

Is harmonisatie regulering voedselveiligheid wereldwijd mogelijk? (longread)

label: Wetgeving & Toezicht

Aan de wereldwijde verschillen in de regulering van voedselveiligheid en andere voedselgerelateerde kwesties ligt een grote verscheidenheid aan factoren ten grondslag, waaronder geschiedenis, cultuur, angst, protectionisme en politiek. Het moge duidelijk zijn dat deze categorieën – als het al categorieën zijn – elkaar overlappen en niet uitsluiten. Hoogleraar Bernd van der Meulen geeft uitleg. Dit artikel verschijnt in VMT 7



Met de invoering van wet- en regelgeving wordt in de regel geprobeerd om een actueel probleem op te lossen. Waarom voor een bepaalde oplossing wordt gekozen, is van verschillende zaken afhankelijk.

Een wetgever in India die bijvoorbeeld de uitdaging aangaat om voedselzekerheid voor meer dan een miljard mensen te bereiken, zal waarschijnlijk andere prioriteiten stellen dan een wetgever in de Verenigde Staten die wordt geconfronteerd met zwaarlijvigheid van epidemische proporties of een wetgever die vooral te maken heeft met door voedsel overgedragen ziekten.

Eén markt

Na de Eerste en Tweede Wereldoorlog was het in Europa de hoogste prioriteit om de voedselzekerheid op het oude niveau terug te brengen. Tevens had het werelddeel te kampen met bedrijven die winst maakten in tijden van schaarste door namaakproducten op de markt te brengen. Het instrument bij uitstek om dat tegen te gaan, was het echte product in wetgeving te definiëren en op te treden tegen afwijkingen. Toen Europese landen zich verenigden om vorm te geven aan wat nu de Europese Unie is, was het hun doel om één markt te creëren.

Maar hoe creëer je één markt? Een belangrijk obstakel waren de verschillende productdefinities. Aanvankelijk dacht men dat door harmonisatie van productstandaarden op te lossen. Dit leidde tot politieke onderhandelingen over gemeenschappelijke definities voor onder meer jam, chocolade, brood, koffie en thee. Met één penningstreek loste het Europese Hof van Justitie de kwestie op door in het EEG-Verdrag het beginsel van wederzijdse erkenning te 'ontdekken': alle nationale productstandaarden zijn gelijkwaardig en naleving van een van deze geeft toegang tot de hele gemeenschappelijke markt.



Jammer genoeg werd deze gemeenschappelijke markt getroffen door rampen. Medio jaren negentig brak de **BSE-crisis** uit. Deze crisis verschaftte de noodzaak, maar ook de kans om voedselveiligheid te reguleren. Het hele juridische systeem werd opnieuw ontworpen en opgebouwd. Het probleem dat tot herontwerp inspireerde, was een ongeluk. Niemand had immers zoiets als een BSE-crisis voorzien, laat staan gewild.

Dit is terug te zien in het ontwerp. Het EU-levensmiddelenrecht is erop gericht om ongelukken te voorkomen en de gevolgen ervan op te vangen. De 'vijand' die overwonnen moest worden, bestond uit micro-organismen en giftige stoffen.

In China was er een heel andere aanleiding om de wetgeving te hervormen. Daar was opzettelijk crimineel gedrag de oorzaak van de **melamine-crisis**. De nieuwe levensmiddelenwetgeving in China is daarom in de eerste plaats ingericht om fraude in de voedselketen tegen te gaan.



In de EU was het het **paardenvleeschandaal** dat de wetgever bewust maakte van de kwaadaardigheid van bepaalde mensen. Het schandaal maakte duidelijk dat dit een blinde vlek was in het Europese levensmiddelenrecht. Op dit moment worden in de levensmiddelenwetgeving van de EU reparaties uitgevoerd om niet alleen ongelukken, maar ook voedsel fraude tegen te gaan.

Ook in de VS volgde de Food Safety Modernization Act, de moderniseringswet voor voedselveiligheid, op het uitbreken van crisissituaties. Verdere analyse zal waarschijnlijk aantonen dat het Amerikaanse ontwerp, op zijn minst gedeeltelijk, kan worden verklaard door het soort probleem dat op tafel lag op het moment van wetgeving.

Horizontale en verticale aanpak

Hoe voedselgerelateerde kwesties te reguleren? Veel landen pakten de problemen product voor product aan, een aanpak die sommige landen nog steeds hanteren. Om consumenten tegen voedsel fraude en veiligheidskwesties te beschermen, werden definities van soorten levensmiddelen vastgelegd in wetgeving. Dergelijke wetgeving wordt soms 'verticaal' genoemd. Juridische productdefinities worden ook wel standaarden genoemd (of normen). De **Codex Alimentarius** bijvoorbeeld bevat veel productstandaarden.

