

Voorwoord

Schandalen over schadelijk afval in veevoer en uitbraken van dierziekten als BSE (gekkedoeienziekte), varkens- en vogelpest hebben de afgelopen jaren zorgen doen ontstaan over de veiligheid van ons voedsel. Dat heeft iets tegenstrijdigs, aangezien de productie en distributie van voedsel in westerse landen waarschijnlijk zelden met zoveel regelgeving en kwaliteitsgaranties omgeven zijn als tegenwoordig. Tegelijkertijd kan niet worden ontkend dat de manier waarop voedsel wordt geproduceerd nieuwe risico's met zich meebrengt, die – door grootschaligheid en globalisering – potentieel groter zijn dan voorheen. Door het grensoverschrijdende karakter van agroproductieketens is kwaliteitscontrole een ingewikkeld proces geworden, dat slechts door een combinatie van nationale en internationale regelgeving, overheidstoezicht op naleving en gecertificeerde, door het bedrijfsleven beheerde ketenzorgsystemen inhoud kan krijgen. Maar 'the proof of the pudding is in the eating', ofwel, het laatste oordeel over veiligheid van voedsel ligt bij de consument. Voor de consumenten is voedselproductie steeds meer een ondoorzichtig geheel geworden: we weten nauwelijks wat we eten of hoe een product tot stand is gekomen. Strengere eisen aan de informatie op etiketten en aan de traceerbaarheid van bestanddelen moeten deze kloof overbruggen. Het is echter de vraag of daarmee de vervreemding ten aanzien van het dagelijks voedsel wordt opgeheven, laat staan de ongerustheid over genetisch gemodificeerd voedsel of zorgen over dierenwelzijn. De groeiende belangstelling voor voedselveiligheid heeft overigens ook een keerzijde. Sommige deskundigen, zoals de Britse hoogleraar Voedselpolitiek Tim Lang, wijzen erop dat de oprichting van voedselautoriteiten en het creëren van steeds meer sophisticated controle- en inspectiesystemen vooral legitimerend werken en bedoeld zijn om het vertrouwen van de consumenten in de overheid en de voedingsindustrie te herstellen. Diezelfde industrie is echter medeverantwoordelijk voor de instandhouding van het overdadige westerse dieet van te veel vet en vlees, een onderwerp waaraan de Amerikaanse onderzoeker Marian Nestle het boek *Food politics* heeft gewijd. De nadruk op voedselveiligheid zou aldus de aandacht afleiden van problemen die veel meer slachtoffers eisen: we eten te veel en te vet en de productie van ongezond voedsel (bijvoorbeeld regenwoud moet wijken voor grazende runderen) veroorzaakt milieuproblemen zoals klimaat-

verandering en zoetwatertekorten. Verschillende auteurs in dit themanummer van *Justitiële verkenningen* refereren aan deze problematiek. Verder is gepoogd een beeld te geven van de verschillende partijen en belangen in het voedselveiligheidsvraagstuk. Aan de orde komen onder meer definities en aspecten van voedselveiligheid, Europese en nationale wet- en regelgeving, de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en private sector, vraagstukken van toezicht en handhaving, vormen van criminaliteit in de voedselsector en consumentenpercepties van veiligheid.

De auteurs van het openingsartikel, Hautvast en Van de Wiel, definiëren voedselveiligheid als 'niet ziek worden van wat je eet en drinkt, nu en over twintig jaar'. Voedsel moet veilig zijn, maar wat betekent veilig precies in de praktijk? Enerzijds lijkt alles goed geregeld te zijn met uitgebreide nationale en Europese regelgeving en een vergunningenstelsel voor bedrijven. Veilige en gezonde voeding is voor vrijwel iedereen beschikbaar. Toch zijn er wel degelijk controverses op dit terrein. Aan de hand van enkele recente voorbeelden laten de auteurs zien welke (juridische) discussies inherent zijn aan voedselveiligheidskwesties. En hoe onbekende risico's kunnen worden geminimaliseerd door adequate maatregelen. Echter, een juiste oplossing in alleen wetenschappelijke, medische of juridische termen laat mogelijkheden onbenut. De verwevenheid van voeding en (volks)cultuur biedt veel kansen voor het daadwerkelijk realiseren en handhaven van een hoog niveau van voedselveiligheid en gezonde voedingspatronen door educatie, communicatie en verankering in het dagelijks leven.

Van der Weijden en Hin stellen in hun bijdrage dat de recente uitbraken van varkenspest, mond- en klauwzeer en vogelpest in Nederland tot veel ontzetting en ongerustheid hebben geleid. Maar gevolgen voor de volksgezondheid en voor voedselveiligheid zijn er eigenlijk nauwelijks. Zelfs BSE heeft geen merkbare invloed gehad op de volksgezondheid. Toch kwam door deze ziekten, alsmede door Salmonella en Campylobacter, voedselveiligheid hoog op de politieke agenda. En dat terwijl onveilig voedsel jaarlijks zo'n honderd dodelijke slachtoffers vergt tegen 23.000 slachtoffers als gevolg van ongezonde voedingspatronen. Het is daarom urgent om de prioriteiten en verantwoordelijkheden te herschikken. Wat betreft diergezondheid is ernstige twijfel gerechtvaardigd over het beleid dat vaccinatie ontmoedigt en diergezondheidsregimes meer en meer afhankelijk maakt van het niveau van hygiëne. Dat beleid moet wellicht strikt zijn, maar zal nooit helemaal waterdicht worden en bovendien nieuwe risico's met

zich meebrengen. In plaats daarvan zou de aangeboren weerstand van de veestapel moeten worden versterkt.

