

**Veilig en vertrouwd**  
Voedselveiligheid en het verwerven van  
consumentenvertrouwen in comparatieve context

Drs. J.P. Folbert  
Dr. J.C. Dagevos

Projectcode 62465

November 2000

Rapport 5.00.06

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Veilig en vertrouwd;

Voedselveiligheid en het verwerven van consumentenvertrouwen in comparatieve context

Folbert, J.P. en J.C. Dagevos

Den Haag, LEI, 2000

Rapport 5.00.06; ISBN 90-5242-618-X; Prijs f 34,- (inclusief 6% BTW)

89 p., fig., tab., bijl.

Aan de basis van deze studie ligt de vraag welke pregnante verschillen er tussen de Verenigde Staten, de Europese Unie en Nederland zijn aan te wijzen in het verwerven van consumentenvertrouwen in de veiligheid van voeding. De wijze waarop deze vraag is benaderd, is die van een *benchmark* en een *quick scan*. Een *benchmark* betekent dat gelijksoortige onderwerpen op het terrein van voedselveiligheid voor verschillende domeinen (in dit geval: VS, EU en Nederland) met elkaar worden vergeleken. Het betreft hier een op *desk-research* gebaseerde globale verkenning met comparatieve inslag die geen volledigheid nastreeft. Dit laatste refereert aan een *quick scan*, waar het gaat om informatie en gegevens boven tafel te krijgen die in vervolgonderzoek als startpunt of inspiratie zijn te nemen.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie@lei.wag-ur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie@lei.wag-ur.nl

© LEI, 2000

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeed bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>1. Inleiding</b>	11
<b>2. Verenigde Staten</b>	18
2.1 Inleiding	18
2.2 Overheid: verantwoordelijkheid en voorlichting	18
2.3 Publiek-private voorlichting en educatie	19
2.4 Private voorlichting en educatie	20
2.5 Dominante risicobenadering	21
2.6 Wetenschappelijke informatie	22
2.7 Media	22
2.8 Biotechnologie	23
2.9 HACCP	24
2.10 Etikettering	24
2.11 Productaansprakelijkheid	25
2.12 Recall	26
2.13 Crisisomstandigheden	26
2.14 Recente initiatieven	27
2.15 Enkele onderzoeksgegevens	27
2.16 Schijn en werkelijkheid	29
2.17 Resumé: verwerven van vertrouwen	30
<b>3. Europese Unie</b>	32
3.1 Inleiding	32
3.2 Overheid: (her)organisatie	32
3.3 Publieke voorlichting	33
3.4 Private voorlichting en educatie	34
3.5 Dominante risicobenadering	35
3.6 Wetenschap en informatie	35
3.7 Media	36
3.8 HACCP	37
3.9 Etikettering	37
3.10 Productaansprakelijkheid, -veiligheid en recall: recente initiatieven	38
3.11 Enkele onderzoeksgegevens	39
3.12 Resumé: verwerven van vertrouwen	40

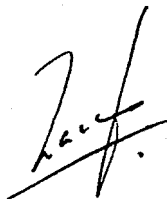
	Blz.
<b>4. Nederland</b>	42
4.1 Inleiding	42
4.2 Overheid: verantwoordelijkheid en voorlichting	42
4.3 Publiek-private voorlichting en educatie	44
4.4 Dominante risicobenadering	45
4.5 Informatie en media	46
4.6 HACCP	47
4.7 Productaansprakelijkheid	47
4.8 Communicatie en commotie	48
4.9 Recente ontwikkelingen	49
4.10 Enkele onderzoeksgegevens	50
4.11 Resumé: verwerven van vertrouwen	50
<b>5. Overeenkomsten en verschillen</b>	52
5.1 Inleiding	52
5.2 Systeemgebreken	52
5.3 Voedselonveiligheid	53
5.4 Consumentenvertrouwen	54
5.5 Transparantie en toegankelijkheid	54
5.6 'Voedselveiligheid' als communicatieconcept	58
5.7 Dominante risicobenadering	59
5.8 Mediaberichtgeving	61
5.9 Afschrikking	61
<b>6. Papieren (toekomst)plannen</b>	63
6.1 Inleiding	63
6.2 Witboek van de Europese Commissie	63
6.3 Amerikaans 'Witboek'	66
6.4 (Nieuwe) tradities en emoties	69
6.5 Voedselveiligheid en consumentenvertrouwen	71
<b>Literatuur</b>	75
<b>Bijlagen</b>	
1 Internetadressen	81
2 Lijst van afkortingen	82
3 Agentschappen VS: taken en verantwoordelijkheden	84

## Woord vooraf

Voedselveiligheid als politiek thema is hoogst actueel en volop in beweging. Deze studie inventariseert tal van onderwerpen die hiervan getuigen. Geografisch gezien ligt de concentratie op de Verenigde Staten (VS), de Europese Unie (EU) en Nederland. Zowel in de VS als in Europa wordt nieuw voedselveiligheidsbeleid vormgegeven. Dit onderzoek gaat in op overeenkomsten en verschillen in deze planvorming en doet hetzelfde voor een aanzienlijke hoeveelheid aanpalende items. Zodoende is *Veilig en vertrouwd* een verzamelpunt van informatie over hedendaagse ontwikkelingen, feiten en opinies over en rondom voedselveiligheid.

Het belang dat het ministerie van LNV aan de problematiek van voedselveiligheid hecht mag ook blijken aan de breedgeformeerde LNV-begeleidingscommissie van dit onderzoek. Drs. N.B. Lucas Luijckx en Ir. A.F. Onneweer (directie Veterinaire, Voedings- en Milieuaangelegenheden), Dr. M.H. de Jong en mw. Drs. D.N. Hagedaars (directie Industrie en Handel), Mr. Drs. J. Staman (Bureau Strategische Beleidsvorming), Ir. R.P. Lapperre (directie Internationale Zaken), Drs. F.M.C. van Dreumel (directie Landbouw), Dr. H.G.J. Gremmen (Project Biotech) en Drs. ing. R.W.Ch. van den Bergh (directie Industrie en Handel) wil ik hartelijk danken voor hun betrokkenheid bij deze studie.

De directeur,



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse





## Samenvatting

Voedselveiligheid staat momenteel volop in de belangstelling. Een belangrijke reden voor het gegeven dat voedselveiligheid nadrukkelijker op de (inter)nationale agenda is komen te staan, is gelegen in de recente affaires rondom BSE, dioxine en varkenspest. Een implicatie hiervan is volgens velen dat het vertrouwen van consumenten in de veiligheid van hun voeding is geschaad.

In *Veilig en vertrouwd* gaat de aandacht uit naar pregnante verschillen (en overeenkomsten) die er tussen de Verenigde Staten (VS), de Europese Unie (EU) en Nederland zijn aan te wijzen in het verwerven van consumentenvertrouwen in de veiligheid van voeding. De gehanteerde benaderingswijze is die van een *benchmark* en van een *quick scan*.

Een *benchmark* wil zeggen dat gelijksoortige onderwerpen op meerdere domeinen (in dit geval: VS, EU en Nederland) met elkaar worden vergeleken. Conform hiermee zijn de hoofdstukken 2, 3 en 4 zo uniform mogelijk opgezet. Verschillende regio's zijn op basis van gelijksoortige items, zoals 'publieke voorlichting', 'dominante risicobenadering' of 'productaansprakelijkheid', verkend. Het gaat om een verkenning, een *quick scan*, met comparatieve inslag, die daarom niet de intentie heeft een compleet overzicht te bieden. De gepresenteerde informatie en gegevens zijn gevonden door middel van *desk-research*. De informatie is verzameld gedurende de maanden maart t/m begin juli 2000.

Opvallende verschillen en overeenkomsten die met de inventarisatie in de hoofdstukken 2, 3 en 4 zijn gevonden, worden in hoofdstuk 5 met elkaar gecombineerd. In het slothoofdstuk 6 worden deze doorgetrokken vanuit het perspectief van (toekomst)plannen die recentelijk in Amerika en Europa zijn ontwikkeld op het vlak van voedselveiligheid.

In het onderstaande wordt plaats ingeruimd om op beknopte wijze een aantal van de geboekte resultaten van dit onderzoek te noemen. Met het noemen van enkele overeenkomsten wordt begonnen, waarna het accent verschuift naar een aantal verschillen. Er zal worden verwezen naar paragrafen waarin meer uitgebreid op deze punten wordt ingegaan. Dit wijst er en passant op dat deze rapportage gelezen en gebruikt kan worden door krikas te kiezen uit onderwerpen die in de verschillende hoofdstukken en paragrafen worden behandeld.

### *Fragmentatie en fouten*

Een eerste *overeenkomst* tussen de Verenigde Staten en Europa is dat voedselveiligheid omgeven is met wetgeving en organisatiestructuren die, als het aankomt op afstemming, coördinatie, logica of efficiëntie, voor verbetering vatbaar worden geacht. Ten teken hiervan mogen de plannen worden gezien die onlangs in de VS en de EU zijn gemaakt met het doel de veiligheid van voeding te bevorderen (paragrafen 6.2 en 6.3) en voedselincidenten of -affaires, die overigens geen 'privilege' van Europa alleen zijn (zie paragraaf 2.13), tegen te gaan door middel van een aanpak waar coördinatie en integratie als sleutelwoorden worden aangemerkt. Als we denken over controlerende instanties of wetgeving die van

betekenis zijn voor de waarborging van voedselveiligheid, in termen van fragmentatie of coördinatieproblemen, dan zijn deze evenzeer van toepassing op de VS als op Europa - het beeld van een alomtegenwoordige Food and Drug Administration (FDA) als onwankelbaar bolwerk ten spijt (zie paragrafen 2.2, 2.16, 5.2 en 5.4).

### *Veiligheid en vertrouwen*

Een volgende opvallende overeenkomst is dat voedselveiligheid tegenwoordig expliciet in verband wordt gebracht met vertrouwen van 'consumenten' (zie paragrafen 2.17, 3.12 en 4.11). De recentelijk opgestelde toekomstplannen in de VS en in Europa getuigen hiervan en ook het Nederlandse kabinet heeft recentelijk laten weten dat het herstellen van het consumentenvertrouwen in de voedselveiligheid het centrale uitgangspunt is (zie paragraaf 6.5).

### *Van boer tot bord*

Eensluidende meningen zijn er aan beide zijden van de Atlantische Oceaan eveneens te beluisteren als het gaat om het benaderen van voedselveiligheid aan de hand van een geïntegreerde ketenbenadering. De in de VS en EU bepleite *farm to table approach* kennen we in het Nederlands onder noemers als 'van zaadje tot karbonaadje', of 'van boer tot bord'. Hoe we dit ook benoemen, het bijbehorende voedselveiligheidsbeleid vraagt er om geïntegreerd en omvattend (comprehensive) te zijn, zo is de opinie (zie paragrafen 2.14, 6.3 en 6.4).

### *Publieke en private verantwoordelijkheden*

Er is een aantal praktijkgerichte vertalingen aan te treffen die in verband zijn te brengen met zojuist genoemde integrale ketenbenadering ten aanzien van voedselveiligheid. Zo is er de overeenkomstige visie dat de verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid nadrukkelijk ligt bij primaire producenten, voedselverwerkers en levensmiddelenfabrikanten. Aansprakelijkheidsrichtlijnen worden dienovereenkomstig (her)ingericht (zie paragrafen 2.11, 3.10, 4.7, 5.9 en 6.4). In- en doorvoering van HACCP en ook etikettering mogen mede in dit licht worden gezien (zie paragrafen 2.9, 2.10, 3.8, 3.9 en 4.6). Een andere gedachte, die zowel in de VS als in de EU leeft, is dat het gecompliceerde domein van voedselveiligheid stevige spelers behoeft die zorgdragen voor de detectie en het dichten van gaten in wetgeving, organisatiestructuren of controlepraktijken. In dit kader heeft op Europees niveau enige reorganisatie plaatsgevonden en zijn voorstellen gedaan voor de oprichting van een Europese Voedselautoriteit (EVA) (zie paragrafen 3.2 en 6.2). En in de VS en Nederland wordt eveneens nagedacht over institutionele bundeling van krachten (zie paragrafen 4.9 en 6.3). Verschil in de publieke verantwoordelijkheidsverdeling is wel dat een EVA adviserende en controlerende taken krijgt toebedeeld (risicobeoordeling en -communicatie), maar geen bevoegdheden ten aanzien van het nemen van besluiten (risicomanagement). Dit laatste is daarentegen wel van toepassing in de VS. In lijn met bevoegdheden van de FDA worden er voorstellen gedaan in de richting van 'a single lead agency' (zie paragrafen 2.14, 6.3 en 6.4).

### *Internet en interactiviteit*

In deze studie gaat de nodige aandacht uit naar informatievoorziening en communicatie. Het blijkt dat we hier te maken hebben met onderwerpen die wijzen op duidelijke *verschillen* tussen enerzijds de VS en de EU en Nederland anderzijds. De toegankelijkheid en transparantie van informatie over voedselveiligheid is groter in de VS dan in Europa. Met name door het gebruik van het Internet loopt de VS vooruit op Europa. Een zeer omvangrijke hoeveelheid informatie is voor het grote publiek toegankelijk. Op heldere en begrijpelijke wijze wordt wet- en regelgeving of planvorming toegelicht. Ook worden bezoekers (netizens) frequent uitgenodigd hierop te reageren, waardoor gebruik wordt gemaakt van de interactieve mogelijkheden van dit moderne medium (zie paragrafen 2.17, 3.3, 4.2, 5.5 en 6.4). Educatie en publieksvoorlichting via traditionele kanalen krijgen in de VS eveneens aanzienlijke aandacht (zie paragrafen 2.3, 2.4 en 5.8). In vergelijking met de intensiteit en interactiviteit van informatievoorziening evenals met de gebruikmaking van Internet in de VS heeft Europa een achterstand in te halen (zie paragrafen 3.3, 3.4, 4.2, 4.3, 4.5, 5.6 en 6.2).

### *Wetenschap en waarden*

Met betrekking tot de meest nadrukkelijk visie op voedselveiligheid - in deze studie aangeduid met 'dominante risicobenadering' - is er tevens een verschil aan te treffen tussen de VS en de EU. Met inachtneming van nuanceringen die enerzijds betrekking hebben op het hanteren van het voorzorgprincipe door Amerika en anderzijds op het benadrukken van (natuur)wetenschappelijke bewijsvoering door Europa, is de Europese risicobenadering van voedsel(on)veiligheid minder 'eng' dan de Amerikaanse (zie paragrafen 2.5, 3.5 en 5.7). In Amerika domineert een productoriëntatie, terwijl in Europa ook aandacht is voor procesfactoren. Tegelijkertijd laat de Amerikaanse beleidslijn er geen misverstand over bestaan dat de *bottom line* de bescherming van de volksgezondheid is en dat ethische of sociale aspecten die kunnen samengaan met voedselveiligheid hier ondergeschikt aan zijn. In de Europese context is er wel aandacht voor de zogenaamde 'other legitimate factors' die relevant zijn ten behoeve van de bescherming van de gezondheid van consumenten. Onder 'other legitimate factors' worden aspecten gerekend als dierenwelzijn en milieuvriendelijkheid van productiemethoden. Deze hebben daarom een grotere reikwijdte dan de veiligheid van voedingsproducten voor de humane gezondheid. Daarbij laten ze zich niet alleen of niet eenvoudig rechtvaardigen op basis van 'harde' wetenschappelijke bewijzen maar kunnen ze gebaseerd zijn op morele of sociaal-culturele gronden. Kortom, hoewel ook in Europa een belangrijke stem wordt gegeven aan *sound scientific evidence*, blijven maatschappelijke waarden en wensen niet ongenoemd en wordt er geprobeerd deze *consumer concerns* een plaats te geven in de discussies en besluitvorming van vandaag en (over)morgen (zie paragrafen 6.2 en 6.3).

### *Betrokkenheid en belang*

Een ander verschil tussen de VS en de EU is dat voedselveiligheid in de EU en Nederland pas recentelijk een prioriteit en urgentie heeft gekregen die in de richting gaat van het be-

lang dat aan *food safety* wordt gehecht in Angelsaksische landen (zie paragrafen 5.5 en 6.4). Zonder dat we in deze studie konden ingaan op oorzaken van (politiek) culturele aard die mogelijk verantwoordelijk zijn voor verschillen in de sterkte van voedselveiligheid als een kwestie van (politiek) gewicht - denk bijvoorbeeld aan samenhang met tweepartijensysteem in VS, liberalistisch gedachtegoed, proces van Europese eenwording, en dergelijke - , wordt voedselveiligheid in de VS omringt door betrokkenheid en belangstelling. Tekenen hiervan zijn de politieke bemoeienis met deze problematiek tot de president aan toe of de inspanningen van overheidsinstanties op het vlak van voorlichting(scampagnes) en educatie. Maar naast de publieke investeringen en betrokkenheid, is voedselveiligheid vooral ook een zaak van en voor private bedrijven en personen zelf. Dit is terug te vinden in de betrokkenheid van organisaties in de particuliere sector bij educatie en voorlichting en ook in de rol die de media vervult om consumenten bij het onderwerp van voedselveiligheid te betrekken (zie paragrafen 2.3, 2.4, 2.7, 2.15 en 5.8). Wettelijke verankering van publieke inspraak ten aanzien van voorstellen tot veranderingen in het voedselveiligheidssysteem verhoudt zich in principe ook gunstig tot de creatie van maatschappelijke betrokkenheid bij voedselveiligheid (zie paragrafen 5.5 en 6.3). In de EU is er veel sprake van de opbouw van een traditie van voedselveiligheid als topic. Europese en Nederlandse politici zien voedselveiligheid vandaag de dag als een belangrijk politiek thema. De kunst is de maatschappelijke omgeving er eveneens meer en meer bij te betrekken, vanuit de gedachte dat voedselveiligheid een gezamenlijk vraagstuk is van politici, professionals én het publiek.

Tot slot wordt er een drietal aandachtspunten voor beleid en vervolgonderzoek aangewezen. Deze punten zijn deels gebaseerd en deels geïnspireerd op de inhoud van *Veilig en vertrouwd*.

- Voedselveiligheid en moderne media: *nagaan op welke manier(en) Internet is te gebruiken ten behoeve van effectieve communicatie over voedsel(on)veiligheid richting consumenten (en welke invloed hiervan uitgaat in de richting van producenten)*.  
Moderne media worden in de VS intensief gebruikt om consumenten te informeren over voedselveiligheid. In vergelijking met de VS, maar ook met Engeland, loopt de benutting van Internet in Nederland en 'Brussel' achter. Om beter te bepalen of en op welke wijze dit moderne medium behulpzaam is bij de verwezenlijking van doelstellingen als toegankelijkheid, transparantie en het (terug)winnen van consumentenvertrouwen, is het aanbevelenswaardig na te gaan hoe Internet is te gebruiken bij effectieve risicocommunicatie over voedselveiligheid - al dan niet ten tijde van crisis - en hoe 'koplopers' opereren. Een Europees en Nederlands equivalent van de Amerikaanse 'gateway to government food safety information' mag als uitgangspunt en voorbeeld worden genomen. Voor wat de Nederlandse situatie betreft heeft de Tweede Kamerfractie van D'66 het startschot gegeven door het Internetadres [www.veiligvoedsel.nu](http://www.veiligvoedsel.nu) te reserveren en aan het Voedingscentrum te geven. Onderzoek naar de *impact* van informatie via nieuwe media zou ook aandacht moeten hebben naar de mate waarin publiek toegankelijke informatie voor voedselproducenten reden zou geven extra zorgvuldigheid te betrachten en in welke relatie deze invloed staat tot wettelijk vastgestelde richtlijnen, respectievelijk die door branches zelf worden opgesteld.

- Voedselveiligheid en verantwoordelijkheid: *prioriteit toekennen aan beleid en onderzoek ter ondersteuning van een herinrichting van het voedselveiligheidssysteem evenals de (her)verdeling van verantwoordelijkheden.*

Staan voor de belangen van consumenten als missie van overheden impliceert open communicatie(lijnen) en het maken van duidelijke keuzes in verantwoordelijkheden die overheden op zich nemen ter bescherming van de voedselveiligheid. Dit betekent om te beginnen dat aan leken op begrijpelijke wijze duidelijkheid wordt verschaft over hoe het voedselveiligheidssysteem in elkaar zit, en aan het bedrijfsleven voor welke taken ze zelf verantwoordelijkheid moeten (gaan) dragen. Beleid en onderzoek ter ondersteuning van een herinrichting van het voedselveiligheidssysteem evenals de (her)verdeling van verantwoordelijkheden verdient hoge prioriteit. Dit geldt evengoed voor de Nederlandse situatie als voor de Europese. Het verdient aanbeveling wanneer door beleidsmakers en onderzoekers vragen als de volgende niet worden vergeten dan wel ontweken: zitten de ministeries van LNV en VWS met de juiste partijen rond de tafel; wat is het 'mandaat' van NGO's feitelijk; welke levensmiddelenproducenten willen verder gaan en welke barrières komen ze tegen; hoe kan op directer wijze met individuele consumenten het contact worden gezocht en wat moet de inhoud van gesprek zijn; hoe is voedselveiligheid als prominent thema 'in de markt en de maatschappij te zetten'? Op Europees niveau is het zinvol beleids- en onderzoeksmatig aandacht te besteden aan vraagstukken als welke bevoegdheden een EVA dient te krijgen; op welke manier communicatie een zwaarder accent kan krijgen in de gedachtevorming over een EVA; welke consequenties een EVA heeft voor de verantwoordelijkheden van de Food and Veterinary Office (FVO) of nationale instanties op het vlak van controle, onderzoek en advisering; in hoeverre het karakter van een EVA omschreven in termen van objectief, onafhankelijk, wetenschappelijk en Europees bijdraagt aan de betrokkenheid van consumenten bij voedselveiligheid, en om een laatste punt van aandacht te noemen: in welke mate de oprichting van een EVA een logische en natuurlijke stap is in relatie tot het recente verleden en de nabije toekomst.

- Voedselveiligheid en 'other legitimate factors': *zoeken naar beleid en onderzoek ter vergroting van praktische ervaring of versteviging van theoretische onderbouwing ten aanzien van consumentenvertrouwen in voedselveiligheid is benodigd en gebaat bij het leggen van de concentratie op 'other legitimate factors'.*

Serius nemen van een integrale ketenbenadering betekent dat consumenten als schakel van agroketens worden aangemerkt. Dan verhoudt deze benadering zich evenzeer positief tot de richting waarin voedingsmarkten ge(d)acht worden te gaan: die van vraagsturing. Consumentgerichtheid impliceert dat het steeds moeilijker wordt te negeren dat mensen van vlees en bloed ook wensen hebben die verder gaan dan te kwantificeren kwaliteit of prijs van levensmiddelen. Voedselconsumptiegedrag wordt eveneens beïnvloed door zulke 'kwalitatieve' factoren als vertrouwen, morele overtuigingen, emotionele overwegingen, waarde-oordelen en levensstijlen. De moderne voedingsmarkt vereist van het bedrijfsleven en het beleid sociale en emotionele intelligentie. Aandacht voor 'other legitimate factors' past hierbij. Echter, om de benodigde versterking en inbedding aan relatief nieuwe *proces*factoren als dier- of milieuvriendelijkheid te geven, zal er nog heel wat overtuigingsmateriaal

moeten worden aangevoerd. Het betreft hier niet minder dan een 'herwaardering' van de grondslagen van het internationale economische verkeer en het bijbehorende politieke discours. En alsof dit al niet problematisch genoeg is, betreft het ook nog eens aspecten die vragen om andere vormen van legitimering en bewijsvoering dan bijvoorbeeld het bepalen van het risico van een bepaald residu door middel van laboratoriumproeven. Voordat 'other legitimate factors' een volwaardige en geïntegreerde positie innemen, zal beleid en onderzoek ongetwijfeld nog een lange zoektocht moeten ondernemen. In de context van de consumptiemaatschappij, van consumentgeoriënteerde agroketens en die van zelfbewuste consumenten en hun organisaties die hun meningen baseren op een bredere basis dan 'objectieve' wetenschap alleen, is het wel de moeite waard wegen verder te exploreren en funderen. Des te nadrukkelijk mag dit worden aanbevolen nu voedselveiligheid steeds vaker in één adem wordt genoemd met consumentenvertrouwen. Beleid en onderzoek dat zich richt op 'other legitimate factors' is consistent met de verdieping en verruiming van voedselveiligheid die gepaard gaan met de koppeling van voedselveiligheid aan consumentenvertrouwen. Het aandachtspunt dat hier is aan te wijzen is evenwel dat het gemak waarmee dit verband tegenwoordig wordt gelegd onverlet laat dat het de beleids- en onderzoekswereld vooralsnog in hoge mate ontbreekt aan praktische ervaring en theoretische onderbouwing ten aanzien van consumentenvertrouwen in voedselveiligheid en hoe dit te winnen of te behouden.

# 1 Inleiding

Voedselveiligheid staat momenteel volop in de belangstelling. Een belangrijke reden voor het gegeven dat voedselveiligheid nadrukkelijker op de (inter)nationale agenda is komen te staan, is gelegen in de recente affaires rondom BSE, dioxine en varkenspest. Een implicatie hiervan is volgens velen dat het vertrouwen van consumenten in de veiligheid van hun voeding is geschaad.

En dit geschonden vertrouwen voert naar een andere reden. Want wanneer consumentenvertrouwen onder druk komt te staan, slaat de balans gemakkelijker over naar de andere kant van het continuüm: consumentenzorgen (consumer concerns). Consumentenzorgen welke direct relevant zijn voor de agrofood-sector, hebben betrekking op de (toenemende) bezorgdheid van groepen consumenten over zaken als biotechnologie, voedselveiligheid, gezondheid, welzijn van dieren of aantasting van milieu en omgeving.

Het behoeft nauwelijks betoog dat het voor (de toekomst van) het agrarisch bedrijf en beleid belangrijk is tegemoet te komen aan maatschappelijke bezorgdheid over zowel de inrichting van productieprocessen als de eindproducten. We leven in een maatschappij waarin de sociaal-culturele, economische en politieke betekenis van consumenten en consumptie niet te veronachtzamen is. Zowel overheid als ondernemers geven zich er steeds nadrukkelijker rekenschap van dat consumenten in hoge mate bepalend zijn voor de aard en richting van het economische en sociale reilen en zeilen. Niet toevallig dat heden ten dage veelvuldig zulke begrippen vallen als ketenomkering, vraaggestuurd produceren, maatschappelijk verantwoord ondernemen en 'licence to produce'.

Tegen deze achtergrond mag ook de voorliggende rapportage worden gezien. Op de voorgrond ervan is de vraag geplaatst welke pregnante verschillen er tussen de Verenigde Staten, de Europese Unie en Nederland zijn aan te wijzen in het verwerven van consumentenvertrouwen in de veiligheid van voeding. De wijze waarop deze vraag hier is benaderd kent een tweetal karakteristieken. In goed Hollands omschrijven we het karakter van deze studie als (1) een *benchmark* en (2) een *quick scan*.

Een *benchmark* vraagt erom dat gelijksoortige onderwerpen op verschillende domeinen (in dit geval: VS, EU en Nederland) met elkaar worden vergeleken. Conform hiermee zijn de hoofdstukken 2, 3 en 4 zo uniform mogelijk opgezet. Verschillende regio's zijn op basis van gelijksoortige punten, zoals 'dominante risicobenadering' of 'productaansprakelijkheid', verkend. De geselecteerde onderwerpen die in de verschillende hoofdstukken de revue passeren, zijn te zien als afgeleiden van twee hoofdcategorieën die als startpunt zijn genomen. Het gaat hier om wat we respectievelijk 'instituten' en 'informatie' hebben genoemd. Instituten hebben, algemeen gezegd, betrekking op bevoegdheden en afwegingscriteria van diensten en organisaties die zich bezighouden met veiligheid van voeding en hun relatie tot het vertrouwen van consumenten. Bij informatie gaat het om communicatie over voedselveiligheid en de relatie tot consumentenvertrouwen.

Het gaat hier om een verkenning met comparatieve inslag, die daarom niet de intentie heeft een compleet overzicht te bieden maar veeleer bedoeld is om vervolgonderzoek te

inspireren en richting te geven. Dergelijke karakteristieken corresponderen met die van een *quick scan*. Dit impliceert dat er een keur aan informatie en gegevens wordt gepresenteerd die tijdens *desk-research* in de periode maart t/m begin juli 2000 zijn gevonden en die in een later stadium onderling gerelateerd kunnen worden of verbonden aan 'theoretische' verklaringskaders. Anders gezegd, een *quick scan* kent nadrukkelijk beperkingen. Hier gaat het dan ook eerst en vooral om een inventarisatie van globale en feitelijke verschillen (evenals overeenkomsten). De presentatie is over het algemeen neutraal van opzet. Als interpretatie al aan de orde is, dan zal dit doorgaans op het niveau zijn van een suggestie in de vorm van een of enkele indicaties of vermoedens ten aanzien van hoe die verschillen te begrijpen zijn.

Vandaar ook dat hieronder niet wordt ingegaan op mogelijkheden om de problematiek van consumentenvertrouwen en voedselveiligheid te koppelen aan wetenschappelijk werk dat de afgelopen jaren is verricht op het vlak van *trust en confidence*. Ook laten we achterwege dat woorden als 'comparatieve context', zoals ook gebruikt in de ondertitel van deze studie, de verleiding groot maken dieper in te gaan op die context. Dit geldt met name in cultureel opzicht, meer in het bijzonder consumptiecultuur, waarbij de aandacht uitgaat naar betekenissen van consumptie en consumptiegoederen voor een samenleving als geheel en voor consumenten in het bijzonder. We zouden dan ook aan kunnen geven dat comparatief of cross-cultureel onderzoek naar vertrouwen en zorgen van consumenten ten aanzien van de veiligheid van hun voeding nauwelijks is ontwikkeld tot op heden. Slechts enkele voorzichtige stapjes zijn gezet. Illustratief voor de stand van zaken van ons inzicht hierin is bijvoorbeeld dat aan het einde van een onlangs door de Amerikaanse ambassade in Nederland georganiseerde conferentie over biotechnologie, we blijkbaar genoeg moeten nemen met de 'verklaring' dat de in vergelijking met veel Europeanen geringe weerstand van veel Amerikanen begrepen moet worden vanuit hun 'pioniersgeest'. Het laat zich raden dat zolang deze vage en vrijblijvende argumentaties domineren, er nog een lange weg te gaan is.

Hetzelfde geldt voor onze verklarende kennis over (het verwerven, vasthouden dan wel vergroten van) consumentenvertrouwen. Deze is in feite slechts mondjesmaat aanwezig, waarbij er inhoudelijke en methodologische vraagtekens te plaatsen zijn bij het (ad hoc) onderzoek hiernaar en het eveneens onduidelijk is hoe consumentenvertrouwen zich verhoudt tot bepaalde regelgeving of informatievoorziening. Ondanks onzekerheden over de (aard of sterkte van) verbanden tussen consumentenvertrouwen en bepaalde beleidsmaatregelen, informatievoorziening of controlesystemen, is het wel een gegeven dat relaties worden gelegd. Hierbij wordt aangetekend dat het gemak waarmee gesproken wordt over geschonden consumentenvertrouwen en over de panacees dit terug te winnen, eerder mobiliserend of legitimerend van aard is, dan verklarend.

