

# Voedselkwaliteit: waarden voor je geld

Advies aan de minister van Landbouw,  
Natuur en Voedselkwaliteit

Stuurgroep Technology Assessment



landbouw, natuur en  
voedselkwaliteit



# **Voedselkwaliteit: waarden voor je geld**

**Advies aan de minister van  
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit**

April 2008

Stuurgroep Technology Assessment  
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Redactie: Wouter van der Weijden

**Besteladres rapport**

Stuurgroep Technology Assessment  
t.a.v. dr. ir. Carin Rougoor  
p/a CLM Onderzoek en Advies  
Postbus 62  
4100 AB Culemborg  
T 0345 47 07 69  
I [www.stuurgroeppta.nl](http://www.stuurgroeppta.nl)

**ISBN: 978-90-5634-221-0**

# Inhoud

---

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
Toetsing van beleid, en aanbevelingen	2
<b>Summary</b>	<b>5</b>
<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>Integraal kwaliteitsconcept voedsel</b>	<b>11</b>
<b>Het Nederlandse voedselkwaliteitsbeleid</b>	<b>13</b>
<b>Het voedselkwaliteitsbeleid in de EU: Europese Commissie en EFSA</b>	<b>27</b>
<b>Het voedselkwaliteitsbeleid op mondiaal niveau: WHO, Codex Alimentarius en WTO</b>	<b>31</b>
<b>Tot slot</b>	<b>37</b>
<b>Referenties</b>	<b>39</b>
<b>Bijlage 1 Eerste voedingsadvies van de Stuurgroep TA (december 2003)</b>	<b>41</b>
<b>Bijlage 2 De <i>Food Standards Agency</i> in het VK</b>	<b>42</b>
<b>Bijlage 3 <i>Race to the top</i>: een mislukte poging tot duurzaamheidsconcurrentie Tussen Britse supermarkten</b>	<b>43</b>
<b>Bijlage 4 Lijst geïnterviewde en geraadpleegde personen</b>	<b>45</b>
<b>Bijlage 5 Gebruikte afkortingen</b>	<b>46</b>
<b>Taak en samenstelling Stuurgroep Technology Assessment</b>	



# Samenvatting

---

Voedsel staat de laatste jaren in het centrum van de publieke belangstelling. Ging het in de jaren '90 vooral om voedselveiligheid, de laatste jaren is de focus verbreed tot de gezondheid van voedsel en voedingspatronen. Dat komt vooral door de wereldwijde explosie van overgewicht, door de WHO op de agenda gezet in 2004.

Ook andere thema's worden steeds vaker met ons voedsel in verband gebracht: eerlijke handel, dierenwelzijn, koeien in de wei, klimaat, visvoorraden en tropisch regenwoud. Bovendien is er steeds meer belangstelling voor de smaak, de diversiteit en andere culturele aspecten van voedsel. Kortom, het inzicht is gegroeid dat wat wij eten niet alleen van vitaal belang is voor onszelf, maar ook voor ontwikkelingslanden, landbouwhuisdieren, het land- schap en de planeet.

Probleem is dat deze vele dimensies van voedselkwaliteit vaak los van elkaar worden benaderd. Samenhang ontbreekt, ook in het overheidsbeleid. Daarmee worden kansen gemist, bijvoorbeeld om de problemen van obesitas en klimaat simultaan aan te pakken.

In dit advies levert de Stuurgroep Technology Assessment bouwstenen voor een samenhangende aanpak. Die aanpak bestaat uit een integraal kwaliteitsconcept voor voedsel, met bijpassende instituties en besluitvormingsprocedures. Daarbij houden we rekening met de verschillende mogelijkheden op nationaal, Europees en mondiaal niveau. Het ligt voor de hand dat de minister van LNV bij deze aanpak het voortouw neemt, want zij is eerstverantwoordelijk voor voedselkwaliteit, primaire voedselproductie (landbouw en visserij) en natuur (waarop voedselproductie grote invloed heeft).

Dit advies bevat:

- een integraal kwaliteitsconcept met bijpassende procedures en instituties;
- toetsing van het huidige beleid in Nederland, in de EU en op mondiaal niveau aan dat concept;
- aanbevelingen aan de minister van LNV.

## **Integraal kwaliteitsconcept voedsel (*beknopte versie*)**

### **Doelen**

#### **1. Gezond voedsel**

Voedsel dient primair voor de gezondheid en het welzijn van de consument. Daarom moet voedsel voor alles veilig en gezond zijn.