De wetgeving in Rusland en China is sterk gebaseerd op standaarden. In China zijn producten die niet onder een standaard vallen of niet aan de standaard voldoen, niet toegestaan op de markt. Voor elk innovatief product is op de eerste plaats een standaard vereist. De Verenigde Staten, en met name de EU, volgen een meer horizontale benadering in hun wetgeving. Dit betekent dat algemene vereisten (in de Codex algemene standaarden genoemd) in plaats van productdefinities in wetgeving zijn vastgelegd. De productsamenstelling is de verantwoordelijkheid van het bedrijf en moet op het etiket worden vermeld.

Tussen deze verticale en horizontale aanpak in bevinden zich de Lebensmittelbücher die worden gebruikt in de Duitstalige landen Oostenrijk, Duitsland en Zwitserland. Deze boeken bieden uitgebreide beschrijvingen van voedingsmiddelen op de markt. Het volgen van deze beschrijvingen is als zodanig niet verplicht. Deze boeken worden echter geacht de kennis van deskundigen te bevatten en een codificatie van de verwachtingen van de consument. Een product dat afwijkt van het boek, wordt als misleidend voor de consument beschouwd, tenzij de afwijking duidelijk op het etiket wordt uitgelegd.

Verbod en misbruik

Een andere benadering van voedselregulering wordt soms gerangschikt onder de noemers verbod en misbruik. Het verbodsbeginsel is van toepassing wanneer het verboden is (bepaalde categorieën van) levensmiddelen op de markt te brengen,

behalve wanneer dit uitdrukkelijk is toegestaan. Het misbruikbeginsel is van toepassing wanneer het is toegestaan om voedsel op de markt te brengen, behalve wanneer dit uitdrukkelijk is verboden. Het verbodsbeginsel past positieve lijsten toe, dat wil zeggen lijsten die aangeven wat is toegestaan, terwijl het misbruikbeginsel negatieve lijsten toepast, dat wil zeggen lijsten die aangeven wat verboden is. Hoewel de term 'misbruik' niet echt verhelderend is, gebruik ik hem hier omdat hij algemeen lijkt te zijn aanvaard.



Voor zover ik weet, passen alle rechtsstelsels een of andere mix van deze benaderingen toe, waardoor sommige categorieën voedingsmiddelen worden verboden (behoudens toelating) en andere vrij worden gelaten. De Codex Alimentarius en de meeste landen hanteren bijvoorbeeld een positieve lijst voor

gewasbeschermingsmiddelen. Er mogen alleen producten worden gebruikt die uitdrukkelijk zijn geautoriseerd en op levensmiddelen mogen enkel residuen van geautoriseerde producten aanwezig zijn – tot de wettelijke maximum limiet.

De meeste landen passen het misbruikbeginsel toe op conventionele levensmiddelen. Traditionele levensmiddelen kunnen vrij worden gebruikt. Als de wetgever van mening is dat een product niet langer veilig is, moet hij dit uitdrukkelijk bepalen.

De Verenigde Staten koos in de jaren vijftig voor een andere aanpak. Vanaf 1958 is alles wat aan voedsel wordt toegevoegd (zogenoemde levensmiddelenadditieven) verboden, behalve wanneer dit expliciet was toegestaan door de FDA of algemeen erkend wordt als veilig door deskundigen die gekwalificeerd zijn om dit te beoordelen (Generally Recognized as Safe, GRAS).



Dit voorbeeld van verbod op levensmiddelenadditieven is gevolgd in de Codex.



De Codex hanteert echter een beperkter begrip voor levensmiddelenadditieven dan de VS. Daarin gaat het bij een additief niet om alles dat wordt toegevoegd aan voedsel, maar alleen om stoffen die worden toegevoegd om een technologische functie te vervullen. Het voorbeeld van de Codex is in de EU gevolgd. In de loop van de tijd

werd het begrip additief in de EU als te eng ervaren en zijn er daarnaast andere levensmiddelen categorieën geïntroduceerd die alleen na expliciete toestemming in de

handel mogen worden gebracht. Deze categorieën omvatten onder meer genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) en andere nieuwe voedingsmiddelen (novel foods).