Met name de recente praktijk leert ons dat door velen im- of expliciet wordt aangenomen dat aspecten die te scharen zijn onder de noemers instituties en informatie, in verband worden gebracht met het (vermeende verlies van) vertrouwen van consumenten. Bijkomend voordeel hiervan is dat dit de correspondentie vergroot tussen aspecten die in deze rapportage onder de loep worden genomen en die welke in de alledaagse praktijk van belang worden geacht.

Nadat in de hoofdstukken 2, 3 en 4 karakteristieken van voedselveiligheidsaspecten voor respectievelijk de VS, de EU en Nederland zijn behandeld, wordt in hoofdstuk 5 een



aantal van de belangrijkste met elkaar vergeleken. Overeenkomsten en verschillen tussen gevonden kenmerken in comparatieve context passeren de revue.

Deze studie wordt besloten met hoofdstuk 6 waarin wordt stilgestaan bij (toekomst)plannen op het vlak van voedselveiligheid die onlangs zijn gemaakt in Washington en Brussel. Een vergelijking van deze plannen sluit goed aan bij de comparatieve inslag van dit onderzoek. In dit slothoofdstuk wordt speciaal gelet op overeenkomsten en verschillen tussen de Europese en Amerikaanse plannen, mede ook in relatie tot onderwerpen die in eerdere hoofdstukken aan de orde zijn gekomen.

## 2 Verenigde Staten

### 2.1 Inleiding

Hoewel we door BSE, dioxine en varkenspest in Europa de indruk zouden kunnen krijgen dat voedselveiligheid in de VS geen probleem is, is niets minder waar. In de VS doen zich jaarlijks miljoenen gevallen van voedselvergiftiging voor, waarbij ook dodelijke slachtoffers vallen (zie verder paragraaf 2.13). Momenteel is er een levendige discussie gaande over een wijziging van het voedselveiligheidssysteem, met name om het systeem efficiënter en effectiever te maken (zie hiervoor ook hoofdstuk 6).

### 2.2 Overheid: verantwoordelijkheid en voorlichting

In de VS liggen bevoegdheden voor de overheid op het gebied van voedselveiligheid op federaal, statelijk en lokaal niveau. Gezien het budget en de regulerende verantwoordelijkheden zijn de twee belangrijkste federale instanties de FDA en de FSIS (voor de volledige benaming van de in dit rapport gebruikte afkortingen zij verwezen naar bijlage 2). In totaal hebben twaalf federale instanties bevoegdheden. Deze geven uitvoering aan meer dan 35 wetten op federaal niveau. Voor de regulering van biotechnologie zijn drie instanties verantwoordelijk, te weten de FDA, de USDA en de EPA.

De FDA houdt toezicht op de handhaving van voedselveiligheidswetten betreffende binnenlands en geïmporteerd voedsel, behalve vlees, pluimvee en verwerkte eiprodukten. Ze voert inspectie- en controleactiviteiten uit, verzoekt fabrikanten vrijwillig onveilige producten uit de markt te nemen, neemt geschikte handhavingsmaatregelen, doet risk assessment en onderzoek en besteedt aandacht aan educatie. De FSIS streeft naar veilige, gezonde, en correct gelabelde en verpakte vlees- en pluimveeproducten voor menselijke consumptie.

Statelijke en lokale gezondheidsdiensten zijn verantwoordelijk voor controle op statelijk en lokaal niveau. Staten en districten hebben verschillende landbouw- en gezondheidsdiensten. In veel jurisdicties bestaat er een scheiding tussen landbouw- en gezondheidsautoriteiten. Dit weerspiegelt de scheiding in voedselveiligheidsbevoegdheden op federaal niveau.

Staten zijn verantwoordelijk voor de inspectie van vlees en pluimvee dat wordt verkocht in de staat waar het geproduceerd is, en de FSIS monitort het proces. Statelijke inspectieprogramma's moeten ten minste gelijkwaardig zijn aan de federale inspectieprogramma's. Als een staat hier niet aan kan voldoen, dan heeft de FSIS inspectieverantwoordelijkheden (in bijlage 3 wordt een overzicht gegeven van de taken en verantwoordelijkheden van de twaalf federale agentschappen).

De overheid heeft op Internet één centrale website over voedselveiligheid: [www.foodsafety.gov](http://www.foodsafety.gov). De Amerikaanse burger heeft hiermee toegang tot een grote hoe-

veelheid informatie, voorlichting en rapporten. Ook wordt er bijvoorbeeld discussie gevoerd over controversiële kwesties. De consument kan daarom bij één centrale informatiebron terecht.

Hoewel communicatie van overheid naar publiek in stabiele situaties de nodige aandacht krijgt, blijft het de vraag hoe goed of slecht de communicatie voldoet tijdens crises. Wel is bekend dat ten tijde van een crisis een nationaal telecommunicatiesysteem wordt opgezet, waarin media een rol vervullen (FDA/USDA, 2000).

### **2.3 Publiek-private voorlichting en educatie**

Education is een woord dat veel verschijnt op Internet en in rapporten over voedselveiligheid. Er wordt een onderscheid gemaakt in producenten-, retail-, school- en consumenteneducatie. Ook vinden er trainingen plaats voor professionals die werkzaam zijn in de sfeer van de volksgezondheid (jaarverslag FDA over oktober '97-september '98). Er volgt hier een korte toelichting, waarbij vermeld moet worden dat de gegevens vanuit de FDA gezien moeten worden, als ook dat ze betrekking hebben op de genoemde periode.

Producenteneducatie. Ten eerste werkt de FDA samen met de USDA aan een 'Educational Outreach program for the Good Agricultural Practices/Good Manufacturing Practices Guidance' voor vers fruit en groenten. Ten tweede is er een 'International Working Group' opgezet, bestaande uit vertegenwoordigers van de FDA, USDA, USTR, USAID en de State Department om te discussiëren over technische assistentiekansen voor derde landen.

Retaileducatie. De FDA heeft samen met andere federale agentschappen, industrie-associaties, academici, statelijke en lokale regulerende associaties en consumentenvertegenwoordigers de zogenaamde FSTEA opgericht. Dit staat voor 'Food Safety Training and Education Alliance for Retail, Food Service, Vending, Institutions and Regulators'. Deze groep bevordert de training van overheids- en industriële werknemers die werkzaam zijn in de *retail food service*. Tevens biedt de FDA trainingscursussen voor mensen die werkzaam zijn op statelijk en lokaal niveau (State and Local Retail Food Regulatory Staff Training). Schooleducatie. De FDA, USDA en de National Science Teachers Association werken aan een programma om onderwijs over voedselveiligheid op middelbare en hogere scholen te geven.

Consumenteneducatie. Ten eerste is er de FIGHT BAC!-campagne (Fight Bacteria). Dit is een publiek/privaat partnership, en de FDA steunt dit, tezamen met de USDA en de CDC. Zo heeft bijvoorbeeld in het betreffende jaar een groot aantal tv-stations hieraan aandacht besteed, zijn lokale gezondheidscentra en supermarkten benaderd met 'Community Action Kits' en 'Supermarket Kits' en is er een handleiding verstuurd voor onderwijs op lagere scholen. Ten tweede is er de 'National Food Safety Education Month Program', dat sinds 1995 de publieke aandacht wil richten op 'foodborne illness' en 'safe food handling practices', waardoor consumenten en werknemers in de voedingssector gezond kunnen blijven. Zonder hier dieper op in te gaan is de FDA onder meer verder betrokken bij 'Food Safety Initiative Grants Fund Grassroots Projects', 'National Food Safety Information Center' en 'Public Education Campaign on Untreated Juices'.

## 2.4 Private voorlichting en educatie

Op vrijwillige basis zijn handelsassociaties, consumentengroepen, professionele organisaties en academici betrokken bij regulering van het huidige Amerikaanse voedselveiligheidssysteem (NRC, 1998).

Handelsassociaties zijn voornamelijk opgericht om een gemeenschappelijke stem te hebben op bepaalde terreinen als marketing, technische onderwerpen en regulering. Ze zijn opgericht op federaal, statelijk en regionaal niveau. Veel van deze handelsassociaties hebben beleidsmodellen en ondersteunende regulerings-programma's om de leden te helpen voedselveiligheid te verbeteren en te voldoen aan reguleringsvereisten.

Voorbeelden van georganiseerde voedselproducenten zijn de United Fresh Fruit and Vegetable Association, de National Pork Producers Council (NPPC), de National Cattle-men's Beef Association (NCBA), de Animal Health Institute en de United Egg Producers. Voorbeelden van georganiseerde voedselverwerkers zijn de National Food Processors Association (NFPA), de Grocery Manufacturers of America (GMA), de National Fisheries Institute, de American Meat Institute (AMI) en de International Dairy Foods Association. Voorbeelden van georganiseerde *food ingredient suppliers* zijn de International Food Additive Council en de Sugar Association. Van de georganiseerde voedingsretailers vormt de Food Marketing Institute (FMI) een voorbeeld. De *food service establishments* hebben zich verenigd in organisaties als de National Restaurant Association (NRA) en de American School Food Service Association.

Handelsassociaties zitten bijeenkomsten voor, zoals symposia en workshops die voedselveiligheidsonderwerpen behandelen van producenten, verwerkers, retailers en de food service industrie. Associaties als de NFPA, AMI, NCBA, NPPC, GMA, FMI, NRA en de National Meat Association bieden hun leden een groot aantal programma's aan om ze te helpen met voedselveiligheidskwesties. Veel levensmiddelenbedrijven bieden gratis telefoonnummers en websites aan om consumenten vragen te laten stellen en zorgen omtrent de veiligheid van hun producten te uiten. Ook verspreiden veel bedrijven brochures of folders met informatie over de veiligheid van voedselproducten en veilige voedselbereiding. Soms zit dit in recepten verwerkt of wordt hiernaar verwezen in advertenties.

Consumentenorganisaties spelen een belangrijke rol in de bevordering van voedselveiligheid, waaronder regulerende aspecten. Voorbeelden van consumentenorganisaties met een algemeen consumentenbeschermingskarakter zijn de Consumers Union, de Consumer Federation of America en de National Consumers League. Voorbeelden van organisaties die zich specifiek richten op voedselveiligheid en voedselkwaliteit zijn de Center for Science in the Public Interest (CSPI), Safe Tables Our Priority en Public Voice for Food and Health Policy. Vooral de Consumers Union en de CSPI bezitten de wetenschappelijke, financiële en publieke informatiemiddelen om zich bezig te houden met producttesten en toezicht. Ze zijn ook bij machte hun testresultaten te verspreiden.

Professionele gemeenschappen als de American Dietetic Association, de Society for Nutrition Education en de Institute of Food Technologists bieden een grote variëteit aan educatiemateriaal over voedselveiligheid. Ze bieden trainingen, opleidingscursussen, video's, brochures en boeken aan.

Tevens zijn er non-profit organisaties als de IFIC en de Food Allergy Network. De missie van de IFIC bestaat uit de communicatie van wetenschappelijke informatie over

voedselveiligheid en voeding (nutrition) naar gezondheids- en voedingsdeskundigen, onderwijzers, overheidsmedewerkers, journalisten en anderen die informatie doorgeven aan consumenten. Geen product of bedrijf wordt vertegenwoordigd en het IFIC voert geen lobby voor wetgevende of regulerende acties. Deze organisatie wil de kloof tussen wetenschap en lekenpubliek overbruggen door onderzoeken te vertalen in begrijpelijke taal ten behoeve van opinieleiders en consumenten.

Net als de IFIC voorziet de FAN in educatie-informatie over voedsel voor consumenten, media, industrie en beleidsmakers. De middelen hiertoe bestaan uit conferenties, mediahandboeken, video's, publicaties in samenwerking met overheidsinstanties, en een overvloedige website. De Food and Drug Law Institute streeft ernaar de publieke gezondheid te verbeteren door een neutraal forum in de gelegenheid te stellen studie te verrichten naar wetten, besluiten/verordeningen en beleidsvorming die gerelateerd zijn aan voedsel. Dit instituut sponsort tevens cursussen, conferenties, publicaties en video's.

Afsluitend kan er voor wat betreft educatie en voorlichting worden vermeld dat er vanuit de publieke en private sector een keur aan voorlichtingsmiddelen wordt benut en dat het niet ongebruikelijk is dat gezamenlijk wordt opgetrokken in de vorm van samenwerkingsprogramma's tussen overheid en private actoren dan wel tussen private actoren onderling. Dit alles zegt uiteraard nog weinig over de effecten die deze voorlichting, campagnes en educatieprogramma's sorteren. Het is bijvoorbeeld de vraag in hoeverre burgers deze informatie kennen en/of ze de moeite nemen om op het Internet informatie te zoeken. Wel is bekend dat de FDA, naar aanleiding van het recente ACSI-onderzoek (1999), nog meer aandacht gaat besteden aan het verbeteren van het publieke bewustzijn over FDA-activiteiten, en wat de gevolgen hiervan zijn voor de consument. De FSIS gaat naar aanleiding van hetzelfde onderzoek soortgelijke maatregelen nemen (zie voor het ACSI-onderzoek verder paragraaf 2.15).

## **2.5 Dominante risicobenadering**

De dominante risicobenadering in de VS komt goed tot uiting in de biotechnologiediscussie. Amerikaanse biotechnologie-regulering is gericht op het product, niet op het proces. Deze benadering leidt ertoe dat biotechnologische producten in de VS snel goedgekeurd worden (Dit in tegenstelling tot de EU, waar de regulering procesgericht is en de nadruk ligt op het voorzorgprincipe). In de VS wordt wel gekeken naar gevolgen voor het milieu, volksgezondheid en voedselveiligheid, maar niet naar sociale, economische, culturele, ethische en gemeenschappelijke gevolgen, zoals dit in de EU meer usance is (Kershen, 1999). Dit wordt ook wel *moral purification* genoemd (zie ook Thompson, 1997; Aldrich, 1998; zie ook paragraaf 3.5).

Dit leidt ertoe dat Amerikaanse burgers en consumenten weinig steun vinden bij besluitvormers om biotechnologie in een breed maatschappelijk kader te plaatsen. Dit soort onderwerpen zijn letterlijk geen agendapunten van deze besluitvormers (Groth, 1998). Vooral de FDA werkt volgens dit 'beperkte' mandaat.

Met betrekking tot de thematiek van dominante risicobenadering is het interessant op te merken dat de Amerikaanse consumentenbond, de Consumers Union, onlangs een rapport heeft opgesteld waarin wordt ingegaan op het voorzorgprincipe (Groth, 2000). De

tekst heeft de status van discussiestuk voor de Amerikaanse Codex-Delegatie. Onderwerp van discussie is het gebruik van voorzorgbenaderingen en mogelijke verbeteringen daarvan. Een van de punten die door de Consumers Union aan de orde wordt gesteld is dat het de voorkeur verdient niet over voorzorg*principe* te spreken, omdat wetten hier op meer of mindere mate op berusten. In de VS staat *safe* gelijk aan 'reasonable certainty of no harm' (in het algemeen voor volksgezondheid). De Amerikaanse wet voor voedingsadditieven berust hier bijvoorbeeld op. Echter, de meeste Amerikaanse voedselveiligheidswetten berusten minder op voorzorg. De toegepaste norm is dan niet 'reasonable certainty of no harm', maar 'lack of certainty of harm'.

Een andere relativering die door de Consumers Union wordt aangebracht is dat in de VS weliswaar de mening prominent aanwezig mag zijn dat het voorzorgprincipe gemakkelijk als handelswapen is in te zetten - waarbij de gedachten voornamelijk naar de EU uitgaan - maar dat dit niet wegneemt dat er ook in de VS recente voorbeelden van op voorzorg gebaseerde maatregelen zijn genomen. Te denken valt hier aan het Amerikaanse importverbod op Brits rundvlees; aan schapen en elanden die afgemaakt werden, of in quarantaine gesteld, zonder dat ziekte bewezen was; aan het importverbod op Belgisch vlees en pluimvee in verband met dioxine. De basis voor bijvoorbeeld het laatstgenoemde verbod was niet een risicobeoordeling die een onacceptabel hoog risico liet zien, maar juist een gebrek aan bewijs dat er een onacceptabel risico was. Kortom, een 'better safe than sorry-strategie' is gehanteerd. Waarmee maar is aangegeven dat de Amerikaanse overheid wel degelijk voorzorgbesluiten neemt, ondanks de eigen kritische houding ten opzichte het nut van het voorzorgprincipe en de wijze waarop Europese overheden dit wensen te hanteren. In dit verband is er tevens te verwijzen naar de tweede bijlage van het *United States national food safety system paper* (2000), 'Precaution in U.S. food safety decisionmaking', waarin speciale attentie wordt geschonken aan 'how precaution has long been an inherent part of the U.S. food safety system' (FDA/USDA, 2000).

## 2.6 Wetenschappelijke informatie

Professionele organisaties bieden expertise om te assisteren bij onderzoek en reguleringsprocessen. Leden zijn werkzaam in zowel de industrie als de overheid en de academische gemeenschap. Ze reageren op voedselveiligheidsvoorstellen, organiseren trainingen voor de industrie, houden symposia en publiceren artikelen en rapporten. Voorbeelden zijn het Institute of Food Technologists (IFT), de American Society for Microbiology, de International Association of Milk, Food, and Environmental Sanitarians, en de Association of Food and Drug Officials. Voorbeelden van gezaghebbende tijdschriften zijn *Food Technology* en *Journal of Food Protection*.

## 2.7 Media

De media springen in op 'nieuwe' onderwerpen. De aandacht is recentelijk voornamelijk gericht op controversen gerelateerd aan biotechnologie. Goede educatie, met behulp van meerdere relevante *stakeholders*, kan effectief zijn om de controversen te elimineren en

'paniekzaaiende' media de wind uit de zeilen te nemen, zo is een gedachte (Hoban, 1997; US Congress, 1992).

Over het algemeen verschijnen er in de media weinig negatieve artikelen over genetechnologie. Doorstraling ontvangt meer negatieve publiciteit. Een reden voor de media om niet veel te berichten over de negatieve kanten is dat de Amerikaanse overheid een zeer toegankelijk systeem hanteert met betrekking tot wetgeving. Nieuwe wetten of wetsvoorstellen worden gepubliceerd in het *Federal Register*, waarna voor iedere geïnteresseerde een inspraakperiode van 60 dagen open staat. Deze openheid wekt vertrouwen bij consumenten en maakt het tegelijkertijd minder interessant voor de media om over nieuwe wetten of wetsvoorstellen te schrijven (Van der Laan, 1999).

Televisie, radio en gedrukte media zijn belangrijke communicatiekanalen om voedselgerelateerde wetenschap over te brengen aan het grotere publiek. Het is evident dat (moderne) media in de informatiesamenleving een belangrijke rol spelen in het vormen van publieke opinies en houdingen. Ook die ten opzichte van voedselveiligheid (NRC, 1998). Uit onderzoek naar berichtgeving over voedselveiligheidsonderwerpen gedurende een drietal maanden door 38 lokale en nationale nieuwsbronnen is gebleken dat discussies over 'foodborne illness' ongeveer 10% besloeg van alle actuele onderwerpen. Dit is ongeveer twee keer zoveel als in 1995 (IFIC, 1998).

Tussen 1992 en 1998 hebben berichten over ziekte-uitbraken als gevolg van besmetting met Salmonella, E-coli 0157:H7 en hepatitis de nodige onrust veroorzaakt (Van der Laan, 1999). Een andere bron van onrust in de jaren '90 betrof het doorstralen van voedsel. Mensen maakten zich bezorgd over de eventuele gevolgen van doorstraling voor de gezondheid. Deze onderwerpen zijn breed uitgemeten in de media.

## 2.8 Biotechnologie

De houding van Amerikaanse consumenten ten opzichte van biotechnologie is tussen 1992 en 1998 nauwelijks veranderd. De resultaten van verschillende onderzoeken (Hoban en Kendall 1992; Hoban 1994; Food Marketing Institute 1996; Hoban en Katic 1998; Hoban en Miller 1998) zijn vrijwel identiek en tonen aan dat Amerikaanse consumenten over het algemeen positief tegenover biotechnologie staan (Van der Laan, 1999).

Dit wil echter niet zeggen dat Amerikanen veel afweten van biotechnologie. Sterker, (Noord-)Europeanen hebben meer kennis over biotechnologie dan de gemiddelde Amerikaan. Er kunnen dus vraagtekens gezet worden bij de opmerking dat Amerikanen biotechnologie daadwerkelijk geaccepteerd hebben (Thompson, 1998:32). Actuele berichten over een groeiende discussie over genetechnologie in Amerika geven des te meer reden aarzeling te hebben bij een dergelijke conclusie. Het lijkt erop dat er tenminste een kern van waarheid zit in de opmerking van een woordvoerder van Greenpeace in Amerika dat bij veel Amerikanen de angst vanzelf komt als ze zich bewust zijn van het bestaan van moderne biotechnologie (Luttikhuis, 2000).

## 2.9 HACCP

Veel delen van het huidige voedselveiligheidssysteem (anno 1998) bevinden zich in een vroeg stadium van transitie richting HACCP. De FSIS, USDA en de industrie spelen de leiderschapsrol hierin. Er heerst een brede acceptatie in de wetenschappelijke gemeenschap dat het gebruik van HACCP-systemen in de voedselproductie, -verwerking, -distributie en -bereiding de beste benadering is om de veiligheid van voedsel te verbeteren. Volledig geïmplementeerde HACCP-programma's zullen de effectiviteit van het systeem aanzienlijk vergroten.

Uitvoering van HACCP is de verantwoordelijkheid van voedselproducenten, verwerkers en distributeurs. De rol van de overheid is te verzekeren dat HACCP-programma's correct geïmplementeerd worden door de hele voedselketen. Dit gebeurt door evaluatie van HACCP-methoden en inspectie van rapporten inzake monitoring van 'critical control points' (CCP's).

De USDA vereist dat alle vlees- en pluimveebedrijven de HACCP-methode ontwikkelen om het productieproces te monitoren en te controleren (Crutchfield, 1997). De bedrijven moeten kritieke waarden opstellen, of maximum- of minimumwaarden, van een gevaar voor elk CCP. De bedrijven en FSIS delen verantwoordelijkheid voor het verifiëren van de effectiviteit van het HACCP-systeem. HACCP zal eerst in grote bedrijven (500 of meer werknemers) geïmplementeerd worden, met als einddatum 26 januari 1998. Voor bedrijven met 10-500 werknemers geldt 25 januari 1999 en voor de kleinste bedrijven 25 januari 2000 (Ibid.).

## 2.10 Etikettering

Consumentenorganisaties zijn eenduidig in hun mening over etikettering. Het uitgangspunt van de consumentenbonden in Amerika, evenals in Europa, is dat consumenten het fundamentele recht hebben te weten wat ze eten. Erkenning van dit recht geworteld in wet- en regelgeving is een belangrijk doel waarbij etikettering een middel is. Discussies over etikettering zijn prominent aanwezig als het gaat om nieuwe producten als genetisch gemodificeerde en functional foods.

In de VS bestaat een uitgebreid etiketteringssysteem, inclusief verplichte voedingsstoffeninformatie die de voedingsstoffen laten zien, en strikte regulatie van vrijwillige voedings- en gezondheidsclaims. Op het gebied van genetisch gemodificeerde producten (ggo-producten) gelden momenteel regels uit 1992, die voor een groot deel berusten op de vrijwillige medewerking van producenten om, alvorens een nieuw ggo-product op de markt te brengen, de FDA in detail op de hoogte te brengen. Etikettering is slechts verplicht als het ggo-product wezenlijk verschilt van de conventioneel geproduceerde tegenhangers, als de voedingswaarde aanzienlijk is gewijzigd, of als er een potentieel allergeen is geïntroduceerd dat in het conventionele voedsel niet voor zou komen.

Hetzelfde verhaal gaat bijvoorbeeld op voor het groeihormoon bST. De zuivelindustrie *mag* zuivelproducten labelen met 'milk derived from cows not treated with bST', *maar alleen indien* een verklaring is toegevoegd dat er geen significant verschil aangetoond is tussen 'bST-melk' en gewone melk.



Het etiketteringsbeleid van de FDA staat niet op zichzelf. Zo steunt de FDA bezwaren die vanuit de agribusiness worden geuit tegen verplichte etikettering. Een ander voorbeeld hiervan is dat de op wetenschap gebaseerde FDA, die alleen etikettering vereist indien ze wetenschappelijke bewijzen heeft voor een gezondheids- of veiligheidsrisico, wel etikettering heeft toegestaan op doorstraalde producten (voornamelijk in verse en diepgevroren, ongekookte, pluimveeproducten). Aan de etikettering van doorstraald voedsel liggen echter geen redenen van onveiligheid voor de gezondheid ten grondslag, maar de FDA geeft hiermee gehoor aan publieke zorgen (Groth, 2000).

Dat doorstraling een gevoelig onderwerp blijft, bewijst de onlangs opgelaaide discussie over de doorstraling van *ground beef* om zodoende de dodelijke E.coli 0157:H7-pathogeen te bestrijden. De industrie moet nu de consument zien te overtuigen van het nut hiervan en de kritiek zien te weerleggen dat deze methode een middel is om contaminatie tegen te gaan (Porter, 1999). Opmerkelijk is dat aan de ene kant het vertrouwen van de consument hersteld moet worden door het gebruik van nieuwe technieken om dodelijke bacteriën te bestrijden, terwijl aan de andere kant de gebruikte methode aan consumenten moet worden uitgelegd opdat ze er ook vertrouwen in hebben of krijgen.

## 2.11 Productaansprakelijkheid

In de VS ligt de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van voedsel in sterkere mate bij de producent dan in de EU. Voedselproducenten zijn *strictly liable* veilig voedsel op de markt te brengen. Dit betekent dat wanneer producten worden verkocht die schade berokkenen aan consumenten, de aanbieders wettelijk verantwoordelijk worden gehouden, óók in de afwezigheid van feitelijke kennis van het gevaar dat het levensmiddel met zich heeft gebracht. Handhaving geschiedt enerzijds via de mogelijkheid van een civiele rechtzaak door elke willekeurig getroffen consument.

Anderzijds door de mogelijkheid tot gereguleerde acties (FDA/USDA, 2000). Hier genoemde wettelijke verplichting geeft aanleiding te stellen dat in de VS relatief grote mogelijkheden aanwezig zijn voor de consument om financiële claims in te dienen indien er iets mis is met een voedingsproduct dat op de markt is gebracht. Althans, dit is een stelling die informeel, zeg maar: in de wandelgangen, wordt ingenomen. Het is nuttig nader te bestuderen welke juridische mogelijkheden er bestaan, met name op het vlak van sanctionering en productaansprakelijkheid. Het lijkt erop dat in de VS het levensmiddelenrecht meer gebaseerd is op het principe van 'afschrikking' (deterrence) dan in Nederland of de EU. Echter, zoals we ook in paragraaf 5.9 zullen concluderen moet dit eerder als een vraag (voor vervolgonderzoek) dan als een antwoord worden gelezen.

Een verschil tussen de VS en Europa/Nederland dat binnenkort wordt opgeheven is dat in de VS primaire landbouwproducten al onder de productaansprakelijkheid vallen, terwijl een dergelijk geïntegreerd systeem (from farm to fork) in de EU, en dus ook in Nederland, vooralsnog in de maak is (zie ook paragrafen 3.10, 4.7 en 5.9).

## 2.12 Recall

De meeste recalls van producten die gereguleerd worden door de FDA worden *vrijwillig* uitgevoerd door de producenten of distributeurs. In sommige gevallen ontdekt het bedrijf zelf het onveilige product en neemt het uit de markt. In andere gevallen informeert de FDA een bedrijf dat het onveilige producten gevonden heeft en *verzoekt tot* een recall. Deze methode is succesvol gebleken. Bij wet gebruiken de FDA en de FSIS verschillende methodes. De FSIS gebruikt haar recall-bevoegdheden, de FDA verzoekt tot vrijwillige recalls.

Tussen haakjes: de FDA geeft zelf aan dat recalls veel publiciteit krijgen in de media, maar dat de rol van de FDA in dezen vaak verkeerd beoordeeld wordt door consumenten, media en zelfs het bedrijfsleven. De FDA noemt voorbeelden van foutieve berichtgeving in twee grote kranten, waarin de koppen beweerd wordt dat de FDA een recall heeft bevolen (ordered). Deze bevoegdheden bezit de FDA echter niet.

De recalls worden openbaar gemaakt door of het bedrijfsleven zelf (persbericht), of door de FDA en de FSIS indien het onveilige product een daadwerkelijk gevaar vormt voor de bevolking. Actie kan dan bestaan uit een publieke waarschuwing via de media. De FDA en de FSIS houden toezicht op de recall-activiteiten van de bedrijven.

Op Internet is een up-to-date overzicht te vinden van product recalls, *alerts* en *warnings* op federaal niveau (CDC, CFSAN, EPA, FSIS) en op statelijk en lokaal niveau ([www.cfsan.fda.gov/~news/whatsnew.html](http://www.cfsan.fda.gov/~news/whatsnew.html)). Bedrijven worden met naam en toenaam genoemd, waarmee het 'afschrikkende' karakter en de openheid van het Amerikaanse systeem is aangetoond.

## 2.13 Crisisomstandigheden

Incidenten zijn er ook in de VS (geweest), evenals onrust en publieke debatten over voedselveiligheidsthema's, zoals bijvoorbeeld doorstraling. In de VS worden jaarlijks tussen de 6,5 en 33 miljoen mensen ziek door microbiële pathogenen in hun voedsel. Van dit aantal sterven 9.000 mensen (CAST, 1994, zoals geciteerd door Crutchfield, 1997). De drie belangrijkste pathogenen zijn Salmonella, Campylobacter jejuni of coli en E. coli 0157:H7.

In 1997 heeft zich (ook) in de VS een dioxine-incident voorgedaan (Robinson, 1998). Hoewel de bron van de besmetting snel gevonden was door de EPA, FDA en de FSIS, is in het verloop veel onduidelijkheid geweest over de schadelijkheid van dioxine en de tests die het bedrijfsleven zelf moest doen, er kwam onvolledige informatie van de drie instanties en er was onduidelijkheid wanneer de producten op de markt mochten komen (er is nooit een officieel *recall*-verzoek geuit). Robinson noemt het een incident, en geen crisis, hoewel het tijdsbestek duurde van mei t/m september 1997. Waarmee maar zij aangegeven dat in de VS net zo goed ongelukken gebeuren als in de EU. En evenzo wordt er in de VS sinds jaren gediscussieerd over het verbeteren van de veiligheid van de voedselvoorziening in eigen land (zie onder meer de GAO-rapporten).

James et al. (1999) stellen dat de FDA een zeer effectieve en efficiënte organisatie is, waar risk assessment, risk management, controle en inspectie, en risicocommunicatie in één organisatie verenigd zijn en die in staat is snel te reageren in tijden van crises. Volgens

deze bron is er sprake van duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden waarbij de hoofden van de FDA, de USDA en de CDC binnen een uur bij elkaar kunnen komen en gemachtigd zijn er in het ergste geval de president bij te betrekken. Deze slagkracht en betrokkenheid tot op het hoogste niveau zou ertoe bijdragen dat mensen vertrouwen hebben in de FDA. Dat voorstellingen van zaken als deze te nuanceren zijn en dat het hiervoor niet eens nodig is om een beroep te doen op kritische geesten als Jeremy Rifkin, komt aan het einde van dit hoofdstuk aan de orde.

