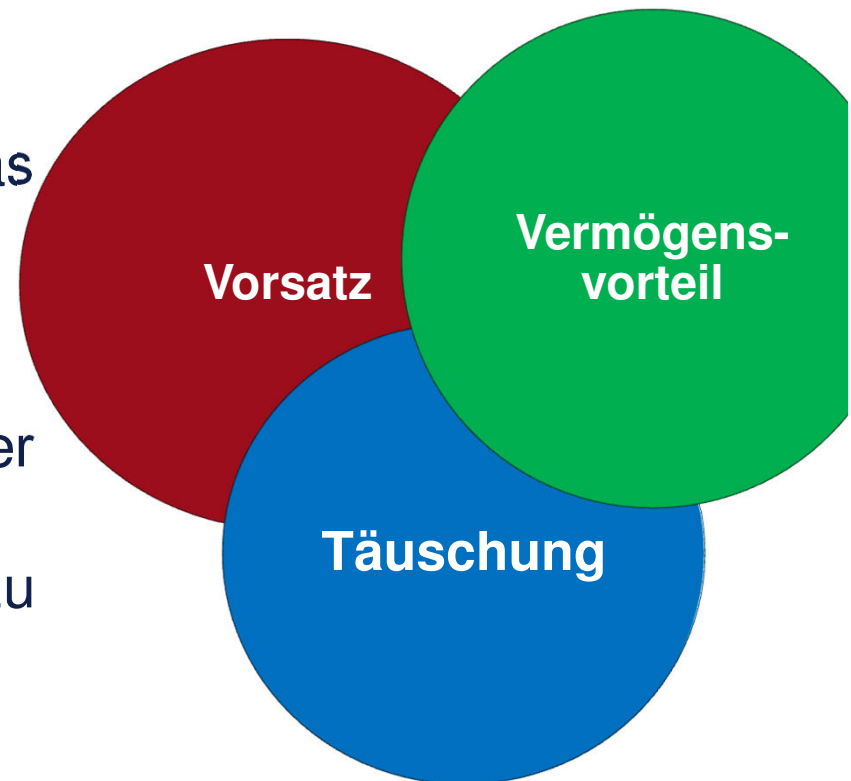
„Die **Durchsetzung der Unionsvorschriften zur Lebensmittelkette obliegt den Mitgliedstaaten**, deren zuständige Behörden mithilfe amtlicher Kontrollen überprüfen, ob einschlägige Anforderungen der Union tatsächlich eingehalten und wirksam durchgesetzt werden.“

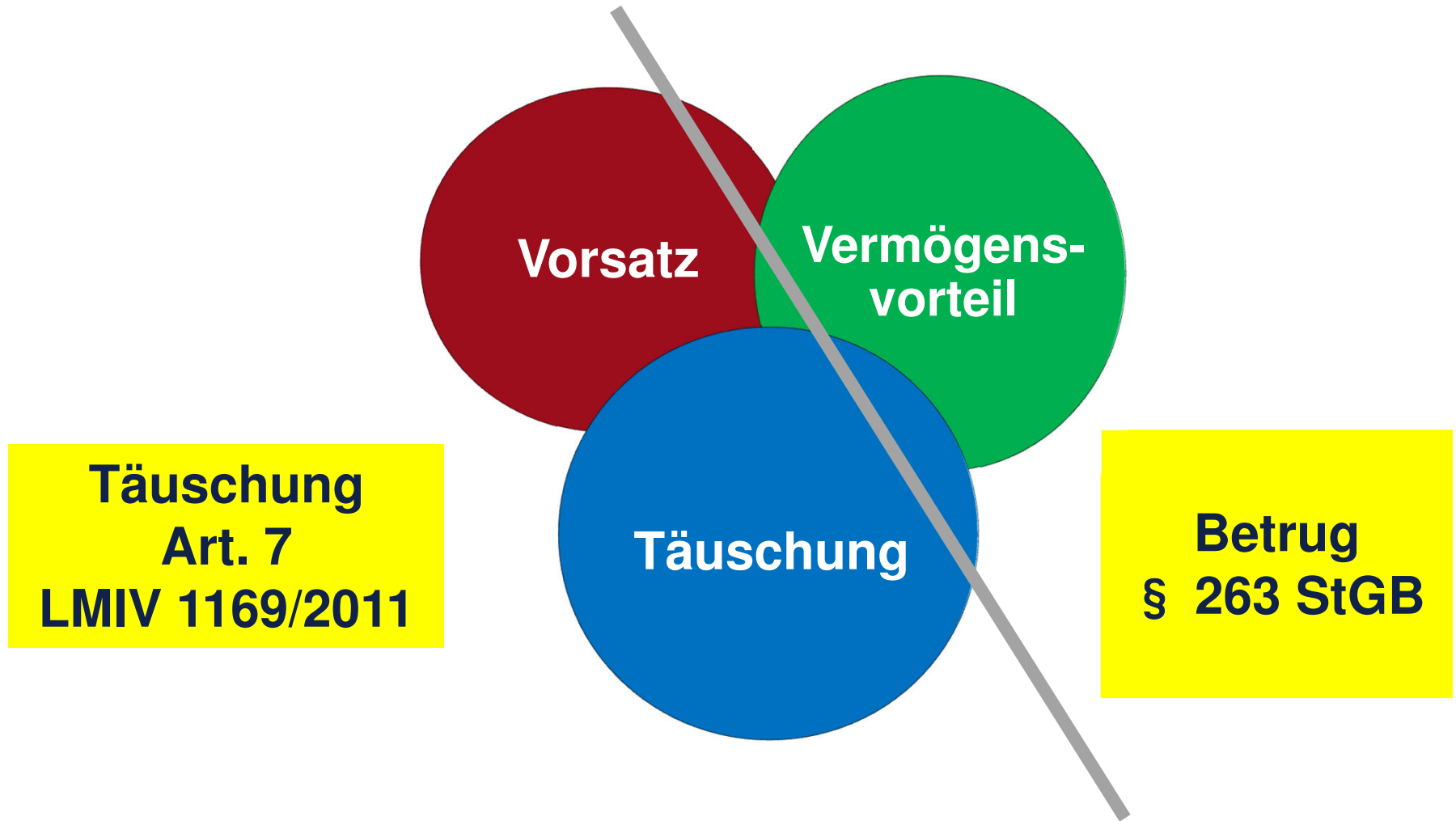
- **Gegenstand und Anwendungsbereich** der (alten wie neuen) KontrollVO sind gem. ihrem **Art. 1 nur die „Durchführung amtlicher Kontrollen“**, die Maßnahmen bei Verstößen erwähnt Art. 1 dagegen nicht

