

Codex Alimentarius voor beginners

Hoewel het de vraag is of consumenten zich nu wel zo vaak de vraag stellen of levensmiddelen wel veilig zijn voor gebruik, vormt dat gegeven toch wel de basis voor een goede gezondheid. Affaires als dioxine in pluimveevlees en een verkeerde steranijs in een sterremixthee, drukken ons allemaal op de realiteit. Indirect hebben we in het dagelijks leven allemaal met de Codex Alimentarius te maken, bekend is deze organisatie echter alleen bij weinigen. Hoewel veel lezers van *Journal Warenwet* op de hoogte zullen zijn van de Codex Alimentarius, is het wellicht in algemene zin goed om ook hierin nog eens een overzicht te geven.

De organisatie speelt wèl een belangrijke rol in het wereldwijd uniformeren van de voedingsmiddelenwetgeving, met name op het gebied van voedselveiligheid. Bovendien wint de Codex in de wereldpolitiek steeds meer aan gewicht, onder andere doordat sinds de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) de Codex-normen vaak gehanteerd worden voor het beslechten van handelsgeschillen tussen landen.

WTO en de Codex

Om de geschiedenis van de Codex en de samenhang met de WTO geheel te kunnen begrijpen, moeten we teruggaan naar 1947. Dit is het jaar waarin 23 landen in het 'General Agreement on Tariffs and Trade' (GATT) besloten om via deze afspraak hun handelsconcessies te regelen. Hiermee werd de naoorlogse grondslag voor de vrijhandel gelegd. In het eerste GATT-overleg, beter bekend als de Kennedy-ronde, stond de verlaging van de invoertarieven centraal. Dit overleg duurde van 1964 tot 1967. De tweede ronde (de Tokyo-ronde), die van 1973 tot 1979 in Tokyo werd gehouden, ging over het verminderen van de non-tarifaire belemmeringen. Tijdens de derde GATT-ronde in Uruguay (1986 - 1994) werd het belangrijke besluit genomen de World Trade Organisation op te richten. In tegenstelling tot de GATT heeft deze multilaterale organisatie een permanent karakter. Tijdens de WTO-oprichtingsvergadering in 1995 in Marakesh werd overeengekomen dat de WTO geen VN-organisatie is, maar een zelfstandige verdragsorganisatie. Afsproken werd dat de WTO handelsgeschillen zal beslechten, maar dat deze niet zelf de regels opstelt die daaraan ten grondslag liggen.

Deze taak wordt op het gebied van de levensmiddelen aan de Codex Alimentarius overgelaten.

Oprichting en leden

De besprekingen tussen regeringen in GATT-verband gingen bij aanvang vooral over technische zaken. Echter, al vrij snel werden bij deze besprekingen argumenten aangedragen die te maken hadden met de gezondheid van de bevolking. Of producten wel of niet schadelijk voor de gezondheid van de consument waren, daarover verschilden de partijen van mening. Om niet te verzanden in 'eeuwigdurende' discussies, besloten in 1962 de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en de Wereld Landbouw Organisatie (FAO) een gemeenschappelijk 'food standards programme' op te richten dat resulteerde in de oprichting van de Codex Alimentarius (Latijn voor voedingsmiddelenwet/afspraken).

De Codex valt dus zowel onder de FAO (hoofdkantoor in Rome) als onder de World Health Organisation (WHO, hoofdkantoor in Genève). Beiden zijn VN-organisaties.

Als mandaat heeft de Codex: de bescherming van de volksgezondheid en het garanderen van eerlijke handel. De rol en de bevoegdheden van de Codex ten aanzien van voedingsmiddelen zijn officieel vastgelegd in de zogeheten 'Agreement on Sanitary & Phytosanitary Measures' (SPS-regeling) en de 'Agreement on Technical Barriers to Trade' (TBT-regeling).

De afspraken (food standards) in het kader van de Codex Alimentarius dienen ervoor om verschillen van mening binnen de WTO te kunnen beslechten. Indien partijen niet tot elkaar komen (denk b.v. aan het gebruik van hormonen bij de productie van rundvlees) moet een dispuutregeling uitkomst bieden. Disputen worden aan

een Arbitragepanel voorgelegd. Indien partijen het niet met de uitspraak eens zijn kunnen zij deze voorleggen aan het zogeheten Beroepsorgaan van de WTO.

Voor 1995 was de Codex Alimentarius een op vrijwilligheid gebaseerde organisatie, waarvan de besluiten door de leden naar eigen goeddunken werden overgenomen. Deze op 'gentlemen's agreement' gebaseerde besluiten zijn, sinds de 'food standards' in 1995 binnen de WTO zijn opgenomen, wel degelijk bindend.

