

9. Het Europees levensmiddelenrecht

Menno van der Velde en Bernd van der Meulen

9.1 Inleiding

Een bestandsopname van het Europese levensmiddelenrecht in 2004 treft dat rechtsgebied aan in de laatste fase van een ingrijpend proces van vernieuwing. Verordening 178/2002, de Algemene Levensmiddelen Verordening³³ (GFL)³⁴ vervult de centrale rol in dit vernieuwingsproces. Het Europese levensmiddelenrecht bevat de eisen waaraan voedsel moet voldoen. De voorschriften hebben betrekking op alle stadia van de productie tot de aankoop door de consument. De nieuwe aanpak van de GFL bepaalt ook de relaties tussen overheidsinstanties door hen taken toe te wijzen en daarvoor bevoegdheden te verlenen. Voor een deel bestaan deze overheidsinstanties al en worden hun taken uitgebreid of van een nieuwe prioriteit voorzien.

Met de GFL wordt een nieuwe instantie opgericht, de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA)³⁵, en worden de relaties tussen de verschillende onderdelen van de overheid gewijzigd. De verhoudingen tussen dit overheidscomplex en de betrokkenen in de maatschappij, zoals individuele producenten en consumenten, maatschappelijke organisaties en bedrijven, worden door het levensmiddelenrecht mede vorm gegeven. Dit gebeurt door bepalingen waarin individuen en bedrijven verantwoordelijk worden gesteld voor de naleving van het levensmiddelenrecht of met maatschappelijke organisaties een rol krijgen toebedeeld in de voorbereiding of evaluatie van regelgeving en beleid.

Het EG Verdrag bevat bepalingen die het levensmiddelenrecht mogelijk maken en er eisen aan stellen. De wetgeving die in een halve eeuw op de grondslag van het

³³ Verordening (EG) Nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden, Publicatieblad Nr. L 031 van 1/02/2002 blz. 1 - 24.

³⁴ Verordening 178/2002, de Algemene Levensmiddelen Verordening, is in het Nederlandse taalgebied beter bekend onder zijn Engelse naam General Food Law (GFL). Om verwarring te voorkomen sluiten we ons aan bij dit gebruik. In het algemeen zullen we de afkorting GFL gebruiken als we Verordening 178/2002 bedoelen.

³⁵ Ook voor de aanduiding van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid geldt de heersende Nederlandse voorkeur voor het Engels: European Food Safety Authority (EFSA).

Verdrag is opgebouwd is te omvangrijk en te divers om hier te kunnen behandelen.³⁶ Wij leggen daarom de nadruk op de structuur van het Europese levensmiddelenrecht zoals die blijkt uit de bepalingen van het EG Verdrag, de jurisprudentie van het Hof van Justitie en uit de GFL. Samen bepalen zij de opbouw en de betekenis van het secundaire levensmiddelenrecht. De wetgeving voor de verschillende onderdelen van het Europese levensmiddelenrecht komt kort aan de orde om een indruk te geven van de omvang en de gevarieerdheid van dat recht. We lichten de GFL uit deze zee van rechtsvoorschriften omdat deze verordening richting geeft aan de vernieuwingsoperatie. We kiezen uit die vernieuwing de thema's die inzicht geven in het geheel van het Europese levensmiddelenrecht. De andere voedselrichtlijnen en -verordeningen vormen het terrein waarin de vernieuwingsoperatie wordt uitgevoerd. De relaties tussen dit EG levensmiddelenrecht en het recht van de lidstaten moeten daarbij betrokken worden, met bijzondere aandacht voor de wisseling van het wetgevend instrumentarium die daarbij plaats vindt.

9.2 Achtergronden en geschiedenis

Algemeen

De ontwikkelingen die aanleiding hebben gegeven tot de onderkenning van de noodzaak het levensmiddelenrecht te vernieuwen zijn divers en bestaan voor een deel al lang. Ze houden verband met essentiële karaktertrekken van het levensmiddelenrecht en van het recht van de Europese Gemeenschap (EG)³⁷. De verweving van Europese levensmiddelenrecht en algemeen Europese recht werkt naar twee kanten door. Ontwikkelingen in het algemene EG recht hebben vaak grote consequenties voor het levensmiddelenrecht. Problemen met voedsel of verschillen van opvatting over de behandeling van levensmiddelen op de gemeenschappelijke markt waren de oorzaak van ingrijpende ontwikkelingen in het EG recht. Voor de kracht van deze onderlinge beïnvloeding zijn verschillende verklaringen te geven, die voortkomen uit het grote belang van en de grote maatschappelijke gevoeligheid voor alles wat te maken heeft met voedsel en de vooraanstaande plaats van het

³⁶ Zie voor een afgewogen behandeling ons boek *Food Safety Law in the European Union. An Introduction*, Wageningen Academic Publishers, Wageningen, 2004.

³⁷ Een derde terminologische complicatie wordt gevormd door het duo Europese Unie (EU) en Europese Gemeenschap (EG). De EU is een overkoepelend verband zonder rechtspersoonlijkheid. De EU kan daardoor zelf nauwelijks handelend optreden. Dat wordt gedaan door de Gemeenschappen waar de Unie op rust. Van de twee overgebleven Gemeenschappen is de EG voor het levensmiddelenrecht de organisatie die alle belangrijke aspecten regelt, lopend van de oprichting van de instellingen tot en met de uitvoering van het beleid door de lidstaten. We zullen in het navolgende de afkorting EG gebruiken als aanduiding voor het werkzame deel van de Europese integratie, of EEG voor haar voorloper, en afzien van de paraplu EU.

landbouwbeleid en de interne markt in het functioneren van de EG. Het feit dat de belangrijkste uitzonderingen op het vrij goederenverkeer bescherming geven aan de gezondheid van mens, dier en plant, leidt er vanzelf toe dat voedsel vaak een rol speelt bij de heftige strijd over de grenzen van deze uitzondering. Een laatste structurele factor die de verwevenheid van levensmiddelenrecht en Europese recht mede verklaart is de vooraanstaande plaats van de voedingsindustrie in het geheel van de economische activiteiten in de EG.³⁸

Het levensmiddelenrecht is ingebed in de EG Verdragsbepalingen over het tot stand brengen van "één markt als ware het de markt binnen één staat".³⁹ Het is een erfenis van het oude douanerecht en heeft daardoor voor een deel ook de structuur van dat rechtsgebied met de maatregelen die staten kunnen nemen ten aanzien van het handelsverkeer over hun landsgrenzen heen. Zelfs nu nog, na bijna een halve eeuw integratie, maakt het EG Verdrag gewag van het verbod om tussen de lidstaten douanerechten te introduceren.⁴⁰ Het gaat daarbij om heffingen en kwantitatieve beperkingen van het goederenverkeer over de onderlinge landsgrenzen van de lidstaten. Het EEG Verdrag beoogde alle met de douanegrenzen samenhangende belemmeringen af te schaffen. Bij dat proces spelen de maatregelen van gelijke werking een belangrijke rol; dat geldt zowel voor heffingen als voor kwantitatieve beperkingen.⁴¹ Maatregelen van gelijke werking zijn overheidsmaatregelen die weliswaar een heel andere invalshoek hebben dan een douaneheffing of een kwantitatieve beperking, en een heel andere juridische herkomst en vormgeving, die echter wel dezelfde effecten hebben als een douaneheffing of kwantitatieve beperking. Voor de ontwikkeling van het gemeenschappelijk levensmiddelenrecht zijn vooral de maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve beperking van groot belang. Het gaat daarbij om de vraag of een maatregel van de nationale overheid van een lidstaat beoordeeld moet worden als een verboden maatregel van gelijke werking of als een door het EEG Verdrag en de jurisprudentie van het Hof van Justitie toegestane uitzondering op het vrij goederenverkeer.

³⁸ De voedingsmiddelenindustrie is de grootste industriële sector van de EU met een productieomvang van 600 miljard euro waarvan 145 miljard euro toegevoegde waarde. Ze staat als werkgever op de derde plaats met 2,6 miljoen werknemers. De sector telt ongeveer 26 000 ondernemingen. Ze heeft een aandeel in de export van 45 miljard euro met een positieve handelsbalans van 6,4 miljard euro. De Europese voedingsmiddelenindustrie verwerkt meer dan 70% van de agrarische productie in de EU. Bron: <http://www.ciaa.be>, de website van de CIAA (La Confédération des Industries Agro-alimentaires de la CEE). Peiljaar kennelijk 2000.

³⁹ Zaak 270/80 Polydor Ltd. en anderen tegen Harlequin Records Shop Ltd. en anderen Hof van Justitie Jurisprudentie 1982, 329 overweging 16.

⁴⁰ Artikel 25 EG Verdrag.

⁴¹ Artikel 28 en 29 EG Verdrag.

Het EG-Verdrag

Het levensmiddelenrecht van de EG heeft in de halve eeuw van zijn bestaan een viertal ontwikkelingsgolven ondergaan. (van der Meulen en van der Velde, 2004. p. 134). De eerste hing direct samen met de oprichting van de EG en het geleidelijk tot stand brengen van de gemeenschappelijke markt. Het EEG Verdrag voorzag dat het gewenste vrij goederenverkeer beperkt werd door de verschillen in de nationale wetgeving die betrekking hebben op technische specificaties of "verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de (...) gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, (...)".⁴² Het antwoord op deze belemmeringen is het nader tot elkaar brengen van de nationale wetgeving van de lidstaten.

Artikel 100 EEG Verdrag (nu artikel 94 EG Verdrag) stelt voor die harmonisatie de richtlijn als wetgevingsinstrument beschikbaar en eist voor het nemen van een besluit de instemming van alle lidstaten. Een richtlijn stelt de eisen op EG niveau vast en laat aan de lidstaten de keuze uit de middelen om aan die eisen te voldoen. De lidstaten zijn uiteraard de deskundigen op het gebied van het eigen nationale recht; langs deze weg kan de verandering het beste worden ingepast in de verschillende nationale rechtssystemen. Het eindresultaat is niet gelijkschakeling maar nationale variatie binnen een bandbreedte die toelaatbaar wordt geacht omdat ze de werking van de gemeenschappelijke markt niet aantast. Met het uitvoeren van een richtlijn vervallen de gerechtvaardigde nationale uitzonderingen op het vrij goederenverkeer.