#### **2. Voedselproductie houdt rekening met andere waarden**

Bij de voedselproductie gaat het behalve om gezondheid ook om arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn, ecologische duurzaamheid, en culturele diversiteit. Het gaat dus om "waarden voor je geld".

#### **3. Dit geldt voor de gehele keten.**

### **Strategische uitgangspunten**

#### **1. Brede stakeholderparticipatie**

Betrek ter wille van geloofwaardigheid en draagvlak *stakeholders* die staan voor **alle** in het geding zijnde waarden bij overheidsbeleid en private programma's.

#### **2. Transparantie voor de consument**

#### **3. Basis en bovenbouw**

Een basisniveau van alle waarden moet voor de koper zijn gegarandeerd. Het is zaak daar bovenop een bovenbouw te creëren op vrijwillige basis. Globale taakverdeling:

- de overheid staat garant voor de basisniveaus van alle waarden;
- de bovenbouw wordt overgelaten aan private partijen, waarbij de overheid faciliteert;
- de overheid geeft bij beide het goede voorbeeld in haar eigen inkoopbeleid.

#### **4. Maak de gezonde en duurzame keuze zo gemakkelijk mogelijk.**



**Figuur 1** Integrale voedselkwaliteit in een notedop: de schijf-van-5 voor gezonde voeding van het Voedingscentrum, gecombineerd met een schijf-van-6 voor duurzaam voedsel

## Toetsing van beleid, en aanbevelingen

### Nederland

Gezien de vele en soms conflicterende dimensies van voedsel bestaat er een voortdurend risico dat de overheid strijdige impulsen geeft inzake de voedselkwaliteit. Maar er zijn ook kansen op synergie. Daarom is het van belang dat de Nederlandse overheid een integrale visie op voedsel ontwikkelt, waarin naast gezondheid ook sociale aspecten, dierenwelzijn, milieu en klimaat een plaats hebben.

Eerste stappen zijn al gezet. Het ministerie van LNV bevordert voorlichting over de gezondheid en dierenwelzijnsaspecten van voedsel via het Voedingscentrum. Het ministerie van VROM doet hetzelfde inzake de milieuaspecten via Milieu Centraal. Zwak punt is wel dat de voorlichting versnipperd is en niet integraal. Ook is er nog nauwelijks voorlichting over sociale aspecten, zoals armoede en mensenrechten. En tenslotte is de voorlichting generiek. Specifieke voorlichting over verschillen tussen concurrerende ketens en merken ontbreekt nog, met enkele uitzonderingen zoals Eko en Fair Trade keurmerken en de cijfers die de VWA sinds kort (passief) openbaar maakt over residuen van bestrijdingsmiddelen in groenten en fruit.

Van cruciaal belang is een adequate stakeholderparticipatie in de beleidsontwikkeling. Dat vergt een krachtige lobby voor gezonde voeding, vergelijkbaar met de lobbies voor bijvoorbeeld dierenwelzijn en milieu. Het primaat behoort dan te liggen bij de vraagkant. Vervolgens kan de lobby worden verbreed tot een lobby voor integrale voedselkwaliteit.

Zwak punt is dat de overheid wel erg veel verwacht van voorlichting en de eigen verantwoordelijkheid van de individuele consument. Er zijn ook normen, regels, incentives en andere maatregelen nodig om de gezonde en duurzame keuze gemakkelijker te maken. Wel heeft het kabinet-Balkenende-2 in 2005, op initiatief van de Tweede Kamer, besloten om in



het inkoopbeleid van de rijksoverheid vanaf 2010 voorrang te geven aan duurzame producten. Maar dat veronderstelt een standaard voor integrale kwaliteit en die bestaat nog niet.

***Aanbeveling I: Maak een integrale kabinetsvisie op voedselkwaliteit***

*Maak deze visie samen met de ministers van VWS, VROM, OCW en OS. Ons advies bevat hiervoor bouwstenen. Leg in een Voedselwet vast dat het kabinet de visie elke vier jaar bijstelt na overleg met stakeholders en verantwoording aflegt aan het parlement.*

***Aanbeveling II: Bevorder met kracht voorlichting over integrale voedselkwaliteit***

*Bouwstenen van deze voorlichting: één website, een “schijf-van-6” inzake duurzaam voedsel (zie figuur 1 voor een eerste poging), naast generieke transparantie ook specifieke transparantie van kwaliteitsverschillen tussen concurrerende ketens en merken, en informatierecht voor consumenten en NGO’s.*

***Aanbeveling III: Maak de gezonde en duurzame keuze gemakkelijk. Ontwikkel ook lange-termijnbeleid voor een integrale voedingstransitie***