De Codex Alimentarius heeft momenteel 165 regeringen/ landen als lid. Hierdoor representeert de Codex 98% van de wereldbevolking. Tevens kent de Codex waarnemers ('observers') van internationale organisaties, onder andere uit het bedrijfsleven en van consumentenorganisaties.

De Europese Commissie is geen lid van de Codex, maar is een van de waarnemers. Zij vervult een belangrijke rol in de coördinatie en bij de standpuntenbepaling van de EU-lidstaten. Ze stelt in nauwe samenwerking met de EU-landen documenten op die worden ingebracht in een Codex-comité. De Europese Commissie wil wel graag lid worden van de Codex en bereidt zich hier ook op voor.

Organisatie en werkwijze

Het overkoepelend orgaan van de Codex, de 'Codex Alimentarius Commission' (CAC) is een besluitvormend comité en vergadert elke twee jaar, afwisselend in Rome of Genève. Tevens heeft het een uitvoerend comité ('Executive Committee'), dat jaarlijks bijeenkomt.

Verder telt de Codex een groot aantal gespecialiseerde comités waarin het echte werk, het ontwikkelen van normen en richtlijnen voor voedselproducten, wordt uitgevoerd.

Deze comités komen regelmatig, meestal eens per jaar, bijeen. De organisatie hiervan ligt altijd bij een 'gastland'. Ook Nederland is gastland van twee comités ("additieven en contaminanten" en "pesticidenresiduen").

Een comité-bijeenkomst duurt meestal een week en in die week wordt de agenda besproken en het rapport aanvaardt. De diverse comités van de Codex zijn ingedeeld in negen 'horizontale', elf 'verticale' en zes 'regionale' comités. Daarnaast wordt er ook nog werk verricht in zogenaamde 'Task Forces', dit zijn werkgroepen die voor een bepaalde periode een specifieke opdracht krijgen. Op dit moment zijn er drie 'Task Forces' actief ("Diervoeder", "Biotechnologie" en "Vruchten - en Groetensappen").

De horizontale comités beslaan negen belangrijke aandachtsgebieden binnen het terrein van voedselveiligheid en handel, namelijk: additieven en contaminanten; hygiëne; etikettering; analysemethoden en monsternamen; pesticidenresiduen; residuen van diergeneesmiddelen; import- en exportcertificering en inspectiesystemen; (dieet)voeding en algemene principes voor de interne werkwijze van de Codex.

De verticale comités zijn productgericht. Ze werken internationale normen uit voor hun eigen productcategorie zoals b.v. vlees, melk- en melkproducten of groente en fruit.

De regionale comités houden zich voornamelijk bezig met regionale onderwerpen en problemen op het gebied van voedselveiligheid en handel. De zes comités zijn ingedeeld in: Afrika, Azië, Europa, Latijns-Amerika en het Caribisch gebied, Noord-Amerika en de Zuid-West Pacific en het Midden-Oosten.

Besluitvorming en Codex-stappenplan

De ontwikkeling van Codex-normen verloopt via standaardprocedures. Deze zijn vastgelegd in een handleiding (Procedural Manual). Voorstellen voor te ontwikkelen normen kunnen zowel worden gedaan door een Codex-lid als door één van de Codex-comités. De CAC kan het ontwerp voor een nieuwe norm aannemen. Hiervoor is een stappenprocedure ontwikkeld. Deze is verdeeld in acht stappen.

Als eerste wordt een discussiestuk ingebracht door een Codex-lid of een Codex-comité (stap 1).

Het Codex secretariaat (hoofdkantoor van de Codex in Rome) bereidt vervolgens een 'proposed draft standard' voor (stap 2). Dit is een document met een voorstel voor een nieuwe Codex-norm.

Dit wordt vervolgens aan de leden en waarnemers gestuurd voor commentaar (stap 3).

Hierna wordt het stuk behandeld in de vergadering van het betreffende Codex-comité (stap 4). Als de vergadering hierover overeenstemming bereikt, kan het voorstel voor een norm worden aangeboden aan de overkoepelende CAC (stap 5). Deze kan het voorstel aannemen als officieel normvoorstel. Dit kan slechts eens in de twee jaar gebeuren, aangezien de Codex Alimentarius Commission, waar alle leden en observers aan deel kunnen nemen, eens in de twee jaar in Rome danwel in Genève bij elkaar komt.