De EEG instellingen kozen bij het invoeren van de levensmiddelenrichtlijnen voor de zogenaamde receptuurwetgeving. Voor elk levensmiddel of afzonderlijke groep van nauw verwante levensmiddelen wordt een richtlijn vastgesteld die alle aspecten regelt van alle stadia van bewerking na de eerste agrarische bewerkingen. Zulke richtlijnen omspannen het grootste deel van de productiekolom, ze worden daarom wel verticale rechtsinstrumenten genoemd. De vereiste unanimiteit leidde tezamen met het verzanden van de overige EEG activiteiten tot buitensporig lange onderhandelingstrajecten. Zo duurde het achttien jaar voor de richtlijn voor jam vastgesteld kon worden. Er kwamen receptuurrichtlijnen tot stand voor onder andere vruchtenjam, -gelei, -marmelade en kastanjepasta, melk, mineraal water, suiker, honing, vruchtensap, smeerbare vetproducten, koffie, cacao, gekruid vlees, eieren en visproducten. Het aantal was echter veel te gering. Veel levensmiddelen vielen niet onder een richtlijn en daardoor wel onder de in het EEG Verdrag geregelde uitzonderingen op het vrij goederenverkeer.

⁴² Artikel 30 EG Verdrag.

Het vastlopen van de gemeenschappelijke markt in de jaren zeventig leidde tot de situatie dat de douanegrenzen tussen de lidstaten wel verdwenen waren, maar dezelfde grensposten nog talrijke andere belemmeringen opwierpen die aanhouden bij de grens en controle noodzakelijk maakten. In wezen gaat het daarbij om de bevoegdheden van elke nationale overheid om de belangen van de staat te dienen door het vaststellen van nationale wetgeving. Waar verschillen in aanpak van hetzelfde onderwerp in de verschillende lidstaten bestaan, leidt dat onvermijdelijk tot even zovele belemmeringen van het vrij goederenverkeer. De nationale wetgeving moet immers gehandhaafd worden en dat kan ten aanzien van producten uit andere lidstaten het beste gebeuren aan de landsgrenzen. Maar ook als het product de grens al is gepasseerd zijn er nog genoeg mogelijkheden om het eigen levensmiddelenrecht (strafrechtelijk) te handhaven en het product uit de handel te nemen.

Het probleem van de onderschatte omvang van de nationale verschillen, juist ook voor voedsel, gecombineerd met het verval van de EEG activiteiten, in die tijd wel aangeduid als "Eurosclerose" leidde tot het falen van de gemeenschappelijke markt. De invoering van het interne markt programma was het middel om deze combinatie van hardnekkige barrières en stilstand in de periode 1966-1986 te doorbreken. Het recht voor het behouden en verdiepen van de interne markt bepaalt nog steeds voor een deel de structuur en het instrumentarium van het Europese levensmiddelenrecht.

Rechtspraak van het Hof van Justitie

De tweede ontwikkelingsgolf werd veroorzaakt door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Het Hof heeft in een aantal uitspraken over levensmiddelenrecht de verdere ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt beslissend beïnvloed, in een periode dat andere EG instellingen het af lieten weten. Het gaat daarbij vooral om het Dassonville arrest⁴³ uit 1974, waarin de omvang van het vrij goederenverkeer zo groot mogelijk werd gemaakt en om het Cassis de Dijon arrest⁴⁴ uit 1979, waarin paradoxaal genoeg het aantal aan de lidstaten toegestane uitzonderingen op het vrij goederenverkeer werd verruimd⁴⁵, terwijl het gebruik maken van alle uitzonderingen drastisch werd ingeperkt.

⁴³ Zaak 8/74 Procureur du Roi tegen Dassonville, Hof van Justitie Jurisprudentie 1974, 837.

⁴⁴ Zaak 120/78 Rewe-Zentral tegen Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon), Hof van Justitie Jurisprudentie 1979, 649.

⁴⁵ De redelijkheidregel (rule of reason).

In het Dassonville arrest bevorderde het Hof het vrij verkeer van goederen door een zo ruim mogelijke omschrijving van het begrip "maatregel van gelijke werking". "Iedere handelsregeling van de lidstaten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren", is als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen te beschouwen. En die zijn door het EEG Verdrag verboden. Het Hof beperkt het gebruik door de lidstaten van de uitzonderingen op het vrije goederen verkeer door de wederzijdse erkenningsregel te introduceren. Die formulering van het Hof houdt in dat de lidstaten goederen op hun grondgebied moeten toelaten als ze in een andere lidstaat in overeenstemming met de wetgeving van die lidstaat op rechtmatige wijze zijn geproduceerd en in de handel gebracht. Verschillen tussen de lidstaten in benaming van levensmiddelen, in verpakkingen, in percentages alcohol en alle vergelijkbare wetgeving vallen onder de verboden maatregelen van gelijke werking. Het is niet nodig om producten van de markt te weren omdat zij afwijken van de eigen wetgeving als er minder ingrijpende maatregelen zijn die de verschillen tussen overeenkomstige producten duidelijk aangeven op een etiket, of door elk ander geëigend middel. De consequentie is dat de lidstaten elkaars regelgeving hebben te accepteren, er van uitgaande dat zelfs de lidstaat met de minste wetgeving voor levensmiddelen toch voldoende bescherming biedt.

De Europese Commissie nam in 1985 de wederzijdse erkenningsregel bewust (Kapteyn, 1995) over in haar Witboek Voltooiing van de interne markt (Europese Commissie, 1985a). Daarin werden de plannen uiteengezet om vóór 1993 de feitelijke gebreken van de gemeenschappelijke markt weg te nemen. Het aangewezen middel daarvoor was het tot-stand-brengen van de interne markt. Een plan dat een wijziging⁴⁶ van het EG Verdrag nodig had om besluiten bij meerderheid mogelijk te maken, maar vooral het beëindigen van het verregaand falen van de Raad, die in de periode 1965 - 1985 de besluitvormingsregels stelselmatig heeft geschonden met grote consequenties ook voor het levensmiddelenrecht. In het Witboek Voltooiing van de interne markt wordt gewezen op de maatschappelijke gevoeligheid van de regulering van voedsel, die maakt dat op dat terrein de wederzijdse erkenning van verschillende nationale standaarden niet voldoende is. De Commissie geeft daarbij aan dat zij het grote belang van de gezondheid zal blijven beschermen door wetgeving voor de harmonisatie van essentiële vereisten.⁴⁷ De tweede ontwikkelingsgolf leidde door de wederzijdse erkenning van nationale voorschriften tot een sterk afgenomen noodzaak om de nationale wetgevingen nader tot elkaar te brengen door EG richtlijnen.

⁴⁶ De Europese Akte introduceerde in 1987 onder andere het artikel 100a in het EEG Verdrag (thans artikel 95 EG Verdrag) dat voor de interne markt besluitvorming bij meerderheid voorschrijft. Ook kunnen nu andere rechtsinstrumenten gebruikt worden, bijvoorbeeld de verordening.

⁴⁷ Witboek Voltooiing van de interne markt, paragraaf 71.

Van verticale naar horizontale richtlijnen

De derde ontwikkelingsgolf ontstond toen de Commissie overstapte van verticale naar horizontale richtlijnen. Deze regelen bepaalde aspecten die velerlei levensmiddelen gemeenschappelijk hebben, zoals de etikettering of voorschriften voor de hygiëne. Andere onderwerpen van horizontale richtlijnen zijn: additieven, kleurstoffen, zoetstoffen, aroma's. Het systeem van horizontale rechtsinstrumenten leidt in vergelijking met de verticale instrumenten ook tot een aanzienlijke vermindering van wetgeving.

BSE-crisis

Het toeval wil dat het jaar van het Witboek Voltooiing van de interne markt, 1985, ook het jaar is waarin de gekke koeienziekte BSE werd ontdekt, een gevolg van het voeren van de resten van schapen aan koeien. Vos (2000) beschrijft de shock voor consumenten die zo te weten kwamen dat de diervoederindustrie vlees en beendermeel voert aan herkauwers en daarmee in de woorden van Chambers planteneters verandert in vleeseters en vleeseters in kannibalen. De bekendmaking in 1996 dat BSE op de mens kan worden overgedragen veroorzaakte een vertrouwenscrisis over de productiemethoden in de betrokken bedrijven en de regulering daarvan door de overheid. De rundvleesmarkt stortte in. Voor de EG instellingen verdiepte de vertrouwenscrisis zich tot een crisis over het functioneren van de Commissie en de Raad.

De in 1996 door het Europees Parlement ingestelde Tijdelijk Enquête Commissie onthulde in haar rapport (Europees Parlement, 1997) dat de Commissie een bewust beleid van "disinformatie" heeft gevoerd. Deze misleiding trof niet alleen de publieke opinie maar ook het werk van de instellingen, waarbij onder andere bleek dat er teveel "Brits werd gedacht" en dat verschillende wetenschappelijke commissies hun onafhankelijke positie en daarmee samenhangende wetenschappelijk oordeel niet gehandhaafd hadden. De wetenschappelijke informatie was gekleurd tot gewenste uitkomsten. De Enquête Commissie drong aan op meer openheid over het functioneren van de instellingen en de diverse wetenschappelijke en ambtelijke comités.

De BSE crisis leidde tot een energiek optreden van de Commissie die de aanzet gaf tot de ingrijpende vernieuwing van het levensmiddelenrecht die nu voltooid wordt, waarbij de aanbevelingen van de Enquête Commissie een grote rol hebben gespeeld. In deze vierde ontwikkelingsgolf diende de levensmiddelenwetgeving niet langer in de eerste plaats het functioneren van de interne markt, maar de veiligheid van het voor de mens bestemde voedsel.

9.3 Verdragsbasis

De EG is voor alles een rechtsgemeenschap waarin de integratie geleid en begeleid wordt door wetgeving en rechtspraak. Het Europese recht vereist dat voor elke wetgeving of bestuurshandeling wordt aangegeven welke bepaling van de verdragen die bevoegdheid verleent. Voor het levensmiddelenrecht is het EG Verdrag het werkende deel van de Europese Unie. Anders dan de landbouw zijn er voor het levensmiddelenrecht geen verdragsbepalingen die het onderwerp uitdrukkelijk benoemen. Er zijn verschillende bepalingen die ieder een of meer aspecten van het levensmiddelenrecht regelen. In het nu geldende EG Verdrag zijn de bevoegdheidsbepalende artikelen voor het levensmiddelenrecht de bepalingen over landbouw, harmonisatie voor de interne markt, het gemeenschappelijk handelsbeleid voor de relaties met de wereld buiten de EG, volksgezondheid en consumentenbescherming.⁴⁸ Deze bepalingen kunnen worden onderscheiden in verdragsartikelen die een positieve verankering in het verdrag bieden: landbouw, volksgezondheid en consumentenbescherming, en verdragsartikelen die randvoorwaarden aan het levensmiddelenrecht opleggen: de interne markt en het handelsbeleid.