## 2.14 Recente initiatieven

Het bestaan van onder andere het NRC-rapport *Ensuring safe food* (1998), de publicatie *U.S. food safety system country report* (2000) en het 'Witboek' afkomstig van de President's Council on Food Safety onder de titel *Preliminary food safety strategic plan for public review* (2000), zijn even recente als concrete aanwijzingen dat er in de VS volop gedacht en gewerkt wordt aan modificaties van het voedselveiligheidssysteem. Er worden knelpunten genoemd als complexe organisatiestructuren, teveel federale instanties, overlap in werkzaamheden, onduidelijkheden in verantwoordelijkheden, te hoge kosten, en dergelijke. Tevens wordt nagedacht over consolidatie van voedselveiligheidsverantwoordelijkheden in een 'food safety agency' (zie verder hoofdstuk 6).

Werd tot voor kort niet gesproken over consumentenvertrouwen - mede vanuit de overtuiging dat er vertrouwen was in de veiligheid van voedsel en in regulerende en controlerende instanties - in de *Food Safety Strategic Plan* gebeurt dit wel. In voorstellen op het gebied van risicobeoordeling, -management en -communicatie wordt de relatie met het publieke vertrouwen gelegd.

Hoewel de redenen hiervoor niet genoemd worden, kan er aan twee zaken gedacht worden. Ten eerste is uit recent onderzoek gebleken dat de FDA en de FSIS minder hoge ogen gooien dan op voorhand gedacht, als het gaat om de tevredenheid van consumenten over deze instituties. Ten tweede is het mogelijk dat Europese consumentenzorgen betreffende biotechnologie en voedselveiligheid in het algemeen ertoe hebben bijgedragen dat bij Amerikaanse overheden het besef is toegenomen dat het vertrouwen van consumenten vanzelfsprekend noch stabiel is.

## 2.15 Enkele onderzoeksgegevens

### *Vertrouwen in instanties*

Hoewel het bij navraag wat overdreven is om te stellen dat de belangrijkste voedselveiligheidsinstanties, de FDA en de USDA (FSIS), *shaken* (Agra Europe, 2000) waren naar aanleiding van een recent onderzoek waaruit bleek dat de tevredenheid van de consument over hun activiteiten lager was dan die over activiteiten van andere federale instanties en van veel private bedrijven (American Customer Satisfaction Index (ACSI), december 1999), is de kwalificatie *disappointed* zonder twijfel op zijn plaats. Teleurstelling bestaat er over de uitkomst dat de FDA en de FSIS respectievelijk een score halen van 66 en 62 op

een schaal van 100, terwijl het gemiddelde van de totale federale overheid een score van 68,6 heeft bereikt. De verwachtingen bij de betreffende instanties waren hoger gespannen dan de resultaten van het ACSI-onderzoek. Naar aanleiding hiervan hebben de FDA en de FSIS aangekondigd om tegemoet te komen aan de zwakke punten. De FDA wil het publieke bewustzijn van de voedselveiligheidsactiviteiten van de FDA versterken en zal meer aandacht besteden aan *consumer alerts* ([www.fda.gov/oc/customerservice/satisfaction/results.html](http://www.fda.gov/oc/customerservice/satisfaction/results.html)). De FSIS gaat het publieke bewustzijn van de voedselveiligheidsstaken van de FSIS versterken en het publiek beter informeren over het proces van vlees- en pluimvee-recalls ([www.customersurvey.gov/agency/fsislink.htm](http://www.customersurvey.gov/agency/fsislink.htm)). Ook een ander onderzoek geeft reden geen al te overspannen verwachtingen te koesteren over het publieksvertrouwen in het vermogen van de overheid de veiligheid van de voedselvoorziening te garanderen.

Op de vraag wie de consument vertrouwt als er uitspraken over voedselveiligheid worden gedaan door verschillende groepen, bleek het volgende (Misra et al., 1995): het meeste vertrouwen was er voor universitaire wetenschappers (58,3%), vervolgens onafhankelijke laboranten (56,3%), consumentenorganisaties (53,3%), vrienden, familie, collega's (38,8%), en dan pas (gedeeld) vertrouwen in overheidsinstanties en in *grower associations* (22,9%). Als het aandeel 'enig vertrouwen' wordt opgeteld bij 'veel vertrouwen', dan scoort de overheid ruim 61%.

### *Media*

Het IFIC-onderzoek *Food for thought II* (1998) levert een paar conclusies op over media-onderzoek. Zo wordt geconstateerd dat de media steeds vaker onafhankelijke wetenschappers citeren. Culinaire groepen en voedselproducenten worden het meest geciteerd, vervolgens wetenschappers, die overheidsofficials van hun plaats hebben verdrongen en nu de derde viool spelen. Verder vormen ziekten door voedsel de hoofdmoot van de berichtgeving over voedselveiligheid.

Hoewel berichtgeving over nieuwe wetenschappelijke studies afgenomen is, neemt het vertrouwen van de media in de wetenschap toe. Blijkbaar willen de media meer wetenschappelijke accuraatheid tonen. Hoewel de media iets meer aandacht hebben besteed aan de gezondheidsrisico's van voedsel dan aan de voordelen ervan, is de berichtgeving over *foodborne illness* lang niet altijd negatief, aangezien er vaak bruikbare informatie ter preventie en vermindering van voedselcontaminatie gegeven wordt. Behalve het 'luiden van de noodklok' wordt dus ook nuttige informatie verstrekt aan de eindgebruiker. Steeds vaker worden onafhankelijke wetenschappers gevraagd tekst en uitleg te geven bij controversen. Er is een grote diversiteit van experts die worden geraadpleegd en er is een lichte toename van journalisten die zelf opgeleid zijn in de gezondheids- en medische zorg.

Consumenten- en milieuactivisten werden in 1997 veel minder geciteerd dan in 1995. De CSPI vormt hierop een uitzondering.

### *Biotechnologie*

Op de vraag in welke mate consumenten vertrouwen hebben in informatiebronnen over biotechnologie blijkt het volgende (Hoban, 1994, zoals geciteerd door Van der Laan, 1999, p. 20): twee onafhankelijke medische instituten scoren het hoogst: de American Medical

Association en de National Institutes of Health scoren respectievelijk 41 en 34% (hoge mate van vertrouwen). De FDA volgt met 32%, gevolgd door de American Dietetic Association (31%), universitaire wetenschappers (28%) en de USDA (28%). Tel je de scores 'veel vertrouwen' op bij 'enig vertrouwen', dan komt de steun voor de FDA uit op 83%. Op een vraag in een onderzoek van Hoban en Kendall (1992, zoals geciteerd door Aldrich en Blisard, 1998) naar de mate van vertrouwen in het vermogen van de overheid biotechnologie effectief te reguleren, blijkt dat meer dan 80% enig of veel vertrouwen had in de USDA, gevolgd door de EPA en de FDA.

De FDA scoort relatief hoog, dat blijkt tevens uit de steun van consumenten voor het etiketteringsbeleid van de FDA met betrekking tot biotechnologie (Hoban en Katic, 1998). 58% van de Amerikanen is *voor* het FDA-beleid is, en 37% tegen (dus *voor* etikettering) (IFIC, 1999). Uit ander onderzoek blijkt dat in de VS 93% van de bevolking *voor* etikettering van ggo-producten is (geciteerd in: Novartis, 1997). Deze twee onderzoeken laten tegenstrijdige resultaten zien: aan de ene kant wil meer dan 90% van de bevolking dat ggo-producten geëtiketteerd worden, aan de andere kant steunt meer dan de helft het FDA-beleid dat tegen etikettering is indien het ggo-product identiek is aan het gangbare product.

Op de website van de Consumers Union staat een overzicht van surveys die in de VS gedaan zijn op het gebied van etikettering van ggo-producten ([www.consumersunion.org/food/summpollny699.htm](http://www.consumersunion.org/food/summpollny699.htm)).

## 2.16 Schijn en werkelijkheid

Zowel James et al. (1999) als Van der Laan (1999) willen ons doen geloven dat organisaties als de FDA, de FSIS en wetenschappelijke instanties veel vertrouwen genieten van consumenten. Zo zou de ongerustheid van consumenten op het gebied van doorstraling bijvoorbeeld teniet worden gedaan als een wetenschappelijke instantie zegt dat de methode veilig is (Van der Laan, 1999). Deze informatie hebben de genoemde auteurs voornamelijk verkregen via interviews.

Het vermoeden rijst dat men zowel in de VS als in Europa de rol van de FDA, de FSIS en van de overheid in het algemeen, overschat - ook voor wat betreft crisismanagement. Veel van de informatie verkregen uit interviews laat een rooskleurig Amerikaans voedselveiligheidsstelsel zien. Dat dit *niet* het geval is, blijkt uit 'echt' onderzoek dat verricht is, te weten de GAO-rapporten, het NRC-rapport en de *surveys*. Deze bronnen komen met kritiek. Dan blijkt de werkelijkheid toch anders te zijn en niet overeen te komen met het beeld dat beleidsambtenaren in zowel de VS als de EU hebben.

Opmerkingen als 'Amerikanen zijn bezorgd over doorstraling, maar kunnen gerustgesteld worden als instanties als de AMA zeggen dat doorstraling veilig is', zijn opinies van individuen die niet door feitelijke onderzoeksresultaten worden gestaafd. Er bestaan met name de nodige geruchten of vermoedens over de FDA. Zo wordt (im- of expliciet) verondersteld dat de FDA:

- *de enige instantie is die verantwoordelijk is voor de waarborging van de voedselveiligheid (zie paragraaf 2.2 voor nuances);*
- *zich louter en alleen beroept op *sound scientific evidence* (zie verder paragraaf 2.5);*

- eigenhandig een recall kan bevelen (NB.: de FDA geeft zelf te kennen dat de media, de consument, maar ook het bedrijfsleven, deze rol van de FDA overschatten);
- zeer snel en adequaat optreedt in crisisgevallen (zie paragraaf 2.13).

In werkelijkheid heeft ook het Amerikaanse voedselveiligheidsbeleid te kampen met problemen. Jaarlijks worden miljoenen mensen ziek en sterven er mensen. De kosten zijn hoog. In reactie hierop wordt het voedselveiligheidsbeleid momenteel herzien, wordt er nagedacht over een soort aanspreekpunt voor voedselveiligheid en worden lessen getrokken uit consolidatie van voedselveiligheidsstaken in andere landen. Ook in de VS wordt de rol van de overheid vaak pas opgemerkt in tijden van crisis (NRC, 1998). Taken en verantwoordelijkheden tussen de 12 federale instanties zijn niet altijd duidelijk afgebakend, er is een gebrek aan coördinatie op het federale niveau, aan coördinatie tussen federale en statelijke instanties, aan publieke en private coördinatie en aan internationale coördinatie. De klanttevredenheid ten opzichte van de FDA en de FSIS is lager dan betrokkenen zelf hadden gedacht.

## **2.17 Resumé: verwerven van vertrouwen**

Er is geen eenduidig antwoord te geven op de vraag hoe men in de VS consumentenvertrouwen in de veiligheid van voedsel verwerft. Uit de *quick scan* komen de volgende 'verklaringen', of wellicht beter: indicaties in die richting, naar voren.

Ten eerste valt op dat voedselveiligheid in de VS niet slechts een 'hot' *issue* is, maar tevens een gevestigd begrip. Van overheidswege wordt hier een bijdrage aan geleverd: *food safety* staat nadrukkelijk op de agenda van de regering Clinton (die bijvoorbeeld het afgelopen jaar twee keer in radiotoespraken gesproken heeft over de veiligheid van respectievelijk eieren en pluimvee). Verder wordt er veel over gepubliceerd en gedebatteerd en een aanzienlijke hoeveelheid voorlichting en educatie verstrekt. Zowel uit publieke als private hoek worden onderzoeksresultaten bekend gemaakt, die vervolgens volledig toegankelijk worden gemaakt. Op Internet heeft de federale overheid een centrale website over voedselveiligheid, waar eenieder alle mogelijke informatie, links, voorlichting, adressen, telefoonnummers, onderzoeksresultaten, discussies, rapporten, etc. kan vinden. De *quick scan* voor de VS in dit rapport is praktisch volledig gebaseerd op informatie die op, of via, Internet te vinden was. Deze toegankelijkheid van informatie en discussie is indicatief voor de wijze waarop door overheid (federaal, statelijk en lokaal) en door publiek-private en private actoren geprobeerd wordt het vertrouwen van consumenten te verwerven.

Ten tweede heeft de federale overheid de bevoegdheid wet- en regelgeving uit te vaardigen, toezicht te houden op naleving ervan en eventuele sancties op te leggen. Het bij federale instanties neerleggen van wet- en regelgevende bevoegdheden, evenals controlerende en handhavende, wordt als middel ingezet ten behoeve van het vertrouwen van consumenten. Consumenten weten dat de overheid optreedt in het geval van calamiteiten; ze weten welke overheden verantwoordelijk zijn voor de waarborging van de veiligheid van voedsel.

Ten derde is consumentenvertrouwen in relatie te brengen met de wetenschappelijke invulling die aan voedselveiligheid wordt gegeven. Voedselveiligheid is voor een belangrijk deel een 'a-politieke' materie die niet gebaseerd is op politieke compromissen of (mogelijke) verkiezingsuitslagen. Hoewel er wel degelijk kritiek is op een organisatie als de FDA, staat buiten kijf dat dit een 'bolwerk' van wetenschappers is. Ook de FSIS en de EPA volgen deze cultuur van wetenschappelijke beslissingen. Het winnen van consumentenvertrouwen wordt gedragen door een sterke nadruk op wetenschappelijke bewijsvoering waarop wet- en regelgeving worden gebaseerd. De keerzijde hiervan is dat een dominante risicobenadering waarbij *sound scientific evidence* centraal staat, geen garantie biedt tegen een dalend consumentenvertrouwen, noch automatisch tegemoet komt aan consumentenwensen (zoals in het geval van doorstraling). Ethische, milieu- of sociale aspecten van voeding en voedselveiligheid blijven buiten beschouwing, terwijl deze toch ook tot de *consumer concerns* van Amerikaanse consumenten kunnen behoren.

Een vierde punt dat is te noemen in het kader van het verwerven van consumentenvertrouwen, is dat de media niet alleen negatief berichten over voedselveiligheidskwesties, maar dat er vaak bruikbare informatie verstrekt wordt om voedselvergiftiging te voorkomen en te vermijden. Kortweg, de media vervullen ook een meer educatieve voorlichtingsfunctie. Een ander punt dat is aangetroffen is dat er melding wordt gemaakt van het gegeven dat Amerikaanse journalisten zich veelvuldig baseren op uitspraken of (tegengestelde) opinies van onafhankelijke wetenschappers. Ook journalisten zelf hebben vaak een relevante wetenschappelijke achtergrond. Dit doet vermoeden dat dergelijke zaken het niveau van de informatievoorziening aan de lezers (lees: consumenten) ten goede zal komen.

Ten vijfde kan er worden geopperd dat het levensmiddelenrecht in de VS in sterkere mate elementen van 'afschrikking' bezit dan in de EU/Nederland. De consument kan vertrouwen in het systeem hebben, aangezien een producent die nalatig geweest is en een onveilig product op de markt gebracht heeft, grote kans loopt met een 'miljoenenclaim' geconfronteerd te worden (zie verder paragraaf 5.9). In de VS vallen bovendien eveneens primaire landbouwproducten onder productaansprakelijkheid. 'Afschrikking' kan eveneens uitgaan van recalls die de nodige publiciteit krijgen. En op het Internet is een totaaloverzicht van alle waarschuwingen en recalls, met naam en toenaam, aanwezig en toegankelijk voor het publiek.

Een zesde punt dat we hier naar voren willen brengen is dat wanneer het Amerikaanse voedselveiligheidssysteem wordt getypeerd, openheid en transparantie veelvoorkomende woorden zijn. Ten teken dat er ook daden bij deze woorden worden gevoegd, biedt het Amerikaanse systeem mogelijkheden voor reacties uit het publiek als het gaat om (voorstellen tot) nieuwe wetgeving of wijzigingen. Het Internet participeert hier volop in. Dit geldt ook als het gaat om de bekendmaking van recalls (zie paragraaf 2.12) en de verstrekking van overheidsinformatie (zie verder paragraaf 5.5). Dat echter ook in de VS de communicatielijnen voor verbetering vatbaar zijn, mag blijken uit de plannen voor herzieningen in het bestaande voedselveiligheidssysteem (zie verder hoofdstuk 6).

## 3 Europese Unie

### 3.1 Inleiding

De laatste zin van het voorgaande hoofdstuk is eveneens van toepassing wanneer de aandacht in dit hoofdstuk uitgaat naar Europa. Ook het huidige Europese systeem is aan verandering onderhevig. Zo hebben verschillende recente crises, waaronder de BSE-crisis, aanleiding gegeven tot aanpassing. Niet wordt alleen getracht de effectiviteit te verbeteren, maar tevens het consumentenvertrouwen te herstellen. Voedselveiligheid heeft een hoger prioriteit gekregen binnen de EU en de lidstaten. De meest recente ontwikkelingen zijn de publicatie van het Witboek (2000), waarin onder andere voorstellen gedaan worden voor een Europese Voedselveiligheidsautoriteit (EVA) en herziening van wet- en regelgeving (zie verder hoofdstuk 6). In de onderstaande paragrafen wordt op onderdelen en zoveel mogelijk in overeenstemming met het voorgaande hoofdstuk stilgestaan bij relevante onderwerpen ter zake.

### 3.2 Overheid: (her)organisatie

In de recente jaren 1997 - 1999 zijn de Wetenschappelijke Comit es die zich in Directoraat-Generaal (DG) Industrie en Landbouw van de Europese Commissie (EC) bevonden, overgeheveld naar DG Health and Consumer Protection, aangezien de locatie van deze Comit es de indruk gaf dat ze teveel beïnvloed werden door industriële belangen. Deze reorganisatie werd gezien als een fundamentele verandering in de positie van de EC (James et al., 1999).

Het Food and Veterinary Office (FVO) is sinds 1 april 1997 onderdeel van DG Health and Consumer Protection (FVO, 1999). De missie van het FVO luidt: monitoren en controleren hoe lidstaten en derde landen Europese Unie-wetgeving inzake voedselveiligheid, diergezondheid, plantengezondheid en dierenwelzijn implementeren, en bijdragen aan het *behoud van vertrouwen* in de veiligheid van voedsel door de Europese consument. In het kader van transparantie worden inspectierapporten van de FVO op Internet gezet (zie [www.europa.eu.int/comm/dg24/](http://www.europa.eu.int/comm/dg24/)).

Na oktober 1999 heeft er een herstructurering plaatsgevonden van een aantal DG's die de nieuwe rol voor DG Health and Consumer Protection versterkt heeft. Zo heeft er een concentratie plaatsgevonden van volksgezondheidskwesties en gezondheidsbevordering, evenals dier- en plantgezondheid, veterinaire zaken met betrekking tot volksgezondheid, en diervoeding.



### 3.3 Publieke voorlichting

Informatieverstrekking aan de Europese bevolking krijgt de laatste jaren meer aandacht. Toverwoord hierbij is 'transparantie'. Deze zogenaamde nieuwe benadering is in 1997 in gang gezet. Deze houdt in dat de EC alle informatie over wetenschappelijk advies en over inspecties en controles in begrijpbare taal beschikbaar stelt aan het publiek, onder andere via Internet. Hiermee wordt beoogd de geloofwaardigheid bij het grote publiek te herwinnen (EC, 1997, 183 def.). De meeste informatie over voedselveiligheid is te vinden op de website van DG Health and Consumer Protection. Verderop in deze paragraaf komen we hier nog kort op terug. In oktober 1998 is de European Food Safety Campaign van de EC van start gegaan (zie [www.europa.eu.int/comm/dg24/library/press/press16\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/dg24/library/press/press16_en.html); meer gedetailleerde informatie per lidstaat is te vinden op [www.europa.eu.int/comm/dg24/events/event05\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/dg24/events/event05_en.html)). Deze campagne zal in de 15 lidstaten uitgevoerd worden. Consumentengroeperingen zijn nauw betrokken geweest bij de planningsfase en zullen het project implementeren in de lidstaten. Het 'innovatieve' aan dit project is dat het voorziet in een hoge mate van decentralisatie: samenwerking heeft plaatsgevonden met nationale consortia waarin alle betrokkenen in de voedselproductieketen vertegenwoordigd waren, namelijk boeren, verwerkers, retailers en consumenten. De campagne is opgezet naar aanleiding van resultaten uit Eurobarometer surveys in 1997 en 1998, waaruit bleek dat 68% van de consumenten zorgen uitte over voedselveiligheid.

De doelstellingen van de Europese voedselveiligheids campagne zijn de Europese consumenten te informeren en te onderwijzen over complexe voedselveiligheidskwesties. De campagne is bedoeld voor alle lidstaten en met DG Health and Consumer Protection als Europese coördinator. In Nederland is de campagne uitgevoerd door het Voedingscentrum, waarbij vermeld moet worden dat deze activiteiten een integraal onderdeel vormden van een bestaand project van het Voedingscentrum, dat de thema's biotechnologie, etikettering en hygiëne omvat (zie verder paragraaf 4.3).

In alle eerlijkheid moet echter worden opgemerkt dat in de 'online' wereld weinig of niets te vinden is en in de 'offline' wereld weinig te merken is van deze campagne. Voorzover het in het bestek van deze *quick scan* is te overzien, kan in het bovengenoemde voorbeeld moeilijk een voorloper worden gezien van Europese planvorming die meer openheid en transparantie tot doel heeft. In vergelijking met de VS heeft Europa op dit vlak nog een achterstand in te halen.

De site van het DG Health and Consumer Protection is momenteel (we schrijven mei 2000) versnipperd en onsamenvattend als de vergelijking wordt getrokken met het Amerikaanse equivalent. Bovendien leeft in Brussel momenteel schijnbaar de verwachting dat het louter plaatsen van (wetenschappelijke) rapporten of toespraken een communicatiemiddel is dat ervoor zorgt dat het consumentenvertrouwen hersteld wordt. Het is evenwel twijfelachtig of dit een juiste inschatting is. Enerzijds omdat de meeste consumenten zich weinig aangetrokken zullen voelen door wetenschappelijke verhandelingen. Anderzijds omdat het medium vraagt om eigen(tijdse) en toegankelijke presentatievormen van informatie.

Hiervoor is het ook nuttig goede antwoorden te vinden op de vraag hoe consumentenvoorlichting is te verbeteren. Momenteel is nog weinig onderzocht wat voor consumenten aantrekkelijk én vertrouwenwekkend is als het gaat om informatie over voed-

sel en de veiligheid daarvan. Bovendien is het in de huidige planvorming op Europees niveau niet duidelijk wat hierin de taken zijn van de afzonderlijke lidstaten en welke overheidslaag verantwoordelijk is voor welk soort voorlichting. Bij de herziening van het voedselveiligheidssysteem in de EU ligt sterk de nadruk op wetenschappelijk-technische oplossingen, maar het is de vraag of op deze wijze ook daadwerkelijk consumentenvertrouwen wordt gewonnen. Ook hier mag de VS als voorbeeld dienen omdat daar wel getracht wordt te achterhalen wat consumenten verwachten en wensen. Op basis van onderzoeksgegevens nemen instanties als de FDA en de FSIS maatregelen om hun voorlichting te verbeteren.

Tot slot bestaan er geen plannen in de EU om te evalueren of het consumentenvertrouwen hersteld is ten gevolge van overheidsmaatregelen. Bijvoorbeeld: een expliciete taak van de FVO is het consumentenvertrouwen te herstellen. Dit wordt echter niet geëvalueerd. Eenzelfde problematiek speelt ten aanzien van de EVA i.o. (zie Dagevos, 2000a; Dagevos, 2000b; Dagevos et al., 2000 en paragraaf 6.2).

### **3.4 Private voorlichting en educatie**

De European Food Information Council (EUFIC, Parijs) is een onafhankelijke, non-profit organisatie die wetenschappelijk gebaseerde informatie over voedsel en voedselgerelateerde onderwerpen levert aan de media, gezondheids- en voedingsdeskundigen, onderwijzend personeel en opinieliders. Deze organisatie vormt de schakel tussen de informatiebron en de consument. Haar doel bestaat uit het vergroten van de kennis van het publiek over voeding en voedselveiligheid, en daarmee het bewustzijn van consumenten over de actieve rol die zij spelen in de veilige bereiding van voedsel en in het kiezen van een uitgebalanceerd, gezond, dieet. Deze organisatie heeft vertegenwoordigingen in een aantal EU-lidstaten en de EUFIC wordt ondersteund door grote levensmiddelen- en drankbedrijven ([www.eufic.org](http://www.eufic.org)).

De BEUC is de Europese consumentenorganisatie. Deze streeft ernaar om acht consumentenrechten te integreren in alle EU-beleidsterreinen, te weten het recht op veiligheid, informatie, keuze, representatie, schadeloosstelling, onderwijs, bevrediging *van basic needs* en een schoon milieu. Prioriteit op het gebied van voedselveiligheid ligt bij de keuzevrijheid van consumenten als het gaat om gentechnologie. BEUC communiceert onder andere met het publiek via hun website ([www.beuc.org](http://www.beuc.org)) en een nieuwsbrief.

Zowel EUFIC als BEUC genieten grotere bekendheid onder professioneel belangstellenden dan onder het grote publiek. Voorlichting, educatie en campagnes ten aanzien van voedselveiligheid en gericht op het grote (leken)publiek zijn in de EU eerst en vooral de verantwoordelijkheid van individuele lidstaten. De gemeenschappelijkheid van voorlichting, educatie en risicocommunicatie op het niveau van de EU als geheel, is vooralsnog dan ook betrekkelijk gering.

### 3.5 Dominante risicobenadering

In vergelijking met de dominante risicobenadering in de VS (zie paragraaf 2.5) gaat de Europese regulering op het terrein van ggo's verder dan alleen de technische definitie van risico. Er wordt bijvoorbeeld aandacht besteed aan het onderwerp van consumentenperceptie. Ethische, wettelijke en sociale aspecten van nieuwe ontwikkelingen in genetische modificatie worden overwogen in zowel wetenschappelijk onderzoek als regulering (Frewer, 1998). Dit wordt aangeduid als *hybridization* (Thompson, 1997).

Mede vanwege internationale strubbelingen tussen met name de VS en de EU, maar ook binnen de EU zelf, is de EC recentelijk met een Mededeling (Communication) gekomen over het voorzorgprincipe (COM (2000) 1). De hoofddoelen hiervan zijn het schetsen van de wijze waarop de EC het voorzorgprincipe hanteert; opstellen van richtlijnen om het principe toe te passen; kweken van begrip over hoe risico's, die door wetenschap (nog) niet volledig bevat worden, te beoordelen, schatten, managen en communiceren; en voorkomen van het op ongerechtvaardigde - dat wil zeggen als verholde vorm van protectionisme - wijze de toevlucht nemen tot het voorzorgprincipe.

Er wordt benadrukt dat dit document niet 'het laatste woord' is, maar dat het input is voor het lopende debat op Europees en internationaal niveau. Ook op Europees niveau is dit belangrijk, aangezien het principe niet gedefinieerd is in het EG-verdrag. Wel wordt het voorzorgprincipe één keer genoemd, namelijk ter bescherming van het milieu. In de praktijk is de *scope* hiervan echter uitgebreid naar gezondheid van mens, dier en plant, waardoor het begrip 'voorzorg' opnieuw onder de loep moet worden genomen.

Dat het voorzorgprincipe (ook) tot problemen kan leiden in de EU, blijkt uit de recente Franse boycot van Brits rundvlees. EU-lidstaten vertrouwen elkaar noch de Wetenschappelijke Comités van de EC indien geoordeeld wordt dat bepaalde producten veilig zijn. En dit is des te ernstiger omdat het voorzorgprincipe in de EU een belangrijke rol wordt toebedeeld in de besluitvorming. Een reden hiervoor is dat de wetenschap onontkoombare beperkingen kent waarmee in het proces van risicomanagement en etiketteringsbeleid rekening dient te worden gehouden. Een andere reden is dat door middel van het voorzorgprincipe tegemoet is te komen aan belangen, eisen of wensen van consumenten en andere belangengroepen (wat ge(d)acht wordt een positieve functie te vervullen daar waar het gaat om consumentenvertrouwen).

### 3.6 Wetenschap en informatie

Wetenschappelijke informatie wordt verzameld door nationale instituties en organisaties binnen de gehele Gemeenschap over een breed scala aan onderwerpen die te maken hebben met voedselveiligheid: het zogenaamde SCOOP-systeem (Scientific Co-operation-system). In het Witboek wordt geopperd dat de verzameling van deze informatie beter gestructureerd dient te worden, aangezien de informatie te versnipperd is om effectieve EU-risk assessment uit te voeren. Op het terrein van monitoring en surveillance spelen de nationale lidstaten een belangrijke rol. De dataverzamelingssystemen en de analyse van data zijn voor verbetering vatbaar.

Ook wordt gesteld dat de volgende zaken verbetering verdienen om de consumentengezondheid te beschermen en het vertrouwen in het EU-voedselveiligheidsbeleid te herstellen (EC, 1999, 719 final): monitoring en surveillance, *rapid alert system*, voedselveiligheidsonderzoek, wetenschappelijke samenwerking, analytische ondersteuning en het leveren van wetenschappelijk advies.

Afgezien van de voorstellen in het Witboek in dezen, is het systeem voor wetenschappelijk advies aan de EC geheel gereorganiseerd in 1997. Wetenschappelijke adviezen worden momenteel geleverd door acht sectorale Wetenschappelijke Comités (EC, 1999, 719 final). Vijf van deze Comités hebben (in)direct betrekking op de voedings- en levensmiddelenterreinen. Aanvullend is een Stuurcomité (Scientific Steering Committee) opgericht dat advies levert over multidisciplinaire zaken, BSE, geharmoniseerde risicobeoordelingsprocedures en coördinatie van vragen die de mandaten van de afzonderlijke Comités overschrijden.

De in paragraaf 3.3 opgeworpen vraag of de openbaar gemaakte wetenschappelijke informatie en inspectierapporten bijdragen aan herstel van het consumentenvertrouwen, mag in dit kader wederom worden opgeworpen. Er zijn diverse aspecten die maken dat deze vraag niet zonder meer bevestigend is te beantwoorden.

Ten eerste zullen maatregelen genomen moeten worden om de wetenschappelijke informatie op interessante en op moderne media toegesneden wijze te presenteren. Ten tweede staat Brussel doorgaans ver af van veel gewone 'consumensen'. Ten derde is het de vraag wat er met de wetenschappelijke adviezen gebeurt. De EC blijft verantwoordelijk voor het risicomanagement. Ten vierde is onduidelijk welke wetenschappelijke informatie gaat prevaleren in de toekomst: de Brusselse of de nationale? Hiernaast kan er natuurlijk altijd sprake zijn van meningsverschillen tussen wetenschappers. En een verschillende beoordeling door onderzoekers van veiligheidsrisico's, de wijze om een crisis te voorkomen of in te dammen, en dergelijke, die via de media worden doorgesluisd naar het publiek, vergroten gemakkelijk de verwarring onder zowel het publiek als de publiek verantwoordelijken, wat de vertrouwensband tussenbeide niet ten goede zal komen.