Na goedkeuring door de Commission wordt het opnieuw rondgestuurd naar de leden en waarnemers voor commentaar (stap 6). Vervolgens wordt het opnieuw behandeld in het verantwoordelijke Codex-comité (stap 7). Tijdens de volgende bijeenkomst van de CAC worden dan de einddocumenten aan de Commission aangeboden, die vervolgens over de definitieve aanvaarding van de norm als officieel Codex-document beslist (stap 8). Wordt de norm niet aangenomen, dan kan deze opnieuw de stappen-procedure ingaan omdat b.v. aanvullend wetenschappelijk onderzoek gedaan moet worden.

Onafhankelijke adviesorganen

De Codex wordt ondersteund door een aantal onafhankelijke, wetenschappelijke adviesorganen die, evenals de Codex zelf, opereren onder de verantwoordelijkheid van de FAO en de WHO. Dit zijn het 'Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives' (JECFA) en de 'Joint Meetings of the FAO/WHO Panel of Experts on Pesticide Residues in Food and Environment' (JMPR). DE JECFA en JMPR adviseren over de veiligheid en risico's van additieven, contaminanten, diergeneesmiddelen en gewasbeschermingsmiddelen.

Nederland en de Codex

Gezien het belang van de Codex voor de levensmiddelensector en de landbouw zijn in Nederland het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) samen verantwoordelijk voor de Nederlandse bijdrage aan de Codex Alimentarius.

Van de 23 comités waaraan Nederland deelneemt, zijn de delegatieleiders en hun plaatsvervangers afkomstig van één van beide Ministeries.

Voor een aantal comités wisselen de Ministeries jaarlijks de leiding van de Nederlandse delegatie.

De Codex-activiteiten van Nederland worden gecoördineerd door een klein team bestaande uit een Codex Coördinator, een Codex Communicatie Adviseur, een Codex Contact Point en een Codex secretaresse. Dit team is ondergebracht bij het Ministerie van LNV.

Nederland is sinds de oprichting van de Codex Alimentarius lid en speelt hierin een zeer actieve rol.

Nederland heeft van 1995 tot 1999 de functie van één van de twee vice-voorzitters van de Codex Alimentarius Commission bekleed.

De Nederlandse regering wordt door maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven regelmatig aangesproken op de opstelling en positiebepaling van Nederland op Codex-bijeenkomsten. Dit gebeurt onder meer in de Codex Commissie Nederland (CCN), waarin zowel de overheid als ook het bedrijfsleven en consumentenorganisaties zijn vertegenwoordigd. Deze commissie komt in principe eens per jaar bij elkaar en dient als voorbereiding van de Nederlandse inbreng voor de Codex.

Consumentenbelang

Met het oog op de belangrijker rol die de Codex heeft gekregen, willen internationale consumentenorganisaties en belangenorganisaties zoals b.v. Greenpeace en het 'Food Allergy Network' een grotere rol spelen in de Codex, maar ook in de WTO. In de algemene vergadering, die eens in de twee jaar plaatsvindt, hebben consumentenorganisaties wel zitting. Dit is voor de VN een redelijk unieke situatie. Zij zijn hierbij echter wel alleen maar aanwezig als waarnemer en niet als deelnemer. Dat wil zeggen dat zij mee mogen praten maar geen stemrecht hebben.

In de praktijk is het wel zo dat zij tijdens deze bijeenkomsten veel input geven en hun mening erg serieus genomen wordt. Het is ook erg belangrijk dat de consumentenorganisaties in de algemene vergadering aanwezig zijn, zodat zij kunnen zien hoe de besluitvorming tot stand komt. Zij moeten vertrouwen leren hebben in hoe zaken worden besloten. De besluitvorming van de Codex moet een transparant proces zijn.

Door de langdurige 'stappen-procedure' wordt deze tot nu toe juist vaak als té traag en ondoorzichtig ervaren. Door middel van een heldere communicatie over het werk van de Codex naar de diverse doelgroepen toe, wordt er de afgelopen jaren gestreefd meer transparantie in het handelen van de organisatie te krijgen.

Uit de wetenschappelijke comités van de Codex wordt de consument geweerd, men denkt dat dit niet van belang is aangezien deze comités geen politieke issues behandelen. In het algemeen is Nederland van mening dat consumentenorganisaties betrokken dienen te zijn bij zowel de WTO als de Codex Alimentarius. Binnen de EU heeft het Europees Parlement zich expliciet uitgesproken voor het respecteren van de mening van de consument. De Nederlandse Codex-organisatie sluit zich hierbij aan en probeert zo veel mogelijk belangenorganisaties bij het formuleren van de Nederlandse Codex-standpunten te betrekken.

Voedselveiligheid is de laatste jaren een steeds groter issue geworden voor de Nederlandse consument. De Codex zal dus ook zijn steentje bijdragen om de veiligheid van het voedsel en de voorlichting hierover te garanderen.