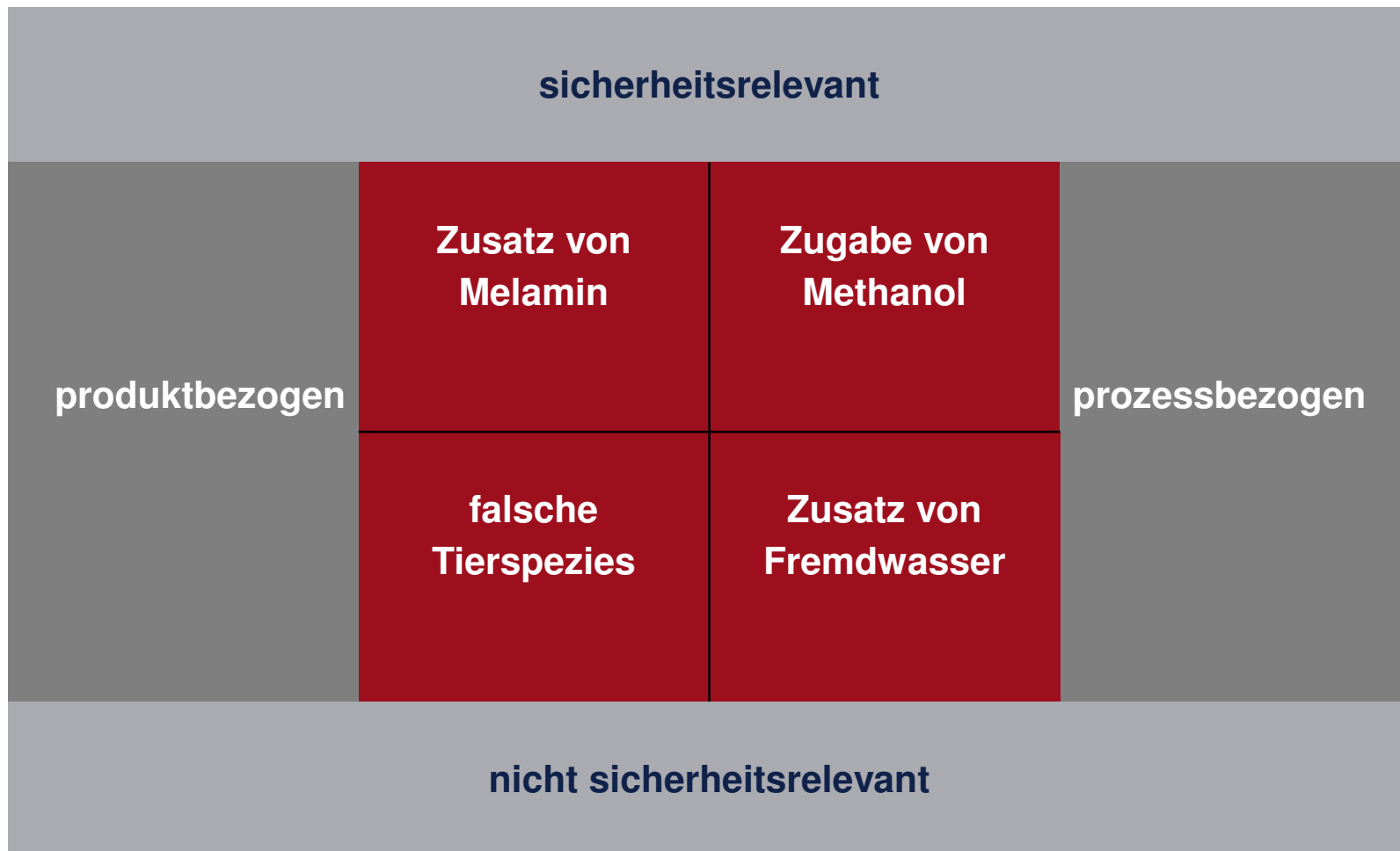


## Definition von Betrug, § 263 StGB

„Wer in der Absicht, sich oder einem Dritten einen rechtswidrigen **Vermögensvorteil** zu verschaffen, das **Vermögen eines anderen** dadurch **beschädigt**, dass er durch Vorspiegelung falscher oder durch Entstellung oder Unterdrückung wahrer Tatsachen einen Irrtum erregt oder unterhält, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft“







## Food Fraud - Schwachstellenanalyse

„Think like a criminal“ !!

- Auswertung **bisheriger Fälle** (Erstellen einer Risikomatrix)
- Verwendung **externer Informationen**  
(von anderen Unternehmen, Handelsverbänden, etc.)
- Identifizierung des Risikos, ausgehend von Lieferanten und Handelspartnern
  - ✓ BfR „Produktschutz-Checkliste“
- Bewertung der **Betrugsanfälligkeit** einzelner Rohstoffe, bzw. Produkte
  - ✓ hohes Risiko bei Verpackungen ohne Manipulationsschutz, z.B. Eierkartons
  - ✓ geringes Risiko bei Dosen und eingeschweißten Produkten
- Berücksichtigung von **begünstigenden Faktoren**, bzw. Betrugsanreizen

⇒ Ziel: **Identifikation von kritischen Produktkategorien**, die wegen ihres Wertes oder der damit verbundenen Empfindlichkeiten Ziel von Betrug sein könnten (Einteilung in Klassen)