*Beleidsinstrumenten: convenanten met het onderwijs en met aanbieders van voedsel, waar nodig basisnormen of selectieve heffingen, en een duurzaam inkoopbeleid van de overheid gebaseerd op een solide standaard en geborgd door certificering.*

## **Europees**

In het voedselbeleid van de EU is na de BSE-crisis veel ten goede veranderd. Zowel de participatie als de transparantie zijn sterk verbeterd en de EFSA houdt zich behalve met voedselveiligheid ook bezig met de toetsing van gezondheidsclaims. Voor het overige kan de EU inzake gezonde voeding nog weinig doen, want de lidstaten hebben inzake volksgezondheid nog nauwelijks bevoegdheden afgestaan aan de EU.

De duurzaamheid van de voedselproductie in de EU zelf wordt steeds beter gewaarborgd dank zij het nationale- en EU-beleid inzake milieu, dierenrechten en arbeidsomstandigheden. Daarnaast bevordert de EU de voedseldiversiteit door bescherming van oorsprongsbenamingen.

Heel anders ligt het voor geïmporteerd voedsel. De WTO biedt nauwelijks ruimte voor Europese eisen die verder gaan dan door de Codex erkende voedselveiligheidsnormen en naleving van internationale milieuverdragen. Overigens biedt de EU zelf op haar interne markt ook weinig ruimte voor nationale standaarden op een hoger niveau. Mogelijk kan de EU wel stapsgewijs een verplichting invoeren tot transparantie inzake integrale voedselkwaliteit, ook met betrekking tot geïmporteerd voedsel.

***Aanbeveling IV: Bevorder een integrale Europese visie op voeding en voedselkwaliteit***

*Werk hierbij samen met uw collega’s van VWS en BuZa. Bevorder een ruimer mandaat van de EU inclusief de EFSA in deze.*

***Aanbeveling V: Bevorder dat ook de EU helpt de gezonde en duurzame keuze makkelijker te maken***

*Doe dit samen met uw collega van VWS. De EU kan bijvoorbeeld helpen via regels voor transparantie, basisnormen voor integrale voedselkwaliteit, landbouwbeleid en handelsbeleid (differentiatie van importheffingen).*

## **Mondiaal**

Op mondiaal niveau zijn nog slechts weinig elementen van het hier gepresenteerde kader te vinden. De gezondheid van voedsel is bij de Codex Alimentarius en in de WTO goeddeels beperkt tot voedselveiligheid. Alleen de WHO richt zich op voedingspatronen, maar zij heeft terzake weinig bevoegdheden.

Voor duurzaamheid van de voedselproductie is nog minder aandacht. Codex en WHO houden zich daar vanzelfsprekend niet mee bezig, en de WTO biedt nauwelijks ruimte voor het stellen van duurzaamheidseisen aan geïmporteerde producten die verder gaan dan naleving van internationale milieuverdragen.

De transparantie is vrij goed geregeld in de Codex, maar mager in de WHO en de WTO. Stakeholderparticipatie is beter geregeld in de Codex en de WHO dan in de WTO. Maar ook in de Codex is de participatie van NGO's op centraal niveau zwakker dan die van het bedrijfsleven. Veel beter is de participatie geregeld in nationale Codex comités, al verschilt dat van land tot land. Maar in het Nederlandse Codex comité haken NGO's af omdat de resultaten voor hen niet opwegen tegen de benodigde inspanning.

***Aanbeveling VI: Bevorder een integrale visie van de VN op voeding en voedselkwaliteit***  
*Werk hierbij samen met uw collega's van VWS, VROM en OS. De visie kan worden ontwikkeld door WHO, FAO en UNEP. Bevorder daarbij een sterkere participatie van een breed scala internationale NGO's. Faciliteer ook participatie van NGO's in het Nederlandse Codex comité.*

***Aanbeveling VII: Bevorder ruimte voor integrale voedselkwaliteit in de WTO***  
*Werk hierbij samen met uw collega's van VWS, VROM, OS en EZ. Het gaat daarbij om agendering van integrale voedselkwaliteit in de onderhandelingen over de non-trade concerns in de WTO, ook als grond voor regulering van de handel.*

## **Tenslotte**

Bovenstaand integraal kwaliteitsconcept is te gebruiken als toetsingskader voor tal van beleidsmaatregelen en -voornemens inzake voedselkwaliteit. Dat zal onvermijdelijk stuiten op weerstanden en belemmeringen op alle schaalniveaus, maar vooral de hogere. Ook zullen definitie en standaarden van integrale kwaliteit continu veranderen.