Landbouw

Van de positieve ankerplaatsen is de landbouw de oudste. De op zich niet onlogische gedachte dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid de gezondheid en veiligheid van het voedsel als een van de hoofddoelstellingen van het beleid dient, vindt alleen indirect steun in de verdragsbepaling die de doelen van het landbouwbeleid vaststelt. Daar wordt voedselveiligheid of de kwaliteit van het voedsel in het geheel niet genoemd. De nadruk ligt op verhoging van de productiviteit door technische vooruitgang, rationele ontwikkeling en optimaal gebruik van productiefactoren. Soms benoemt een wetgever de meest voor de hand liggende aspecten niet, juist omdat ze zo voor de hand liggen. Dan rest de mogelijkheid om in de verdragsbepalingen over de productiviteit en de rationele ontwikkeling van de landbouw de kwaliteit van de producten mee te lezen. Dat blijft een smalle basis omdat de EG bevoegdheid over de landbouw slechts reikt tot en met de eerste graad van bewerking van de producten. De opstellers van het verdrag hadden destijds met de hongerwinter in West-Nederland en de naoorlogse voedseltekorten in Duitsland nog vers in het geheugen meer zorgen over de voedselzekerheid dan over de voedselveiligheid in Europa. Met de landbouwbeepalingen van het EEG Verdrag als bevoegdheid verlenende grondslag zijn de eerste decennia verschillende richtlijnen met levensmiddelenrecht uitgevaardigd.

⁴⁸ Achtereenvolgens de artikelen 37, 95, 133, 152 en 153 van het EG Verdrag.

Volksgezondheid en consumentenbescherming

De volksgezondheid en de bescherming van consumenten zijn pas in 1993 in het Europese recht opgenomen. Dat gebeurde bij de oprichting van de Europese Unie door het in werking treden van het Verdrag van Maastricht. De twee nieuwe beleidsterreinen leveren een verankering voor twee belangrijke aspecten van het levensmiddelenrecht. Bij het Verdrag van Amsterdam zijn deze bepalingen over gezondheid en consumentenbescherming in 1997 aangescherpt. Volgens Vos (2000) was dit een rechtstreeks gevolg van de BSE crisis. In de verdragsartikelen worden ook garanties gegeven voor de inhoud van het beleid. Zo stelt het EG Verdrag sinds Amsterdam voor de volksgezondheid dat bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Gemeenschap een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid *verzekerd wordt*. In de voorgaande Maastrichtse versie was dat slechts *een bijdrage leveren aan*. De verdragsbepaling over het hoge niveau van de bescherming van de consument werd uitgebreid met de bepaling dat de Gemeenschap bijdraagt aan de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en de economische belangen van de consumenten. Het verdragsartikel over de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten, die nodig is voor de werking van de interne markt, bevatte al de bepaling dat de Commissie bij haar voorstellen uit moet gaan van een hoog niveau van bescherming van, onder andere, de volksgezondheid en consumentenbelangen. Daaraan werd toegevoegd de verplichting voor de Commissie om in het bijzonder rekening te houden met nieuwe ontwikkelingen die op wetenschappelijke gegevens zijn gebaseerd. Eenzelfde verplichting werd de Raad en het Europees Parlement opgelegd voor hun aandeel in de wetgeving. Het belang dat aan wetenschappelijke gegevens wordt toegekend is een van de kenmerken van het nieuwe levensmiddelenrecht. Opmerkelijk blijft de nieuwe bepaling⁴⁹ dat de EG wetgever bij moet dragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de volksgezondheid door, *in afwijking van de bepalingen voor de landbouw*, maatregelen aan te nemen op veterinair en fytosanitair gebied die rechtstreeks gericht zijn op de bescherming van de volksgezondheid. Het hoge niveau van bescherming van de volksgezondheid wordt niet langer aan de landbouwministers toevertrouwd. Deze inbreuk op het wetgevingsmonopolie van de landbouw gaat gepaard met een verandering van wetgever. Over de landbouw is de Raad alleen wetgever, voor volksgezondheid bestaat de wetgever uit Raad en Europees Parlement, aan elkaar verbonden in de co-decisie procedure. In beide gevallen moet er een voorstel van de Commissie zijn.

⁴⁹ Artikel 152, 4 onder b EG Verdrag.

9.4 Voorbeelden van het secundaire levensmiddelenrecht

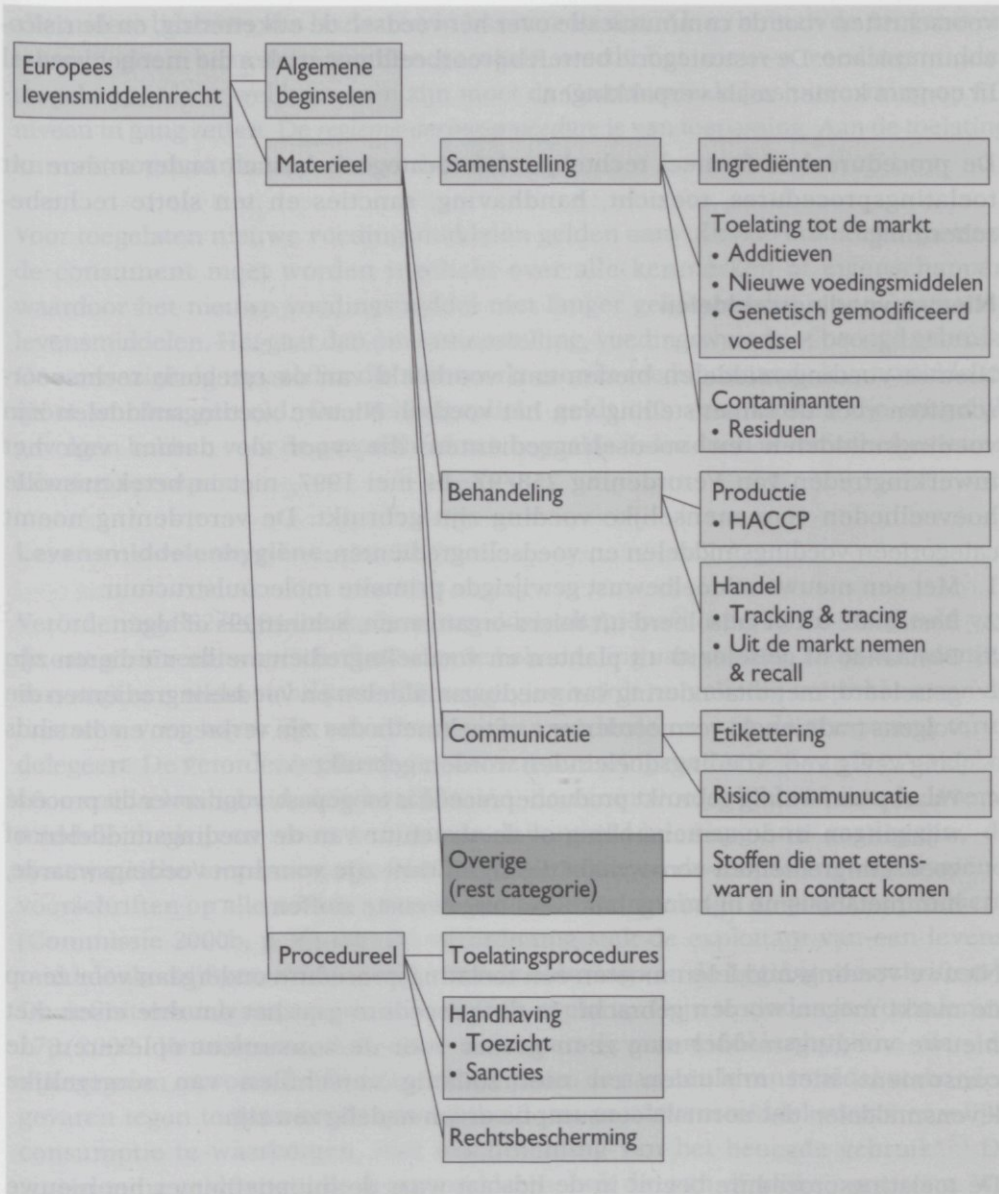
Hoofdelementen

Op de basis van de Verdragsbepalingen is een omvangrijk en complex geheel van levensmiddelenrecht en voedselveiligheidsrecht opgebouwd. Deze wetgeving is neergelegd in veel richtlijnen en enkele verordeningen.⁵⁰ Door haar relatie tot het primaire verdragsrecht wordt deze wetgeving aangeduid met de term secundair EG recht. De keuze van de richtlijn heeft als gevolg dat de nationale wetgeving van de lidstaten moet worden aangepast aan de eisen van de richtlijn. De omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving leidt er niet toe dat de richtlijn daarmee is uitgewerkt, dat er slechts één niveau van wetgeving overblijft. De richtlijn blijft boven de nationale wetgeving staan en wordt waar nodig ingeroepen om die nationale wetgeving te corrigeren. Op die manier ontstaat permanente wetgeving op twee niveau's. Bovendien werd de richtlijn steeds vaker een zeer gedetailleerde wetgeving, die de lidstaten niet veel keuze laat anders dan het kopiëren van de inhoud daarvan.

Het Europese levensmiddelenrecht kan aan de hand van een aantal criteria worden geordend, zie daarvoor figuur 9.1. De hoofdingeling is in de categorieën algemene beginselen, materieel recht en procedureel recht. Het materieel recht valt onder te verdelen in vier groepen rechtsregels. De eerste bestaat uit rechtsvoorschriften voor de samenstelling van de levensmiddelen. Daarbij gaat het om ingrediënten en additieven die goedgekeurd moeten worden voor ze op de markt mogen worden gebracht. Andere onderdelen van deze categorie zijn de nieuwe voedingsmiddelen en genetisch gemodificeerde voedingsmiddelen. Tot slot behoren ook de contaminanten er toe. Deze verontreinigingen zijn onbedoeld in het voedsel aanwezig. Een speciaal type contaminant is het residu van een gewasbeschermingsmiddel of een diergeneesmiddel, waarvoor verschillende verordeningen maximumgehalten vaststellen. Bij overschrijding van die gehalten mogen de voedingsstoffen niet op de markt worden gebracht.

Na de categorie samenstelling van het voedsel bestaat de tweede categorie uit voorschriften voor de behandeling van het voedsel. Daarbij komen in beeld de productie met gezondheids- en hygiënevoorschriften, de handel met voorschriften die de bestanddelen van het voedsel te allen tijde traceerbaar maken (tracking and

⁵⁰ Een eerste indruk van de hoeveelheid en variatie van de wetgeving bieden de website van de EU: (<http://europa.eu.int>, kies NL en daarna de tab Documenten) en Lugt, 2003 p 69 -73. Zie voor een overzicht Meulen, Bernd van der, en Menno van der Velde, Food Safety Law in the European Union. An Introduction, Wageningen, 2004.