### 3.7 Media

Wanneer als criterium wordt aangevoerd dat een crisis pas een voedselveiligheids crisis is als de volksgezondheid in gevaar is, dan is de dioxinecrisis in Nederland en België niet als zodanig te karakteriseren. Recentelijk is de dioxinecrisis dan ook wel bestempeld als een *informatiecrisis* (Berenschot, 1999; Dammen, 2000; De Koe, 2000). De 'crisiselementen' betreffen dan vooral problemen en knelpunten in informatie-overdracht, procedures en routines op het vlak van instructie, aansturing en verantwoordelijkheid en niet zozeer bedreigingen voor de volksgezondheid. De betrokkenheid van consumenten bestaat er eerst en vooral uit dat versnipperde informatie verwarring zaait onder het lekenpubliek.

Vanuit dit perspectief bezien, is de rol van de media niet te onderschatten als de vraag 'crisis, what crisis?' wordt gesteld. Ook als er 'objectief' gezien geen sprake is van een bedreiging voor de volksgezondheid kunnen berichten in de media, al dan niet bij monde van wetenschappers of belangenorganisaties, tenminste de suggestie wekken dat dit wel degelijk aan de orde of mogelijk is. In een dergelijke zin dragen media bij aan het ont-

staan van een crisis. De positieve of negatieve berichtgeving over voedselveiligheid, de deskundigen of betrokkenen die aan het woord komen, het heeft invloed op de gevoelens van onbehagen die kunnen ontstaan onder het publiek en onder politici. Het belang dat zowel in de VS als in Brussel wordt gehecht aan 'onafhankelijke' en 'objectieve' informatie maakt niet ongedaan dat er tal van 'stoorzenders' hun boodschappen de wereld in kunnen sturen.

In hoeverre Europese media als 'stoorzenders' functioneren, in die zin dat ze ongefundeerd bijdragen aan gevoelens van onrust en onbehagen ten aanzien van calamiteiten die zich hebben voorgedaan in Europese voedselketens of bijvoorbeeld ten aanzien van de acceptatie van gentechnologie, is naar ons weten niet gestructureerd onderzocht (voor wat de Nederlandse situatie betreft, zie paragraaf 4.5). Het laat zich vooral vermoeden dat bijvoorbeeld Britse of Duitse media mede hebben bijgedragen aan de afkeurende houding die consumenten en producenten aannemen ten opzichte van moderne biotechnologie en 'Frankenstein foods' in het bijzonder. Gegeven het feit dat we in een informatiesamenleving leven is het aanbevelenswaard nadere analyse te doen naar de inhoud en de *impact* van berichten in de (moderne) media over voedselveiligheidsaangelegenheden.

### **3.8 HACCP**

Het bedrijfsleven is inmiddels wettelijk verplicht (EU-richtlijn) om HACCP-principes toe te passen voor het bevorderen van de voedselveiligheid. De primaire sector is hier nog van uitgesloten, maar hier komt verandering in. Het Groenboek van de EC gaat hier op in.

Er bestaat over het algemeen overeenstemming over de positieve functie die HACCP vervult in het bewaken en bewaren van voedselveiligheid. Ten gevolge hiervan is HACCP tevens aan te merken als een procedurele systematiek die, overeenkomstig andersoortige 'keurmerken', het vertrouwen van consumenten beoogt te versterken. Daarbij wordt het als positief beschouwd dat op HACCP met name van producentenzijde wordt geïnsisteed. Tot slot wordt verwezen naar paragraaf 4.6.

### **3.9 Etikettering**

Producenten of fabrikanten kunnen bepaalde beweringen of verklaringen op de etiketten van levensmiddelen aanbrenge n mits de informatie juist is en de consument niet kan misleiden. De verantwoordelijkheid voor het verifiëren van de juistheid van dergelijke beweringen ligt bij de lidstaten (Commissie, COM(97)176). Naast dwingende kernvoorschriften inzake etikettering, zoals kwantitatieve vermelding van de ingrediënten en de verkoopbenaming, is er communautaire wetgeving vastgesteld voor de vrijwillige versterking van aanvullende informatie door producenten of fabrikanten. Zo is de voedingswaarde-etikettering niet verplicht in de Gemeenschap. Als fabrikanten dit wel willen doen, dan dienen ze dit volgens een gestandaardiseerde vorm te doen (Ibid.).

De communautaire wetgeving verplicht niet tot de etikettering van productiemethoden of -processen die geen invloed hebben op de voedingskenmerken van het eindproduct.

In 1996 stemde de Europese Commissie, onder druk van de VS, tegen etikettering van ggo-sojabonen. Het Europees Parlement stemde echter voor scheiding van de twee soorten soja en etikettering op de Europese markt. Veel grote Europese bedrijven, supermarktketens, consumentenorganisaties en politici stellen zich op het standpunt dat etikettering conform geharmoniseerde en duidelijke regels en voorschriften, van groot belang is om consumenten in de gelegenheid te stellen zich op een goede wijze te informeren en te kunnen kiezen. Soms gaat men een stap verder door de keuzevrijheid van consumenten op te offeren aan het weren van levensmiddelen geproduceerd met behulp van moderne biotechnologie vanwege het argument dat er te grote onzekerheid is over mogelijke schadelijke gevolgen voor de mens.

In 1998 heeft de EU verplichte scheiding en etiketteringsvereisten voor ggo-producten uitgevaardigd. Alle ggo-producten moeten als zodanig gelabeld worden. Producten waar ggo-ingrediënten in zitten moeten ook gelabeld worden, maar momenteel wordt gedebatteerd over het percentage in een dergelijk product, alvorens het te etiketteren. In 1999 heeft de EU de wettelijke goedkeuring van nieuwe ggo-producten opgeschort. Boeren mogen een paar soorten ggo-gewassen verbouwen, waaronder soya-, maïs- en katoensoorten.

In Brussel is nieuwe wetgeving ontwikkeld die het etiketteren van genetisch gemodificeerde organismen regelt (de Europese 1%- en additievenregeling). Dergelijke wetgeving moet gezien worden tegen de achtergrond van keuzevrijheid van consumenten en 'het recht' op betrouwbare informatie. Het is echter grotendeels gissen of de huidige etikettering voor consumenten duidelijk is, dan wel in welke mate consumenten zich via etiketten op de hoogte stellen van producten en/of etiketten waarderen. Er zijn indicaties dat we hier geen overdreven verwachtingen over moeten koesteren, uitzonderingen daargelaten (denk aan mensen die principieel of vanwege een allergie of dieet bepaalde voeding niet wensen te consumeren).

### **3.10 Productaansprakelijkheid, -veiligheid en recalls: recente initiatieven**

Op 3 april jl. heeft de EC een voorstel aangenomen dat voorziet in wijziging van de Europese richtlijn inzake productveiligheid (92/59/EEG). Het voorstel introduceert nieuwe en directere regels die ontworpen zijn om te waarborgen dat alleen veilige producten op de markt komen. Hoofdkenmerken van het voorstel zijn: toenemende transparantie; meer actieve marktsurveillance; en meer simpele regels voor snelle interventie om gevaarlijke producten van de markt te weren.

Een nieuw element is het verbod op de export naar derde landen van producten die in de EU verboden zijn. Tot slot versterkt het voorstel de werking van het *Europees rapid alert system* (zie [www.europa.eu.int/comm/dg24/library/press/press47\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/dg24/library/press/press47_en.html)).

Genoemde revisie voorziet in het versterken van de verplichtingen en bevoegdheden van nationale toezichthoudende instanties en in strengere sancties op nationaal niveau. Tevens worden producenten of distributeurs *verplicht* om autoriteiten te informeren over het feit dat een product dat ze leveren onveilig is. Tevens worden ze verplicht samen te werken met de autoriteiten, met name op het gebied van *tracing* en het terughalen (recall) van gevaarlijke producten. In de VS bestaan dergelijke vereisten al. In de huidige situatie zijn

producenten en distributeurs niet verplicht om autoriteiten in te lichten over gevaren, waardoor zij hier ook niet van op de hoogte zijn. Dergelijke informatie moet aan publieke autoriteiten bekend gemaakt worden en worden uitgewisseld tussen nationale handhavingsinstanties. Elke consument heeft het recht te weten welk product gevaarlijk is en wat er aan gedaan wordt.

Onder richtlijn 92/59/EEG hebben lidstaten onder andere bevoegdheden om geschikte maatregelen te nemen om de veiligheid van producten te checken, zelfs als ze al 'als veilig' op de markt zijn gebracht (art. 6(a)); om steekproefsgewijze inspecties te doen (art. 6(c)); om te verzekeren dat personen die blootgesteld worden aan een risico hierover tijdig en duidelijk geïnformeerd worden (art. 6(e)); om de effectieve en directe recall van een gevaarlijk product uit te voeren dat al op de markt is, en indien nodig, het te vernietigen (art. 6(h)).

Op 4 december 2000 wordt de Europese richtlijn 99/34/EG ter wijziging van richtlijn 85/374/EEG inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken, in Nederland geïmplementeerd (zie verder paragraaf 4.7). De wijziging vloeit voort uit de BSE-affaire, en komt inhoudelijk neer op het dwingend onder de reikwijdte brengen van de richtlijn productenaansprakelijkheid van landbouwproducten en producten van de jacht (Tweede Kamer, 27 051, nr. 3). Deze producten waren in de 'oude' richtlijn uitgesloten, voorzover zij geen eerste bewerking of verwerking hadden ondergaan. De mogelijkheid bestond echter voor lidstaten om nationaal deze producten wel weer onder het aansprakelijkheidsregime van de richtlijn te brengen. Griekenland, Frankrijk, Luxemburg, Finland en Zweden zijn landen die reeds van aanvang aan landbouwproducten onder het bereik van hun nationale implementatiewetgeving hebben gebracht (Ibid.). Hetzelfde geldt voor de VS, waar landbouwproducten eveneens vallen onder de risicoaansprakelijkheid voor gebrekkige producten. De aansprakelijkheid van de richtlijn productenaansprakelijkheid kan een aanvulling vormen op de regels die betrekking hebben op productveiligheid.

Ook hier is de slotopmerking te maken dat een van de redenen voor dergelijke wijzigingen is (de gezondheid van) consumenten beter te beschermen en daarmee hun vertrouwen te winnen. Ondersteuning hiervoor kan gevonden worden in het feit dat vooral ook consumentenorganisaties hebben aangedrongen op de inlijving van onverwerkte primaire landbouwproducten in de aansprakelijkheidsrichtlijn.

### **3.11 Enkele onderzoeksgegevens**

#### *Eurobarometer 49 (1998)*

Deze Eurobarometer gaat specifiek over voedselveiligheid. De survey gaat in op zes onderwerpen: voedselveiligheid in het algemeen, factoren die veiligheid bepalen, veiligheid en de *retail outlets*, informatiebronnen over voedselveiligheid, etikettering en informatie betreffende de producten zelf.

Een van de hier relevante conclusies is dat levensmiddelen meer vertrouwen genieten van consumenten als ze nationale (66%) of Europese (43%) controles hebben ondergaan. Bij controles door distributeurs is het 29%. Een op de twee consumenten beschouwt voed-

sel veilig indien het pesticiden noch hormonen bevat, en als het gecontroleerd is door competente instanties. Over het algemeen is er een relatief laag vertrouwen in producenten.

Ze worden eerst en vooral geassocieerd met het maken van winst, wat erin resulteert dat de productinformatie die ze bieden met de nodige korrels zout wordt genomen door hun klanten.

Consumentenorganisaties worden als meest betrouwbare informatiebron beschouwd als het om levensmiddelen gaat. Een op de twee consumenten heeft hier vertrouwen in, gevolgd door de nationale autoriteiten (25%) en de Europese instituties (20%).

*Eurobarometer 46.1 (biotechnologie) (1997) en 52.1 (2000)*

Een op de vijf Europeanen is van mening dat regulering van moderne biotechnologie alleen aan de industrie overgelaten kan worden. Een derde denkt dat internationale organisaties als de VN en de WHO het beste moderne biotechnologie kunnen reguleren, gevolgd door wetenschappelijke organisaties. Consumentenorganisaties worden het meest vertrouwd, gevolgd door milieubeschermingsorganisaties en - op afstand - scholen en universiteiten. Als het gaat om de betrouwbaarheid, 'de waarheid vertellen', van boodschappen over moderne biotechnologie, worden politieke partijen, industrie en religieuze organisaties aangewezen.

De resultaten van Eurobarometer 52.1 hebben kortgeleden aanleiding gegeven om tot de conclusie te komen dat het publieke vertrouwen in alle informatiebronnen over biotechnologie is afgenomen. Hoewel een meerderheid (58%) van de 16.000 Europeanen die in 1999 zijn ondervraagd wel vindt dat milieuorganisaties belangrijk zijn, hebben ze niet minder dan elf procent van hun krediet verloren in vergelijking met 1996. Een soortgelijk verliespercentage - 9% om precies te zijn - valt te noteren voor universiteiten als bron van informatie. Consumentenorganisaties hebben zich op de eerste plaats gehandhaafd als meest betrouwbaar, terwijl politieke partijen en nationale overheden slechts voor enkele procenten van de respondenten deze positie krijgt toebedeelt (zie verder Eurobarometer 52.1, met name hoofdstuk 8).

### **3.12 Resumé: verwerven van vertrouwen**

In het recente verleden werd er vooral stilzwijgend van uitgegaan dat consumenten voldoende vertrouwen hadden in de veiligheid van hun voedsel en de rol die Brusselse gremia hierbij spelen. Deze 'vanzelfsprekendheid' is vandaag de dag veeleer vervangen door een andere: de gedachte dat het vertrouwen van consumenten in de veiligheid van voedsel, en daarmee samengaand in de regulerende kwaliteiten van overheidsinstanties en politici, is gedaald. Er is hiervóór al aangegeven dat het hier met name gaat om een vooronderstelling die eerder als uitgangspunt van studie is te nemen dan gezien mag worden als een resultaat van onderzoek.

Dit neemt niet weg dat het (her)winnen van consumentenvertrouwen een belangrijk (neven)doel is van recente Europese plannen om het voedselveiligheidsbeleid te herzien. Dit behoeven we nu niet tussen de regels door te lezen, maar wordt expliciet genoemd. In navolging hiervan zien we ook dat spreken over herstel en behoud van consumentenver-



trouwen zich aan het manifesteren is in de VS. Evenals in de EU is ook in de VS tot voor kort voornamelijk de (wens is de vader van de) gedachte gekoesterd dat het vertrouwen van consumenten in de veiligheid van hun voeding robuust is. Momenteel lijkt eerder de opinie aanwezig te zijn dat de mondige en goed geïnformeerde moderne consument het vertrouwen heeft verloren in zowel de veiligheid van voedselproducten en productiemethoden in het algemeen, als in het vermogen van controlerende en regulerende instanties deze te waarborgen.

Dit perspectief heeft de laatste jaren bevorderd dat er aandacht is gekomen voor maatregelen die in het teken staan van het (her)winnen van consumentenvertrouwen. Zo hebben voorlichting en educatie vanuit Brussel richting burgers extra accent gekregen sinds 1997 als we het vergelijken met de jaren daarvoor. Ook het *buzzword* transparantie is aan te treffen in Europese beleidsstukken van de laatste tijd. Daden die bij dit woord zijn gevoegd, zijn bijvoorbeeld het toegankelijk maken van rapporten, al dan niet via Internet, of het vergroten van de bereikbaarheid van (controle)diensten.

Ook organisatorische maatregelen zijn te relateren aan het (her)winnen van consumentenvertrouwen. Een voorbeeld is de verandering die is getroffen met de verplaatsing van de Wetenschappelijke Comités naar het DG Health and Consumer Protection, om onafhankelijkheid van de industrie te waarborgen. Een andere betreft maatregelen die worden genomen om de primaire landbouw te integreren in wet- en regelgeving betreffende voedselveiligheidsbeleid. Ook de planvorming omtrent risicobeoordeling en -communicatie in het kader van EVA, is hier onmiddellijk relevant (zie verder hoofdstuk 6).

## 4 Nederland

### 4.1 Inleiding

Evenals in de EU heeft ook in een lidstaat als Nederland voedselveiligheid als onderwerp van discussie en aandacht aan belang gewonnen. De recente crises hebben aanleiding gegeven de waarborging van voldoende veilige voedingsmiddelen te accentueren. Vooralsnog is er geen sprake van een alomvattend voedselveiligheidsbeleid en kenmerkt het levensmiddelenrecht zich mede door complexiteit en versnippering.

Dat Europese lidstaten enerzijds eigen taken en verantwoordelijkheden hebben en anderzijds gehouden zijn aan Europese afspraken en regels, vertaalt zich enigszins in dit hoofdstuk doordat een aantal van de onderstaande thema's voor de Nederlandse situatie grosso modo eenzelfde teneur kent als corresponderende paragrafen in het voorgaande, 'Europese', hoofdstuk. Wanneer er geen duidelijk specifieke of onderscheidende informatie gevonden is, houden we het aanbod van hieronder verwerkte gegevens summier of zelfs geheel achterwege - zoals in het geval van 'recall' en 'etikettering'.

### 4.2 Overheid: verantwoordelijkheid en voorlichting

De ministeries van LNV en VWS zijn de twee belangrijkste departementen die verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van voedsel. LNV is verantwoordelijk voor de productiefase en VWS voor de verwerkings- en handelsfase van voedsel. VWS heeft primaire verantwoordelijkheid voor zaken die betrekking hebben op de volksgezondheid en consumentenbescherming. LNV heeft primaire verantwoordelijkheid voor diergezondheid en -welzijn en de marketing van landbouwproducten (Lugt, 1999). De scheiding van bevoegdheden tussen de twee ministeries is complex, en het is niet duidelijk waar 'de' verantwoordelijkheid voor 'de' voedselveiligheid ligt (Berenschot, 1999).

Relevante wet- en regelgeving in Nederland voor de diverse sectoren zijn Europese en nationale wet- en regelgeving, de Landbouwkwaliteitswet, Warenwetregelingen, verordeningen van de productschappen en de reglementen van de sectoraal toezichthoudende publieke en private instanties. De Landbouwkwaliteitswet heeft voornamelijk de bevordering van de afzet tot doel en is in de eerste plaats gericht op exportgoederen. De Warenwet stelt wettelijke eisen aan de volksgezondheid, veiligheid, goede voorlichting omtrent waren en eerlijkheid in de handel (Berenschot, 1999).

De rijksoverheid schakelt de productschappen in bij de realisatie van de doelen die de Warenwet en de Landbouwkwaliteitswet stellen. Naast deze medebewindstaak hebben publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties een zelfstandige werkzaamheid: het bestuur van een productschap heeft een autonome bevoegdheid om PBO-verordeningen vast te stellen voor producten of productiemethoden van ondernemingen die onder hun publiek gezag vallen (Berenschot, 1999). Voorbeelden van productschappen zijn de productschappen Vee en

Vlees (PVV), Margarine, Oliën en Vetten (MOV), Pluimvee en Eieren (PPE), en Zuivel (PZ).

De keuring van en het toezicht op de kwaliteit en veiligheid van landbouwproducten en levensmiddelen wordt uitgevoerd door publieke en private controle- en opsporingsdiensten, namens de overheid. De overheid houdt toezicht op het functioneren van de private keuringsdiensten. Publieke keuringsdiensten zijn: de Algemene Inspectiedienst (LNV), Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (LNV), Plantenziektenkundige Dienst (LNV), Keuringsdienst van Waren (VWS), Inspectie Milieuhygiëne (VROM). Voorbeelden van private diensten zijn: Kwaliteitsdienst Diervoeders, Kwaliteits Controle Bureau voor Groenten en Fruit, Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel, Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalveren, Controle Bureau voor Pluimvee, Eieren en Ei-producten, Nederlandse Algemene Keuringsdiensten (Berenschot, 1999).

In recent onderzoek waarin aandacht wordt besteed aan informatieverstrekking van de overheid in de richting van burgers, wordt de stelling betrokken dat deze tekortschiet (zie Berenschot, 1999), dan wel geen prioriteit krijgt (Lugt, 1999). Relateren we deze stellingnames aan het accent dat we in deze *quick scan* leggen op de rol van het Internet, dan kan hier in mee worden gegaan.

Voedselveiligheid en biotechnologie zijn twee beleidsthema's op het *intranet* van LNV, maar niet op het Internet, zodat de doorsnee burger geen toegang heeft tot de daar verstrekte informatie. Via het intranet van LNV zijn links te vinden naar websites van publieke, publiek-private en private actoren. Deze sites omvatten allerlei aspecten van voedselveiligheid. Het intranet van LNV heeft een beleidsthema 'voedselveiligheid'. Er wordt een overzicht gegeven van parlementaire beleidsinformatie, wet- en regelgeving, organisaties op het Internet, rapporten, tijdschriften en artikelen. Er is eveneens een archief waarin een overzicht van de warenwet, inclusief wijzigingen, is te vinden, als ook informatie over beleidsontwikkelingen, actualiteiten in andere landen, informatie over etikettering en residubeleid, een knipselkrant, en dergelijke.

Aan de voorziening van informatie over voedselveiligheid door VWS is pas recentelijk een website over biotechnologie toegevoegd. 'Offline' consumentenvoorlichting over voedselveiligheid wordt door de beide ministeries overgelaten aan het Voedingscentrum.

In een breder perspectief bezien is voedselveiligheid als overkoepelend thema in Nederland nog jong. Beleids- en uitvoeringsorganisaties zijn nog niet georganiseerd rond dit thema en het crisismanagement voor voedselonveiligheid is nog weinig ontwikkeld. Een meer (pro)actieve communicatiestrategie - met name ook in stabiele situaties - kan ertoe bijdragen dat publieke onrust ten tijde van een incident of crisis gedempt wordt. Deze benadering wordt wel gekarakteriseerd als 'langetermijn informatievoorziening' (Berenschot, 1999).

LNV bereidt de besluitvorming over de wenselijkheid van consumentenvoorlichting voor in samenwerking met VWS, maar ze beschouwt het actief en direct communiceren met consumenten tijdens crises meer als verantwoordelijkheid van VWS. De afdeling Voorlichting van LNV richt zich primair op communicatie binnen de eigen sector. Consumentenvoorlichting over voedselkwaliteit en -veiligheid vindt vanuit LNV met name reactief plaats, dat wil zeggen, langs politieke weg of via de media. Het is opvallend dat de communicatiefunctie van VWS is afgeleid van die van LNV. Dit heeft waarschijnlijk te ma-

ken met het feit dat het voor goede en heldere publieksvoorlichting nodig is dat daaraan voorafgaande de inhoud van de boodschap duidelijk is.

In het Berenschotrapport wordt tevens de - nogal evidente - stelling betrokken dat, in tijden van crisis, burgers en bedrijven behoefte hebben aan goede en eenduidige informatie. Er wordt evenwel geconcludeerd dat er geen centrale vertrouwenwekkende boodschap noch een herkenbare boodschapper is. De consument verwacht dat deze rol door de overheid (minister van Volksgezondheid) of door de Keuringsdienst van Waren wordt vervuld. Tevens ontbreekt het aan een kader aan de hand waarvan de verantwoordelijken uit kunnen leggen wat er aan de hand is en hoe ernstig dat is. Een 'objectieve maat' ontbreekt, zo valt op te maken uit het rapport van Berenschot (1999).

### **4.3 Publiek-private voorlichting en educatie**

Het Voedingscentrum heeft als primaire taak de consument voor te lichten over gezonde voeding. Het wordt gefinancierd door LNV en VWS. Het Voedingscentrum heeft eerst en vooral een passieve betrokkenheid bij de crisiscommunicatie rond voedselveiligheid. Hoewel er tijdens crises vragen binnenkomen van verontruste consumenten, is het Voedingscentrum hier niet in alle gevallen voldoende voor geëquipeerd. Dit kan worden verklaard door haar voorlichtingstaken, en door het feit dat ze op afstand geplaatst is, en niet is ingebed in de crisisvoorlichtingsorganisaties van de ministeries. De score van het Voedingscentrum als informatiebron en vertrouwenwekkende bron onder het publiek is voor verbetering vatbaar (zie Berenschot/NIPO, 1999).

Het Voedingscentrum fungeerde als het uitvoerende orgaan voor het Nederlandse aandeel in de Europese voedselveiligheids campagne (zie paragraaf 3.3). Deze campagne is ingepast in een drie jaar durend project van het Voedingscentrum over het promoten van voedselhygiëne in huishoudens. De campagne werd in 1999 in twee fasen uitgevoerd. Fase 1 richtte zich op het algemene publiek, met een nadruk op (beginnende) alleenstaande jonge mensen, en scholieren op de middelbare scholen. De focus lag op biotechnologie en etikettering. Ten aanzien van biotechnologie werd een Internetsite gecreëerd, die voorzag in extensieve informatie over het thema en een discussieforum over tien sub-thema's. Met betrekking tot etikettering werd een brochure gemaakt die gedistribueerd is in supermarkten. Ook scholieren zijn van informatie voorzien. Fase 2 richtte zich op huishoudens en 'kwetsbare' consumentengroepen, zoals zwangere vrouwen, gezinnen met jonge kinderen en ouderen of gehandicapten. De focus lag op voedselhygiëne. De doelgroepen werden bereikt via advertenties op lokale tv-stations en in lokale kranten, en via een zogenaamde 'Happy Box' die specifieke informatie voor borstvoeding-gevende moeders bevatte.

Mogelijk dat de activiteiten in het kader van deze campagne er mede toe hebben bijgedragen dat uit recent gedaan onderzoek is op te maken dat drie van de vijf Nederlanders vindt dat er voldoende informatie wordt gegeven over de veiligheid en kwaliteit van hun voeding (61%). De meeste informatie komt echter niet van de overheid (14%), maar van supermarkten (39%), fabrikanten (25%) en de Consumentenbond (22%) (Berenschot/NIPO, 1999).

Resumerend kan worden opgemerkt dat informatieverstrekking van overheidswege in de richting van consumenten en burgers vooralsnog niet bovenmatig tot wasdom is ge-

komen. Conclusies zoals getrokken in het recentelijk gepubliceerd Berenschotrapport geven reden hier nadrukkelijker aandacht aan te gaan besteden in de nabije toekomst. Ook het Voedingscentrum, als consumentenvoorlichter van LNV en VWS, zal moeten winnen aan zowel (pro)activiteit als aan bekendheid en aanzien onder het grotere publiek om een functionele en creatieve bijdrage aan informatie-overdracht te leveren. In dit verband is het eveneens nuttig goed na te denken over rol en functie van een op te richten EVA.

Het heeft zich in dit kader niet laten achterhalen hoe invloedrijk voorlichting via kanalen als consumentenorganisaties, productschappen of bedrijfsleven is. Naar het zich laat aanzien hebben we met een braakliggend terrein van onderzoek te maken als we ons afvragen welke rol publiek-private en private organisaties en samenwerkingsverbanden spelen.

De overweging of de doorsnee consument beschikbare informatie ook weet te vinden is op zijn plaats als we denken aan de website 'Voedsel Net' die door de Vakgroep Levensmiddelen-technologie en Voedingswetenschappen van Wageningen UR wordt beheerd (zie [www.voedsel.net/index2.htm](http://www.voedsel.net/index2.htm)). Het doel van deze site is het geven van actuele informatie op het gebied van productie, samenstelling en andere aspecten van levensmiddelen. Op deze site wordt ingegaan op allerlei aspecten van voedsel. Tevens wordt een overzicht gegeven van instanties en organisaties die zich in Nederland bezighouden met levensmiddelen en voeding (van Alternatieve Consumenten Bond tot Diëtisten Coöperatie Nederland en van Nederlands Instituut voor Zuivelonderzoek tot Stichting Voeding Nederland). De Consumentenbond is tevens actief op het gebied van biotechnologie. De Stichting Consument en Biotechnologie brengt wekelijks een email-nieuwsbrief uit over mondiale ontwikkelingen en gebeurtenissen op het biotechfront.

In vergelijking met de VS, alwaar het nodige te doen is omtrent educatie, is het opvallend dat er geen omvangrijke educatieprogramma's of plannen daartoe zijn aangetroffen. Tot nader order lijkt het er dus op dat aan educatie-trajecten geen prioriteit wordt gegeven. Hierbij is nog de aantekening te maken dat informatie en educatie natuurlijk dicht bij elkaar liggen. Als het Voedingscentrum informatie verschaft over bijvoorbeeld foliumzuur is dit tevens een vorm van educatie (zie [www.voedingscentrum.nl](http://www.voedingscentrum.nl)). Indien educatie beschouwd wordt als een activiteit die specifiek gericht is op het direct bereiken van bepaalde doelgroepen, dan onderneemt het Voedingscentrum onder meer de campagne 'Goede voeding, wat let je'. Deze is gericht op vrouwen tussen de 22 en 50 jaar met zorg voor man en/of kinderen in de leeftijd van 7 tot 12 jaar.

#### **4.4 Dominante risicobenadering**

De Nederlandse regering acht, bij besluitvorming op het terrein van de voedselveiligheid, de toepassing van het voorzorgsbeginsel uitermate belangrijk (LNV, 2000a; 2000b). In beginsel kunnen maatregelen getroffen worden indien er sprake is van concrete aanwijzingen voor het bestaan van mogelijke (ernstige) risico's, maar er nog geen sluitend wetenschappelijk bewijs voor het bestaan ervan kan worden geleverd. Echter, de maatregelen dienen wel proportioneel en tijdelijk te zijn, en de toepassing ervan mag niet leiden tot protectionistisch misbruik (Ibid.). De regering sluit hiermee aan bij het voorzorgprincipe zoals uiteengezet in het Witboek.

Hiermee zij aangegeven dat het voorzorgsbeginsel, zoals dat gehanteerd wordt in de EU, ook geldt voor Nederland. Daarom wordt verwezen naar paragraaf 3.5 en voegen we eraan toe dat door Nederland binnenkort nog een separate algemene reactie wordt geleverd op de al in dezelfde paragraaf 3.5 genoemde Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel.

#### 4.5 Informatie en media

In paragraaf 4.10 passeren kort enkele onderzoeksgegevens over voedselveiligheid de revue. In deze paragraaf beperken we ons tot enkele feiten over de aandacht die besteed wordt aan voedselveiligheid in populaire media.

Er wordt op meer systematische wijze studie gemaakt van berichtgeving in de geschreven media over voedselveiligheidsthema's in bijvoorbeeld Midden et al. (1998) of De Meere en Sepers (2000). Het eerstgenoemde onderzoek betreft een inhoudsanalyse van berichten over biotechnologie in de *Volkscrant* gedurende de jaren 1973-1996. In de laatstgenoemde studie is eveneens de *Volkscrant* genomen, maar nu niet over een periode van vele jaren maar gedurende enkele maanden ten tijde van de BSE-crisis in het jaar 1996. Een ander verschil is dat naast de *Volkscrant* ook berichten uit *De Telegraaf* in het onderzoek worden betrokken.

Midden et al. constateren onder andere dat wetenschappers prominent aanwezig zijn als het gaat om artikelen over biotech in de *Volkscrant*. Vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, de politiek of NGO's zijn hen (in de tijd) gevolgd. In de meeste krantenartikelen komen potentiële (economische) voordelen van biotechnologie evenals (medische) toepassingen daarvan aan de orde. Deze strekking correspondeert met de omstandigheid dat Nederlanders gemiddeld genomen positief over biotechnologie denken in vergelijking met andere Europeanen. Berichten over biotechnologie in relatie tot veiligheid en risico 'appeared regularly', stellen Midden et al. (1998:106).