## Food Fraud – begünstigende Faktoren

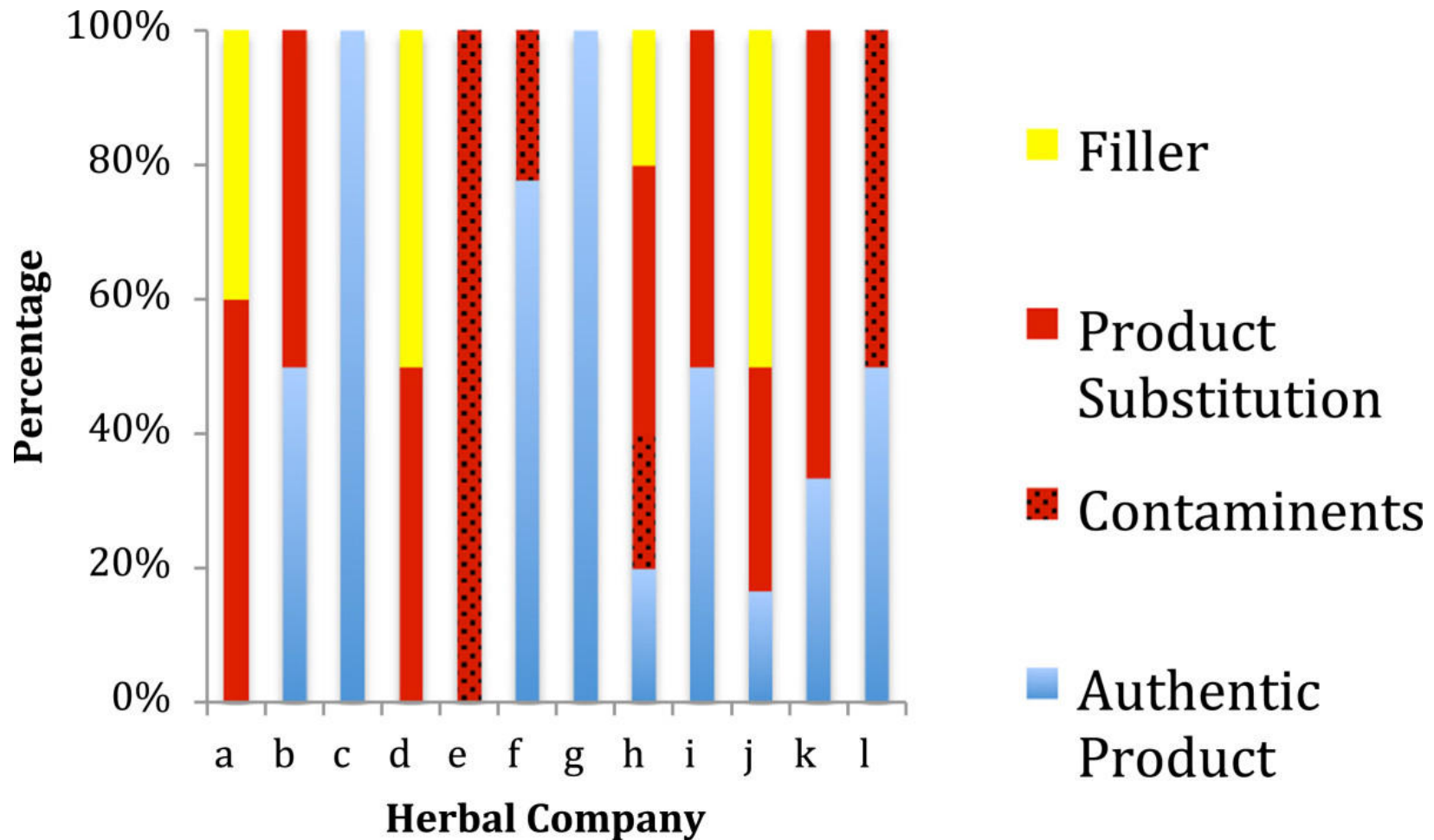
- **Ernährungstrends**: plötzliche starke Nachfrage für ein bestimmtes Produkt (z.B. Granatapfelsaft)
- Komplexe, lange **Lieferketten**; umfassen zahlreiche Lebensmittelunternehmer und Dritte; internationaler Handel
  - ✓ Überblick über gesamte Lebensmittelkette nicht immer gegeben, Rückverfolgbarkeit häufig nicht ausreichend geprüft
- Anstieg von stark **verarbeiteten Lebensmitteln**; komplexe und variable Zusammensetzung der Lebensmittel
  - ✓ Verbraucher haben in zunehmendem Maß keine Kenntnis davon, wie und wo ihre Lebensmittel erzeugt werden
- **Neue Inhaltsstoffe** zu definieren und zu charakterisieren ist schwer und kann von Saison zu Saison oder mit der geographischen Herkunft variieren
- Druck auf Kontrolleure, **Spurmaßnahmen** bei Kontrollen
  - ✓ Mangel an wirksamen Kontrollen und der Umsetzung derzeitiger Rechtsvorschriften
- Überwiegend **nur nationale** Kontrollen, Sanktionen und Durchsetzungen
- Mangelhafte Priorität der **Aufdeckung** von Lebensmittelbetrug
  - ✓ Geringe Gefahr entdeckt zu werden
- Mangel an abschreckenden **Sanktionen**