Om die obstakels te vermijden en op die nieuwe inzichten in te spelen zijn vooral nodig: innovatief onderzoek en continue dialoog met alle betrokken partijen. Die dialoog is niet kansloos, want het gaat om fundamentele en universele waarden. We willen allemaal voedsel dat ons gezonder maakt. De meeste mensen willen ook voedsel dat op menswaardige wijze is geproduceerd. En we willen allemaal *van* de planeet eten in plaats van haar *op* te eten. Kort gezegd: we willen waarden voor ons geld.

# Summary

---

In the past few years, food has been at the centre of public interest. Whereas, in the 1990s, the focus was on food safety, in recent years the focus has widened to encompass all health aspects of food and nutrition patterns. This is mainly due to the worldwide explosion in the problem of overweight, which the WHO put on the agenda in 2004.

Other issues are also being increasingly linked with the food we eat: animal welfare, cows in the fields, climate, fish stocks and tropical rainforests. Moreover, there is increasing interest in the flavour, diversity and other cultural aspects of food. In short, we are becoming increasingly aware that what we eat is vitally important not only to ourselves, but also to developing countries, farm animals, the landscape and the planet.

One problem is that the many dimensions of food quality are often addressed separately. There is a lack of coordination and structure, and this is also evident in government policy. Consequently, opportunities are missed, for example with regard to tackling the problems of obesity and climate change simultaneously.

In this advisory document, the Technology Assessment steering group presents building blocks for a cohesive approach that consists of an integral quality concept for food with related organisations and decision-making procedures. The concept takes account of the various possibilities at the national, European and global levels. It is logical that the Minister for Agriculture, Nature and Food Quality should take the lead in this approach, since she has responsibility for food quality, primary food production (agriculture and fisheries) and nature (on which food production has a major impact).

The advisory document consists of:

- an integrated quality concept for food, with related procedures and organizations;
- an evaluation of current policy (in Netherlands, the EU and global level), assessed against that concept;
- recommendations to the Minister for Agriculture, Nature and Food Quality.

## **Integrated quality concept for food (*summarized version*)**

### **Objectives**

#### **1. Healthy food**

Food is primarily for the health and wellbeing of the consumer. First and foremost, food must be safe and healthy.

#### **2. Food production takes account of other values**

Food production is not only a matter of health, but also of fair trade, animal welfare, ecological sustainability and cultural diversity. It's about 'Values for Money'.

#### **3. This applies to the whole chain.**

### **Strategic points of departure**

#### **1. Broad stakeholder participation**

In order to establish credibility and build support, stakeholders representing **all** the values concerned must be involved in government policy and private sector programmes

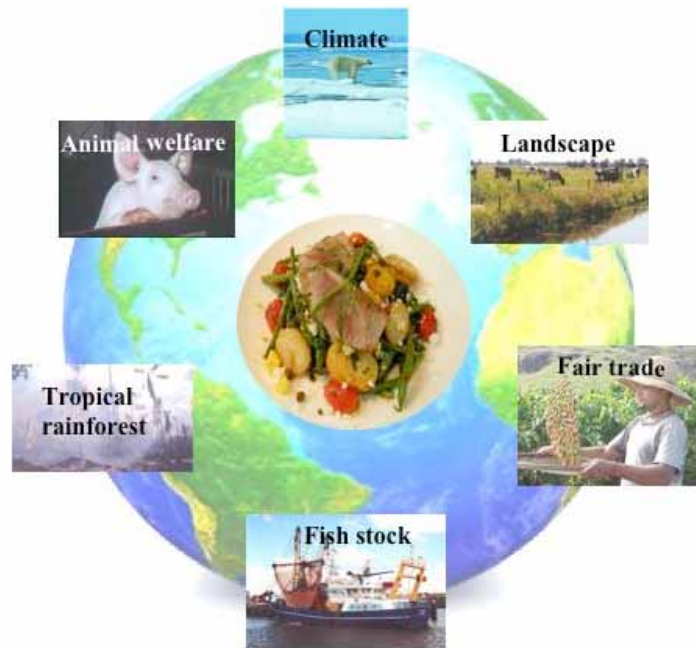
#### **2. Transparency for the consumer**

#### **3. Foundation and superstructure**

A basic level for all values should be established for the buyer. A superstructure should be created above this foundation on a voluntary basis. General allocation of tasks:

- the government guarantees the basic levels for all values
- the creation of the superstructure will be left to the private sector, with the government in a facilitating role
- let the government set a good example through its own procurement policy.