De Meere en Sepers (2000) constateren dat de berichtgeving in beide kranten het lezerspubliek breed en ter zake kundig hebben geïnformeerd over de BSE-crisis en maatregelen die zijn getroffen. Berichten in *De Telegraaf* geven meer aanleiding tot het zaaien van onrust dan die in de *Volkscrant*, waar de nadruk vooral ligt op de relatieve veiligheid van voeding (rundvlees in dit geval). Opvallend is ook, zo wordt gemeld, dat in persberichten (vanuit ministeries) noch wordt ingegaan op economische motieven noch op emotionele argumenten om bepaalde maatregelen te rechtvaardigen. Beide categorieën worden blijkbaar als 'niet-legitiem' gekwalificeerd.

Zonder te steunen op onderzoek mag in het kader van 'informatie en media' eveneens gewezen worden op de biotechnologie-discussie die enige tijd geleden op de opiniëpagina's van *NRC Handelsblad* heeft gewoed. Auteurs van diverse pluimage zijn aan het woord gekomen en hebben een breed publiek geïnformeerd over tal van meningen en perspectieven van waaruit naar biotechnologie kan worden gekeken. Daarnaast heeft deze krant dossiers aangelegd waar ten aanzien van voedsel(veiligheid) de dossiers 'genetische manipulatie' en 'voedselschandalen' het noemen waard zijn (zie [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl)).

Verder mag in dit verband verwezen worden naar bijvoorbeeld de *Consumentengids* van de Consumentenbond, het blad van Greenpeace, maar ook naar bijvoorbeeld Albert

Heijns *Allerhande* als we het hebben over gedrukte media, of naar televisieprogramma's als 'Kassa!' of 'Radar' die Nederlandse consumenten informeren en tevens mogelijkheden bieden een zekere druk uit te oefenen op bedrijven of (lokale) overheden.

## 4.6 HACCP

De HACCP-systematiek voor het bedrijfsleven is op Europees en Nederlands niveau wettelijk verankerd, maar de primaire sector is hier (nog) van uitgesloten (vergelijk met paragraaf 3.10). Er worden op beide niveaus voorstellen geformuleerd om HACCP te verplichten in de primaire sector. Hiervoor zij verwezen naar bijvoorbeeld de voorstellen tot wijziging van wet- en regelgeving in het Witboek, maar ook het beleidsvoornemen Diervoerders in Nederland.

Voor 1 januari 2001 moeten in Nederland alle diervoeders geproduceerd worden volgens HACCP-normen. Met de uitbreiding van de kwaliteitsregeling sluit de sector aan op kwaliteitseisen van de voedingsmiddelenindustrie. Deze aangescherpte beheersing van voeder- en daarmee voedselveiligheid maakt de Nederlandse diervoedersector koploper in Europa voor wat betreft het nastreven van voederkwaliteit (zie voor het HACCP-dossier van het Productschap Diervoeder, alwaar tevens de dossiers 'BSE', 'dioxine' en 'GGO' te vinden zijn: [www.pdv.nl/pdv/dossiers.php](http://www.pdv.nl/pdv/dossiers.php)).

Food Quality Plus, een adviesbureau voor de levensmiddelenindustrie en MKB, beheert een HACCP-pagina, waarop onder andere het laatste nieuws op het gebied van voedselveiligheid, actuele sites, en ervaringen met keuringsdiensten in Nederland en België overzichtelijk gemaakt zijn ([http://www.fqp.nl/haccp\\_pagina/hac\\_hm.htm](http://www.fqp.nl/haccp_pagina/hac_hm.htm)). Op deze pagina wordt eveneens een overzicht van recalls gegeven.

De Inspectie Gezondheidsdienst Waren en Veterinaire zaken van het ministerie van VWS houdt toezicht op het HACCP-systeem van een bedrijf en controleert de veiligheid van levensmiddelen. Alle bedrijven die een eigen voedselveiligheidssysteem hebben - of zouden moeten hebben - worden door keurmeesters van de Inspectie bezocht.

## 4.7 Productaansprakelijkheid

Nederland was een van de Europese landen die er destijds voor gekozen heeft *geen* gebruik te maken van de mogelijkheid om niet-bewerkte landbouwproducten onder de productenaansprakelijkheid te brengen. De redenen staan vermeld in het Tweede-Kamerstuk 27 051, nr. 3. In de nieuwe situatie zal voor de producent van landbouwproducten hetzelfde aansprakelijkheidsregime gaan gelden als voor de producenten die reeds onder richtlijn 85/374/EEG vielen (zie ook paragraaf 3.10). Tot dat regime behoort onder meer de regel van art. 6:188 BW, dat de benadeelde de schade, het gebrek en het oorzakelijk verband tussen het gebrek en de schade moet bewijzen.

In een recent proefschrift wordt de stelling betrokken dat de effectiviteit van handhavingsactiviteiten te verbeteren zou zijn wanneer er meer geschikte en strengere maatregelen en straffen voor overtredingen van levensmiddelenrecht gehanteerd worden (Lugt, 1999). Voor deze overtredingen worden in Nederland milde maatregelen en straffen

gehanteerd. Voor een eerste overtreding wordt in de praktijk, in een transactie, niet meer dan f 750,- voorgesteld, wat voor (grote) bedrijven een luttel bedrag is dat bovendien eerder als lach- dan als afschrikwekkend zal worden gezien.

Voorbeelden van maatregelen of sancties die toegepast zouden kunnen worden om de effectiviteit van handhavingsactiviteiten te verbeteren, zijn: bevelen dat bedrijven die hygiëneregels overtreden hebben, schoongemaakt worden voordat de productie hervat wordt; de maatregel van gedeeltelijk of gehele sluiting van bedrijven die in gebreke blijven; verhogen van te betalen bedragen in het geval van een transactie (wat in de meerderheid van de ongeveer 600 gevallen per jaar die door het Openbaar Ministerie worden vervolgd, aan de orde is); de boetebedragen verhogen; meer gebruikmaken van de mogelijkheid om onwettig behaalde voordelen verkregen door overtreding van de levensmiddelenwet, teniet te doen; in de openbaarheid brengen van veroordeelde bedrijven door middel van publicatie (Lugt, 1999). Dat er terughoudendheid hiertoe zal bestaan mag worden verwacht, gegeven dat een karakteristiek van het Nederlands strafrechtssysteem is dat minder de toevlucht wordt genomen tot strafsancities dan andere Europese en Noord-Amerikaanse landen.

Tot slot wordt opgemerkt dat het proefschrift van Lugt (1999) ons weliswaar helpt enige informatie ten aanzien van dit thema boven tafel te krijgen, maar dat dit niet wegneemt dat het de moeite waard blijft nadere gegevens over productaansprakelijkheid, sancties, of andere handhavingsmaatregelen, te achterhalen. Met name ook in comparatieve zin, zodanig dat meer gezegd kan worden over (verschillen in) productaansprakelijkheid en de relatie met consumentenvertrouwen.

#### **4.8 Communicatie en commotie**

Zoals onder meer in de Inleiding naar voren is gebracht, is het vrij gebruikelijk communicatie in verband te brengen met de kansen dat commotie ontstaat als de veiligheid van voeding ergens in de agro-voedingsketen in het gedrang komt. Het is echter belangrijk dat consumenten niet alleen op de hoogte worden gehouden van voedselveiligheidsvraagstukken als het te laat is, maar dat ook wordt bericht over de veiligheid van voedsel én over de bijdrage die mensen daar zelf aan kunnen leveren. Communicatie zou dus minder gedomineerd moeten worden door berichten over onveiligheid van voeding en machteloosheid van mensen. De term pro-actief voedselveiligheidsbeleid valt in dit verband met enige regelmaat.

Een pro-actief beleid draagt ertoe bij dat kennis en informatie over veilige voeding groter worden. Goede samenwerking en communicatie in stabiele situaties helpt de crisisbestendigheid en het consumentenvertrouwen vergroten, zo wordt gesteld in het rapport Berenschot (1999). In dit rapport wordt, mede naar aanleiding van de dioxine-affaire, een overzicht gegeven van tekortkomingen bij LNV en VWS in de interne organisatie van de signaalontvangst en -beoordeling, evenals de communicatie in voedselveilige en -onveilige situaties. Aanbevelingen worden gedaan rond de thema's controle, coördinatie en communicatie.



## 4.9 Recente ontwikkelingen

Herziening van het Nederlands voedselveiligheidsbeleid hangt gedeeltelijk af van ontwikkelingen rond het Witboek van de Europese Commissie. Daarnaast is onlangs het beleidsvoornemen diervoeding 'Grondstof voor vertrouwen' naar de Kamer verzonden. Naar aanleiding van het rapport Berenschot worden echter al maatregelen genomen die betrekking hebben op het omgaan met crises. In een brief van VWS aan de Tweede Kamer wordt aangegeven hoe met de aanbevelingen van het Berenschotrapport wordt omgegaan (VWS, 2000). Er volgt hier een kort overzicht van aandachtspunten.

Ingrijpende verandering van politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden wordt niet noodzakelijk geacht. De aandacht wordt veeleer gericht op het verbeteren van werkprocessen, afstemming en interne en externe communicatie.

Gegeven deze uitgangstelling ligt de concentratie ten eerste op vereenvoudiging van wet- en regelgeving. Hier is gedeeltelijk al mee begonnen, op advies van de werkgroep Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. Met betrekking tot de wenselijkheid van één levensmiddelenwet (die consumenten, industrie, handel en productschappen niet nodig achten) wordt afgewacht of er één Europese richtlijn komt voor levensmiddelen. Tot slot wordt er een interdepartementale werkgroep ingesteld die de regelgeving, het toezicht en de controle rond potentiële risicogebieden in relatie tot voedselveiligheid in kaart zal brengen om met concrete voorstellen te komen om het systeem sluitend te maken.

Ten tweede zal de organisatie van de meldingen worden veranderd. VWS en LNV gaan één meldingsorganisatie creëren, bestaande uit twee meldpunten: één bij VWS en één bij LNV. Afstemming met VROM zal ook plaatsvinden. VWS en LNV kennen een Comité Voedselveiligheid, dat onder andere zorg draagt voor heldere draaiboeken. Tevens is een Interdepartementaal Comité Voedselveiligheid ingesteld, dat jaarlijks de Kamer rapporteert.

Ten derde wordt de communicatie verbeterd. Er komt meer structurele communicatie over voedselveiligheid, waar het Voedingscentrum mee belast wordt. Naar aanleiding hiervan heeft VWS overlegd met het Voedingscentrum om inhoud en uitvoering te geven aan een meerjarig communicatieprogramma over voedselveiligheid (VWS, 2000). De Beraadsgroep Voeding van de Gezondheidsraad kan een goede bijdrage leveren door nieuwe risicofactoren te signaleren en te adviseren ten aanzien van gewenst overheidsoptreden. Met deze organisatie wordt het programma voor onderzoek op het gebied van voedselveiligheid nader bekeken. Tevens wordt het onderwerp voedselveiligheid versterkt ingebracht in bestaande reguliere overlegfora tussen de overheid en het maatschappelijk veld, zoals het Regulier Overleg Warenwet. Tot slot zal er aandacht besteed worden aan eenduidige en adequate (crisis)communicatie van overheidswege. Het Voedingscentrum zal hier een belangrijke(re) rol in gaan vervullen (zie ook LNV, 2000b:17).

#### **4.10 Enkele onderzoeksgegevens**

##### *Berenschot/NIPO (1999)*

In het geval van vertrouwen in de juistheid van de informatie scoren in Nederland de Consumentenbond en de Keuringsdienst van Waren het hoogst. Zoals in paragraaf 4.3 al is gezegd scoort het Voedingscentrum laag als (vertrouwenwekkende) bron van informatie. Betrouwbare uitleg over wat er met het voedsel aan de hand is, verwacht de consument vooral van de directeur van de Keuringsdienst van Waren en de minister van Volksgezondheid. Het merendeel (80%) van de consumenten heeft naar aanleiding van berichtgeving over de Coca-cola en dioxine-affaire zijn consumptiegedrag niet aangepast. 90% vertrouwt de voedingsmiddelen die in Nederland te koop zijn. Over de in dit onderzoek gevonden resultaten met betrekking tot informatie is melding gemaakt in paragraaf 4.3.

##### *Voedingsmonitor*

Swoka brengt vanaf 1997 periodiek de houding van consumenten ten aanzien van voeding en voedselproductie in kaart. Uit een onderzoek in juni 1999 bleek dat ondanks ontwikkelingen op de voedingsmiddelenmarkt en regelmatig terugkerende incidenten bij de voedselproductie, het gedrag van consumenten in hoge mate stabiel is en dat het vertrouwen in de kwaliteit van voedingsmiddelen in het algemeen groot is. Zelfs bij een breed in de media uitgemeten incident als de dioxine-affaire zegt ruim 40% van de ondervraagden dat hier in het geheel geen rekening mee gehouden wordt bij het boodschappen doen.

##### *Eurobarometer 49 (voedselveiligheid) (1998)*

Nederland valt op als het gaat om vertrouwen. Nederlanders hebben, in tegenstelling tot andere Europeanen, een zeer hoog niveau van vertrouwen, of het nu gaat om de waarheid vertellen inzake levensmiddelen, of over de noodzaak van etikettering. Tevens hebben ze geen behoefte aan meer controles. Ze zijn minder bang voor mogelijke additieven en preservative agents in levensmiddelen.

##### *Eurobarometer 46.1 (biotechnologie) (1997)*

Nederlanders scoren het hoogst op het gebied van 'objectieve' kennis over biotechnologie. Tevens hebben ze, samen met Finnen, het meeste vertrouwen in de bescherming die huidige regelgeving biedt. Het in paragraaf 4.5 aangehaalde artikel van Midden et al. specificiert Nederlandse resultaten zoals geboekt in de Eurobarometer 46.1.

#### **4.11 Resumé: verwerven van vertrouwen**

Er is ook in Nederland de nodige aandacht voor voedselveiligheid (zie ook D66, 2000; LNV, 2000b; PvdA, 2000). Er is de wijdverspreide gedachte dat voedselveiligheid aandacht verdient. Al dan niet in internationaal kader worden daden bij het woord gevoegd

met het doel de kans op incidenten rondom de veiligheid van voedsel te verkleinen. Zoals uit paragraaf 4.8 en 4.11 is op te maken worden er initiatieven ontplooid voedselveiligheid als overkoepelend beleidsthema te positioneren. Hierbij behoort het tot wasdom laten komen van een integrale ketenbenadering - onder meer door deze benadering als uitgangspunt en afstemmingscriterium te nemen voor overheidsbeleid (LNV, 2000b:18).

De woorden 'tot volle wasdom laten komen' karakteriseren op de keper beschouwd treffend het ontwikkelingsstadium waarin vele aspecten van voedselveiligheid zich bevinden. Dit geldt met name ook voor de onderwerpen die verband houden met wat we hier 'informatie' hebben genoemd en waarvoor in deze *benchmark* betrekkelijk veel aandacht is.

Is er over het algemeen sprake van een behoorlijke belangstelling van de media voor accurate berichtgeving aan het Nederlandse publiek en de informatieverstrekking van overheidswege is voor verbetering vatbaar, zo concludeert het recentelijk gepubliceerde Berenschotrapport. Meer nadrukkelijke aandacht op dit vlak wordt aanbevolen. We hebben in het voorgaande geconstateerd dat de informatievoorziening in de virtuele wereld weliswaar verbetert maar momenteel toch zeker niet 'af' is (zie paragraaf 4.2). In de reële wereld ligt er vooral ook een belangrijke rol weggelegd voor het Voedingscentrum (zie paragraaf 4.3). In elk geval wordt het belang van communicatie en informatie-overdracht over voedselveiligheid door de regering erkend en zien we de aandacht hiervoor terug in plannen die worden ontwikkeld. Niet in de laatste plaats is het belang dat aan informatie en communicatie wordt gehecht, ingegeven doordat im- of expliciet wordt verondersteld dat er een positief verband bestaat met consumentenvertrouwen (zie ook 4.8).

## 5 Overeenkomsten en verschillen

### 5.1 Inleiding

Hoewel de centrale vraag van deze verkenning gericht is op de meest pregnante verschillen tussen het voedselveiligheidssysteem in de VS en EU/Nederland in relatie tot het verwerven van consumentenvertrouwen, beginnen we dit hoofdstuk met enkele overeenkomsten aan te dragen. Gedurende het onderzoek, waarvan verslag is gedaan in de voorgaande drie hoofdstukken, zijn er immers ook overeenkomsten aan de oppervlakte gekomen als resultaat van studie. In eerste aanleg gericht op het vinden van verschillen weliswaar, blijken deze bij nader inzicht kleiner of genuanceerder dan op voorhand gedacht. Zowel overeenkomsten en verschillen uit de hoofdstukken 2, 3 en 4 worden in dit hoofdstuk met elkaar gecombineerd.

In paragraaf 5.2 wordt volstaan met een recapitulatie die betrekking heeft op gebreken in, voornamelijk, het Amerikaans systeem. Dit om enige nuancering te geven bij het idee dat de mate van consumentenvertrouwen in de VS te verklaren zou zijn door een 'fantastisch' Amerikaans voedselveiligheidssysteem in het algemeen en een zeer efficiënte FDA in het bijzonder. Wij zijn eerder van mening dat problemen, als ook calamiteiten, in de VS in grote lijnen overeenkomen met die in de EU (zie paragraaf 5.3 en 5.4). In de paragrafen 5.5 t/m 5.10 ligt de nadruk op een aantal verschillen.

### 5.2 Systeemgebreken

Zowel in de EU als de VS is het voedselveiligheidsbeleid zeer complex. De FDA is niet de enige, maar één van de twaalf federale instanties die uitvoering geven aan meer dan federale 35 wetten. Zodra onder de oppervlakte wordt gekeken, blijkt er een gebrek aan coördinatie en integratie tussen de twaalf agentschappen te bestaan (GAO, 1999). Ook wordt verwezen naar ineffektieve en onvoldoende coördinatie tussen federale, statelijke, lokale en private instanties. Er is kritiek op een veelheid aan (complexe) wetgeving, een veelheid aan wetgevende en controlerende instanties en er worden problemen geconstateerd tussen de verschillende bestuurlijke lagen.

Oorzaken voor de gebrekkige werking van het systeem - dat meer dan een miljard dollar per jaar kost - zijn gelegen in de structuur van het systeem dat pogingen vertraagt om publieke gezondheidskwesties via bestaande en nieuw geïdentificeerde voedselveiligheidsrisico's aan te pakken. Ten tweede is het een te gefragmenteerd systeem, dat niet op basis van een rationeel plan ontwikkeld is, maar ontstaan is door jarenlang specifieke gezondheidsbedreigingen van bepaalde voedselproducten aan te pakken. Zo is een gefragmenteerd systeem ontstaan, 'patched together over many years'. Tot slot worden pogingen om tegemoet te komen aan, met name, veranderende gezondheidsrisico's belemmerd door inconsistent en inflexibel toezicht, inconsistente en inflexibele handha-

vingsautoriteiten, inefficiënt gebruik van middelen en ineffectieve coördinatie. Voorbeelden van problemen binnen het voedselveiligheidsstelsel zijn ten eerste dat federale agentschappen hun inspectiemiddelen niet efficiënt gebruiken; de inspectiefrequentie verschilt per agentschap en soms worden vestigingen door zowel FDA als FSIS bezocht.

Vervolgens zijn verantwoordelijkheden voor toezicht op chemische residuen in voedsel gefragmenteerd (FDA, USDA en EPA). Deze agentschappen werken op basis van verschillende wetten en verordeningen. En: staten gebruiken verschillende methoden (een vis kan in de ene staat beschouwd worden als onveilig om te eten, maar als deze een andere staat inzwemt als veilig te boek staan).

Bevoegdheden verschillen. Zo mogen USDA-agentschappen (waaronder de FSIS) toezicht houden op, en controleren van, voedselverwerkers. De FDA heeft deze bevoegdheden niet.

Toezicht op geïmporteerd voedsel is inconsistent en onbetrouwbaar. Zo mag de FSIS exporterende landen de 'equivalentie-eis' opleggen. De FDA mag dat niet.

Fragmentatie van federale verantwoordelijkheden leiden tot problemen voor voedingsindustrie, want communicatie over gezondheidsrisico's inzake besmetting is gebrekkig. Voorbeeld: dioxine in diervoeding. De FDA is verantwoordelijk voor regulering van diervoeding en nam contact op met producenten. Het FSIS is verantwoordelijk voor regulering van vlees- en pluimveeverwerkers, dus niet voor de producenten. Gevolg: producenten en verwerkers kregen van de FDA, respectievelijk de FSIS geen overzicht over het totaalbeeld, maar over hun 'straatje'.

Tot slot komt coördinatie van activiteiten - bijvoorbeeld op het gebied van eieren - niet effectief van de grond. Zo is de ei-veiligheid een verantwoordelijkheid voor zowel de FSIS als de FDA. De FSIS is verantwoordelijk voor het reguleren van de eieren van de verpakking tot aan de retail, de FDA voor de veiligheid op retailniveau. Zo heeft de FSIS koelingsvereisten uitgevaardigd voor eieren, maar de FDA heeft dit op retailniveau niet gedaan.

### **5.3 Voedselonveiligheid**

Zoals hiervóór is aangegeven (paragraaf 2.13), moet niet gedacht worden dat alleen Europa getroffen wordt door crisis en calamiteiten op het terrein van voedselveiligheid en voedselproductie. Ook de VS kent crises en schandalen. Jaarlijks worden miljoenen mensen ziek en vallen er doden. Zo werden eind 1998 101 mensen ziek door het eten van hotdogs (listeriabesmetting). Van deze mensen stierven er 15 en zes kregen een miskraam. In mei/juni 1999 werden 120 mensen ziek door het eten van voedsel waarin eieren verwerkt waren, besmet met de pathogene bacterie *Salmonella Enteritidis*. Voorbeelden als deze hebben hier louter de bedoeling enkele absolute getallen te noemen, niet om ermee te impliceren dat de situatie in de VS relatief beter of slechter is dan in Europese lidstaten.

## 5.4 Consumentenvertrouwen

De EU is recentelijk geconfronteerd met verschillende crises waaruit door velen de conclusie wordt getrokken dat daardoor het consumentenvertrouwen gedaald is. Dit draagt ertoe bij dat er plannen worden gemaakt en voorbereidingen en maatregelen worden getroffen waarbij expliciet gesteld wordt dat deze in het teken staan van het herstellen en behouden van het vertrouwen van levensmiddelenconsumenten (zie het Groen- en Witboek).

In de VS werd tot voor kort in beleidsdocumenten niet tot nauwelijks het woord 'consumentenvertrouwen' gebruikt. In *het Draft preliminary food safety strategic plan for public review* wordt dit wel gedaan. Het is gissen naar de exacte argumentatie die hieraan ten grondslag ligt, maar het zou van doen kunnen hebben met de resultaten van een Amerikaanse onderzoek van afgelopen december (ACSI), of met het minder onwankelbare vertrouwen van veel Amerikanen in biotechnologie. Hoe het ook zij, vertrouwen is een issue. In het verlengde hiervan mag worden geconstateerd dat de FDA niet zonder meer het vertrouwen geniet van Amerikaanse consumenten noch dat de FDA 'het gezicht' en aanspreekpunt is voor consumenten. Recent onderzoek heeft uitgewezen dat de federale instanties die verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van voedsel hun werk lang niet tot een ieders tevredenheid uitvoeren. De reden waarom de FDA en de USDA schrokken van deze uitkomsten, is dat er jarenlang geroepen werd dat de consument vertrouwen in deze instanties had. Een *beeld* dat niet alleen leeft bij Amerikaanse overheidsmedewerkers en andere experts, maar ook naar Europa is overgewaaid. In deze en de voorgaande paragrafen zijn evenwel elementen te vinden die dit beeld nuanceren. Een dergelijke nuancering kan des te belangrijker zijn om in ogenschouw te nemen als er stappen worden gezet in de richting van een Europese Voedselautoriteit. Anders gezegd, het is zonder twijfel realistisch zich te realiseren dat het niet alleen voor bedrijven, hun producten en diensten geldt dat er grote inspanningen geleverd moeten worden om tegemoet te komen aan de eisen en wensen van even kritische als welvarende consumenten, maar dat tenminste hetzelfde geldt voor het behouden of vergroten van consumentenvertrouwen in verantwoordelijkheidsdragers van overheidswege.

## 5.5 Transparantie en toegankelijkheid

Een van de grootste verschillen tussen de VS en de EU die deze *quick scan* heeft opgeleverd, is dat Amerikaanse informatie over voedselveiligheid niet alleen omvangrijk en begrijpelijk is, maar vooral ook gemakkelijk toegankelijk. Een grote hoeveelheid informatie is beschikbaar via de website [www.foodsafety.gov](http://www.foodsafety.gov). Deze 'gateway to government food safety information' biedt toegang tot een informatierijk waar je gemakkelijk uren kunt doorbrengen. Informatie is eenvoudig te vinden en anders biedt de goedfunctionerende zoekfunctie uitkomst. De opzet van deze site geeft op zich al aan dat voedselveiligheid een *topic* is en dat het belangrijk wordt gevonden dat consumenten over informatie kunnen beschikken via één centrale ingang bij de overheid. Dit betekent dat bezoekers van de site niet naar elk ministerie of afzonderlijke instanties hoeven te surfen om erachter te komen wie waar verantwoordelijk voor is. En doen ze dit wel, dan zullen ze zien dat bij de meeste instanties en ministeries voedselveiligheid een specifiek thema is. Overal kun je terecht

voor dit onderwerp. Als eenmaal besloten is op de website van bijvoorbeeld de FDA of de FSIS te kijken, dan kan men wederom een scala aan onderwerpen vinden. De websites van alle afzonderlijke instanties zijn enorm groot en allemaal met elkaar verbonden.

Een bijdrage aan deze openheid wordt ongetwijfeld ook geleverd door het wettelijk neergelegde recht dat het Amerikaanse publiek heeft om te participeren in de ontwikkeling van wetten en veranderingen daarin. Met name procedurele statuten als de 'Administrative Procedure Act', de 'Federal Advisory Committee Act' en de 'Freedom of Information Act' zijn van betekenis als het gaat om het informeren en verantwoording afleggen van agent-schappen over voedselveiligheidsaangelegenheden aan het publiek (zie ook FDA/USDA, 2000). Dat het ook voorkomt dat wordt voorzien in de mogelijkheid om het publiek te laten reageren op nieuwe voorstellen en voorgedragen alternatieven conform de 'Advance notice of proposed rulemaking', daarvan getuigt de *Draft preliminary food safety strategic plan for public review* (2000). De inhoud van dit document komt nader in hoofdstuk 6 aan bod.

Op het terrein van voedselveiligheid wordt in de VS een geïntegreerd communicatie-beleid gevoerd. Een hoge mate van transparantie en toegankelijkheid van voorlichting is tevens een indicatie voor een beleidsrichting waarin meer nadrukkelijk ook verantwoorde-lijkheid voor de veiligheid van voedsel bij consumenten wordt gelegd, en niet alleen bij producenten of overheden.

In de EU, maar vooral in Nederland, daarentegen, is in vergelijking met de VS via het medium Internet weinig informatie te verkrijgen. Informatie is, als het al aanwezig is, versnipperd en vaak niet 'hapklaar' gemaakt of 'smakelijk', d.i. consumentvriendelijk, op-gediend voor de leek. In de VS wordt veelal begrijpelijke taal gesproken, terwijl in de EU en in Nederland vaak beleids-, wetenschappelijke en inspectierapporten op Internet gezet worden. Beleidsgerichte informatie dus, die interessant en/of begrijpelijk is voor beleids-ambtenaren, onderzoekers, lobby-organisaties en dergelijke, maar weinig aantrekkingskracht zal uitoefenen op 'doorsnee' levensmiddelenconsumenten. Wanneer wordt aangetoond dat de mate van informatie en communicatie richting consument een belangrijke indicator is voor het verwerven dan wel behouden van consumentenvertrou-wen, dan is deze stand van zaken des te serieuzer.

Gegeven het belang van Internet voor de wereld van vandaag en morgen, gaan we wat dieper in op de rol van informatie en communicatie in de VS, de EU en Nederland. Dit is tevens in overeenstemming met de belangstelling die we hiervoor in het voorafgaande aan de dag hebben gelegd. De meeste aandacht gaat uit naar de Amerikaanse situatie, van-wege het simpele feit dat hierover meer te vertellen is dan over de Europese en de Nederlandse.

Internet speelt in de *Verenigde Staten* een zeer belangrijke rol. Hoewel niet bekend is hoeveel mensen informatie zoeken over voedselveiligheid op het Internet, moet gezegd worden dat als men wat zoekt, het goed te vinden is. Het gehele Amerikaanse voedselvei-ligheidsbeleid is aan te treffen op de genoemde website. Er is alleen onderzocht wat de publieke rol is in informatievoorziening via Internet. Als de overheidssite geopend wordt, wordt duidelijk welke terreinen het beslaat:

- *News and safety alerts*

Deze site geeft een overzicht van nieuws op het gebied van voedselonveiligheid, als alarmeringen, waarschuwingen en recalls. Deze informatie wordt verstrekt door fede-

rale overheidsinstanties (CDC, CFSAN, EPA, FSIS), publiek-private partnerships, en statelijke en lokale overheden.

- *Consumer advice*  
Op deze site kan de consument terecht voor advies. Onderwerpen zijn bijvoorbeeld voedselbereiding (buitenshuis eten, veilig koken, handenwassen, in de keuken), het rapporteren van een probleem (voedselvergiftiging en klachten), kinderen, vrouwen, senioren, mensen met *immune diseases*, product-specifieke adviezen op het gebied van eieren, melk/zuivel, vlees en pluimvee, zeeproducten, fruit, groenten en sappen, seizoensadviezen en een link naar andere relevante websites.
- *Kids, teens, and educators*  
Er wordt informatie verstrekt over federale, publiek-private en statelijke en lokale websites die een voorlichtings- en educatiefunctie hebben voor kinderen, studenten en onderwijzers.
- *Industry assistance*  
Deze site bevat informatie voor de industrie, zoals algemene informatie voor de Food and Cosmetics Industries (FDA) en vragen en antwoorden van de FDA voor binnenlandse en/of importerende levensmiddelenindustrie. Vervolgens is er informatie over HACCP, importen, Retail and Food Service, pesticiden en andere chemische contaminanten, productie en producenten (FDA), eieren (FDA), adverteren (FTC), cruiseschepen (CDC), en andere onderwerpen als biotechnologie, doorstraling, pesticiden, voedsel- en kleuradditieven.
- *Report illnesses and products complaints*  
Op deze site kom je als consument te weten bij welke instanties je een klacht kunt indienen over levensmiddelen, voor verschillende productsoorten. Ook staat er waar je een voedselvergiftiging moet melden (CDC).
- *Foodborne pathogens*  
Hier wordt een overzicht gegeven van feiten over, en vragen en antwoorden op, pathogenen in levensmiddelen, zoals Campylobacter, Cholera, Listeriosis en Salmonellosis. Wederom wordt weer een onderscheid gemaakt in federaal, publiek-privaat en in statelijk en lokaal niveau.
- *National Food Safety Initiative*  
Dit is een zeer uitgebreide site, waarop veel beleids-, wetgevings- en achtergrondinformatie te vinden is. Beleidsnota's, verslagen van meetings, toespraken van ministers en de President, budgetvoorstellen en dergelijke passeren de revue. Tevens is aandacht voor taken en verantwoordelijkheden van instanties, en speeches en dergelijke, over surveillance, inspecties en compliance, coördinatie, educatie, onderzoek, risk assessment en dergelijke. Allerlei informatie over de herziening van het voedselveiligheidsysteem is hier te vinden.
- *Federal and state government agencies*  
Op de site wordt informatie gegeven over het food safety network, waarin federale, statelijke en lokale instanties samenwerken om voedselveiligheid te monitoren. Er is een link naar alle betrokken instanties. Verder wordt specifiek een overzicht gegeven van federale instanties, publiek-private partnerships en statelijke en lokale overheidsinstanties. Tot slot worden links gelegd naar de WHO en de FAO. Heel



duidelijk wordt uitgelegd welke taken en verantwoordelijkheden deze instanties op het gebied van voedselveiligheid hebben.