Dagevos constateert vervolgens dat het voedselveiligheidsprobleem over het algemeen wordt aangepakt met instrumentele en institutionele maatregelen. In het afgelopen decennium is veel tijd en geld besteed aan pogingen de controlesystemen te verbeteren en voedselautoriteiten te installeren op nationaal en Europees niveau. In dit artikel wordt deze benadering 'reductionistisch-rationeel' genoemd. De auteur stelt dat voedselveiligheid gebaat is bij een pluralistische benadering, temeer daar zowel overheid als bedrijfsleven stellen dat de consument centraal staat in de wereld van de voeding. Maar een visie op voedselveiligheid waarin de consument daadwerkelijk centraal staat, zou meerdere opvattingen en beelden van voedselveiligheid in de ogen van consumenten moeten omvatten. Uit onderzoek blijkt dat de nadruk op technologische en institutionele maatregelen en inspecties ter vergroting van voedselveiligheid een te enge benadering is. Om de harten en hoofden van consumenten te bereiken is een meer samenhangende benadering nodig waarin de normatieve en symbolische rationaliteiten die met voeding samenhangen, worden betrokken. Uitgaande van het consumentenperspectief laat de auteur verschillende dilemma's de revue passeren om de veelzijdigheid van het voedselveiligheidsvraagstuk te demonstreren.

Centraal in de bijdrage van Vreeburg staat de bedreiging van voedselveiligheid door criminaliteit. De auteur gaat uitgebreid in op de verschillende verschijningsvormen van criminaliteit op dit terrein. Tevens analyseert hij de rol van strafrechtelijke handhaving bij de bestrijding van deze misdrijven. Veel inspectie- en controleprocedures die bedoeld zijn om de kwaliteit en veiligheid van voedselproducten te garanderen, worden door criminelen omzeild of misbruikt om vervuild of inferieur voedsel voor dieren of mensen op de markt te brengen. Het opsporen en vervolgen van dergelijke delictplegers is ingewikkeld aangezien voedsel tegenwoordig wordt geproduceerd in een lange keten van productieprocessen die zich over meerdere landen uitstrekt. Vaak is het niet duidelijk welke schakel in de keten verantwoordelijk kan worden gesteld voor de veroorzaakte schade. Justitiële autoriteiten zitten nog in de fase waarin de grootste bedreigingen van voedselveiligheid moeten worden gedefinieerd. De auteur beschrijft de recente veranderingen in de organisatie van het Openbaar Ministerie, waarbij het Functioneel Parket is opgericht. Eén van de taken van dit parket is de opsporing van misdrijven in de voedings-

sector, waarbij gebruik wordt gemaakt van gespecialiseerde kennis en expertise.

Van Buuren, De Wit en Ter Kuile beschrijven vervolgens de wijze waarop voedselinspectie en kwaliteitscontrole zijn georganiseerd. Door de eeuwen heen hebben autoriteiten, eerst op plaatselijk, later op nationaal niveau, zich beziggehouden met de kwaliteit van voedsel en de bescherming van de gezondheid van burgers. De handhaving van voedselveiligheidsregels heeft zich verplaatst van het voorkomen van groot misbruik naar naleving van een steeds gedetailleerder systeem van voedselveiligheidsstandaarden. In Nederland heeft deze trend geleid tot toenemende centralisatie en een bundeling van verschillende instanties op het terrein van handhaving van voedselveiligheidsregels. Deze in 2003 opgerichte Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) heeft als taken handhaving van regelgeving, risicotaxatie en risicocommunicatie. Parallel aan deze nationale instantie is op het niveau van de Europese Unie de Europese Voedsel Veiligheid Autoriteit (EFSA) opgericht. De taken van de EFSA zijn risicotaxatie, risicocommunicatie en advisering van de Europese Commissie op het terrein van risicobeheer.

Van der Meulen en Lugt ten slotte beschrijven de snelle ontwikkeling van het Europese voedselveiligheidsrecht in de laatste jaren. Die ontwikkeling kreeg een impuls door de voedselcrises en de ongerustheid onder consumenten. De Europese Commissie formuleerde de algemene beginselen en definities van voedselveiligheid in de zogeheten General Food Law. Het voedselrecht van de EU is nauw verbonden met zowel nationale regelgeving als de wereldomvattende Codex Alimentarius. In hun analyse van het Europese voedselrecht maken de auteurs onderscheid tussen regels die verband houden met de samenstelling van voedsel, regels betreffende de productie en regels over de communicatie met de consument. De auteurs hopen dat de Nederlandse wetgever de noodzakelijke hervorming van de nationale wetgeving op dit terrein voortvarend zal aanpakken en een actieve bijdrage zal leveren aan de modernisering van het voedingsrecht in Europa.

In deze aflevering verschijnt voor het eerst de rubriek 'Repliek', bedoeld voor reacties op eerder gepubliceerde artikelen. De redactie hoopt hiermee het debat over aan de orde gestelde thema's te stimuleren.

M.P.C. Scheepmaker
Hoofdredacteur