Figuur 9.1. De structuur van het levensmiddelenrecht.

tracing) en de voorschriften voor het uit de handel nemen of van de consumenten terug vragen (recall) van voedingsmiddelen waar mogelijk iets mis mee is. De derde hoofd categorie van het materieel levensmiddelenrecht bestaat uit de

voorschriften voor de communicatie over het voedsel: de etikettering, en de risico-communicatie. De restcategorie betreft bijvoorbeeld materialen die met het voedsel in contact komen zoals verpakkingen.

De procedureel of formeel rechtelijke hoofdcategorie bestaat onder andere uit toelatingsprocedures, toezicht, handhaving, sancties en ten slotte rechtsbescherming.

Nieuwe voedingsmiddelen

Nieuwe voedingsmiddelen bieden een voorbeeld van de categorie rechtsvoorschriften voor de samenstelling van het voedsel. Nieuwe voedingsmiddelen zijn voedingsmiddelen en voedselingrediënten die voor de datum van het inwerkingtreden van Verordening 258/97, 14 mei 1997, niet in betekenisvolle hoeveelheden voor menselijke voeding zijn gebruikt. De verordening noemt categorieën voedingsmiddelen en voedselingrediënten:

1. Met een nieuwe of doelbewust gewijzigde primaire molecuulstructuur.
2. Bestaande uit of geïsoleerd uit micro-organismen, schimmels of algen.
3. Bestaande of geïsoleerd uit planten en voedselingrediënten die uit dieren zijn geïsoleerd, met uitzondering van voedingsmiddelen en voedselingrediënten die volgens traditionele vermeerderings- of teeltmethodes zijn verkregen en die sinds lang veilig voor voedingsdoeleinden worden gebruikt.
4. Waarop een weinig gebruikt productieprocédé is toegepast, voor zover dit procédé wijzigingen in de samenstelling of de structuur van de voedingsmiddelen of voedselingrediënten veroorzaakt die significant zijn voor hun voedingswaarde, hun metabolisme of hun gehalte aan ongewenste stoffen.

Nieuwe voedingsmiddelen moeten een toelatingsprocedure ondergaan voor ze op de markt mogen worden gebracht. In die procedure gaat het om drie eisen: het nieuwe voedingsmiddel mag geen gevaar voor de consument opleveren, de consument niet misleiden en niet zodanig verschillen van soortgelijke levensmiddelen dat normale consumptie ervan nadelig zou zijn.

De toelatingsprocedure begint in de lidstaat waar de initiatiefnemer het nieuwe voedingsmiddelen voor het eerst op de markt wil brengen. Hij moet daarvoor een verzoek indienen bij de desbetreffende autoriteit van die lidstaat. In Nederland is dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De Minister vraagt de Gezondheidsraad om advies. De lidstaat moet in een eerste beoordeling vaststellen of een uitgebreide beoordeling nodig is. Als de lidstaat van mening is dat geen uitgebreide beoordeling nodig is bericht zij dat aan de Commissie. Die informeert

alle andere lidstaten, die bezwaren in kunnen dienen. Als er binnen de aangegeven termijn geen bezwaren worden gemaakt wordt het nieuwe voedingsmiddel toegelaten. Als er wel bezwaren zijn moet de Commissie de besluitvorming op EG niveau in gang zetten. De *reglementeringsprocedure* is van toepassing. Aan de toelating kunnen voorwaarden worden verbonden.

Voor toegelaten nieuwe voedingsmiddelen gelden aanvullende etiketteringseisen: de consument moet worden ingelicht over alle kenmerken of eigenschappen waardoor het nieuwe voedingsmiddel niet langer gelijkwaardig is aan bestaande levensmiddelen. Het gaat dan om samenstelling, voedingswaarde of beoogd gebruik. De aanwezigheid van stoffen die niet voorkomen in reeds bestaande levensmiddelen moet worden gemeld. De meldingsplicht geldt ook voor stoffen die mogelijk gevolgen hebben voor de gezondheid van bepaalde individuen of ethische bezwaren kunnen oproepen.

Levensmiddelenhygiëne

Verordening 852/2004 inzake levensmiddelenhygiëne⁵¹ is een goed voorbeeld van de categorie rechtsvoorschriften voor de behandeling van voedsel. Deze verordening vervangt een reeks richtlijnen. De wetgeving wordt nu volledig onttrokken aan de lidstaten voor zover de verordening geen onderdelen van de wetgeving terug delegeert. De verordening heeft, in overeenstemming met Actie 8 van het Actieplan voor voedselveiligheid, drie hoofdoelen: de verantwoordelijkheid van de levensmiddelenbedrijven voor een goede levensmiddelenhygiëne vastleggen, de systematische toepassing van HACCP beginselen en de toepassing van hygiënevoorschriften op alle niveau's van de voedselketen, inclusief de primaire productie (Commissie 2000b, p. 45-46). De verordening stelt de exploitant van een levensmiddelenbedrijf verantwoordelijk voor de naleving van de hygiënevoorschriften.⁵² De definitie van levensmiddelenbedrijf en exploitant zijn te vinden in Verordening 178/2002. Verordening 852/2004 definieert levensmiddelenhygiëne als: "de maatregelen en voorschriften die nodig zijn om de aan een levensmiddel verbonden gevaren tegen te gaan en de geschiktheid van een levensmiddel voor menselijke consumptie te waarborgen, met inachtneming van het beoogde gebruik".⁵³ De verordening geldt voor alle levensmiddelen, ook die van dierlijke oorsprong. Wel gelden in aanvulling op de algemene bepalingen van Verordening 852/2004 de

⁵¹ Verordening (Eg) Nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne PB L 139 van 30 april 2004 p. 0001-0054.

⁵² Artikel 3 Algemene verplichting.

⁵³ Artikel 2,1 onder a).

specifieke bepalingen van Verordening 853/2004, voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong.⁵⁴

Algemene en specifieke hygiënevoorschriften

De hygiëneverordening geldt voor alle stadia van de productieketen. Voor de primaire productie en de eerste bewerkingen gelden echter aparte algemene hygiënevoorschriften, die zijn opgenomen in Bijlage I van de verordening. Die richten zich op het beschermen van de primaire producten tegen verontreiniging bij elke verdere verwerking.⁵⁵ Alle aspecten van de productie en verdere behandeling van de primaire producten, alle daarbij ingeschakelde apparaten, roerende en onroerende zaken vallen onder de gedetailleerde voorschriften van de hygiëneverordening.

Voor bedrijven waar dieren of producten van dierlijke oorsprong een rol spelen geldt de verplichting alle betrokken bedrijfsmiddelen schoon te houden en indien nodig te ontsmetten. De overige algemene voorschriften betreffen onder veel andere het toezien op de gezondheid van het personeel, voorkomen van verontreiniging door dieren, het voorkomen van de insleep en verspreiding van besmettelijke ziekten die via levensmiddelen op de mens overdraagbaar zijn en rekening houden met voor de volksgezondheid relevante analyses van monsters.

Voor de exploitanten van levensmiddelenbedrijven die plantaardige producten produceren of oogsten gelden vergelijkbare gedetailleerde voorschriften. De wetgeving voor het gebruik van pesticiden moet correct worden nageleefd. Voor alle exploitanten van levensmiddelenbedrijven in de primaire sector geldt de verplichting om bij officiële controles vastgestelde gebreken te herstellen. Zij moeten registers bijhouden die een bijdrage kunnen leveren aan de beheersing van gevaren voor levensmiddelen. Voor de dierlijke productie wordt deze verplichting gespecificeerd. De ondernemers moeten deze registers ter beschikking stellen van de bevoegde autoriteiten en de ontvangende exploitanten.⁵⁶

Voor de exploitanten van de levensmiddelenbedrijven in de stadia van het productieproces die volgen op de primaire productie met de eerste bewerkingen, bevat bijlage II uitgebreide algemene voorschriften voor alle aspecten van de productie. Dat varieert van voorschriften voor apparaten tot voorschriften voor de wanden, de vloeren en de plafonds van de bedrijfsruimten. Die moeten naar

⁵⁴ Verordening (Eg) Nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong. PB L 139 van 30 april 2004 p. 0055-0205.

⁵⁵ Bijlage I deel A II. 2.

⁵⁶ Bijlage I deel A II. 7 en 8.

structuur en materiaal zo gebouwd zijn dat zich geen verontreinigingen aan deze oppervlakten kunnen hechten. Andere voorschriften gelden voor toevoegingen, water, vervoersmiddelen, verpakkingen en afvalbehandeling. De personen die werken in een levensmiddelenbedrijf zijn verplicht een goede persoonlijke hygiëne aan te houden. Het personeel moet gecontroleerd en opgeleid worden in alle aspecten van de hygiëne.

HACCP

De kern van de hygiëneverordening is de invoering van het Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) systeem.⁵⁷ De exploitanten van levensmiddelenbedrijven kunnen aan hun verplichtingen voortkomend uit de hygiëneverordening voldoen door dit systeem toe te passen of een van de gidsen voor goede hygiënepraktijken na te volgen. Deze gidsen worden door de EU wetgever aanbevolen als een middel om ervaring op te doen met het HACCP systeem en dat langs die weg geleidelijk in te voeren. In het HACCP systeem moet de exploitant zelf een plan opstellen dat de risico's in zijn bedrijf in kaart brengt. Met een controle systeem moet de exploitant de kritieke punten in het bedrijf bij voortduring bewaken. Het plan moet voorzien in maatregelen die het optreden van gevaren voorkomen, of, als die gevaren zich toch voordoen, ze elimineren of tot een aanvaardbaar niveau terugbrengen. Om te kunnen bepalen wat aanvaardbaar is moet het plan kritische grenswaarden vaststellen. Het HACCP plan bevat procedures om na te gaan of de voorgaande onderdelen van het systeem en de getroffen maatregelen behoorlijk functioneren. De resultaten worden geëvalueerd.

Van de ervaringen met het systeem, het optreden van gevaren en de daartegen genomen maatregelen wordt een verslag gemaakt. Dat verslag moet de actuele stand van zaken weergeven. Het kan te allen tijde door de bevoegde autoriteiten worden opgevraagd. De exploitant moet samenwerken met de bevoegde autoriteiten en hen van elke relevante ontwikkeling op de hoogte stellen.⁵⁸ Het HACCP systeem wordt toegepast rekeninghoudend met aard en omvang van de bedrijven. Voor kleine bedrijven staat flexibiliteit voorop.