- *Other topics*

Hier staat informatie over programmaterreinen als alcoholische dranken, dierlijke medicijnen en voeding, biotechnologie, BSE, doorstraling, pesticiden en chemische contaminanten. Anderzijds is er informatie over *cross-cutting areas* als consumenteneducatie en publicaties, federale en statelijke voedselprogramma's, campagnes, levensmiddelenrecht en wetten, risk assessment en trainingscursussen.

Afgezien van de informatieverstrekking via Internet is het ook mogelijk om publicaties en folders aan te vragen via Internet. Men kan daarbij denken aan brochures over het thuis veilig bereiden van eten, of het FDA Consumer Magazine dat *online* ingezien kan worden. De belangrijkste federale instanties op het gebied van voedselveiligheid, FDA, FSIS en de EPA, leveren dit soort informatie. Via 'The Food Safety Educator' krijgt de Amerikaanse consument, ook via Internet, informatie over het overheidsbeleid en over gezonde voeding. Deze kwartaaluitgave is afkomstig van de FSIS. Zoals ook al genoemd in paragraaf 2.17, is indicatief voor het belang dat aan voedselveiligheid wordt gehecht dat de president gedurende het afgelopen jaar in twee radiotoespraken gesproken heeft over voedselveiligheid, waaronder Clintons toespraak op de nationale feestdag van 4 juli 1999.

Voorlichting is meer in het algemeen een belangrijke taak van de verschillende overheidsinstanties. Men kan hierbij denken aan informatie over product recalls, de Fight BAC!-campagne, het Foodborne Illness Education Information Center van de USDA en de FDA, en de *hotlines* voor pluimvee en vlees (FSIS) en voor bijvoorbeeld food and seafood (FDA). Een andere voorlichtingsbron is het Food and Nutrition Information Center (USDA). Deze instantie scoorde hoog in het ASCI-onderzoek op het terrein van voorlichting. Er wordt onder andere voorlichting gegeven over multimedia-programma's, voedselsamenstelling, voedselpyramide, cursusmateriaal voor gezonde schoolmaaltijden en HACCP-trainingsprogramma's.

Het laatstgenoemde geeft al aan dat educatie en voorlichting elkaar kunnen overlappen. Zo kan consumenteneducatie als een vorm van voorlichting gezien worden. Educatie vormt in de VS een belangrijk onderdeel van het voedselveiligheidsbeleid. Deze informatie is wederom te vinden op Internet. Op de website van de National Food Safety Initiative wordt bijvoorbeeld aandacht besteed aan elektronische informatienetwerken, Fight BAC!-educatiecampagne, Food Safety and Quality National Initiative Grants, materiaal voor kinderen en onderwijzers en voor studenten op de middelbare en hogere school. De FDA, de FSIS en de EPA, maar ook andere instanties, laten op Internet zien welke consumenteneducatie-initiatieven ze ontwikkelen. Dit wordt ook in de jaarverslagen gemeld. Naast consumenteneducatie wordt eveneens gewerkt aan producenten- retailer-, en schooleducatie en volksgezondheidstrainingen voor professionals.

In de *Europese Unie* (Brussel) wordt sinds 1997 meer aandacht besteed aan informatieverstrekking via Internet, voornamelijk door DG Health and Consumer Protection. Op deze site is ondertussen redelijk veel informatie te vinden, bestaande uit wetenschappelijke en inspectierapporten, jaarverslagen, Commissiedocumenten, speeches, persberichten, wetgeving en dergelijke. De informatie is echter ongestructureerder dan in de VS. Zoals

gezegd is veel van de aangeboden informatie 'onleesbaar' en waarschijnlijk oninteressant voor de doorsnee burger en consument.

Kenmerkend voor het voedselveiligheidsbeleid is dat voedselveiligheid daarin geen communicatieconcept is, zoals dat wel in de VS het geval is (zie verder paragraaf 5.6). Er bestaat in de EU niet zoiets als een voedselveiligheidsbeleid, wat duidelijk uitgelegd kan worden aan de burger en de consument. Dit vindt men terug in de website. 'Voedselveiligheid' is geen direct onderwerp op de site. Als men dit woord intikt als zoekterm, wordt verwezen naar een rapport over BSE, of een inspectierapport van de FVO, of een speech, of een Commissiedocument en dergelijke. Dit komt de duidelijkheid zeker niet ten goede. Bezoekers van de site moeten het doen met versnipperde, onsamenhangende informatie (site bezocht in het voorjaar van 2000).

Voorlichting in de 'offline' wereld aan de consument geschiedt onder andere door organisaties als de BEUC en de EUFIC. Het laat zich echter betwijfelen of veel Europeanen bekend zijn met deze organisaties. Zoals eveneens in hoofdstuk 3 aan de orde is gesteld, is er evenmin reden een voorlichtingscampagne als de European Food Safety Campaign een al te grote impact te geven.

In *Nederland* is voedselveiligheid als overkoepelend thema nog jong. Beleids- en uitvoeringsorganisaties zijn nog niet georganiseerd rond dit thema en het crisismanagement voor voedselonveiligheid is vooralsnog weinig ontwikkeld. Communicatie richting consument is voornamelijk reactief.

Dit uit zich eveneens in de informatievoorziening op Internet. Voedselveiligheid is geen thema op het LNV-Internet, maar wel op *intranet*. Hetzelfde geldt overigens voor biotechnologie. Deze informatie kan de doorsnee burger niet krijgen. VWS kent soortgelijke tekortkomingen. Er kan op zoektermen gezocht worden, maar dan komt men, net als in Brussel, alleen terecht bij rapporten, beleidsdocumenten en dergelijke.

Consumentenvoorlichting in Nederland over gezonde voeding is door VWS en LNV overgelaten aan het Voedingscentrum. Haar *counterpart* in de VS (Food and Nutrition Center) werkt naar grote tevredenheid van veel Amerikanen. Het Voedingscentrum levert voornamelijk informatie over veilige bereiding van voedsel, geeft tips, gaat in op vragen, en dergelijke. Het heeft echter een beperkte functie in risico- en crisiscommunicatie en scoort volgens een recente peiling niet al te hoog onder het publiek als het gaat om bekendheid. Het kabinet heeft echter onlangs toegezegd het Voedingscentrum een meer actieve rol te laten spelen in de toekomst.

## 5.6 'Voedselveiligheid' als communicatieconcept

De Amerikaanse overheid heeft iets te bieden wat volgens Berenschot (1999) in Nederland en Brussel ontbreekt, namelijk een 'referentiekader' om te communiceren met burgers over voedselveiligheid. Als men naar de VS kijkt, dan wordt duidelijk dat 'voedselveiligheid' daar een ingeburgerd begrip is. Zover zou het in Nederland niet zijn omdat Nederlandse consumenten een weinig concreet en omkaderd beeld hebben bij voedselveiligheid. De consequentie hiervan is dat ook in de EU en in Nederland een communicatieconcept voor voedselveiligheid wordt ontwikkeld waarbij het begrip 'voedselveiligheid' meer concreet

en toegespitst inhoud krijgt. Dit zal de communicatie over voedselveiligheid via voorlichting en educatie vergemakkelijken.

Berenschot doet aanbevelingen die tot doel hebben behulpzaam te zijn bij het herstel dan wel behoud van consumentenvertrouwen - óók ten tijde van ongewenste gebeurtenissen of crisisgevoelige situaties. De hoge mate van openheid en transparantie in de VS kan gezien worden als een meer proactieve vorm van risicocommunicatie. Door in stabiele situaties open en transparant te zijn en de burger en consument te voorzien van neutrale voorlichting en educatie over (controversiële) voedselveiligheidskwesties, heeft dit een 'dempend' effect op de opkomst van (dreigende) crises. Misschien verklaart dit het gegeven dat er in de VS nauwelijks tot niet gesproken wordt over 'crises', terwijl er genoeg *food-borne illnesses* de kop op steken.

Er moet nog wel een kanttekening geplaatst worden bij de opmerking dat informatieverstrekking door de overheid in Nederland summier en versnipperd is. In het Berenschot-rapport komt naar voren dat drie op de vijf Nederlanders vinden dat er voldoende informatie wordt gegeven over de veiligheid en kwaliteit van onze voeding. De meeste informatie komt volgens hen echter niet van de overheid (14%). Tevens is het consumentenvertrouwen hoog in Nederland, ondanks de crises. Informatie kan dus ook van andere partijen komen dan de overheid en de minieme rol van Internet hoeft niet automatisch te betekenen dat het vertrouwen daardoor laag is.

Desondanks is de mate en toegankelijkheid van informatievoorziening via Internet een indicatie van het beleid dat in een land gevoerd wordt, maar ook van het belang dat in een land gehecht wordt aan voedselveiligheid als thema en concept.

## 5.7 Dominante risicobenadering

Nederland en Europa kennen een andere risicobenadering dan de VS. Dit komt naar voren in het biotechnologiedebat en het etiketteringsbeleid. Amerikaanse regulering inzake biotechnologie is gericht op het product, niet op het proces. In het besluitvormingsproces wordt gekeken naar gevolgen voor het milieu, volksgezondheid en voedselveiligheid, maar niet naar sociale, economische, culturele, ethische en gemeenschappelijke gevolgen. Dit wordt ook wel *moral purification* genoemd.

Europese regulering is procesgericht, wat zich uit in de nadruk op het voorzorgsprincipe. Europese regulering op het terrein van gentechnologie gaat verder dan alleen de technische definitie van risico en er is aandacht voor het onderwerp van consumentenperceptie. Ethische, wettelijke en sociale aspecten van nieuwe ontwikkelingen in genetische modificatie worden meegenomen in zowel wetenschappelijk onderzoek als regulering. Dit wordt aangeduid als *hybridization*.

Het beperkte, technische, mandaat van de FDA, als ook de gehele wetgeving en de expertise van besluitvormers met voedselveiligheid in hun portefeuille, leiden ertoe dat Amerikanen die biotechnologie in een breed maatschappelijk kader wensen te plaatsen weinig steun vinden bij besluitvormers. Dit soort onderwerpen zijn letterlijk geen agendapunten van deze besluitvormers. Momenteel beginnen echter steeds meer actoren, ook in de agribusiness, in de VS vraagtekens te zetten bij ggo's.

Het debat lijkt nu op gang te komen in de VS, nadat in 1992 de FDA eenzijdig besloten had dat etikettering niet nodig was indien het ggo-voedsel niet meer *toxic*, *allergenic*, of niet minder gelijkwaardig is dan haar gangbare tegenhanger. Wetenschappelijke feiten en publieke percepties en betrokkenheid blijken niet vanzelfsprekend met elkaar te sporen.

In het onlangs getekende Biosafety Protocol (Montreal) heeft de VS ermee ingestemd dat landen in de toekomst het recht hebben om importen van ggo's te blokkeren zonder dat hier sluitende wetenschappelijke bewijsvoering aan ten grondslag hoeft te liggen (voorzorgprincipe). Een niet onbelangrijke aantekening die hierbij is te maken, is dat de VS het protocol niét heeft ondertekend, maar alleen aanwezig was bij de onderhandelingen ('wie zwijgt, stemt toe' is hier dus van toepassing). Dit laat onverlet dat ggo-producten verplicht geëtiketteerd moeten worden. Er zijn echter kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste gaat het om *levende* ggo's. Ggo's voor farmaceutische doeleinden en ggo's die afgescheiden van het milieu gehouden worden, vallen niet onder het verdrag. Ten tweede blijven WTO-regels wel van toepassing - waarin geen voorziening is getroffen voor uitzonderingsposities van ggo's. Het is dus de vraag in hoeverre het Protocol effectief zal zijn. Ten derde is nog onbekend wanneer de verplichte etikettering in zal gaan.

Afgezien van deze 'knieval' van de VS moet gezegd worden dat niet al het voedselveiligheidsbeleid in de VS daadwerkelijk gebaseerd is op *sound scientific evidence*. Zo is het etiketteringsbeleid van de FDA geënt op wetenschappelijke bewijzen ten aanzien van een gezondheids- of veiligheidsrisico, maar de FDA heeft etikettering toegestaan op doorstraalde producten, terwijl deze producten veilig bevonden zijn. In de doorstralingsdiscussie is gebleken dat de FDA wel degelijk gehoor kan geven aan publieke zorgen, en daarmee aan productieprocessen.

In hoofdstuk 2 is eveneens aangestipt dat er ook in de VS voorbeelden zijn te vinden waar de gehanteerde risicobenadering beïnvloed is door het voorzorgprincipe, zoals we dat meer nadrukkelijk terugvinden in de EU. *Sound scientific evidence* is vooral in het geval van voedseldoorstraling te nuanceren, maar dit betekent allerminst dat vergeten wordt dat het voedselveiligheidsbeleid in de VS nauw verbonden is met wetenschap. Gezien verschillende onderzoeksresultaten, waaruit blijkt dat consumenten veel vertrouwen hebben in wetenschappelijke organisaties, is dit geen slechte zet. In dit verband moet tevens vermeld worden dat de politici grotendeels de wetenschappelijke consensus steunen. Hoewel er wel degelijk kritiek is op een organisatie als de FDA, staat buiten kijf dat dit een 'bolwerk' van wetenschappers is. Ook de FSIS en de EPA volgen deze cultuur van wetenschappelijke beslissingen.

De veronderstelling is doorgaans dat deze benadering een positieve invloed heeft op het vertrouwen van het grote publiek in de veiligheid van hun voedsel. Ook ligt deze gedachte goed herkenbaar ten grondslag aan de recente planvorming voor de installatie van een Europese Voedselautoriteit. De omgekeerde vooronderstelling is dan dat een risicobenadering gebaseerd op *sound scientific evidence* kan leiden tot dalend consumentenvertrouwen, aangezien er bij besluitvorming met een dergelijk zwaartepunt juist minder aandacht is voor in 'a-wetenschappelijke gronden' gewortelde consumentenzorgen van emotionele of ethische origine (zie verder paragraaf 6.4).

## 5.8 Mediaberichtgeving

Vertrouwen en wantrouwen van consumenten ten aanzien van voedselveiligheid wordt ongetwijfeld mede gevormd door de (moderne) media. Opvallend aan de informatie die we in het kader van deze *quick scan* boven tafel hebben gekregen is dat in de VS de media ook een functie vervullen inzake voedselveiligheid die in Europa en Nederland minder aanwezig is: verstrekken van educatieve informatie gericht op het voorkomen en vermijden van voedselvergiftiging. Hiermee zij allerm minst beweerd dat de media in de VS niet sensatiebelust zouden zijn. Wat ermee gezegd wil zijn is dat ze deze voorlichtingsfunctie óók frequent vervullen en dat Amerikaanse journalisten hierbij vaak onafhankelijke wetenschappers citeren. En als controversen aan de orde worden gesteld door journalisten - die niet zelden een wetenschappelijke opleiding op het gebied van gezondheid en medische zorg genoten hebben - dat dan vaak onafhankelijke wetenschappers worden gevraagd er uitleg bij te geven (zie paragraaf 2.15).

Zonder dat wij hebben kunnen bepalen of de Europese berichtgeving over het algemeen 'sensatiebeluster' is dan in de VS, heeft het er wel alle schijn van dat er in Europa minder aandacht wordt besteed aan artikelen met een meer educatieve voorlichtingsfunctie. In het geval van de dioxinecrisis is het opvallend dat er nauwelijks aandacht is geweest voor het gegeven dat de volksgezondheid niet in gevaar is geweest. Een ander verschil vermoedelijk is dat de berichtgeving in Europa sneller 'politiseert', d.i., journalisten in Europa zijn meer specifiek op zoek naar politiek verantwoordelijken, waardoor de discussie gemakkelijk afdrijft van inhoudelijke problemen of feiten rondom voedselveiligheid.

## 5.9 Afschrikking

Een volgend verschil tussen de VS en de EU is juridisch van aard. Beter gezegd, er is het *vermoeden* dat het levensmiddelenrecht in de VS meer gericht is op het principe van 'afschrikking' dan in de EU/Nederland. Het idee is dat consumentenvertrouwen in het systeem mede gebaseerd is op het 'afschrikwekkende' gegeven dat producenten die een onveilig product op de markt hebben gebracht, grote kans hebben tegen een forse claim aan te lopen (zie paragraaf 2.11). In termen van 'afschrikking' is het ook te zien dat waarschuwingen en recalls in de VS veel publiciteit krijgen in de gangbare media en dat op het Internet een totaaloverzicht van alle recalls, inclusief naam en toenaam, staat.

Maar deze kwestie is en blijft kwestieus. We komen hier momenteel niet verder dan de formulering van een vermoeden, een hypothese voor nader onderzoek. Vooralsnog is er (ons, in ieder geval) te weinig bekend over de wettelijke voorzieningen op het gebied van productaansprakelijkheid en sancties/boetes, zodanig dat we in staat zijn een mogelijk verschil scherper te formuleren.

Op Europees niveau wordt besloten ook de primaire sector onder de productaansprakelijkheidsrichtlijn te laten vallen, met het doel de veiligheid van (risicovolle) onbewerkte landbouwproducten beter te garanderen door ze aan strengere regelgeving te onderwerpen. Ook de invoering van HACCP in deze sector mag in dit licht worden gezien (zie paragrafen 3.8, 3.10, 4.7).

Lugt (1999) meldt dat het afschrikkende effect van het nochtans versnipperde Nederlandse levensmiddelenrecht verbeterd kan worden door de bestaande wettelijke mogelijkheden die geboden worden door de Warenwet, de Vleeskeuringswet, de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de Economische Delicten, strikter te benutten. Naast de RVV, die alleen toezichthoudende bevoegdheden kent, zou hier ook een rol zijn weggelegd voor de controleurs van de Keuringsdienst van Waren die tevens over opsporingsbevoegdheden beschikken als het de Warenwet en de Vleeskeuringswet betreft.

## 6 Papieren (toekomst)plannen

### 6.1 Inleiding

In dit slothoofdstuk richten we ons op het geven van een beknopt overzicht van de (toekomst)plannen die momenteel in de VS en de EU worden gemaakt ter vergroting van de voedselveiligheid. Deze plannen zijn neergelegd in twee publicaties die de eerste maand van dit jaar verschenen zijn. Voor wat Europa betreft wordt gerefereerd aan het *White paper on food safety* (2000). De planvorming in de VS wordt bekeken aan de hand van de *Draft preliminary food safety strategic plan for public review* (2000). Een enkele maal zal tevens een kort uitstapje worden gemaakt naar de (toekomst)plannen op het gebied van voedselveiligheid die de Nederlandse overheid recentelijk wereldkundig heeft gemaakt in *Voedsel en groen* (2000b). We zullen hier korter over zijn. Niet zozeer omdat de inkt van deze 'visienota' nauwelijks tijd heeft gekregen om te drogen wilde er nog naar verwezen kunnen worden in deze rapportage, maar vooral omdat de plannen op hoofdlijnen worden geschetst terwijl de Europese en Amerikaanse plannen in vergelijking met die in *Voedsel en groen* al in hoger mate uitwerking is gegeven.

Indachtig het karakter van een *benchmark* worden overeenkomsten en verschillen genoemd. Ook zal er kort terug worden verwezen naar een aantal thema's zoals behandeld in de voorgaande hoofdstukken. Indachtig het karakter van een *quick scan*, gaat het in het onderstaande eerst en vooral om hoofdlijnen die door genoemde teksten lopen.

### 6.2 Witboek van de Europese Commissie

In het Witboek worden verschillende maatregelen voorgesteld waarvan het de gedachte is dat ze direct of indirect ten goede komen aan het herstel en/of behoud van consumentenvertrouwen. De meeste van deze maatregelen zijn indirect (politiek-technisch) van aard, zoals het oprichten van een wetenschappelijke Europese Voedselautoriteit (EVA) en herziening van wet- en regelgeving onder auspiciën van de Europese Commissie. Daarnaast wordt aandacht besteed aan consumenteninformatie en risicocommunicatie. Deze onderdelen zijn te beschouwen als direct van invloed op het vertrouwen dat consumenten hebben in de veiligheid van hun voeding.

Als er een vergelijking wordt gemaakt met bijvoorbeeld de Mededeling van de Commissie inzake gezondheid van de consument en voedselveiligheid uit 1997, dan valt op dat daar meer aandacht wordt besteed aan 'de' consument dan in het Witboek. Uiteraard is er in het Witboek te lezen dat consumenten goed geïnformeerd moeten worden als ze er verzekerd van willen zijn dat de voorgestelde acties in het Witboek leiden tot een verbetering van de voedselveiligheid (p. 4). Tevens is er een hoofdstuk getiteld 'Consumer information'. Het is hier dat er over de consument als 'fully recognised stakeholder' en over 'dialogue with and feedback from all stakeholders' wordt gesproken (p. 31). Woorden als

deze maken niet ongedaan dat de beschrijving van de planvorming ten aanzien van actieve deelname van, en aandacht voor, het consumentenpubliek beperkt is in vergelijking met de tekst en uitleg die in het Witboek is te vinden over regelgeving of controle op en in agro-ketens. Hierdoor ontstaat tenminste de indruk dat laatstgenoemde 'technocratische' aspecten een prominenter plaats innemen dan 'consumensen'-aspecten (zie ook paragraaf 3.3).

Dit is des te opvallender wanneer het volgende citaat enkele sleutelzinnen bevat ten aanzien van de nieuwe EVA:

'The establishment of a new Authority will provide the most effective instrument in achieving the changes required to protect public health and to restore consumer confidence. It is *clear therefore that the primary focus of such an Authority will be the public interest*' (p. 14, onze cursivering - in overeenstemming hiermee is de (opvallend) sterke nadruk die ook in *Voeding en groen* wordt gelegd op het borgen van de belangen van het consumentenpubliek door de overheid, zie LNV, 2000b:11.'

De betrekkelijk geringe dienst die in de huidige planvorming aan consumenten en het (her)winnen van hun vertrouwen feitelijk wordt besteed, contrasteert evenzeer met enkele andere opmerkingen in het Witboek over het betrekken van 'a wider appreciation of the wishes and needs of society' (pp. 14-15), over 'that consumer concerns are taken into account' (p. 31), en dat in het Europese besluitvormingsproces ook plaats is in te ruimen voor 'other legitimate factors', zoals 'environmental considerations, animal welfare, sustainable agriculture, consumers' expectation regarding product quality. Fair information and definition of the essential characteristics of products and their process and production methods' (p. 9). Met de opname van dergelijke zaken in het Witboek onderscheidt de EU zich in woord van de VS doordat in *beginsel* met een bredere blik naar consumentenzorgen en risicopercepties van 'leken' en NGO's wordt gekeken. Een gelijksoortige standpuntbepaling wordt door het Nederlandse kabinet ingenomen in *Voedsel en groen* waarin het belang van maatschappelijk verantwoord ondernemen conform consumenteneisen wordt beklemtoond en aandacht wordt gevraagd voor sociale waarden en consumer concerns (LNV, 2000b:9, 15-17, 27 en 31).

Een andere karakteristiek van het Witboek is dat het voorstel van de Commissie om tot een Europese Voedselautoriteit te komen als enige optie wordt gepresenteerd. Alternatieven worden niet aangedragen door de Commissie zelf. Dit is een duidelijk verschil met de VS waar meerdere mogelijkheden worden voorgesteld (zie verder paragraaf 6.3). Als vanzelfsprekend wordt blijkbaar aangenomen dat de aard en functie van een EVA zoals voorgesteld in het Witboek zal helpen het vertrouwen van consumenten te (her)winnen. In deze studie is echter bij herhaling vermeld dat hier de nodige vraagtekens bij te plaatsen zijn. Eén fundamentele vraag komt nota bene in het Witboek zelf aan de orde, wanneer expliciet de vraag gesteld wordt hoe vertrouwen wordt bewerkstelligd (p. 14). Een vraag die niet door een antwoord wordt gevolgd.

De middelen die in het Witboek worden aangedragen om consumentenvertrouwen te (her)winnen en voedselveiligheid en de volksgezondheid te beschermen, liggen eerst en vooral op het terrein van de herziening van wet- en regelgeving, wetenschappelijk onderzoek en samenwerking, verbetering van controlesystematieken in agro-productieketens en



grotere transparantie in de besluitvorming. Het is onmiskenbaar dat al deze aspecten belangrijk zijn. Betrekken we ze evenwel op (het herstel van) consumentenvertrouwen, dan zullen voorgestelde maatregelen ongetwijfeld bijdragen aan de objectieve, de meetbare, veiligheid van voedsel. Maar consumentenvertrouwen gaat verder: het gaat ook om subjectieve (gevoelens of beleving van) veiligheid van voedsel. Vertrouwen is een gecompliceerde zaak dat niet of niet alleen is terug te brengen tot harde getallen, geverifieerde feiten of wetenschappelijke bewijslast. Vertrouwen heeft eveneens te maken met emotionele of ethische aspecten, heeft naast de veiligheid van eindproducten ook van doen met de aanvaardbaarheid van productieprocessen, hangt tevens samen met het (kritische) daglicht waarin regulerende autoriteiten en controlerende publieke instanties, 'de' politiek dan wel 'het' bedrijfsleven, worden geplaatst.

En als we ons hierbij slechts even concentreren op 'het imago' of 'het gezag' van 'Brusselse' gremia onder grote delen van de Europese bevolking, dan is er reden om, nog afgezien van de verantwoordelijkheden en taken die de EVA uiteindelijk zal bemachtigen, bedenkingen te hebben bij het vertrouwen en het gezag dat door Europeanen gegeven zal gaan worden aan een EVA met een primaire oriëntatie op wetenschap en 'onafhankelijkheid'.

Het zijn in hoge mate indirecte maatregelen die in het Europese Witboek worden voorgesteld welke consumentenvertrouwen zouden moeten 'genereren'. Over directe vormen van 'contact' met consumenten is het Witboek summier. Er is (nog) niet nagedacht over opties als het luisteren naar consumenten via enquêtes, evalueren van de bijdrage die de EVA levert aan het verstevigen van consumentenvertrouwen of het informeren van consumenten via Internet - waarover in het geheel niet wordt gesproken(!). Aandacht die meer rechtstreeks op consumenten is gericht, is te vinden in het zevende hoofdstuk over consumenteninformatie. Dan komen onderwerpen als risicocommunicatie, etikettering en adverteren aan bod.

De voorgestelde initiatieven ten aanzien van etikettering en adverteren zijn bedoeld om moderne consumenten voldoende te informeren over (nieuwe) voedingsproducten en hun keuzevrijheid te garanderen. Risicocommunicatie wordt, zoals gezegd, beperkt inhoud gegeven. Elders in het Witboek zijn de woorden transparantie en openheid van besluitvorming te vinden en die komen ook hier terug. De (eerste) gedachten gaan er blijkbaar naar uit dat het openbaar maken van wetenschappelijke advies en inspectie- en controlerapporten, het voorzien in publieke bijeenkomsten tussen wetenschappelijke experts en consumenten, of het faciliteren van transnationale-nationale consumentendialoog op Europees en mondiaal niveau, (in dit stadium) volstaan om de gewenste open en proactieve benadering te realiseren.

Ondanks de kritische geluiden die in het bovenstaande klinken, is er wel degelijk oog voor goede intenties als laatstgenoemde en worden er zonder twijfel veranderingen voorgesteld die bevorderlijk zijn om tot een meer geïntegreerde aanpak van een Europees voedselveiligheidsbeleid te komen. Een punt is dat het Witboek een sfeer ademt van dat de Europese politiek er niet omheen kon tot 'enigerlei' voorstellen te komen in het kader van voedselveiligheid na de affaires van de jongste jaren. Problemen met rundvlees, veevoer en varkenspest hebben het voor politici welhaast onontkoombaar gemaakt voedselveiligheid op nationaal en Europees niveau op de politieke en beleidsagenda te plaatsen.

Het Witboek zou echter aan sterkte hebben gewonnen wanneer 'the new food safety policy' was ingekaderd in het (recente) verleden. Nu dit achterwege blijft, is het onduidelijk of de vorm en inhoud van de voorgestelde EVA op natuurlijke en logische wijze voortvloeit uit de bestaande organisaties, structuren en procedures. Naast reflectie op het heden en (recente) verleden, ontbeert het Witboek evenzeer reflectie op de context en complexiteit van voedselveiligheid zelf. Dan zouden de opstellers zowel als de lezers van het Witboek zich op klemmender wijze realiseren dat het nemen en dragen van politieke verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid niet alleen zwaar is, maar tevens een gecompliceerde aangelegenheid betreft. Immers, voedselveiligheid heeft onmiddellijk en alles van doen met het aanpassingsproces van beleidsmaatregelen en middelen aan de voortschrijdende internationalisering en (bio)technologisering van de agrofood-sector, aan de vele en diverse spelers op het veld - inclusief (mondige) consumenten -, aan de verscheidenheid aan risico's, aan de vele typen van (nieuwe) voeding, en aan een vergroting van de spanwijdte, zowel in de richting van de aanbod- als van de vraagzijde van de voedingsmarkt.

Kortom, een Witboek dat uitgaat van integrale ketenbenadering (from farm to table) ter verbetering van de waarborging van voedselveiligheid, is buitengewoon veeleisend en ambitieus. Kwalificaties als laatstgenoemde en kanttekeningen als geschetst in het hierbovenstaande, zijn in hoge mate eveneens van toepassing als het gaat om de Nederlandse (toekomst)plannen die onlangs in Voedsel en groen op dit vlak zijn gepresenteerd. Ook in deze nota wordt de integrale ketenbenadering omarmd en in het verlengde daarvan wordt voorgesteld te komen tot de oprichting van een Nederlands pendant van de EVA (LNV, 2000b:17-18).

### 6.3 Amerikaans 'Witboek'

Wat we hier gemakshalve het Amerikaanse 'Witboek' noemen, kent de *titel Draft preliminary food safety strategic plan for public review*. Een eerste opvallende verschil met het Europese Witboek is - hoewel ook hierin wordt vermeld dat reacties op de voorstellen om tot een EVA te komen welkom zijn - dat het Amerikaanse 'Witboek' praktisch opent met het stellen van een aantal vragen. Het zijn vooral deze (open) vragen die uitnodigen aan de discussie deel te nemen en er richting aan te geven zonder dat geïnteresseerden geconfronteerd worden met (dichtgetimmerde) antwoorden. Het zijn tevens *basisvragen* omdat ze betrekking hebben op zaken als: zijn de doelen en het raamwerk van het neergelegde preliminaire strategische plan voldoende dekkend en omvattend; welke additionele doelen of specifieke stappen zijn aan te dragen; welke prioriteiten in doelen en acties zijn aan te brengen en waarom; wat wordt verwacht van het voorgestelde en wanneer is het voorgestelde succesvol; welke organisatorische of statutaire veranderingen zijn nodig om volksgezondheid en voedselveiligheid te verbeteren en welke barrières moeten hiervoor worden genomen (pp. 1-2)? Kortweg, het Amerikaanse 'Witboek' is vanaf het begin in sterkere mate een open invitatie aan het publiek om te participeren in het debat als de vergelijking met het Europese Witboek wordt getrokken. Ook de titel van het stuk reflecteert deze opzet al.