- Chance auf finanziellen **Gewinn** hoch

## Aktionsplan

- Erhöhung der **Rückverfolgbarkeit**  
„upstream and downstream“
- **Zertifizierung** nach anerkannten Standards  
z.B. IFS Standard, interne Standards
- Einführung eines internen **Whistleblower-**Systems
- Ausbau von **Kontrollen**
- Schwerpunkt auf **Prozesskontrollen**
- Vermehrte **Audits**, z.B. interne Audits, Lieferantenaudits
- Ausbau von **Informationsnetzwerken**

<b>Weltverbesserer</b>	Chelsea Manning, Edward Snowden
<b>neutrale Beobachter</b>	Miroslaw Strecker; häufig anonym
<b>„Gierige“</b>	Steuer-CD-Verkäufer
<b>„Rächer der Enterbten“</b>	Ehemalige/gefeuerte/unzufriedene Mitarbeiter, nicht ernst genommene Mitarbeiter

# Food Fraud



DNA barcoding detects contamination and substitution in North American herbal products

Newmaster et.al., BMC Medicine 2013 11:222

**Prof. Dr. Alfred Hagen Meyer**

**meyer.rechtsanwälte**

Sophienstraße 5

D-80333 München

Fon +49 (0) 89- 5506988-0

E-Mail: [meyer@meyerlegal.de](mailto:meyer@meyerlegal.de)

Internet: [www.meyerlegal.de](http://www.meyerlegal.de)

Blog: <http://meyerlegal.wordpress.com>

Twitter: [meyer.tweets](https://twitter.com/meyer.tweets)