De EU wetgever is van oordeel dat invoering van de HACCP benadering nog niet haalbaar is voor bedrijven in de primaire productie. De komende jaren moeten de lidstaten experimenten met de toepassing van de HACCP methodiek op boerderijen

⁵⁷ Het HACCP (spreek uit hassip) systeem is een in de Verenigde Staten voor de bemande ruimtevaart ontwikkelde werkwijze. De Amerikaanse Food and Drugs Authority (FDA) voert dit systeem heel geleidelijk in. Op internationaal niveau is het overgenomen door de Codex Alimentarius Commissie.

⁵⁸ Artikel 5.

bevorderen.⁵⁹ Bij de evaluatie van de hygiëneverordening, die over vijf jaar plaats zal vinden, moet de haalbaarheid van HACCP voor de primaire productiebedrijven uitdrukkelijk onderdeel zijn van de overwegingen.⁶⁰

Traditionele methoden en gebieden met bijzondere geografische beperkingen

Flexibiliteit is ook nodig om traditionele methoden voor alle stadia van de totstandkoming van levensmiddelen mogelijk te maken.⁶¹ De lidstaten krijgen op dit terrein bevoegdheden terug gedelegeerd door de bepalingen in de Levensmiddelenhygiëneverordening dat zij de rechtsregels voor deze traditionele methoden mogen maken. Daarmee wordt de interne markt variant van de doos van Pandora weer geopend. De verordening bevat daarom de gebruikelijke aanpak om deze dreiging te bezweren. De nationale maatregelen mogen de doelstellingen van de verordening niet in gevaar brengen. De maatregelen moeten gemeld worden aan de Commissie en aan de andere lidstaten. De andere lidstaten hebben drie maanden de tijd om schriftelijke reacties bij de Commissie in te dienen. De Commissie raadpleegt de lidstaten in het Permanent Comité. Met toepassing van de *reglementeringsprocedure* kan de Commissie besluiten de nationale maatregelen toe te staan, zo nodig na wijziging, of zelf met voorstellen voor maatregelen op EG niveau komen. Dezelfde regeling is van toepassing op gebieden met bijzondere geografische beperkingen.

Verplichte zelfregulatie

In de taakverdeling van het HACCP systeem wordt het aan de bedrijven zelf overgelaten om de standaarden vast te stellen. De overheid controleert en de exploitant is verplicht tot samenwerking met de bevoegde autoriteit.⁶² Het HACCP systeem is daarmee een vorm van verplichte zelfregulatie. Bovendien een voorbeeld van het stellen van doelen en randvoorwaarden in de wet met overlating aan de betrokkenen hoe dat bereikt kan worden.

Gidsen voor goede hygiënische praktijken

De hygiëneverordening verplicht de lidstaten het opstellen van nationale gidsen voor goede hygiënische praktijken te stimuleren. De wetgever ziet daarin een goede aanpak om de exploitanten wegwijs te maken in het HACCP systeem en in de voor hen geldende wetgeving. Het opstellen van gidsen en het naleven ervan blijft vrijwillig.⁶³

⁵⁹ Overweging 14.

⁶⁰ Overweging 14.

⁶¹ Overweging 16 en artikel 6,3 6,5

⁶² Artikel 6,1.

⁶³ Artikel 7.

De levensmiddelenbranche moet deze nationale gidsen opstellen, na overleg met alle betrokkenen zoals consumentengroeperingen.⁶⁴ De nationale overheden beoordelen de opgestelde gidsen om er voor te zorgen dat ze overeenstemmen met de voorschriften van de verordening. Dat betreft met name de artikelen 3 (algemene hygiëneverplichting), 4 (algemene en specifieke hygiëne voorschriften) en 5 (risicoanalyse en HACCP).

De lidstaten melden de gidsen die voldoen aan de voorschriften aan de Commissie, die een registratie systeem ontwikkelt en ter beschikking van de lidstaten stelt. De Commissie kan over gaan tot het opstellen van communautaire gidsen, maar alleen als zij vooraf door raadpleging van het Permanent Comité het nut daarvan heeft vastgesteld.⁶⁵ De voorschriften waar de communautaire gidsen aan moeten voldoen komen overeen met die voor de nationale gidsen. Het Permanent Comité beoordeelt het ontwerp van de gidsen om er voor te zorgen dat zij voldoen aan de voorschriften. De titels en referenties van goedgekeurde communautaire gidsen worden in de C reeks van het Publicatieblad van de Europese Unie vermeld.⁶⁶ Voor exploitanten in de primaire productie geeft de verordening aanbevelingen voor de inhoud van door of voor hen op te stellen gidsen voor goede hygiënepraktijken.

Codex Alimentarius en andere internationale voorschriften

De Codex Alimentarius speelt bij verschillende bepalingen van de hygiëneverordening een opvallende rol. Deze van oorsprong niet bindende internationale normen worden door de hygiëneverordening bindend voorgeschreven voor verschillende betrokkenen. Zo zijn de exploitanten van levensmiddelenbedrijven verplicht om bij de uitwerking van de HACCP benadering voor hun bedrijven de beginselen van de Codex Alimentarius toe te passen. Dat is een voorbeeld van publiekrechtelijke wetgeving die de rechtsregels van de Codex verplicht stelt voor particulieren. Ook de levensmiddelenbranche en het Permanent Comité moeten bij het maken van de gidsen voor goede hygiënepraktijken rekening houden met de richtlijnen van de Codex Alimentarius. De vooruitgang op technisch en wetenschappelijk gebied wordt in de regelgeving bijgehouden door een doeltreffende samenwerking van de Commissie en de lidstaten in het Permanent Comité, dat hiermee één van zijn kenmerkende taken vervult.⁶⁷ Zij moeten daarbij rekening houden met de voedselveiligheidsnormen van de Codex.⁶⁸ Deze worden hiermee opgelegd aan het publiekrechtelijk samenwerkingsverband van Commissie en lidstaten.

⁶⁴ Artikel 8, 1 onder a.

⁶⁵ Artikel 9.

⁶⁶ Artikel 9,5.

⁶⁸ Overweging 18.

Etikettering

Een voorbeeld van de rechtsvoorschriften voor de communicatie over voedsel is de Etiketteringsrichtlijn 2000/13/EG. De doelstellingen die de wetgever met deze richtlijn wil bereiken zijn bescherming en voorlichting van de consument. De regelgeving heeft betrekking op de etikettering maar ook op de presentatie van de levensmiddelen en de reclame die daarvoor gemaakt wordt. Het etiket moet de verbruiker in staat stellen met kennis van zaken zijn keuze te bepalen. De richtlijn bestrijkt de voorlichting van de consument, een onderwerp dat in de vernieuwing van het levensmiddelenrecht een belangrijke plaats inneemt. De wetgevende procedure voor de richtlijn was echter al ver gevorderd toen de Commissie haar Witboek over voedselveiligheid presenteerde. De richtlijn diende als een codificatie van de vele richtlijnen die sinds 1979 voor etikettering zijn vastgesteld. De actiepunten uit het Witboek werden door wijzigingen van Richtlijn 2000/13/EG tot stand gebracht.

Verplichte inhoud van het etiket

De richtlijn stelt vast welke bepalingen bij uitsluiting van andere op het etiket voor moeten komen. Dat kunnen er tien zijn als het levensmiddel zich daarvoor leent. Het gaat dan om de verkoopbenaming; de ingrediëntenlijst; de hoeveelheid van bepaalde ingrediënten; de netto hoeveelheid van voorverpakte levensmiddelen; de datum van minimale houdbaarheid of, bij zeer bederfelijke levensmiddelen, de uiterste consumptiedatum; bijzondere bewaarvoorschriften en gebruiksvoorwaarden. Het etiket moet de koper de mogelijkheid geven de naam of de handelsnaam en het adres van de fabrikant of de verpakker te achterhalen. Bij producten die in de EG worden ingevoerd geldt dat voor dezelfde gegevens van een in de EG gevestigde verkoper. De plaats van oorsprong moet worden vermeld als weglaten daarvan de consument zou kunnen misleiden, een gebruiksvoorschrift moet worden opgenomen als dat nodig is voor een juist gebruik. Tot slot moet het alcoholgehalte per volume worden aangegeven voor dranken met een percentage van meer dan 1,2.

Hier kan slechts een deel van de voorschriften behandeld worden. We beperken ons tot de verkoopbenaming, de ingrediëntenlijst, misleiding van de consument en verplichtingen voor de lidstaten.

Verkoopbenaming: De richtlijn geeft aan hoe de verkoopbenaming moet worden vastgesteld. Dat gebeurt aan de hand van een afdalende reeks die loopt van uitdrukkelijke EG wetgeving via het recht van de lidstaat tot de feitelijke omschrijving van het levensmiddel die de ware aard van het product onthult en verwarring met andere producten voorkomt.

Ingrediënten: Richtlijn 2000/13 bevat uitvoerige bepalingen over de lijst van ingrediënten. Die zijn eind 2003 aangescherpt door Richtlijn 2003/89/EG om de consument meer inzicht te geven en om de kans op een allergische reactie te verminderen. De vrijstelling voor samengestelde ingrediënten die minder dan 25% van het totaal uitmaken is vervallen. De bestanddelen van de samengestelde ingrediënten moeten nu ook op het etiket vermeld worden. Het voorkomen van allergische reacties vereist meer informatie en stuit op de complicatie dat een aantal allergie veroorzakende stoffen, zoals glutenbevattende granen, eieren, melk en soja veel gebruikt worden bij de bewerkingen die de voedingsindustrie op levensmiddelen toepast. Er is een speciale regeling voor vermelding van allergie veroorzakende stoffen opgenomen. De belangrijkste veroorzakers staan op een lijst waarbij nader onderzoek moet uitmaken welke stoffen blijvend op het etiket vermeld moeten worden.

Vermelding van ingrediënten is niet vereist voor een aantal levensmiddelen. Dat geldt onder andere voor verse groente en fruit voor zover ze geen extra behandeling hebben ondergaan. Het geldt voor een aantal zuivelproducten voorzover daar alleen iets aan is toegevoegd dat noodzakelijk is voor de bereiding van kaas, boter en gezuurde producten. Ook producten die uit één ingrediënt bestaan hoeven geen ingrediëntenopgave, als de verkoopbenaming dezelfde als die van het ingrediënt of de verkoopbenaming duidelijkheid geeft over de aard van het ingrediënt.