Vervolgens is het Amerikaanse 'Witboek' helder gestructureerd. Er wordt een visie (vision statement) gepresenteerd en een doelstelling (overarching goal) geformuleerd. De drie hoofdterreinen corresponderen met wat in het Europese Witboek onder risicoanalyse wordt samengebracht: risk assessment (scientific advice and information analysis), risk management (regulation and control), and risk communication' (p. 9): 'science and risk assessment goal', 'risk management goal' en 'risk communication goal'. Ten aanzien van elk van de drie *goals* (brede doelstellingen) risicobeoordeling, -management en -communicatie wordt een select aantal *objectives* (specifieke doelstellingen) en actieplannen benoemd ter herziening van het voedselveiligheidssysteem.

De Amerikaanse planvorming krijgt ook enige inbedding doordat gerefereerd wordt aan enkele sociaal-economische (internationalisering van de voedingsmarkt en -productie), sociaal-culturele (toename buitenshuisconsumptie) en sociaal-demografische (vergrijzing) verandering (pp. 4-5). Eveneens wordt er verwezen naar de traditie en de geschiedenis van voedselveiligheid in het Amerikaanse beleid. Kortom, er is enige attentie voor zowel de maatschappelijke omgeving als het verleden. Onderdelen die, zoals gesteld aan het einde van de vorige paragraaf, nauwelijks of geen aandacht krijgen in het Europese Witboek.

Eenzelfde verschil is op te merken voor wat betreft het tweede punt dat zojuist op diezelfde plaats aan de orde is gesteld: in het Amerikaanse 'Witboek' wordt nadrukkelijk stilgestaan bij de complexiteit van de materie als we het hebben over voedselveiligheid en het denken over het treffen van maatregelen deze te verbeteren (zie p. 4 en i.h.b. p. 21).

Een ander onderscheid dat is te maken tussen het Europese en het Amerikaanse Witboek is dat in het laatstgenoemde document meerdere opties worden voorgesteld met betrekking tot wijzigingen van organisatorische en/of legislatieve aard. Dit is in de voorgaande paragraaf al genoemd, en we komen er hier nog even kort op terug. Vermeldenswaard is dat in het Amerikaanse 'Witboek' uitvoerig wordt stilgestaan bij een vijftal opties. Elke optie krijgt uitwerking en wordt vergeleken, dan wel in samenhang gebracht met, andere opties. Hoewel de opties in hoge mate ook onderscheidend zijn, beogen ze alle bij te dragen aan wat kernwoorden van het Amerikaanse 'Witboek' genoemd mogen worden: integratie en coördinatie. In organisatorisch opzicht vertaalt dit zich in opties die alle in het teken staan van samenbundeling. De gedachten gaan nadrukkelijk in de richting van 'a single lead agency', van 'a centralized executive leadership', van 'a single voice', van 'a stand alone food safety agency' (pp. 22-25). Onderwerpen van discussie betreffen dan vooral bevoegdheden en taken evenals de vraag of de (nieuwe) Voedselautoriteit(en) onder bestaande of in nieuwe gezagsstructuren vorm en inhoud moet(en) krijgen.

Wanneer we dit zien en vergelijken met de voorstellen voor een EVA, dan dringt de overeenkomst zich op. Behoudens de wet- en regelgevende bevoegdheden die een Amerikaanse Voedselautoriteit (food agency) wel en een EVA (food authority) niet zal hebben, gaat de gedachtevorming in Amerika en Europa in een vergelijkbare richting. Typen we *Voedsel en groen* voor de gelegenheid even als het Nederlandse 'Witboek' en lezen we dat ook het Nederlandse kabinet zich wenst te beijveren voor 'de totstandkoming van een onafhankelijk, hoogwaardig onderzoeksinstituut op het gebied van voedselveiligheid' (LNV, 2000b:17), dan spoort ook de teneur in eigen land met die welke internationaal is gezet. Verschil is er wel, zoals zojuist is aangegeven, in de wijze waarop in de Amerikaanse documentatie de plannen gepresenteerd worden. Deze geeft er op zijn minst de schijn van dat de plannen minder 'dwingend' of 'vaststaand' zijn dan die van de EC.

De corresponderende denkrichting is niet zo verwondelijk als geconstateerd wordt dat er onmiskenbare parallellen zijn aan te treffen in het gekozen vocabulaire om de planvorming in zowel Amerika als Europa kracht bij te zetten. De bewoordingen in een zinsnede uit het Amerikaanse 'Witboek' als 'the federal food safety system must be *effective, efficient, science-based, and comprehensive, and instill public confidence*' (p. 21, cursivering in het origineel), hadden voor hetzelfde geld in het Europese Witboek kunnen staan. Evenzogoed zijn in beide Witboeken identieke (tref)woorden aan te treffen als integratie, coördinatie, *seamless whole*, transparantie, *comprehensive, farm to table approach*, en dergelijke. Detectie en dichten van gaten in wetgeving, organisatie, controle en (wetenschappelijke) netwerken, is in beide Witboeken prominent aanwezig. De Amerikanen beklemtonen het geïntegreerde, interdependente karakter waarin voedselveiligheid wordt gezien, nog eens door stelselmatig over een voedselveiligheids*stysteem* te spreken. Een denkrichting die culmineert in de vorm van een Voedselautoriteit als 'spin in het web', past hier bij.

Tot slot van deze paragraaf wordt nog kort ingegaan op een drietal verschillen tussen het Amerikaanse en het Europese Witboek. Een eerste is dat in het Amerikaanse 'Witboek' de nodige aandacht uitgaat naar evaluatie. In tegenstelling tot het Europese Witboek wordt in het Amerikaanse wél gesproken over evaluatie van het voorgestelde. Zo luidt bijvoorbeeld doelstelling zes onder risicobeoordeling: 'Evaluate research, risk assessment, and surveillance programs for their effectiveness in providing the scientific knowledge needed to develop and implement programs that assure maximum public health' (p. 11). De tiende doelstelling van risicomangement luidt: 'Evaluate management of food safety risks' (p. 17). En doelstelling vier onder de noemer van risicocommunicatie kent de volgende inhoud: 'Monitor and evaluate information and education programs to maximize public health' (p. 20). Dit laatste citaat brengt ons naar twee andere verschillen tussen het Amerikaanse en Europese Witboek die we hier willen noemen.

De eerste is dat informatie en educatie belangrijke onderdelen zijn van de planvorming, waarbij met name gedachten rondom educatieprogramma's onderscheidend zijn vergeleken met de Europese plannen. Zoals we ook in eerdere hoofdstukken hebben geconstateerd, wordt educatie niet vergeten in het Amerikaanse beleid rondom voedselveiligheid. Ten aanzien van informatie in het algemeen wordt niet alleen geschreven over nationale, publieke programma's en campagnes via tv, radio advertenties of billboards, maar komen ook moderne media expliciet aan de orde: 'Expand the use of interactive web sites' (p. 20, zie ook p. 19).

Het tweede verschil dat is te maken, is dat in Amerika de klemtoon onmiskenbaar op volksgezondheid wordt gelegd: 'The Plan's overarching goal is to protect public health' (p. 7, zie ook p. 2 en p. 8). Als er al over vertrouwen wordt gesproken dan is het in termen van *public confidence*. Hoewel deze terminologie eveneens in het Europese Witboek (p. 7) terug is te vinden, wordt er hiernaast ook gesproken over *consumer confidence* én over *consumer concerns* en *other legitimate factors*, zoals in de voorgaande paragraaf is aangegeven. Het belang dat gehecht wordt aan *sound scientific evidence* wordt door de gekozen bewoordingen in het Amerikaanse 'Witboek' benadrukt (wat niet wegneemt dat voorzorg een plaats heeft in de Amerikaanse optiek, zoals aangegeven in paragraaf 2.5).

## 6.4 (Nieuwe) tradities en emoties

De beknopte analyse van overeenkomsten en verschillen tussen het recent verschenen Europese en Amerikaanse Witboek strookt in belangrijke mate met bevindingen die in de voorgaande hoofdstukken zijn gepresenteerd. Op het meest algemene niveau is ruwweg de conclusie te trekken dat als het gaat om thema's die we in deze studie onder de noemer van 'instituten' hebben gebracht, er tussen Europa en de Verenigde Staten aanzienlijke overeenkomsten zijn aan te wijzen, maar als het gaat om 'informatie' dat er vooral sprake is van verschillen.

Overeenkomst is er als het gaat om de wijze waarop voedselveiligheid tegemoet wordt getreden en behandeld. Techniek, wetenschap, controle, wet- en regelgeving en detectie staan voorop. Het is dan ook niet toevallig dat in eerdere hoofdstukken onderwerpen als 'HACCP', 'etikettering' of 'recall' aan de orde zijn gesteld. Los van de individuele verantwoordelijkheid van Europese lidstaten voor de naleving van de Europese Productaansprakelijkheidsrichtlijn, die maakt dat toezicht- en handhavingsregels verschillen, is er voor wat betreft het thema van 'productaansprakelijkheid' eveneens sprake van convergentie tussen de EU als geheel en de VS. In het Europese Witboek staat te lezen dat 'feed manufacturers, farmers and food operators have the primary responsibility for food safety' (p. 8). Ook het Nederlandse 'Witboek' laat er weinig misverstand over bestaan dat het agro-foodcomplex in hoge mate zelf (operationele) verantwoordelijkheid draagt (zie onder andere LNV, 2000b:12). Kortom, in Brusselse en Haagse teksten staan zinnen te lezen die rechtstreeks afkomstig lijken te zijn uit een stuk van Amerikaanse origine. Maar, tussen haakjes, eveneens een zin die niet verhindert dat de Europese Commissie door middel van een EVA verantwoordelijkheden in eigen hand wil houden, waardoor aan een neoliberale benadering grenzen worden gesteld. Ook het betrekken van door primaire sectoren geproduceerde landbouwproducten in Europese richtlijnen omtrent productaansprakelijkheid, zoals al van kracht in de VS, getuigen van een overeenkomstige visie in de EU en de VS. Een visie ook die stoelt op de door zowel de EU als de VS gekoesterde wens te komen tot een 'comprehensive, integrated approach'. Deze zogenaamde van boer tot bordbenadering wordt aan beide zijden van de Atlantische Oceaan gepropageerd.

Bij de thematiek onder 'dominante risicobenadering' is er om te beginnen te wijzen op verschillen, zoals die in dit en voorgaande hoofdstukken zijn aangegeven. Zo wordt in Europa expliciet gesproken over consumenten, hun zorgen en over het (her)winnen van hun vertrouwen. En zo overstijgen de (product)regulerende mogelijkheden van een instantie als de FDA die van een op te richten EVA, welke op het vlak van wet- en regelgeving ondergeschikt is aan *politieke* beslissingen. In de bewoordingen waarin hierover wordt gesproken heet het dat het *risicomanagement* onder de verantwoordelijkheid van de politiek blijft - wat momenteel een punt van discussie is (zie bijvoorbeeld Agra Europe, 2000).

Andere verschillen zijn te vinden in datgene wat bij onderwerpen als 'recall' en 'afschrikking' naar voren is gebracht. Toen is verwezen naar het gegeven dat waarschuwingen en recalls openbaar worden gemaakt. Een publiekelijke bekendmaking door een controlerende instantie als de FDA werpt gemakkelijk een smet op het blazoen van producenten, waardoor deze mogelijkheid van negatieve publiciteit een zekere 'druk' legt op levensmiddelenfabrikanten om zorgvuldigheid te betrachten. Ook is er aandacht geweest voor financiële sanctiemogelijkheden. Consumenten kunnen producenten aanklagen, wat kan

resulteren in een schadevergoeding. In Europa en Nederland is de handhavingssystematiek minder gebaseerd op straffen en is vervolging een publieke taak. Namen van producenten die in gebreke blijven, en zich met een transactie 'uitkopen', worden niet openbaar gemaakt.

Zonder aan deze verschillen te willen tornen, zijn er nuancerings aan te brengen die erop wijzen dat er tevens belangrijke overeenkomsten zijn inzake 'dominante risicobenadering'. Enerzijds zijn die te vinden in de aanwezigheid van voorzorg, dat ook in het Amerikaanse beleid figureert. Anderzijds in het zware accent dat in het Europese Witboek wordt gelegd op (natuur)wetenschappelijk onderzoek. De overeenkomstige benaderingswijze in Amerika en Europa is dat het primaat ligt bij de inzet van technologie en 'technocratie'.

Een belangrijk verschil dat we in eerdere hoofdstukken tegen zijn gekomen en dat wederom in dit hoofdstuk aan de oppervlakte is gekomen toen de jongste planvorming is vergeleken, is dat er in Amerika een meer volwassen traditie bestaat om plannen en maatregelen op een open wijze aan het publiek te presenteren én dat ze ook open staan om daarin te participeren, respectievelijk op te reageren. Deze handelingswijze is ook formeel neergelegd (zie paragraaf 5.5 en FDA/USDA, 2000).

Openheid als karakteristiek van het Amerikaanse beleid reflecteert hiernaast vooral in de aandacht die informatie en educatie krijgen: 'Information and education play a crucial role' (p. 18). Traditionele en nieuwe media worden ingezet om het consumentenpubliek te bereiken en een interactieve communicatie te bewerkstelligen. Op hetzelfde vlak richt de aandacht zich op het op de hoogte houden of brengen van journalisten en verslaggevers. In de EU wordt hierover niet gesproken; dit terwijl de rol van de (moderne) media van niet te onderschatten betekenis is. Versterken of verbeteren van de toegankelijkheid, zowel via mediakanalen als via inhoud, van informatievoorziening staat in het teken van de vergroting van de interesse of betrokkenheid van het publiek bij voedselveiligheid. In de hoofdstukken 2 en 5 is al opgemerkt dat de VS hier vooruit loopt op Europa en Nederland, alhoewel er op Nederlands en Europees niveau aan gewerkt wordt om een inhaalslag te realiseren.

De Angelsaksische traditie rondom *food safety*, die niet alleen aanwezig is in Engeland of Ierland maar ook in Amerika, is als bevorderlijk voor genoemde consumentenbetrokkenheid te kwalificeren. Voedselveiligheid is een ingeburgerd begrip. Dat hiervoor verantwoordelijkheid wordt genomen door alle betrokkenen, van overheid tot consument, wordt belangrijk geacht. Althans, dit is te proeven uit informatiebronnen en mag blijken uit de beleidsinspanningen die men zich getroost, of de persoonlijke bemoeienis van de huidige Amerikaanse president zelf bijvoorbeeld.

In Brussel en in Nederland is de opbouw van een dergelijke traditie nog jong en kent ze ook een weinig gelukkige start vanwege de negatieve associatie van voedselveiligheid met voedselaffaires. In relatie tot de creatie van meer herkenbare, positieve én gewortelde connotaties bij de thematiek van voedselveiligheid moet waarschijnlijk ook het 'communicatieve concept' of 'referentiekader' worden gezien, waarin het rapport van Berenschot over wordt gesproken (zie paragraaf 5.6). Hetzelfde is van toepassing als uit het Nederlandse ministerie van Landbouw geluiden klinken dat men er een lief ding voor over zou hebben wanneer voeding en voedselproductie niet (langer) worden gekenschetst in termen van ongerustheid, wantrouwen en op de loer liggende rampspoed, maar door woorden als trots,

respect en genoeg. In ditzelfde kader is een krantenartikel onder de titel 'Voedsel moet weer leuk worden' te lezen, waarin gepleit wordt voor een nieuw elan. Naast veiligheidswaarborging, openheid, productinnovatie en samenwerking wordt als onderdeel van deze nieuw te vestigen traditie genoemd 'dat maatschappelijke organisaties en consumenten zich niet alleen concentreren op de zorgelijke kanten van voedselkwaliteit en voedselproductie, maar ook op de positieve kanten' (Hofstra et al., 2000).

Een dergelijk elan sluit ook direct aan bij de gedachte dat consumenten zich ongetwijfeld helemaal geen zorgen *willen* maken over de veiligheid van hun voeding, maar erop wensen te vertrouwen dat producenten en overheden hier op een goede en verantwoorde wijze zorg voor dragen. Dat er recentelijk aandacht is voor *consumer concerns* van voedingsmiddelenconsumenten mag tevens als een (impliciete) verwijzing worden gezien van de omstandigheid dat voeding veel mensen na aan het hart ligt. Mensen hebben een emotionele binding met voedsel. Er zijn (positieve) gevoelens van betrokkenheid, van engagement, aanwezig. Interpretatie van *consumer concerns* in termen van begaan zijn met, belangstelling en betrokkenheid is complementair aan discussies over *consumer concerns* waarbij woorden als verontrusting, hinder of ongerustheid de definitie bepalen. Het discours is dus af te wisselen met een andere toonzetting, die behulpzaam kan zijn (de ervaring van) voedselveiligheid te bevorderen. Er is zojuist een aanwijzing de revue gepasseerd dat in de Amerikaanse informatiestrategie een 'positieve' definitie een plaats heeft.

Nadere exploratie van emotionele bindingen tussen consument en voeding om op basis van deze 'voedingsbodem' consumentenvertrouwen en voedselveiligheid gunstig te beïnvloeden, staat in het teken van het zoeken naar aanvullingen op de 'rationele' aandachtspunten en planvorming die vooralsnog de boventoon voeren. Dit lijkt belangrijk genoeg in het licht van de, ook door ons hiervóór gemaakte, overweging dat er naar alle waarschijnlijkheid slechts in beperkte mate sprake is van de door zovelen veronderstelde lineaire verbanden tussen het vertrouwen van consumenten in voedselveiligheid en de onderwerpen waar tot op heden de concentratie op gericht is. Handhaven of vergroten van consumentenvertrouwen wordt mede beïnvloed door interveniërende factoren van emotionele origine.

De transparantie of toereikendheid van informatieoverdracht is deels afhankelijk van de mate waarin dit als zodanig wordt ervaren. Of het is de *beleving* van mensen die een stem heeft in de mate waarin veranderingen op het institutionele niveau als vertrouwenwekkend worden gekwalificeerd. Consumenten zijn mensen van vlees en bloed die voor een niet onbelangrijk deel op hun gevoel afdraaien en ook zonder zich te laten hinderen door (cognitieve) kennis of inzicht een mening of een oordeel kunnen of wensen te vormen. Er is geen enkele reden aan te nemen dat voedselveiligheid, met inbegrip van de dimensies vertrouwen en verantwoordelijkheid, aan deze 'problematische' menselijke factor ontsnapt - al doen de hedendaagse discussies en (toekomst)plannen anders vermoeden.

## **6.5 Voedselveiligheid en consumentenvertrouwen**

In de eerste zin van de Inleiding is gesteld dat voedselveiligheid momenteel volop in de belangstelling staat. Uit het verloop van deze studie is op te maken dat voedselveiligheid

op de politieke agenda staat van zowel de VS als die van de EU en Nederland. Wellicht nog opmerkelijker is het dat vandaag de dag voedselveiligheid in één adem wordt genoemd met het vertrouwen van consumenten, of dat van het publiek in het algemeen. Duidelijke exponenten van dit nieuwe fenomeen zijn de (toekomst)plannen die recentelijk zijn ontwikkeld in Amerika en Europa. Hetzelfde is van toepassing op de Nederlandse situatie waar het kabinet onlangs aan de Tweede Kamer liet weten dat het herstellen van het consumentenvertrouwen in de voedselveiligheid het centrale uitgangspunt is (LNV, 2000a). Dus is in alle drie de (aandachts)gebieden - VS, EU en Nederland - van deze studie zijn *consumer of public confidence* onderdeel van de hedendaagse voedselveiligheidspolitiek.

De koppeling van de veiligheid van voeding aan het vertrouwen van 'consumensen' laat zich goed inpassen in de zogenaamde integrale ketenbenadering waar aan beide zijden van de Atlantische Oceaan tegenwoordig veelvuldig over wordt gesproken. Hoe logisch het betrekken van consumentenvertrouwen binnen de 'invloedsfeer' van voedselveiligheidsbeleid ook moge zijn in relatie tot de bepleite *comprehensiveness*, het is allesbehalve een sinecure.

In de eerste plaats is er de aantekening te maken dat vertrouwen zelf een ingewikkelde zaak is. In paragraaf 6.2 is onder meer aangegeven dat vertrouwen in voedselveiligheid niet op zichzelf staat maar, op enigerlei wijze, verbonden is met emotionele of morele 'grondhoudingen' van mensen, of met vertrouwen in beleid en bestuur in den brede. Naast deze relaties tussen vertrouwen in X en Y, moet er de realisatie zijn dat vertrouwen in bijvoorbeeld de overheid wat anders is dan vertrouwen in de veiligheid van bijvoorbeeld rundvlees, etc. Analyse van vertrouwen en verbanden tussen 'objecten' van vertrouwen laat zich niet eenvoudig veralgemeniseren. Hierbij komt ook nog de kwestie hoe vertrouwen is te verwerven. Dit is evenmin een gemakkelijk uit te maken zaak.

Aan de hand van een voorbeeld worden enkele van de hier aangeroerde problematische zaken met een kleine schets geïllustreerd. Uit het Amerikaanse ACSI-onderzoek komt naar voren dat het publieke vertrouwen in instanties als de FDA en de FSIS dan kleiner mocht zijn dan gehoopt was, zo'n twee derde van de ondervraagden heeft vertrouwen (zie paragraaf 2.15). Uit Eurobarometer-onderzoek komt naar voren dat Nederlanders er in hoge mate op vertrouwen dat ze juiste informatie krijgen over voedingsmiddelen (zie paragraaf 4.10). In deze onderzoeken naar vertrouwen is het object van studie nader toegespitst. Dergelijke *cases*, oftewel specificaties, verhouden zich niet vanzelfsprekend tot meer algemene uitspraken. Bijvoorbeeld: uit het ACSI- en Eurobarometer-onderzoek is te concluderen dat in Amerika en Nederland sprake is van een hoog consumentenvertrouwen in voedselveiligheid. Vervolgens laat het zich raden waar dat vertrouwen uit voortkomt. Gegeven de relatief aanzienlijke aandacht voor informatie en communicatie in het bovenstaande, zouden de gedachten gemakkelijk hier naar uit kunnen gaan. Het geval wil echter dat we geconstateerd hebben dat er op dit vlak aanmerkelijke verschillen bestaan tussen de VS en Nederland.

Op basis hiervan is dan slechts tot de zéér *globale* uitspraak te komen dat verschillend informatiebeleid in de VS en Nederland in beide gevallen in een hoge mate van vertrouwen resulteert. Aan de hand hiervan is nogmaals de opmerking te maken dat wie van oordeel is dat rechtstreekse (lineaire) verbanden bestaan tussen informatievoorziening, als onderdeel van voedselveiligheidsbeleid, en publiek vertrouwen, dat die hoogstwaarschijnlijk frequent bedrogen uit zal komen. En aan de hand hiervan is de suggestie te doen



dat ook een communicatiestrategie een specifieke focus moet krijgen door zich bijvoorbeeld te richten op veiligheidsaspecten die betrekking hebben op agro-productieketens, dan wel op de behandeling en bereiding van voedsel door consumenten zelf.

In de tweede plaats betekent het verbinden van vertrouwen aan voedselveiligheid dat méér vereist is dan een technologische benadering. In feite wordt een geheel nieuw domein betreden. Dit serieus nemen impliceert dat beseft wordt dat middelen als de detectie en controle van residuen, pesticiden of pathogenen zijn toegesneden op de bewerkstelling van *andervoortige* doelen als het verwerven van consumentenvertrouwen. Bovendien vraagt voedselveiligheid dat (mede) in het teken staat van het verwerven van consumentenvertrouwen erom dat onderzoek op het niveau van ingrediënten of additieven wordt aangevuld met studie van consumptiepatronen en leefstijlen.

Het betreft hier een heel ander niveau, evenals andere wetenschappelijke disciplines. Het idee dat bezorgdheid plaats maakt voor vertrouwen wanneer de veiligheid van voedselproductieprocessen wordt bevorderd door middel van beleid dat inzet op inspectie en integratie van schakels in agro-productieketens, op stringenter controle of regelgeving of op extra laboratoriumproeven, is niet *comprehensive* genoeg (zie Brom, 2000; Dagevos, 2000a; Dagevos, 2000b). In een meer praktijkgerichte vertaling betekent dit bijvoorbeeld dat wanneer in het kader van de integrale ketenbenadering - of wellicht beter: integrale risicobenadering - diensten als de AID, de RVV en de Keuringsdienst van Waren zouden worden samengevoegd, of het Rikilt uit zou groeien tot het Nederlandse equivalent van de voorgestelde EVA, dat de voedselveiligheid in aanleg gebaat zou moeten zijn bij realisatie van dergelijke ideeën, maar dat in beide gevallen het integrale, het consumentgerichte, karakter erbij zou winnen wanneer dergelijke (nieuwe) instituties daadwerkelijk een integratieslag maken met bijvoorbeeld het Voedingscentrum dan wel via de opname van een afdeling 'maatschappelijke en consumentenzaken'.

Wat met het bovenstaande in deze paragraaf maar gezegd wil zijn is dat er de nodige veranderingen en problemen samengaan met een 'claim' op vertrouwen in het kader van voedselveiligheid. Het betreft gecompliceerde en veeleisende implicaties, die contrasteren met het gemak waarmee voedselveiligheid in samenhang wordt gebracht met het vertrouwen van eindgebruikers in overheden en ondernemingen.

Wat er níet mee gezegd wil zijn, is dat de connectie tussen vertrouwen en voedselveiligheid achterwege gelaten zou moeten worden. Eerder het tegendeel. Het is hoogst aantrekkelijk omdat het kan helpen de *licence to produce* van bedrijven en de legitimiteit van overheden te versterken. Het geeft er een dimensie aan die de kansen vergroot dat voedselveiligheid uitgroeit tot een voorbeeld van consumentgerichte overheidspolitiek die past bij een (consumptie)samenleving waarin het belangrijk is in gesprek te komen en te blijven met consumenten. Want zogoed als consumenten in veel opzichten onwetend zijn over de wijze waarop hun voedsel wordt geproduceerd, zo zijn politici onwetend over wat consumenten belangrijk vinden, waar hun wan- of vertrouwen op is gebaseerd en hoe robuust dit is. En de verbinding tussen vertrouwen en voedselveiligheid kan behulpzaam zijn zoiets alledaags als voeding een politieke prioriteit te geven die overeenstemt met het belang dat mensen aan voeding hechten. Veilige en vertrouwde voeding is geen perifere aangelegenheid, ongeacht of er sprake is van crises en affaires of niet. Er zijn, kortom, meerdere redenen om de combinatie van voedselveiligheid met consumentenvertrouwen als *uplifting* te karakteriseren.



## Literatuur

Agra Europe, 'While Europe considers a food safety agency, the US calls its own system into question'. In: *World Food Law Monthly* nr. 22, januari 2000.

Agra Europe, 'Consumer and trade bodies declare positions on food safety white paper'. In: *Agra Focus* juni 2000, pp. 12-17.

Aldrich, L. en N. Blisard, 'Consumer acceptance of biotechnology: lessons from the rbST experience'. In: *Current issues in economics of food markets. Agriculture Information Bulletin* nr. 747-01, Economic Research Service (USDA), december 1998.

Berenschot, *Voedselveiligheid - waar borgen en waar zorgen: onderzoek naar het waarborgen van voedselveiligheid*. Utrecht, 8 oktober 1999.

Brom, F.W.A., 'Food, consumer concerns, and trust: food ethics for a globalizing market'. In: *Journal of agricultural and environmental ethics* vol. 12, (2000) nr. 2, pp. 127-139.

Caswell, J.A., *Uses of food labelling regulations*. OECD, OCDE/GD(97)150, Parijs, 1997.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *De algemene beginselen van het levensmiddelenrecht in de Europese Unie*. Groenboek van de Commissie, COM(97) 176 Def., Brussel, 30 april 1997.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Gezondheid van de consument en voedselveiligheid*. COM(97) 183, Brussel, 30 april 1997.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Inzake de controle en inspectie op voedsel, veterinair en fyto-sanitair gebied*. COM(98) 32, Brussel, 28 januari 1998.

Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on the precautionary principle*. COM(00) 1, Brussel, 2 februari 2000.

Commission of the European Communities, *White paper on food safety*. COM(99) 719 Final, Brussel, 12 januari 2000.

Crutchfield, S.R. e.a., *An economic assessment of food safety regulations: the new approach to meat and poultry inspection*. Economic Research Service/USDA, Agricultural Economic Report 755. Washington, D.C., juli 1997.

Dagevos, J.C., 'Consument is het waard gehoord te worden'. In: *NRC Handelsblad* 4 maart 2000a.

Dagevos, J.C., 'Further afield: EU food safety policy and the (cl)aim of confidence'. In: *EuroSafe Newsletter* vol. 2 (2000b) nr. 2, pp. 10-11.

Dagevos, J.C., J.P. Folbert en F.B.J. de Meere, *Consumentenzorgen in stelling(en): overdenkingen bij het White paper on food safety*. Interne notitie. LEI, Den Haag, 2000.

Damman, H., 'Informatie- en communicatiecrisis, geen dioxinecrisis'. In: *VMT* nr. 4, 18 februari 2000.

DG XXIV, *Jaarrapport 1998*. Brussel, 1998.

Dyckman, L.J., *Food safety: U.S. needs a single agency to administer a unified, risk-based inspection system*. General Accounting Office (GAO), GAO/T-RCED-99-256, 4 augustus 1999.

D'66, *Rapport van de werkgroep Voedselveiligheid*. 19 april 2000. <http://www.d66.nl/documenten/tk/inbrengen/voedselveiliggrapp.html>.

European Commission, *Eurobarometer 46.1 - European opinions on modern biotechnology*. Brussel/Luxemburg, 1997.

European Commission, *Consumer policy and consumer health protection (DG XXIV). Inventory of community acts relating to consumer affairs and consumer health protection*. Brussel, oktober 1999.

Europese Commissie, DG XXIV, *Het Voedsel- en Veterinair Bureau*. Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 1999.

FDA/USDA, *U.S. food safety system country report*. 3 maart 2000.

FDA, *Year report (fiscal) 1998*. 1 oktober 1997 - 30 september 1998, februari 1999.

Food and Veterinary Office (DG XXIV), *Annual report*. April 1998-maart 1999. [http://www.europa.eu.int/comm/dg24/health/vi/policy\\_papers/vi\\_pol02\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/dg24/health/vi/policy_papers/vi_pol02_en.pdf).

Frewer, L.J., 'Consumer aspects of public understanding and acceptance of transgenic animals'. In: *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien tidskrift* 136:20 (1997), pp. 139-143.

Frewer, L.J., 'Public perceptions of genetically modified foods'. In: *Pesticide Outlook* oktober 1998, pp. 11-15.

Galloux, J-C., H. Gaumont Prat en E. Stevers, 'Europe'. In: Durant, J., M.W. Bauer en G. Gaskell, (eds.), *Biotechnology in the public sphere*. Science Museum, London, 1998, pp. 177-185.