China is waarschijnlijk het meest extreem in het neigen naar het verbodsstelsel. Alleen voedingsmiddelen die onder een standaard vallen, mogen op de markt worden gebracht. Alle andere voedingsmiddelen zijn verboden. In dit opzicht lijkt het vaststellen van een standaard op opname van een bepaald levensmiddel in een positieve lijst.

Handhaving

Wettelijke en regelgevende vereisten van landen verschillen niet alleen inhoudelijk. Er zijn ook aanzienlijke verschillen in de wijze waarop ze worden toegepast en gehandhaafd. Die verschillen kunnen voortvloeien uit prioriteiten die worden gesteld bij controles en sancties – verschillen in focus op het probleem, op het product of op de persoon die als overtreder wordt beschouwd. De sanctieniveaus verschillen enorm: van relatief lage boetes in sommige EU-landen tot de doodstraf in China. Daarnaast verschilt onder meer de laboratoriumcapaciteit om besmetting op te sporen en zijn er verschillen in waar het accent op wordt gelegd, op de letter van de wet (nee = nul) of op de daadwerkelijke risico's.

Harmonisatie

Verschillen in levensmiddelenwetten en -praktijken zijn te verklaren vanuit de benadering van het probleem door de wetgever (ongeluk of opzet); vanuit een product specifieke of meer algemene benadering; vanuit de wens om levensmiddelencategorieën te controleren voordat ze de markt mogen betreden, of van de voorkeur om pas in te grijpen nadat problemen zijn gebleken. Al deze verschillen maken de handel in levensmiddelen tot een tak van sport die op verschillende speelvelden en volgens verschillende regels wordt gespeeld. Je kunt geen 'voetbal' spelen met een Amerikaan in harnas en met helm die de bal met beide handen vastpakt, en wat jij doet 'soccer' noemt. Is het toch mogelijk om een gelijk speelveld te realiseren?

Om de internationale handel te vergemakkelijken, de voedselveiligheid en -kwaliteit te verbeteren en de gezondheid van consumenten te beschermen, probeert de Codex Alimentarius, met in zijn kielzog de Wereldhandelsorganisatie (WTO), op internationaal niveau politieke grillen te vervangen door wetenschap en harmonisatie.

Sinds het begin van de jaren zestig heeft de Codex Alimentarius-commissie voedselstandaarden opgesteld die dienen als model voor de nationale levensmiddelenwetgeving. Binnen het gezamenlijke FAO/WHO-programma voor voedselstandaarden zijn er Joint FAO/WHO Expert Committees on Food Additives (JECFA), Microbiological Risk Assessment (JEMRA), and Pesticide Residues (JMPR) die de veiligheid van levensmiddelenadditieven, micro-organismen en gewasbeschermingsmiddelen wetenschappelijk beoordelen. Deze wetenschappelijke beoordeling wordt vertaald in limieten die levensmiddelen onderscheiden die geschikt zijn voor menselijke consumptie van levensmiddelen die niet geschikt zijn voor menselijke consumptie.

Op internet zijn lange lijsten vrij beschikbaar van dergelijke limieten zoals voorgesteld door de Codex Alimentarius-commissie. In tegenstelling tot wetenschappers mogen wetgevers kopiëren. Als u de levensmiddelenwetgeving wilt harmoniseren, kopieert u gewoon de Codex.

Sinds 1995 kent de WTO een premie toe voor het kopiëren van de Codex. In de WTO-overeenkomst inzake de toepassing van sanitaire en fytosanitaire maatregelen (de SPS-overeenkomst) wordt erkend dat WTO-leden het recht hebben de gezondheid van mensen (en dieren en planten) te beschermen, zelfs als dit tot handelsbelemmeringen zou leiden. Maar alleen voor zover dit noodzakelijk is. Volgens de SPS-overeenkomst is dat het geval als een land de voedselveiligheidsnormen van de Codex Alimentarius volgt. Verdere bewijzen zijn dan niet vereist. Harmoniseer met Codex en je zit vanuit WTO-perspectief goed. Als je het anders wilt doen, kan dat ook, maar dat moet dan wel wetenschappelijk worden gerechtvaardigd.

Inmiddels is de methode van risicoanalyse erkend als de wereldwijde gouden standaard om voedselveiligheidsnormen vast te stellen.

Een casestudie

Hoewel er overeenstemming is over de methode, zijn de uitkomsten van de risicoanalyse verre van harmonieus. De methode geeft namelijk niet aan welk risiconiveau acceptabel is. Landen mogen in dit opzicht niet discrimineren tussen handelspartners, maar verder zijn ze vrij om hun Adequate Level of Protection (ALOP) te kiezen. Ook zegt de methode weinig over de soort maatregelen die nodig zijn om het risico te beperken.