#### **4. Make the healthy and sustainable choice the easy choice.**



**Figure 1 Sustainable food quality in a nutshell: a ‘disc-of-6’ for sustainable food**

## **Policy assessment, and recommendations**

### **The Netherlands**

Given the many and sometimes conflicting dimensions of food, there is an ongoing risk that the government incentives with regard to food quality are also conflicting. But there are also synergy opportunities. That is why it is important for the Dutch government to develop an integrated vision for food in order to address not only health but also social aspects, animal welfare, the climate and the environment.

The first steps have already been taken. Via the Netherlands Nutrition Centre, the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality promotes public information about the health and animal-welfare aspects of food. The Ministry of Public Health, Spatial Planning and the Environment is doing the same for environmental matters via *Milieu Centraal*. A weakness, however, is that public information is fragmented and not integrated or coordinated. In addition, there is still very little public information about social aspects such as poverty and human rights. Finally, the information is generic. Specific information about the differences between competing chains and brands is lacking, with a few exceptions such as the Eko (organic) and Fair Trade labels and the figures that the Food & Consumer Product Safety Authority (VWA) recently was urged to publish about pesticide residues in fruit and vegetables.

It is crucial that there is sufficient stakeholder participation in policy development. That requires a powerful lobby for healthy food, comparable to the lobbies for animal welfare and the environment, for example. In such a lobby, primacy should rest with the demand side. The lobby could then be extended to a lobby for integrated food quality.

A further weakness is that the government has too high expectations on information provision and the individual consumer’s sense of responsibility. In addition norms, regulations, incentives and other measures are required that make it easier for people to choose healthy and sustainable options. In 2005, on the initiative of the Parliament, the second Balkenende cabinet decided that from 2010 the government’s procurement policy will give prefe-

rence to sustainable products. However, this presupposes a standard for integral quality, and that does not yet exist.

***Recommendation I: Formulate integrated cabinet vision on food quality***

*We recommend that this vision is formulated in cooperation with the Minister of Health, Welfare and Sport, the Minister of Housing, Spatial Planning and the Environment, the Minister of Education, Culture and Science and the Minister of Foreign Aid. This advisory document contains some building blocks for that vision. Draw up a Food Act in which it is stipulated that the Cabinet will review the vision every four years after consulting with stakeholders, and will report to parliament.*

***Recommendation II: Strongly promote public information about integrated food quality.***

*The following can form the foundation for this public information: a single web site, a 'disc-of-6' for sustainable food (see Fig. 1 for a first provisional version). In addition to generic transparency there should be specific transparency on differences in quality between competing chains and brands, and the right-to-know for consumers and NGOs.*

***Recommendation III: Make the healthy and sustainable choice the easy choice. Develop a long-term policy for an integrated food transition.***

*Policy instruments: agreements with the education sector and food suppliers, if necessary basic standards or selective levies, and (a standard for) sustainable procurement policy for the government that is guaranteed through certification.*

## **European**

Following the BSE crisis, many aspects of food policy in the EU changed for the better. Both participation and transparency have greatly improved, and in addition to working in the field of food safety, the EFSA now assesses health claims. With regard to other aspects of healthy food, there is little that the EU can do because the member states have so far delegated very few powers to the EU in the field of food safety.

The sustainability of domestic food production is increasingly assured thanks to national and EU policy on the environment, animal rights and working conditions. In addition, the EU promotes food diversity by protecting labels of origin.

The situation regarding imported food is very different. The WTO offers hardly any scope for European requirements that go beyond the food-safety norms recognized by the Codex and compliance with international environmental treaties. Within the EU itself, the internal market also offers little scope for national standards at a higher level. The EU could gradually introduce transparency requirements with regard to integrated food quality, also with regard to imported food.

***Recommendation IV: Promote an integrated European vision on food and food quality.***

*We recommend that you do this in cooperation with the Minister of Health, Welfare and Sport and the Minister of Foreign Affairs. Press for a wider mandate for the EU in this matter, including the EFSA.*

***Recommendation V: Encourage the EU to help make the healthy and sustainable choice the easy choice.***

*We recommend that you do this in cooperation with your colleague at Public Health. The EU can help, for example, by means of rules for transparency, basic norms for integrated food quality, agricultural policy and trade policy (differential import tariffs).*

## **Global**

Only a few elements of the framework presented here are found at global level. In the Codex Alimentarius and in the WTO, food health is more or less restricted to food safety. Only the WHO deals with eating patterns, but it has little power in that regard.