De lijst van ingrediënten geeft de opsomming van alle ingrediënten in dalende volgorde naar het gewicht zoals dat bij de bereiding van het levensmiddel was. Voor de ingrediënten moet hun specifieke naam worden gebruikt. Voor bepaalde categorieën ingrediënten mag in plaats van de specifieke naam de naam van de categorie worden vermeld; dat geldt onder andere voor geraffineerde oliën, vet, meel, vis en suiker. Voor andere categorieën ingrediënten geldt dat ze met de naam van de categorie moeten worden aangeduid, gevolgd door de specifieke naam of het EG nummer. Daarbij gaat het om stoffen als conserveermiddelen, smaakversterkers, voedingszuren en stabilisatoren.

De vermelding van de hoeveelheid van een ingrediënt uitgedrukt in procenten van het gewicht is verplicht wanneer het ingrediënt voorkomt in de verkoopbenaming of daar door de gebruiker gewoonlijk mee geassocieerd wordt. De vermelding is eveneens verplicht als het ingrediënt opvallend in woord of voorstelling op het etiket is aangegeven en wanneer het ingrediënt van wezenlijk belang is voor de aard van het levensmiddel.

Misleiding: De bescherming van de consument houdt ook in dat het etiket de koper niet mag misleiden over allerlei aspecten van het levensmiddel. De richtlijn zelf noemt een aantal daarvan zoals hoedanigheid, samenstelling, houdbaarheid en eigenschappen die toegeschreven worden terwijl het levensmiddel die niet bezit. Via de *reglementeringsprocedure* moet een niet-limitatieve lijst van verboden of in te perken beweringen worden opgesteld.

Verplichtingen voor de lidstaten: De lidstaten krijgen verschillende verplichtingen opgelegd. Zo moeten zij er voor zorgen dat de handel in levensmiddelen verboden wordt als etiketten niet overeenstemmen met de voorschriften van de richtlijn. De lidstaten mogen de handel in levensmiddelen die voldoen aan de voorschriften van Richtlijn 2000/13 niet verbieden door de toepassing van nog niet geharmoniseerde nationaal rechtelijke bepalingen over etikettering en presentatie.

9.5 General Food Law (GFL)

Aanleiding

De Commissie reageerde op de scherpe kritiek en de vertrouwenscrisis na de BSE-affaire in 1997 door een nieuwe aanpak van het Europese levensmiddelenrecht voor te stellen. Het vernieuwingsproces werd ingezet met de publicatie van twee documenten in 1997: de Nieuwe Aanpak (Commissie, 1997a) en het Groenboek (Commissie, 1997b). Het Witboek over voedselveiligheid volgde ruim twee jaar later (Commissie, 2000a). Het vernieuwingsproces leidde in 2002 tot de vaststelling van Verordening 178/2002, de Algemene Levensmiddelen Verordening (GFL).⁶⁹

De GFL behoort tot het secundaire EG recht, net als de andere richtlijnen en verordeningen met levensmiddelenrecht, maar neemt daar een bijzondere plaats in. De GFL is de centrale wetgeving die impulsen geeft voor de vernieuwing van het levensmiddelenrecht in de EG en in de lidstaten. De verordening schrijft verschillende juridische benaderingen voor: wetgeving, het oprichten van de onafhankelijke Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (de EFSA), het opbouwen van een verbeterd systeem voor snelle waarschuwingen en noodmaatregelen. Deze maatregelen moeten gezamenlijk leiden tot de verwezenlijking van de volgende doelen:

- Een aanzienlijke versterking van het beleid gericht op het waarborgen van gezond en veilig voedsel.
- Het onderbouwen van regelgeving en beleid met onafhankelijke wetenschappelijke inzichten.

⁶⁹ Zie noot 33 voor de volledige naam van deze verordening.

- Het gericht bestrijden van de telkens opduikende voedselcrises.

De belangrijkste onderdelen van de Nieuwe Aanpak worden hierna behandeld.

Algemene levensmiddelenwetgeving

Het wetgevende deel van de GFL bestaat uit beginselen en algemene voorschriften. De beginselen moeten in de EG en nationale wetgeving in acht genomen worden. De algemene voorschriften gelden voor de handel in levensmiddelen en voor de levensmiddelenwetgeving. Het verordeningskarakter van de GFL brengt met zich mee dat zowel de beginselen als de algemene voorschriften verbindend zijn voor een ieder en rechtstreeks werken in de lidstaten. De GFL onderstreept dat nog eens ten overvloede in definities en bijzondere bepalingen. De beginselen moeten zo spoedig mogelijk en uiterlijk 1 januari 2007 verwerkt zijn in de levensmiddelenwetgeving van de EG en de lidstaten. Tot die tijd moet de bestaande wetgeving toegepast worden met inachtneming van de beginselen. Dat betekent dat de beginselen nu al geldend recht zijn. Voor de algemene voorschriften geldt dat vanzelfsprekend al ook zonder die bijzondere constructies.

De werkingssfeer van de algemene levensmiddelenwetgeving omvat levensmiddelen en diervoeders voor dieren die een rol spelen in de voedselketen voor de mens. De regelgeving omvat alle stadia van de productie, verwerking en distributie. Dit is gedaan met het oogmerk om de gehele keten van de voedselproductie onder dezelfde wetgeving te laten vallen. Een aanpak die wel wordt aangeduid als de holistische benadering. De eerste schakels in die keten, de landbouw, visserij en andere vormen van voedselverwerving zijn onder deze wetgeving gebracht omdat de ervaring heeft geleerd dat voedselcrises vaak daar hun oorsprong hebben. Uitgesloten van het bereik van Verordening 178 is alleen de voedselverwerving en -bereiding voor eigen gebruik.

Beginselen

De beginselen die de GFL introduceert liggen in de lijn van wat al in het EG Verdrag is vastgelegd. De levensmiddelenwetgeving streeft een hoog niveau van bescherming na van het leven en de gezondheid van de mens en de bescherming van de belangen van de consument. Voor zover mogelijk wordt daarbij rekening gehouden met de bescherming van de gezondheid en het welzijn van dieren, de gezondheid van planten en het milieu.⁷⁰ De wetgeving draagt bij tot het functioneren van de interne markt door te streven naar vrij goederen verkeer voor

⁷⁰ Artikel 5,1.

levensmiddelen en diervoeders die voldoen aan de vereisten van de verordening.⁷¹ De levensmiddelenwetgeving wordt gegrondvest op risicoanalyse en het voorzorgsbeginsel.

Risicoanalyse

De verordening bepaalt dat voor het verwezenlijken van het hoge beschermingsniveau risicoanalyse de grondslag moet zijn van de levensmiddelenwetgeving. Risicoanalyse is een proces van drie samenhangende onderdelen: risicobeoordeling, risicomangement en risicocommunicatie.⁷² De risicobeoordeling is een wetenschappelijk gefundeerd proces. Het moet op een onafhankelijke, objectieve en transparante wijze worden uitgevoerd. De onafhankelijke EFSA, die door de verordening wordt opgericht, heeft als een van zijn hoofdtaken de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van deze risicobeoordeling. Voor de risicoanalyse als grondslag voor beleid en regelgeving is van belang dat door de gekozen opzet en definities een scheiding wordt aangebracht tussen de onafhankelijke wetenschappelijke risicobeoordeling door de EFSA en het beleidsonderdeel risicomangement waarin de Commissie moet kiezen uit alternatieven. Bij die keuze spelen naast de objectieve risicobeoordeling andere legitieme factoren een rol.

Voorzorgsbeginsel

Onzekerheid is een onderdeel van wetenschap. In sommige gevallen is die onzekerheid groot. Het advies geeft dan aan dat er mogelijk schadelijke gevolgen zijn voor de gezondheid, maar dat er nog onvoldoende inzicht bestaat om zekerheid te geven. Die onzekerheid wordt in de verordening ondervangen door het voorzorgsbeginsel.⁷³ In afwachting van meer wetenschappelijke kennis kunnen voorlopige maatregelen worden vastgesteld. Die maatregelen moeten evenredig zijn aan de omvang van het risico en de consequenties; ze mogen de handel niet meer beperken dan nodig is om het hoge niveau van gezondheidsbescherming in stand te houden. De toepassing van het voorzorgsbeginsel is een onderdeel van het risicomangement. De maatregelen moeten binnen een redelijke termijn opnieuw beoordeeld worden. Vooruitlopend op de beschrijving van de taken van de EFSA past hier de opmerking dat deze Autoriteit de taak heeft verschillen van inzicht die in de wetenschap bestaan door verder onderzoek op te klaren. Als dat niet mogelijk blijkt moet het verschil in opvatting zo duidelijk mogelijk worden omschreven en openbaar gemaakt.

⁷¹ Artikel 5,2.

⁷² Overwegingen 16-19 en artikel 6 van Verordening 178/2002 (GFL).

⁷³ Artikel 7.

Bescherming van consumentenbelangen

De levensmiddelenwetgeving levert een bijdrage aan de bescherming van de belangen van de consument en schept voor de consument de mogelijkheid, bij voorbeeld door voorschriften voor etikettering, om met kennis van zaken keuzes te maken. Alle vormen van misleiding van de consument worden bestreden.⁷⁴

Transparantie

Een van de belangrijkste klachten over het optreden van de Europese Commissie en Raad tijdens de (tweede) BSE crisis in 1996 was het grote gebrek aan openheid. Dat sloot aan bij de kritiek die in andere gevallen wordt geuit over ondoorzichtige EG procedures voor beleidsvoorbereiding en uitvoering van beleid. Het gaat daarbij onder andere om de inschakeling van comité's waarvan niet bekend is welke personen welke belangen vertegenwoordigen en noch de agenda's, noch de verslagen van bijeenkomsten noch de voortgang van de werkzaamheden bekend zijn. Het Europees Parlement kritiseerde op dezelfde punten de Comité's van ambtenaren uit de lidstaten die de uitvoering begeleiden van bevoegdheden die de Raad aan de Commissie heeft gedelegeerd.

De Unie heeft op verschillende manieren op deze kritiek gereageerd: door het meer toegankelijk maken van documenten, door het verstrekken van agenda's en verslagen met de namen en achtergronden van personen die deelnemen aan de werkzaamheden. Tegen deze algemene achtergrond van het bevorderen van de toegankelijkheid en transparantie wordt voor het voedselbeleid een nog grotere inspanning geleverd. Het publiek wordt bij de vaststelling van levensmiddelenwetgeving betrokken, direct of via vertegenwoordigende organisaties.⁷⁵ De autoriteiten op EG en lidstaat niveau zijn verplicht het publiek zo volledig mogelijk te informeren bij het optreden van een risico voor de gezondheid.