Laten we bij wijze van voorbeeld eens bekijken hoe landen limieten vaststellen voor

radioactieve besmetting van voedsel. De wetenschappelijke inbreng komt van de International Commission on Radiological Protection (ICRP). Deze commissie levert en actualiseert onderzoek naar mogelijke effecten op de menselijke gezondheid van blootstelling aan radioactiviteit via voedsel. Bij het bepalen van hun nationale normen houden landen rekening met de meest recente bevindingen. Omdat ze niet allemaal tegelijkertijd reguleren of updaten, kunnen de bevindingen van land tot land verschillen. Het gekozen aanvaardbare blootstellingsniveau moet op de een of andere manier worden vertaald in concrete limieten voor specifieke levensmiddelen. Wat aanvaardbaar is in één levensmiddel kan worden beïnvloed door de hoeveelheid andere levensmiddelen die mogelijk ook zijn besmet.

De EU heeft haar berekeningen gemaakt op basis van de veronderstelling dat maximaal 10 procent van de voedselvoorziening besmet kan zijn. Japan berekent sinds de kernramp van Fukushima op basis van de veronderstelling dat, als maximum, 100% van de voedselvoorziening kan zijn besmet. Om hetzelfde beschermingsniveau te bereiken, moet de maximale limiet in Japan dus tien keer lager zijn dan in de EU. In principe is dit inderdaad het geval. De EU eist echter wel dat de invoer uit Japan voldoet aan de strengere Japanse normen.

Veel landen stellen verschillende limieten voor verschillende levensmiddelen. Hoe groter de bijdrage van een levensmiddel aan het consumptiepatroon, des te lager de limiet. En ook: hoe kwetsbaarder de consument, des te lager de limiet. Daarom gelden voor aardappelen strengere limieten dan voor kruiden en voor zuigelingenvoeding strengere limieten dan voor gewoon voedsel, maar niet in de VS. Met het oog op de handhaafbaarheid hebben de VS gekozen voor één uniforme maximumlimiet voor alle levensmiddelen. Vanzelfsprekend moet deze limiet zodanig zijn dat de meest kwetsbare consumenten ook voldoende worden beschermd.

Al deze voorbeelden zijn direct of indirect gebaseerd op internationale normen en risicoanalyse. Toch is de situatie verre van geharmoniseerd.

Om bij het voorbeeld van radioactiviteit te blijven: er is een serieuze discussie mogelijk over de vraag of het een goed idee is om één uniforme limiet te kiezen voor alle levensmiddelen, zoals in de VS, of dat voor basisvoedsel en zuigelingenvoeding strengere eisen moeten gelden dan voor andere levensmiddelen. Het is niet ondenkbaar dat zo een discussie wanneer zij wordt gevoerd tussen weldenkende mensen – en per slot van rekening zijn ook wetgevers mensen – uitmondt in overeenstemming en een gemeenschappelijke aanpak.



Bernd van der Meulen is hoogleraar Vergelijkend Levensmiddelenrecht aan Renmin University of China en directeur van het European Institute for Food Law, Bernd.van.derMeulen@food-law.nl

Van der Meulen hield onlangs een afscheidscollege omdat hij afscheid nam van Wageningen Universiteit. Het college is getiteld *The Ultimate Truth. Demons, Dogma, Dominance, Definitions and Democracy – Farewell Address* en is [hier na te lezen](#). Hieronder is het college ook te bekijken op video:



Farewell Address by Prof. Bernd van der Meulen

from [landingtogether](#)

45:36



Farewell Address by Prof. Bernd van der Meulen from [landingtogether](#) on [Vimeo](#).

Eerste publicatie door Bernd van der Meulen op 12 jun 2019

Laatste update: 12 jun 2019



Welkom op de nieuwe

Vakmedianet. Aut
Op gebruik van deze site zijn de volgende regelingen
Coo

Vakmedianet gebruikt cookies om bepaalde voorke
interesse. **Meer informatie over het gebruik v**

website van VMT!

Om uw account succesvol te activeren, gaat
u naar www.vmt.nl/activeren.

Vul uw e-mailadres in en ontvang per e-mail
de instructies om een wachtwoord in te
stellen.

Uw account wordt geactiveerd.

Veel leesplezier!

Ja, ik wil mijn account activeren

Nee, ik ben geen abonnee