Even less attention is paid to the sustainability of food production. Obviously, the Codex and WHO do not deal with this aspect, and the WTO offers very little scope for imposing sustainability requirements on imported food that go beyond compliance with international environmental treaties.

Transparency is fairly well provided for in the Codex, but less well in the WHO and the WTO. The Codex and WHO provide more effectively for stakeholder participation than the WTO. But in the Codex too, participation by NGOs at central level is weaker than participation by the private sector. Participation is provided for much more effectively in the national Codex committees, although this varies from country to country. However, in the Dutch Codex committee, NGOs are withdrawing because the results do not compensate for the effort required.

### ***Recommendation VI: Promote an integrated vision of the UN with regard to nutrition and food quality***

*We recommend that you do this in cooperation with the Minister of Health, Welfare and Sport, the Minister of Housing, Spatial Planning and the Environment, and the Minister of Foreign Aid. The vision can be developed by the WHO, FAO and UNEP. Increased participation by a wide range of international NGOs should be promoted, and in the Dutch Codex committee the participation of NGOs should be facilitated.*

### ***Recommendation VII: Promote scope for integrated food quality in the WTO***

*We recommend that you do this in cooperation with the Minister of Health, Welfare and Sport, the Minister of Housing, Spatial Planning and the Environment, the Minister of Foreign Aid and the Minister of Economic Affairs. This involves putting the subject of integrated food quality on the agenda in negotiations on 'non-trade concerns' in the WTO, also as a basis for regulating trade.*

## **Finally**

The integrated quality concept described above can be used as an assessment framework for a range of policy measures and plans relating to food quality. This will inevitably meet with resistance and obstacles at all levels, especially the higher levels. Furthermore, the definition of and standards for integral quality will continually change.

In order to prevent these obstacles and respond to the new insights, innovative research and ongoing dialogue with all the parties involved are required. That dialogue is not without prospect for success, because it is about values that are largely fundamental and universal. We all want food that makes us healthier. Most people also want food that is produced in a humane and sustainable way. And we all want to eat *from* the planet instead of *eating away at* the planet. In other words, our wish is Values for Money.

# Inleiding<sup>1</sup>

---

Voedsel staat in het centrum van de publieke belangstelling. Sinds de Tweede Wereldoorlog is de interesse voor voedsel niet meer zo groot geweest als de laatste jaren. Ging het in de jaren '40 om voedselzekerheid, in de jaren '90 ging het vooral om voedselveiligheid, mede door affaires met BSE, dioxine en Salmonella. En de laatste jaren gaat het in bredere zin om de gezondheid van voedsel en voedingspatronen. Dat komt enerzijds doordat voedselveiligheid inmiddels veel beter is geregeld, anderzijds door de wereldwijde explosie van overgewicht<sup>2</sup>.

Ook andere thema's worden steeds vaker met ons voedsel in verband gebracht: eerlijke handel, dierenwelzijn, de koe in de wei, klimaat, visvoorraden en tropisch regenwoud. Bovendien is er steeds meer belangstelling voor de smaak, de diversiteit en andere culturele aspecten van voedsel. Kortom, het inzicht is gegroeid dat wat wij eten van vitaal belang is voor onszelf, ontwikkelingslanden, vee en de planeet.

Probleem is dat deze vele dimensies van voedselkwaliteit vaak los van elkaar worden benaderd. Samenhang ontbreekt, ook in het overheidsbeleid. Daarmee worden kansen gemist, bijvoorbeeld om de problemen van obesitas en klimaat simultaan aan te pakken.

In dit advies levert de Stuurgroep Technology Assessment bouwstenen voor een samenhangende aanpak. Die aanpak bestaat uit een integraal kwaliteitsconcept voor voedsel, met bijpassende instituties en besluitvormingsprocedures. Daarbij houden we rekening met de verschillende mogelijkheden op nationaal, Europees en mondiaal niveau. Het ligt voor de hand dat de minister van LNV bij deze aanpak het voortouw neemt, want zij is eerstverantwoordelijk voor voedselkwaliteit, primaire voedselproductie (landbouw en visserij) en natuur (waarop voedselproductie grote invloed heeft).

We schetsen eerst een integraal kwaliteitsconcept voor voedsel, waarin naast gezondheid ook andere relevante waarden tot hun recht komen. Vervolgens schetsen we uitgangspunten voor een bij dat concept passend beleid. De nadruk ligt daarbij op instituties en besluitvormingsprocedures. Dit kader gebruiken we als toetsingskader voor het huidige beleid in Nederland, de EU en de mondiale Codex Alimentarius. Op basis daarvan doen we een reeks aanbevelingen aan de minister van LNV gericht op het nationale, Europese en mondiale niveau.