Het transparantie beginsel uit zich ook in de opdracht aan de EFSA haar werkzaamheden in zo groot mogelijke mate toegankelijk te maken voor iedere belangstellende. Elk EFSA personeelslid krijgt de uitdrukkelijke instructie om openheid te betrachten; de vergaderingen zijn openbaar; de wetenschappelijke adviezen worden direct op de webpagina gepubliceerd, met vermelding van de minderheidsstandpunten en de argumenten voor die standpunten. Andere voorbeelden zijn de taak om zo goed en inzichtelijk mogelijk voorlichtingsmateriaal samen te stellen en deel te nemen aan maatschappelijke discussies. Daarbij

⁷⁴ Artikel 8.

⁷⁵ Artikel 9.

geldt voor alle betrokken partijen (Commissie, EFSA en lidstaten, ieder met hun ambtenaren en andere in het werk betrokken personen) de verplichting een evenwicht te vinden tussen de eisen van transparantie en de in sommige gevallen opgelegde en vereiste vertrouwelijkheid.

Handel met derde landen

De algemene voorschriften voor de handel in levensmiddelen hebben betrekking op de handel met landen buiten de EG. De ingevoerde levensmiddelen moeten voldoen aan de EG normen. Er zijn drie mogelijkheden. De ingevoerde producten voldoen aan de EG levensmiddelenwetgeving, of aan door de EG als gelijkwaardig aanvaarde voorschriften, of aan de voorwaarden van een overeenkomst die met het land van uitvoer is gesloten. De export van de EG moet voldoen aan de eisen van de EG zelf, of die van het invoerende land. De GFL maakt het mogelijk om levensmiddelen die in de EG niet op de markt mogen worden gebracht toch uit te voeren. Voorwaarden zijn dan dat de bevoegde autoriteiten van het invoerende land uitdrukkelijk hebben ingestemd en dat de levensmiddelen niet schadelijk zijn voor de gezondheid.

Internationale normen

De EG levert een bijdrage aan het totstandkomen van internationale normen door rekening te houden met die normen bij de ontwikkeling van het eigen levensmiddelenrecht, ook als de internationale normen zelf nog in ontwikkeling zijn. De EG bevordert het totstandkomen van internationale technische normen en van sanitaire en fytosanitaire normen. Daarbij gaat het om de coördinatie van normalisatiewerkzaamheden van zowel gouvernementele als niet-gouvernementele organisaties. De EG accepteert de internationale normen tenzij er wetenschappelijke redenen zijn om deze normen buiten beschouwing te laten en voor zover ze geen afbreuk doen aan het hoge beschermingsniveau dat de EG zelf hanteert.⁷⁶

Voedselveiligheidsvoorschriften

Onveilige levensmiddelen mogen niet in de handel worden gebracht. Levensmiddelen zijn onveilig als zij schadelijk zijn voor de gezondheid of ongeschikt voor menselijke consumptie. Daarbij gaat het niet alleen om het korte of lange termijn effect op de gezondheid van de persoon die het voedsel consumeert, maar ook om de effecten op zijn of haar nakomelingen.⁷⁷

⁷⁶ Art 5 en 13.

⁷⁷ Artikel 14.

Verantwoordelijkheden

De GFL bepaalt de verantwoordelijkheden voor het naleven van de levensmiddelenwetgeving.⁷⁸ De eerste verantwoordelijkheid wordt op de schouders van de exploitanten van levensmiddelenbedrijven gelegd in alle stadia van productie, verwerking en distributie. Vervolgens krijgen de lidstaten de verantwoordelijkheid voor de handhaving van het levensmiddelenrecht en het onderhouden van een toereikend controle systeem. Als laatste tranche van het handhavingsbeleid wordt de lidstaten de taak opgelegd de maatregelen en straffen te regelen waarmee de overtredingen tegen de levensmiddelenwetgeving moeten worden bestraft. Die maatregelen moeten doeltreffend zijn, evenredig aan de ernst van het vergrijp en afschrikwekkend.

Traceerbaarheid

De GFL schrijft voor dat van elk bestanddeel van levensmiddelen de herkomst valt te achterhalen.⁷⁹ De betrokken ondernemers moeten daartoe systemen en procedures toepassen die hen in staat stellen na te gaan wie hen de grondstoffen heeft geleverd. Bovendien moeten zij vastleggen wie hun producten heeft afgenomen. In dit systeem is elk bedrijf verantwoordelijk voor de traceerbaarheid van de voorgaande en de volgende stap in de productieketen. De verantwoordelijke autoriteiten kunnen dan de volledige keten reconstrueren.

Uit de handel nemen en van de consumenten terug vragen (recall)

Ondernemers van levensmiddelenbedrijven die vermoeden dat een levensmiddel niet aan de voedselveiligheidsvoorschriften voldoet, nemen onmiddellijk maatregelen om dat levensmiddel uit de handel te nemen of bij de consumenten terug te vragen (recall).⁸⁰ Zij stellen ook de bevoegde autoriteiten op de hoogte. Zij werken samen met die autoriteiten aan maatregelen om risico's die verbonden zijn aan levensmiddelen te vermijden of te beperken.

⁷⁸ Artikel 17.

⁷⁹ Artikel 18.

⁸⁰ Artikel 19.

9.6 Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA)

Wetenschappelijke basis

De GFL hecht een groot belang aan de wetenschappelijke beoordeling van risico's en de onderbouwing van wetgeving en bestuur met wetenschappelijk advies, in de kennelijke overtuiging dat langs die weg verschillen van mening oplosbaar zijn. Om deze bijna arbitrale functie van het wetenschappelijke advies te waarborgen is deze functie ondergebracht bij een nieuwe, onafhankelijke instantie die buiten de reguliere directoraten van het EG ambtenarencorps is geplaatst (Van der Meulen, 2003). De daarvoor opgerichte Europese Autoriteit voor voedselveiligheid⁸¹ heeft als een van zijn hoofdtaken het uitvoeren van de risicobeoordeling, die de GFL ziet als het fundament van de risicoanalyse. Het onderdeel risicobeoordeling wordt door de verordening nader omschreven als gevareninventarisatie, gevarenkarakterisatie, blootstellingsschatting en risicokarakterisatie.⁸² Voor het werk van de EFSA moet de hoogst mogelijke wetenschappelijke kwaliteit worden ingezet. De adviezen worden verstrekt aan de EG instellingen en de lidstaten in alle gevallen waarin de communautaire wetgeving daarin voorziet en over alle vraagstukken die tot de opdracht van de EFSA behoren. Deze algemene opdracht is door een ander artikel van de GFL beperkt tot adviezen op verzoek van de Commissie, het Europees Parlement en de lidstaten, of op eigen initiatief.⁸³ Dat gaat er vanuit dat het Hof van Justitie en de Rekenkamer geen advies zullen vragen en de Raad als communautaire instantie evenmin. De EFSA is een van de hoofdbakens van de Nieuwe Aanpak van het EU levensmiddelenrecht.

Wetenschappelijk Comité en Wetenschappelijke Panels

Voor het opstellen van haar wetenschappelijke adviezen beschikt de EFSA over een Wetenschappelijk Comité en Wetenschappelijke Panels.⁸⁴ Het Comité bestaat uit de voorzitters van de Panels en zes onafhankelijke deskundigen uit de wetenschap. De taken van het Comité zijn vooral het verzorgen van de coördinatie en het laten uitvoeren van advieswerkzaamheden die niet aan een van de Panels kunnen worden opgedragen. De Panels hebben ieder een speciaal werkterrein en bestaan uit onafhankelijke wetenschappelijke deskundigen. De GFL heeft acht Panels opgericht maar aantal en taakomschrijving kunnen worden gewijzigd met de *reglementeringsprocedure*.

⁸¹ Hoofdstuk III, de artikelen 22 - 49.

⁸² Artikel 3 onder 11.

⁸³ Artikel 29,1.

⁸⁴ Artikel 28.

Oplossen van wetenschappelijke verschillen van inzicht

De EFSA moet gespitst zijn op verschillen tussen haar adviezen en die van vergelijkbare organisaties. Als zij een verschil constateert wisselt zij informatie uit om te achterhalen of er belangrijke verschillen in wetenschappelijk inzicht bestaan. Als dat zich voordoet en beide instanties onder de zeggenschap van de Commissie of van een lidstaat vallen, zijn beide verplicht samen te werken om zo het verschil van inzicht op te lossen. Als zij niet tot één zienswijze kunnen komen, moeten ze de wetenschappelijke geschilpunten met de daarbij horende onzekerheden in een gezamenlijk document vastleggen. Dat document wordt gepubliceerd.⁸⁵

Adviesforum

De EFSA moet een netwerk opbouwen van organisaties in de lidstaten die werkzaam zijn op dezelfde gebieden als de EFSA. Het netwerk moet de wetenschappelijke samenwerking bevorderen door het uitwisselen van informatie, expertise en het toepassen van de beste praktijken. De EFSA beschikt over een Adviesforum dat bestaat uit vertegenwoordigers van de overeenkomstige organisaties in de lidstaten, per lidstaat één. Het Adviesforum is een schakel tussen de lidstaten en de EG. Het moet een bijdrage leveren aan de coördinatie van het onderzoek van de EFSA en de lidstaten, onder andere door het voorkomen van doublures.⁸⁶

Overige taken

De EFSA heeft verschillende andere taken, daartoe behoren technische en wetenschappelijke ondersteuning van wetgeving en beleid, het verrichten van wetenschappelijke studies, het verzamelen van gegevens, het opsporen van nieuwe risico's, het verwerken van alle berichten die via het systeem voor snelle waarschuwingen binnenkomen en het verzorgen van objectieve, goede en toegankelijke informatie voor belanghebbenden en iedere belangstellende, het doen van mededelingen op eigen initiatief en het bevorderen van de samenhang in het risicocommunicatieproces.⁸⁷

⁸⁵ Artikel 30.

⁸⁶ Artikel 27.

⁸⁷ Artikel 31 - 35 en 40

9.7 Risico's en noodsituaties

Stelsel van snelle waarschuwingen

Het derde hoofdelement van de GFL is het stelsel voor snelle waarschuwingen ofwel het "rapid alert system" ter verbetering van het oude alarmeringssysteem.⁸⁸ De verordening legt de lidstaten, de EFSA en de Commissie de verplichting op een netwerk te vormen voor de uitwisseling van informatie over levensmiddelen of diervoeders die een risico opleveren voor de gezondheid van de mens. De Commissie is verantwoordelijk voor het beheer van dit "rapid alert system". Alle deelnemers moeten het bestaan van een ernstig risico direct aan de Commissie melden. De Commissie is in elke fase verantwoordelijk voor de doorgeleiding van informatie in het netwerk. De EFSA kan haar technische en wetenschappelijke kennis aan de berichten toevoegen om de lidstaten te ondersteunen in de beheersing van het gevaar.