Gaskell, G., M.W. Bauer en J. Durant, 'Public perceptions of biotechnology in 1996: Eurobarometer 46.1'. In: J. Durant, M.W. Bauer en G. Gaskell, (eds.), *Biotechnology in the public sphere*. Science Museum, London, 1998, pp. 189-214.

Groth, E., *Science, precaution and food safety: how can we do better?* Consumers Union of the U.S., Inc., New York, februari 2000.

Hoban, T.J., 'Consumer acceptance of biotechnology: an international perspective'. In: *Nature Biotechnology* vol. 15 (1997), pp. 232-234.

Hoban, T.J. en L.D. Katic, 'American consumer views on biotechnology'. In: *Cereal Foods World* vol. 43 (1998) 1, pp. 20-22.

Hofstra, H., R. Schilpzand en M. Schuttelaar, 'Voedsel moet weer leuk worden'. In: *de Volkskrant*, 29 april 2000.

INRA (Europe), *La securite des produits alimentaires. Eurobarometre 49*. 3 september 1998.

INRA (Europe), *Eurobarometer 52.1 - The Europeans and biotechnology*. 15 maart 2000.

International Food Information Council (IFIC), *Food for thought II: reporting of diet, nutrition and food safety during May-July 1997*. <http://www.ificinfo.health.org/press/FdThghT.htm>.

International Food Information Council (IFIC), *U.S. consumer attitudes toward food biotechnology*. Survey uitgevoerd door Wirthlin Group Quorum Surveys, februari 1999.

James, P., F. Kemper en G. Pascal, *A European food and public health authority: the future of scientific advice in the EU*, december 1999.

Kershen, D.L., 'Biotechnology: an essay on the academy, cultural attitudes and public policy'. In: *AgBioForum* vol. 2 (1999) 2, pp. 137-146, <http://www.agbioforum.missouri.edu>.

Koe, J. de, 'Dioxinecrisis was in Nederland vooral een informatiecrisis'. In: *Agrarisch Dagblad*, 26 januari 2000.

Korthals, A.H., *Wijziging van de regeling van de productenaansprakelijkheid in het Burgerlijk Wetboek in verband met uitbreiding tot landbouwproducten*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1999-2000, 27 051, nr. 3.

Laan, A.M. van der, *Consumer concerns in de Verenigde Staten: een onderzoek naar de rol van consumentenzorgen in de Verenigde Staten van Amerika*. Doctoraalscriptie Universiteit Utrecht, juli 1999.

LBActualiteiten, *Verenigde Staten: anticipatie op eventueel toenemende 'consumer concerns'*, nr. 31, 29 oktober 1999.

LBActualiteiten, *Verenigde Staten: gmo-testen*, nr. 34, 19 november 1999.

LBActualiteiten, *Verenigde Staten: Tyson gaat doorstralen*, nr. 34, 19 november 1999.

LNV, 'Witboek voedselveiligheid'. *Correspondentie met het parlement*, kenmerk VVM, 00.1024/JB, 31 maart 2000a.

LNV, *Voedsel en groen: het Nederlandse agro-foodcomplex in perspectief*. Ministerie van LNV, Den Haag, juli 2000b.

Lugt, M.J., *Enforcing European and national food law in the Netherlands and England*. Proefschrift. Koninklijke Vermande BV, Utrecht, juli 1999.

Lugt, M.J., 'Nieuwe taakverdeling in Europese Commissie: meer verantwoordelijkheden DG XXIV'. In: *VMT* nr. 1/2 (1998), pp. 21.

Luttikhuis, P., 'Slecht imago biotech moet worden opgepoetst'. In: *NRC Handelsblad*, 5 april 2000.

Meere, F.B.J. de en C.E. Sepers, *Een verwrongen beeld?: kranten- en persberichten tijdens de BSE-crisis*. LEI, Den Haag, 2000.

Midden, C., A. Hamstra, J. Gutteling en C. Smink, 'The Netherlands'. In: J. Durant, M.W. Bauer en G. Gaskell (eds.), *Biotechnology in the public sphere*. Science Museum, London, 1998, pp. 103-117.

Misra, S.K., S.M. Fletcher en C.L. Huang, 'Irradiation and food safety: consumer attitudes and awareness'. In: J.A. Caswell (ed.), *Valuing food safety and nutrition*. Westview Press, Boulder, Colorado, 1995, pp. 435-455.

Mitsch, F.J. en J.S. Mitchell, *Du Pont - Ag biotech: thanks, but no thanks?* Deutsche Bank Alex. Brown, 12 juli 1999.

Montague, D., 'Genetic engineering and food safety'. In: *World Grain*, maart 1997.

National Research Council (NRC), *Ensuring safe food: from production to consumption*. National Academy Press, Washington, D.C., 1998.

Pauli, G.H., *U.S. regulatory requirements for irradiating foods*. Food and Drug Administration, Washington, D.C., mei 1999.

Porter, C., 'US public warms to irradiation'. In: *Meat International* vol 9 (1999) nr. 10.

President's Council on Food Safety, *Draft preliminary food safety strategic plan for public review*, 7 januari 2000.

PvdA, *Veiligheid voorop: discussienotitie over Europese voedselbeleid*. Brussel/Den Haag, 24 maart 2000.

Robinson, R.A., *Food safety: agencies' handling of a dioxin incident caused hardships for some producers and processors*. General Accounting Office (GAO), GAO/RCED-98-104, 10 april 1998.

Smink, C., C. Hanning en E. Homan, *Maatschappelijke acceptatie van genetische modificatie bij dieren: een kwantitatief onderzoek onder Nederlandse burgers*. Swoka, Leiden, 1998.

Thompson, P.B., 'Have American accepted food biotechnology?'. In: *Choices* nr. 3 (1998), pp. 31-33.

Thompson, P.B., 'Science policy and moral purity: the case of animal biotechnology'. In: *Agriculture and Human Values* vol. 14 (1997), pp. 11-27.

University of Michigan Business School, *ASQ/American Society for Quality en Arthur Andersen, American Customer Satisfaction Index (ACSI): federal agencies government-wide customer satisfaction report for the general services administration*, december 1999.

U.S. Congress, *Office of Technology Assessment, A new technological era for American agriculture*. OTA-F-474, U.S. Government Printing Office, Washington DC, augustus, 1992.

USDA, 'Food Safety'. In: *Agriculture fact book 1998*, hoofdstuk 9, <http://www.usda.gov/news/pubs/fbook98/chart9.htm>.

VWS, *Aanbieding rapport voedselveiligheid*. Brief aan de Tweede Kamer, DBO-2041774, 4 februari 2000.

Zechendorf, B., 'Agricultural biotechnology: why do Europeans have difficulty accepting it?'. In: *AgBioForum* vol. 1 (1998) 1, pp. 8-13, <http://www.agbioforum.missouri.edu>.





## Bijlage 1      Internetadressen

<http://www.agbioforum.missouri.edu>  
<http://www.beuc.org>  
<http://www.cfsan.fda.gov/~news/whatsnew.html>  
<http://www.consumersunion.org/food/riskcomny598.htm>  
<http://www.consumersunion.org/food/summpollny699.htm>  
<http://www.customersurvey.gov/agency/fsislink.htm>  
<http://www.econ.ag.gov/Prodsrvs/rept-fd.htm#marketing>  
<http://www.econ.ag.gov/epubs/pdf/aer755/AER755.PDF>  
<http://www.eufic.org/open/fopen.htm>  
<http://www.eufic.org/gb/what/what.htm>  
[http://www.europa.eu.int/comm/dg24/events/event05\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/dg24/events/event05_en.html)  
[http://www.europa.eu.int/comm/dg24/general\\_info/mission\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/dg24/general_info/mission_en.html)  
[http://www.europa.eu.int/comm/dg24/health/bse/bse03\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/dg24/health/bse/bse03_en.html)  
[http://www.europa.eu.int/comm/dg24/health/vi/policy\\_papers/vi\\_pol02\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/dg24/health/vi/policy_papers/vi_pol02_en.pdf)  
<http://www.europa.eu.int/comm/dg24/health/vi/reports>  
[http://www.europa.eu.int/comm/dg24/library/press/press16\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/dg24/library/press/press16_en.html)  
[http://www.europa.eu.int/comm/dg24/library/press/press47\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/dg24/library/press/press47_en.html)  
[http://www.europa.eu.int/comm/dg24/library/speeches/speech04\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/dg24/library/speeches/speech04_en.html)  
<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/132038.htm>  
<http://www.fda.gov/oc/customerservice/satisfaction/results.html>  
<http://www.fda.gov/ohrms/dockets/default.htm>  
<http://www.fightbac.org>  
<http://www.fmi.org/media/bg/biotech.html>  
<http://www.foodsafety.gov/~fsg/fsggov.html>  
[http://www.fqp.nl/haccp\\_pagina/hac\\_hm.htm](http://www.fqp.nl/haccp_pagina/hac_hm.htm)  
<http://www.gao.gov/new.items/rc99256t.pdf>  
<http://www.ificinfo.health.org/press/FdThghT.htm>  
<http://www.ificinfo.health.org/press/questsummary.htm>  
<http://www.nrc.nl>  
<http://www.pdv.nl/pdv/dossiers.php>  
<http://www.usda.gov/news/pubs/fbook98/chart9.htm>  
<http://www.usda.gov/news/releases/1999/07/0285>  
<http://www.vm.cfsan.fda.gov/~dms/>  
<http://www.vm.cfsan.fda.gov/~lrd/recall2.html>  
<http://www.voedingscentrum.nl>  
<http://www.voedsel.net/index2.htm>

## Bijlage 2      Lijst van afkortingen

ACSI	American Customer Satisfaction Index
AMA	American Medical Association
AMS	Agricultural Marketing Service
APHIS	Animal and Health Inspection Service
ARS	Agricultural Research Service
BATF	Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms
BEUC	European Consumers' Organisation
BSE	Bovine Spongiforme Encephalopathie (gekkedoeienziekte)
BW	Burgerlijk Wetboek
CDC	Centers for Disease Control and Prevention
CFSAN	Center for Food Safety and Applied Nutrition
CSREES	Cooperative State Research, Education, and Extension Service
CUSTOMS	US Customs Service
CVM	Center for Veterinary Medicine
DHHS	US Department of Health and Human Services
DOC	US Department of Commerce
DOD	US Department of Defence
DG	Directoraat-Generaal
EC	Europese Commissie
EPA	US Environmental Protection Agency
ERS	Economic Research Service
EU	Europese Unie
EUFIC	European Food Information Council
EVA	Europese Voedsel Autoriteit
FDA	Food and Drug Administration
FS	Under Secretary for Food Safety
FSIS	Food Safety and Inspection Service
FTC	Federal Trade Commission
FVO	Food and Veterinary Office
GAO	United States General Accounting Office
Ggo	Genetisch gemodificeerde organismen
GIPSA	Grain Inspection, Packers and Stockyards Administration
HACCP	Hazard Analysis Critical Control Points
IFIC	International Food Information Council
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
MRP	Under Secretary for Marketing and Regulatory Programs
NAS	National Academy of Sciences
NASS	National Agricultural Statistics Service
NCTR	National Center for Toxicological Research

NIH	National Institutes of Health
NMFS	National Marine Fisheries Service
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration
OECA	Office of Enforcement and Compliance Assistance
OPP	Office of Pesticide Programs
OPPTS	Office of Prevention, Pesticides, and Toxic Substances
ORA	Office of Regulatory Affairs
ORACBA	Office of Risk Assessment and Cost-Benefit Analysis
ORD	Office of Research and Development
Pbo	Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie
REE	Under Secretary for Research, Education and Economics
RVV	Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees
TREASURY	US Department of Treasury
TK	Tweede Kamer
USDA	US Department of Agriculture
VS	Verenigde Staten
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WC	Wetenschappelijk Comité

## Bijlage 3      Agentschappen VS: taken en verantwoordelijkheden

Federale voedselveiligheidsverantwoordelijkheden voor geselecteerde voedselproducten en voedselcontaminanten (Bron: NRC, 1998, pp. 108-111)

	Selected food Products				
Food Safety Activities	Fruits and Vegetables	Dairy Products	Eggs and Egg Products	Seafood	Meat and Poultry
Monitoring/ Surveillance	CDC1; CFSAN/ FDA	CDC1; CFSAN and CVM/FDA	CDC1; CFSAN/FDA; AMS2/USDA	CDC1; CFSAN/FDA; NMFS/NOAA4	CDC1; CFSAN/FDA; USDA: FSIS, ERS3
Risk Assessment <sup>7</sup>	CFSAN/ FDA; ARS8/ USDA	CFSAN; CVM/FDA; ARS8/USDA	ARS8 and FSIS/USDA; ORACBA; CFSAN/FDA	CFSAN/FDA9; NMFS/NOAA; ARS8/USDA	USDA: ARS8, CSREES, FSIS, ERS, ORACBA; CFSAN/FDA
Research <sup>12</sup>	CFSAN; NCTR/ FDA, USDA: ARS, CSREES13	CFSAN; CVM/FDA, CSREES13 and ARS/USDA	CFSAN/ FDA, ARS/ USDA CSREES13	CVM and CFSAN/FDA; NMFS/NOAA; CSREES13 and ARS/USDA	USDA: ARS, CSREES13
Inspections/ Enforcement	CFSAN and ORA/FDA	CFSAN, ORA, and CVM/FDA	FSIS15/USDA; FDA: CVM, CFSAN, and ORA	ORA and CFSAN/FDA; NMFS/NOAA17	FSIS/USDA; CFSAN16 and CVM/FDA
Education	CFSAN/ FDA; CSREES13, ARS23/ USDA	CFSAN/ FDA; CSREES13, ARS23/ USDA	CFSAN, FDA; FSIS and CSREES13, ARS23/USDA	CFSAN/FDA; CSREES13, ARS23/USDA; NMFS/NOAA25	USDA: FSIS, CSREES13, ARS23/ERS24, ORACBA24; CFSAN/FDA

		Food Contaminants	
Grain, Rice and Related Commodities	Imported Foods	Animal Drugs and Feeds	Pesticide Residues
CDC1; CFSAN/FDA	CDC1; CFSAN and ORA/FDA5; FSIS/USDA6	CDC1; CVM/FDA; FSIS/USDA; APHIS	CDC1; FSIS/USDA; CFSAN/FDA
ARS8/USDA; CFSAN/FDA	Zelfde als binnenlandse voedselproducten	CVM/FDA; ARS8/USDA; APHIS	OPPTS/EPA10; USDA11: AMS, ARS8, ERS, NASS
ARS, CSREES13/ USDA; CFSAN/FDA	Zelfde als binnenlandse voedselproducten <sup>14</sup>	CFSAN and CVM/FDA; ARS and CSREES13/ USDA	ORD/EPA10; CSREES13 and ARS/USDA; CFSAN/FDA
GIPSA18/ USDA; ORA and CFSAN/FDA	FSIS19/USDACF SAN and ORA/FDA19	ORA and CVM/FDA; FSIS20/USDA; APHIS21	USDA22: FSIS, AMS; FDA22: CFSAN, CVM and ORA; OECA/EPA
CSREES13, ARS23/USDAC FSAN/FDA	CSREES13, ARS23/USDA; CFSAN/FDA	CSREES13, ARS23/USDA; CVM/FDA	CFSAN/FDA; FSIS and CSREES 13, ARS23/USDA

1. De CDC assisteert statelijke en federale agentschappen in het doen van onderzoek naar uitbraken van voedselvergiftigingen, monitort informatie over voedselvergiftiging, voert hiertoe onderzoek uit en geeft voorlichting over zaken die aan deze vergiftigingen gerelateerd zijn.
2. De AMS voert het *shell egg surveillance program* uit om visueel fysieke schade op te sporen, of condities die mogelijk eieren kunnen kunnen blootstellen aan gevaarlijke organismen.
3. De ERS gebruikt data die verzameld zijn door *FoodNet* om de kosten te analyseren die samenhangen met voedselvergiftiging, en de baten van het verbeteren van de voedselveiligheid.
4. Het doel van de meeste productmonitoring is niet 'to determine individual lot compliance', maar om in wetenschappelijk toezicht en systeem-surveillance van het DOC-inspectieprogramma te voorzien.
5. De FDA maakt gebruik van meerdere informatiebronnen om geïmporteerde voedseltransporten te monitoren: *FDA's Import Alert Retrieval System*-database bevat een lijst van producten die de FDA automatisch vasthoudt, omdat de exporteur of de specifieke voedselproducten een geschiedenis hebben van overtredingen in vorige transporten. *FDA's Low-Acid Canned Food* database bevat informatie over buitenlandse verwerkers van *low-acid and acidified* verpakt voedsel die geregistreerd zijn bij de FDA. *FDA's Operational and Administrative System for Import Support* (OASIS) bevat informatie over producten die niet automatisch worden toegelaten in de binnenlandse handel.
6. De FSIS onderhoudt een gecentraliseerd computersysteem, *Automated Import Information System* (AIIS), waarin informatie is opgeslagen over het exporterende land, bedrijf, en de geschiktheid van het product.
7. Risk assessment verantwoordelijkheden behelzen (ook) de implementatie van wetenschappelijk gebaseerde instrumenten met het doel het ontstaan van voedselgevaaren te minimaliseren, zoals het opstellen van normen voor pesticide-residuen. In Fiscal Year 1997 hebben de FDA, USDA en EPA een *interagency risk assessment consortium* opgezet op het Joint Institute of Food Safety and Applied Nutrition (Universiteit van Maryland).
8. De ARS voorziet in data van alle voedselproducten en besmettingsgebieden om risk assessment te ondersteunen dat uitgevoerd wordt door de FSIS, ERS, ORACBA, FDA en de EPA.
9. De FDA heeft de bevoegdheid om toegestane afwijkingen in seafood en alle andere voedsel op te stellen (behalve vlees en pluimvee), inzake natuurlijke en synthetische contaminanten, behalve voor pesticiden, die opgezet worden door de EPA.
10. De publieke verantwoordelijkheden van het pesticideprogramma van de EPA behelzen (ook) andere activiteiten die niet gerelateerd zijn aan voedselveiligheid, zoals bescherming van werknemers, en kinderen die pesticiden binnen hebben gekregen.
11. De AMS, ARS, ERS en NASS zijn betrokken bij datacollectie om het pesticide risk assessment programma te ondersteunen. De AMS beheert het Pesticide Data Program (datacollectie) om de pesticide risk assessment activiteiten van andere agentschappen te ondersteunen.
12. Het NIH doet ook onderzoek naar voedselveiligheidsproblemen, maar het is niet opgenomen op de lijst van voedselveiligheidsonderzoek. Het NIH-onderzoek is gericht op onderwerpen inzake menselijke gezondheid, ongeacht het mechanisme.
13. De CSREES verschaft fondsen van de USDA aan de Land Grant Universities, die onderzoeks- en educatieve activiteiten inzake alle terreinen van voedselproducten breed ondersteunen (Nb: voor Land Grant Universities, zie bijvoorbeeld [www.agbioforum.missouri.edu](http://www.agbioforum.missouri.edu), vol. 2, nr. 1, winter 1998, art. public/private alliances).
14. De ARS ontwikkelt voor geïmporteerde producten methodologieën om contaminanten en residuen op te sporen, indien noodzakelijk, ter ondersteuning van agentschappen met surveillance- en inspectieverantwoordelijkheden.

15. De FSIS is verantwoordelijk voor het inspecteren van alle ei producten die gebruikt worden door producenten, food service en retail-markten. De FDA is verantwoordelijk voor het inspecteren van eischalen, eisubstituten en soortgelijke producten.
16. De CFSAN is verantwoordelijk voor de inspectie/enforcement (handhaving) van wild (vlees).
17. De NMFS heeft een vrijwillige inspectiedienst.
18. De GIPSA heeft verantwoordelijkheid voor het monitoren van de accurateit van aflatoxin-testdiensten.
19. De FSIS in de USDA is verantwoordelijk voor geïmporteerd vlees, pluimvee, en sommige ei producten. De FDA is verantwoordelijk voor al het overige geïmporteerde voedsel.
20. De FSIS is verantwoordelijk voor de inspectie van vlees- en pluimveeproducten in federaal-geïnspecteerde bedrijven, en rapporteert overtollige/verboden residuen van geneesmiddelen in vlees en pluimvee aan de FDA voor een voorgeschreven tweede bezoek. De FSIS heeft bevoegdheden om karkassen met een teveel aan geneesmiddelenresiduen af te keuren. De FDA voert tweede inspecties (herinspecties) uit bij producenten of anderen die betrokken zijn bij de productie of marketing van vlees en pluimvee waarin een teveel aan residuen is aangetroffen. Het doel van de *Tissue Residue Program* van de CVM is overtollige geneesmiddelenresiduen te elimineren in het eetbare weefsel van consumptiedieren. Vanwege beperkte middelen kan de FDA niet alle initiële tissue residue overtredingen, aangekaart door de FSIS, onderzoeken.
21. De APHIS voert quarantaine-activiteiten aan de grens uit om dierlijke gezondheidsproblemen en exotische organismen, die schadelijk kunnen zijn voor de Amerikaanse landbouw, op te sporen en te elimineren. Veel van deze zaken vormen tevens een bedreiging voor de voedselveiligheid.
22. De FSIS van de USDA is verantwoordelijk voor de monitoring van pesticideresiduen in vlees, pluimvee en bepaalde ei producten. De AMS van de USDA heeft een residuetest-programma uitgevoerd, op basis van contracten, die direct gericht was op onbewerkte (raw) landbouwproducten. De AMS beheert tevens de *Pesticide Recordkeeping Program* (datacollectie) voor federaal restricted-use pesticiden. De FSIS en AMS rapporteren hun pesticideresiduendata onafhankelijk. De CFSAN van de FDA is verantwoordelijk voor het handhaven van toegestane pesticidegehalten in al het geïmporteerd voedsel en binnenlands geproduceerd voedsel die verhandeld worden in interstatelijk verkeer. De CVM van de FDA stuurt dat deel van het pesticide monitoring programma van het agentschap dat betrokken is bij binnenlands en geïmporteerd diervoeding. Dit gebeurt via het *Feed Contaminants Compliance Program* van het CVM.
23. De ARS levert informatiebronnen via de *National Agricultural Library* aan het publiek, industrie, universiteiten, en andere overheidsinstaties. De technische werknemers van de ARS nemen deel aan educatie- en technologie workshops die ook bezocht worden door andere wetenschappers uit de industrie, universiteit en overheid.
24. De ERS en de ORACBA voorzien in technische assistentie om educatiebehoefte te identificeren en om de effectiviteit van voedselveiligheidseducatieprogramma's te analyseren.
25. Seafood HACCP-training.

# Voedselveiligheidsverantwoordelijkheden van 12 federale agentschappen in de Verenigde Staten

(Bronnen: Dyckman (1999), <http://www.gao.gov/new.items/rc99256t.pdf>.

En: <http://www.foodsafety.gov/~fsg/fsggov.html>)

Agentschappen	Ministerie	Voedselveiligheidsstaken	Wettelijke basis
Food and Drug Administration (FDA)	Department of Health and Human Services (HHS)	<p>Toezicht op de naleving van voedselveiligheidswetten betreffende binnenlands en geïmporteerd voedsel (uitgezonderd vlees, pluimvee en verwerkte eiproducten), door:</p> <p>Inspectie van voedselproductievestigingen en voedselwarenhuizen; verzamelen en analyseren van monsters voor natuurlijke, chemische en bacteriologische besmetting. Beoordelen van de veiligheid van voedsel en kleurtoevoegingen alvorens de marketing ervan.</p> <p>Beoordelen van dierlijke medicijnen voor de veiligheid van de dieren die het toegediend krijgen, en voor mensen die voedsel eten dat van die dieren afkomstig is.</p> <p>Controleren van de veiligheid van dierlijke voeding die gebruikt wordt voor dieren die gehouden worden voor voedselproductie.</p> <p>Ontwikkelen van modelcodes en -voorschriften, richtlijnen en verklaringen, en het samenwerken met staten dit te implementeren in de regulering van melk, schaaldieren en <i>retail food establishments</i>.</p> <p>Opzetten van <i>good food manufacturing practices</i> en andere productiestandaarden, zoals verpakkingsvoorschriften en HACCP-programma's.</p> <p>Samenwerken met buitenlandse overheden om de veiligheid van bepaalde geïmporteerde voedselproducten te garanderen.</p> <p>Fabrikanten verzoeken onveilige voedselproducten uit de markt te nemen en deze 'terugname' te controleren.</p> <p>Het nemen van geschikte uitvoeringsmaatregelen (handhaving).</p> <p>Doen van onderzoek naar voedselveiligheid.</p> <p>Onderwijzen van industrie en consumenten om veilig om te gaan met voedsel.</p>	Federal Food, Drug, and Cosmetic Act (amended)

Food Safety and Inspection Service (FSIS)	Department of Agriculture (USDA)	<p>Verantwoordelijk voor waarborgen dat vlees, pluimvee en gerelateerde producten (bijvoorbeeld pizza's), en sommige eieren en eiprodukten (vnl. verwerkte vloeibare, bevroren, en droog gepasteuriseerde eiprodukten) in interstatelijk en internationaal verkeer veilig zijn, gezond en correct gelabeld en verpakt.</p> <p>Ziet toe op naleving van voedselveiligheidswetten betreffende binnenlandse en geïmporteerde vlees- en pluimveeproducten door:</p> <p>Inspecteren van vee (food animals) op ziekten, voor en na de slacht.</p> <p>Inspecteren van slacht- en verwerkingsvestigingen voor vlees en pluimvee.</p> <p>Tezamen met de Agricultural Marketing Service (USDA) verwerkte eiprodukten controleren en inspecteren.</p> <p>Verzamelen en analyseren van monsters van voedselproducten met het oog op bacteriologische en chemische besmettingen en besmettelijke en giftige middelen.</p> <p>Opzetten van productiestandaarden voor het gebruik van voedseladditieven en andere ingrediënten in het klaarmaken en verpakken van vlees- en pluimveeproducten, vestigingshygiëne, <i>thermal processing</i> en andere processen.</p> <p>Erop toezien dat alle buitenlandse vlees- en pluimveeverwerkende vestigingen die exporteren naar de Verenigde Staten voldoen aan de Amerikaanse standaarden.</p> <p>Streven naar vrijwillig uit de markt nemen van onveilige producten door vlees- en pluimveeverwerkers.</p> <p>Steunen van onderzoek naar veiligheid van vlees en pluimvee.</p> <p>Onderwijzen van industrie en consumenten om veilig om te gaan met voedsel.</p>	Federal Meat Inspection Act (amended); Poultry Products Inspection Act (amended); Egg Products Inspection Act (amended)
Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms	Department of the Treasury	Verantwoordelijk voor beheren en uitvoeren van wetten inzake de productie (inclusief veiligheid), gebruik en distributie van alcoholische dranken.	Federal Alcohol Administration Act; Internal Revenue Code



Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS)	USDA	Verantwoordelijk voor het veiligstellen van de gezondheid en zorg voor dieren en planten. Heeft geen wettelijke bevoegdheid voor publieke gezondheidsissues, tenzij het betrekking heeft op de gezondheid van dieren en planten. APHIS identificeert onderzoek en databenodigdheden en coördineert onderzoeksprogramma's die ontworpen zijn om de <i>animal industry</i> te beschermen tegen pathogenen of ziekten die een risico vormen voor mensen.	
National Marine Fisheries Service (NMFS)	Department of Commerce	Verricht vrijwillig <i>seafood safety</i> en <i>quality inspection programs</i> onder de hiernaast genoemde wetten. Naast de inspectie- en certificatietaak inzake visserijproducten voor menselijke consumptie, voorziet NMFS in inspectie- en certificatietaak voor dierlijke voeding en huisdierenvoeding bestaande uit visproducten.	Agricultural Marketing Act van 1946 (amended); Fish and Wildlife Act van 1956 (amended)
Agricultural Research Service (ARS)	USDA	Verantwoordelijk voor het verrichten van breed onderzoek dat betrekking heeft op de missie van het departement, inclusief voedselveiligheidsonderzoek.	Department of Agriculture Organic Act van 1862; Research and Marketing Act van 1946 (amended); National Agricultural Research, Extension, and Teaching Policy Act van 1977 (amended)
Agricultural Marketing Service (AMS)	USDA	Primair verantwoordelijk voor het opzetten van kwaliteitsstandaarden en voor het <i>graden</i> van de kwaliteit van zuivel, eieren, fruit, vlees, pluimvee, eetbare zeevis en schaaldieren, en plantaardige producten/groenten. In dit <i>grading</i> -proces worden veiligheidsfactoren meegenomen, zoals de hygiëne van het product. Er is een veelheid aan programma's ter facilitering van de marketing. Deze vinden plaats onder meer dan 30 wetten. De AMS wordt grotendeels gefinancierd op basis van <i>user fees</i> .	Meer dan 30 wetten
U.S. Customs Service	Department of the Treasury	Verantwoordelijk voor innen van inkomsten en het uitvoeren van verscheidene douane- en gerelateerde wetten. Ze assisteert de FDA en de FSIS in hun regulerende voedselveiligheidsstaken.	

Grain Inspection, Packers and Stockyards Administration (GIPSA)	USDA	Verantwoordelijk voor het opzetten van kwaliteitsstandaarden en het voorzien in een nationaal inspectiesysteem om de marketing van graan en andere gerelateerde producten te faciliteren. Ze heeft geen regulerende verantwoordelijkheid inzake voedselveiligheid. Ze heeft een <i>memorandum of understanding</i> met de FDA, waarin ze aan de FDA rapporteert over bepaalde groepen graan, rijst, peulvruchten of voedselproducten die beschouwd worden als ongewenst, afkeurenswaardig, onder de Federal Food, Drug, and Cosmetic Act (amended), de U.S. Grain Standards Act (amended) en de Agriculture Marketing Act van 1946 (amended).	
Federal Trade Commission (FTC)		Voert de hiernaast genoemde wet uit, die oneerlijke of misleidende handelingen of praktijken verbiedt. Het voedselveiligheidsdoel is te voorkomen dat consumenten misleid of bedrogen worden door de onjuiste voorstelling van voedsel.	Federal Trade Commission Act
Environmental Protection Agency (EPA)		Verantwoordelijk voor het reguleren van alle pesticideproducten die verkocht of verhandeld worden in de Verenigde Staten, en voor het opstellen van maximaal toegestane residugehaltes voor pesticiden in voedselgrondstoffen en diervoeding.	Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act (amended); Federal Food, Drug, and Cosmetic Act (amended)
Centers for Disease Control and Prevention (CDC)	HHS	Reikwijdte: alle voedsel  Doet onderzoek met lokale, statelijke en andere federale officials naar bronnen van food-borne disease outbreaks. Onderhoud een landelijk systeem van food-borne disease surveillance: ontwerpt en implementeert snelle, elektronische systemen voor het rapporteren van food-borne infections. Werkt samen met andere federale en statelijke om toezicht te houden op het aantal food-borne disease outbreaks, en de trends hierin. Ontwikkelt <i>state of the art</i> technieken voor snelle identificatie van food-borne pathogenen op statelijk en lokaal niveau. Ontwikkelt en bepleit publiek gezondheidsbeleid ter preventie van food-borne diseases. Voert onderzoek uit om food-borne illness helpen te voorkomen Traint lokaal en statelijk voedselveiligheidspersoneel	