Dit advies bouwt voort op een eerder project van onze Stuurgroep TA: een studiedag en een advies over voedselveiligheid in 2003<sup>3</sup>. In dat advies pleitten we met kracht, als één der eersten in Nederland, voor een drastische prioriteitsverschuiving in het beleid van voedselveiligheid naar voedingspatronen. Belangrijkste argument: de sterfte door ongezonde voedingspatronen is ca. 100 x zo hoog als die door onveilig voedsel. Deze beleidswijziging is in 2004 ingezet, mede onder invloed van het rapport *WHO's Global strategy on diet, physical activity and health* van de WHO en het rapport *Ons eten gemeten - Gezonde voeding en veilig*

---

<sup>1</sup> De Stuurgroep TA bedankt alle in Bijlage 4 genoemde personen voor hun informatie en adviezen. Ir. Natasja Oerlemans verzorgde in de periode 2004-2006 het secretariaat van de projectgroep, verrichtte desk research en nam de interviews af.

<sup>2</sup> Sinds kort is door de stijging van de voedselprijzen ook de voedselzekerheid terug in de belangstelling. Maar dat geldt niet of nauwelijks voor de rijke landen.

<sup>3</sup> *Voedselveiligheid tot (w)elke prijs? Essays en verslag van een conferentie*. En advies over hetzelfde onderwerp. Zie: [www.stuurgroeppta.nl](http://www.stuurgroeppta.nl)

*voedsel in Nederland* van het RIVM. In dit nieuwe advies pleit de Stuurgroep voor een verdere verdieping en verbreding van het beleid en biedt daarvoor een conceptueel en procedureel kader. Achterliggende gedachte: nu in Europa de voedselzekerheid en de voedselveiligheid grotendeels zijn gegarandeerd, is er meer ruimte voor andere waarden. Het gaat bij voedsel steeds meer om “waarden voor je geld” (*values for money*). Het advies sluit ook aan bij het recente advies van de Stuurgroep over duurzame melkveehouderij (Stuurgroep TA 2007).

Dit nieuwe advies is tot stand gekomen via de volgende werkwijze:

- interne discussies binnen de Stuurgroep TA;
- deskresearch;
- interviews met een reeks betrokkenen;
- opdracht tot het schrijven van een essay aan de Engelse onderzoeker David Barling over de wijze waarop voedselnormen tot stand komen in de Codex Alimentarius, de EU en het VK;
- opdracht aan bureau Schuttelaar & Partners voor een onderzoek naar de wijze waarop voedselveiligheid wordt afgewogen tegen andere waarden op nationaal, EU en mondiaal niveau. In het rapport staan ook al de contouren van het hier gepresenteerde integrale kwaliteitsconcept;
- opdracht tot het schrijven van een essay aan medisch epidemioloog Dr. P. Bol over een lobby voor preventieve gezondheidszorg.



# Integraal kwaliteitsconcept voedsel

---

We presenteren nu een uitgebreide versie van een integraal kwaliteitsconcept voor voedsel met doelen en strategische uitgangspunten<sup>4</sup>.

## Box 1. Integraal kwaliteitsconcept voedsel (*uitgebreide versie*)

### Doelen

#### 1. Gezond voedsel

Voedsel dient primair voor de gezondheid en het welzijn van de consument. Daarom moet voedsel voor alles veilig en gezond zijn in termen van macronutriënten, micronutriënten, toxische stoffen en micro-organismen.

#### 2. Voedselproductie houdt rekening met andere waarden

Bij de voedselproductie gaat het behalve om gezondheid ook om andere waarden:

- **diergezondheid en -welzijn;**
- **ecologische duurzaamheid:** natuurlijke hulpbronnen, klimaat, milieu, natuur/biodiversiteit en landschap;
- **arbeidsomstandigheden;**
- **culturele diversiteit.**

Het gaat dus om waarden voor je geld (*values for money*).

#### 3. Dit geldt voor de gehele keten

Het gaat niet alleen om de waarden van de primaire landbouwproductie, maar om die van de gehele keten, tot en met de teelt van voedselgewassen in de tropen.