Het stelsel voor snelle waarschuwingen legt op de lidstaten de verplichting direct de Commissie op de hoogte te brengen van elke maatregel die zij nemen om het in de handel brengen van levensmiddelen of diervoeders te beperken, die producten uit de handel te nemen of van de consumenten terug te vragen. De juridische vormgeving van de maatregel kan zowel wetgeving zijn, als aanbevelingen of overeenkomsten met het bedrijfsleven al dan niet vrijwillig. Voor de buitengrens van de Unie geldt dat de afkeuring van levensmiddelen voor de invoer onmiddellijk gemeld moet worden. De Commissie alarmeert dan alle grensposten en het land van oorsprong. Het stelsel voor snelle waarschuwingen kan door internationale overeenkomsten op basis van wederkerigheid en gelijkwaardigheid uitgebreid worden tot kandidaat-lidstaten, andere landen en internationale organisaties.

Noodsituaties

Voor noodsituaties waarvoor de maatregelen van de lidstaten niet afdoende zijn, vult de verordening het stelsel voor snelle waarschuwingen aan met maatregelen die de Commissie kan nemen. Met inschakeling van het Permanent Comité voor de voedselketen en de diergezondheid kan de Commissie volgens de *reglementeringsprocedure* de handel in of het gebruik van het levensmiddel opschorten, bijzondere voorwaarden vaststellen en elke passende tijdelijke maatregel treffen. Voor snel optreden tegen gevaren is de reglementeringsprocedure mogelijk te omslachtig. De verordening voorziet voor dat geval de Commissie van de bevoegdheid de noodzakelijke maatregelen zelf te nemen. De lidstaten waar het gevaar acuut is worden dan geraadpleegd, de overige geïnformeerd. De maatregelen van de

⁸⁸ Hoofdstuk IV, de artikelen 50 - 57.

Commissie moeten zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen tien werkdagen worden onderworpen aan de reglementeringsprocedure. Als allerlaatste verweer tegen het optredend gevaar kan een lidstaat zelf beschermende maatregelen treffen als de Commissie geen maatregelen heeft genomen. De Commissie moet dan binnen tien werkdagen haar voorstel over het optreden van de lidstaat voorleggen aan het Permanent Comité.

9.8 Permanent Comité voor de voedselketen en de diergezondheid

De betrokkenheid van de lidstaten bij de uitvoering door de Commissie van het beleid voor levensmiddelen en voedselveiligheid loopt via het Permanent Comité voor de voedselketen en de diergezondheid.⁸⁹ Het Comité bestaat uit ambtelijke vertegenwoordigers van de lidstaten onder voorzitterschap van een ambtelijk vertegenwoordiger van de Commissie. Het is een *reglementeringscomité*, de zwaarste vorm in de regeling voor de verschillende comité's en procedures die zijn ingesteld om de overdracht van bevoegdheden van de Raad aan de Commissie te begeleiden.⁹⁰

Het comité van dit type heeft als essentie dat de Commissie haar voorstel alleen kan uitvoeren als zij de instemming heeft van het comité, dat besluit op dezelfde wijze als de Raad dat doet. In de nu geldende regeling voor de reglementeringscomité procedure moet de Commissie, als zij geen instemming heeft gekregen, haar voorstel voorleggen aan de Raad en het Europees Parlement op de hoogste stellen. De Raad heeft maximaal drie maanden de tijd om over het voorstel te besluiten. Als de Raad binnen die periode niet tot een besluit komt wordt het voorstel van de Commissie geldend recht. Voor een snelle besluitvorming is deze procedure niet geschikt. Het Permanent Comité speelt een belangrijke rol bij verschillende onderdelen van de GFL, zoals het vaststellen van de uitvoeringsmaatregelen voor het systeem voor snelle waarschuwingen⁹¹ en de detaillering van de regels voor de traceerbaarheid van stoffen die in het voedsel worden opgenomen.⁹² Het Permanent Comité is verder onder meer betrokken bij de aanpassing van het aantal en de namen van de wetenschappelijke panels⁹³ en de

⁸⁹ Artikel 58.

⁹⁰ De term Comitologie staat voor dit geheel van comité's en procedures, die worden geregeld door Raadsbesluit 1999/468/EG van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, Publicatieblad L 184, 17/07/1999 p. 0023-0026.

⁹¹ Artikel 51.

⁹² Artikel 18, 5.

⁹³ Artikel 28,4.

regels die de EFSA moet toepassen bij het opbouwen van een netwerk van Europese organisaties die werkzaam zijn op dezelfde gebieden als zij zelf.

9.9 Conclusie

Het Europese levensmiddelenrecht is recentelijk ingrijpend vernieuwd. De in 2002 ingevoerde General Food Law is daarvoor de basis. Er zijn twee tendensen tot centralisatie waarneembaar.

De eerste tendens blijkt uit de inwisseling van de richtlijn als wetgevend instrument voor de verordening. Dat betekent dat de regelgeving in hoofdzaak uniform voor het geheel van de Europese Unie op EG niveau wordt vastgelegd en rechtstreeks toepasbaar is in de lidstaten. De GFL doet dat zelf al voor een beperkt aantal wettelijke voorschriften en beginselen. De vernieuwing moet zich op die grondslag zijwaarts over de overige EG wetgeving uitspreiden en benedenwaarts over de lidstaten. Belangrijke beginselen die onderdeel uitmaken van de vernieuwing zijn de wetenschappelijke grondslag voor voedselbeleid en levensmiddelenrecht door middel van de risicoanalyse, het voorzorgsbeginsel, de bescherming van de consument, de transparantie, het centrale belang van de voedselveiligheid en in dat kader de opbouw van een systeem voor de traceerbaarheid van alle voedselbestanddelen.

De tweede tendens tot centralisatie zit verscholen in de oprichting van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en de opbouw van een Europese netwerk van instellingen die op wetenschappelijke wijze werken aan de bestudering van risico's die zich in verband met het voedsel kunnen voordoen. De EFSA neemt de centrale plaats in dit netwerk in. Zij moet onafhankelijk zijn en de hoogst haalbare wetenschappelijke kwaliteit in haar werkzaamheden en adviezen leveren. Hoewel niet voor elke lidstaat bekend is hoe de overeenkomstige instantie georganiseerd en bewerktuigd is, noch wat haar positie is ten opzichte van de regering van die lidstaat, valt te verwachten dat van de EFSA een zwaarwegende voorbeeldfunctie uit zal gaan. In die zin dat zij het centrum zal worden van de wetenschappelijke onderbouwing van het voedselbeleid, dat zij zal beschikken over de beste kennis, de meeste middelen, de beste contacten en met haar invloed het netwerk vorm en inhoud zal geven. Op die wijze ontstaat een netwerk van onafhankelijke autoriteiten op wetenschappelijke grondslag. Dat netwerk zal binnen de opdrachten die in de GFL besloten liggen, optreden als een onafhankelijke voorlichter van de publieke opinie en de consument, een onafhankelijk adviseur en opdrachtgever voor wetenschappelijk onderzoek. Naast en onafhankelijk van de vele verbanden tussen

de politieke en bestuurlijke instanties van de EG en de lidstaten ontstaat zo nog een circuit, gedomineerd door een nieuwe en onafhankelijke EG instantie.

Literatuur

- Commissie 1985a. Commissie van de Europese Gemeenschappen, Witboek Voltooiing van de interne markt. COM (85) 310 definitief, Brussel, 52 p.
- Commissie 1985b. Commissie van de Europese Gemeenschappen, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, Voltooiing van de interne markt: communautaire wetgeving inzake levensmiddelen. COM (85) 603 definitief.
- Commissie 1997a. Commissie van de Europese Gemeenschappen, Mededeling van de Commissie (De Nieuwe Aanpak van de) Gezondheid van de consument en voedselveiligheid. COM (97), Brussel.
- Commissie 1997b. Commissie van de Europese Gemeenschappen, Groenboek over de algemene beginselen van het levensmiddelenrecht in de Europese Unie. COM (97) 176 definitief, Brussel, 22 p.
- Commissie 2000a. Commissie van de Europese Gemeenschappen, Witboek over voedselveiligheid, COM (1999) 719 definitief, Brussel 12 januari 2000, 42 p., 61 p. inclusief Bijlage Actieplan voor voedselveiligheid.
- Commissie 2000b. Commissie van de Europese Gemeenschappen, Actieplan voor voedselveiligheid, Bijlage bij het Witboek over voedselveiligheid. COM (1999) 719 definitief, Brussel 12 januari 2000, p. 43 - 61, 18 p.
- Europees Parlement 1997. Rapport Tijdelijke Enquête Commissie: Report of the Temporary Committee of Inquiry into BSE, set up by the Parliament in July 1996, on the alleged contraventions or maladministration in the implementation of Community law in relation to BSE, without prejudice to the jurisdiction of the Community and the national courts of 7 February 1997, A4-0020/97/A, PE 220.544/fin/A. See <http://europa.eu.int> > NL portaal site van de EU > tab Instellingen > Europees Parlement > Werkzaamheden > Plenaire vergaderingen > Verslagen op nummer A ... > zittingsperiode 1994-1999 > 1997 > A4-0020 > zoeken > Rapporteur: Medina Ortega Manuel Tijdelijke Enquête Commissie BSE (bovine spongiforme encefalopathie) verslag van de Enquête Commissie.
- Kapteyn, P. *et al.* 1995. Inleiding tot het Recht van de Europese Gemeenschappen na Maastricht. Deventer, 935 p.
- Lugt, M.J., *et al.*, 2003. Hoofddlijnen levensmiddelenrecht, Den Haag, 211 p.
- Meulen, B.M.J. van der, 2003. Marktautoriteiten. In: B.M.J. van der Meulen and A.T. Ottow, Toezicht op markten (adviezen voor de VAR Vereniging voor Bestuursrecht) Den Haag.
- Meulen, B.M.J. van der en M.J. Lugt, 2004. Modern Europese voedselveiligheidsrecht. Justitiële Verkenningen 2: 65-84.

- Meulen, B.M.J. van der, 2004. Recht op adequate voeding. Levensmiddelenrecht tussen markt en mensenrechten (oratie), Den Haag, 37 p.
- Meulen, B.M.J. van der en M. van der Velde, 2004. Food Safety Law in the European Union. An Introduction. Wageningen Academic Publishers, The Netherlands, 272 p.
- Vos, Ellen, 2000. EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis. *Journal of Consumer Policy* (23): 227-255. Ook te vinden op www.polisci.berkeley.edu/courses/coursepages/ps149/vos.pdf.