### Strategische uitgangspunten

#### 1. Brede stakeholderparticipatie

Gezond voedsel met meerwaarde is niet alleen een zaak van overheid en bedrijfsleven, maar ook van de samenleving. Voor de kwaliteit, geloofwaardigheid en draagvlak van het beleid is het van groot belang om *stakeholders* te betrekken die staan voor **alle** in het geding zijnde waarden, met name:

- consumentenorganisaties;
- gezondheidsorganisaties (patiëntenverenigingen, fondsen en zorgverzekeraars);
- dierenbeschermingsorganisaties (waar van toepassing);
- milieu- en natuurorganisaties;
- ontwikkelingsorganisaties;
- organisaties op het gebied van eetcultuur.

Dat geldt zowel voor overheidsbeleid als voor private programma's.

#### 2. Transparantie

Kopers van voedsel, zowel individuele consumenten als collectieven (privaat en publiek) moeten meer mogelijkheden krijgen om te kiezen voor integrale kwaliteit. Dat vereist transparantie inzake alle genoemde waarden.



---

<sup>4</sup> Dit concept is deels gebaseerd op het rapport van Klitsie e.a. (2007). Een document dat in dezelfde richting gaat, maar weinig procedurele elementen bevat is *Towards a Healthy, Sustainable Food System* van de American Public Health Association (2007). Een prille aanzet is al geleverd door de Werkgroep Strategische Dialoog Voedselkwaliteit (2005).

(vervolg Box 1)

### 3. Basis en bovenbouw

Een basisniveau van alle waarden moet voor de koper zijn gegarandeerd. Het is zaak daar bovenop een bovenbouw te creëren op vrijwillige basis. Daarvoor geldt globaal de volgende taakverdeling:

- de **overheid** staat garant voor de **basisniveaus** van alle waarden;
- de **bovenbouw** wordt overgelaten aan **private partijen**;
- de overheid geeft bij beide het goede voorbeeld in haar eigen inkoopbeleid.

### 4. Overheid stelt kaders voor basisniveau

- repareren/corrigeren van marktfalen, met name waar het gaat om:
  - zwakke partijen, zoals bepaalde groepen consumenten in Nederland en producenten in ontwikkelingslanden;
  - publieke waarden (common goods);
  - de belangen van toekomstige generaties;
  - diversiteit aanbod.
- normen voor alle waarden stellen en handhaven
- bedrijven verantwoordelijk stellen door:
  - boetes voor overtreders;
  - waar nodig *naming and shaming*, gecombineerd met *naming and faming*;
  - regelen (keten)aansprakelijkheid.

### 5. Overheid faciliteert bovenbouw

- scheppen voorwaarden voor adequate marktwerking inzake integrale kwaliteit via:
  - bevorderen en bewaken transparantie;
  - toetsen claims inzake gezondheid en duurzaamheid.
- bovenbouw faciliteren door:
  - selectieve fiscale voordelen;
  - selectieve versoepeling regels;
  - selectief inkoopbeleid;
  - desgevraagd helpen bij de controle;
  - desgevraagd een private overeenkomst algemeen verbindend verklaren.

### 6. Maak de gezonde en duurzame keuze gemakkelijk

Dit motto geldt zowel voor de overheid als voor aanbieders van voedsel.

# Het Nederlandse voedselkwaliteitsbeleid

---

We toetsen nu eerst het beleid van de Nederlandse overheid aan het boven geschetste kader.

## *Gezond voedsel*

De focus van het Nederlandse voedselbeleid is de laatste jaren veel breder dan voedselveiligheid. De overheid toetst ook gezondheidsclaims en richt zich ook op gezonde voedingspatronen. Maar terwijl de voedselveiligheid institutioneel sterk is verankerd, namelijk in de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), geldt dat niet voor gezonde voedingspatronen, hoewel die voor de volksgezondheid een veel groter probleem zijn. Dat is scheef. Bij voedingspatronen leunt de overheid sterk op vrijwillige maatregelen, zoals een convenant, voorlichting en smaaklessen.

## *Andere waarden*

Vooraf: voedselveiligheid kan botsen met andere waarden in de sfeer van duurzaamheid. Maar zulke dilemma's zijn vaak oplosbaar zonder grote concessies aan de voedselveiligheid (Box 2).

De overheid heeft ook aandacht voor andere waarden, met name dierenwelzijn en milieu, maar nog weinig voor sociale waarden en voedseldiversiteit. Voor dierenwelzijn wordt vooral geleund op voorlichting, dus op vrijwillige maatregelen.

## *Gehele keten*

In het kader van de *General Food Law* van de EU richt de overheid zich bij voedselveiligheid op de gehele keten. Ook t.a.v. duurzaamheid is de gehele keten in beeld, zij het alleen via de voorlichting van Voedingscentrum (dierenwelzijn) en Milieu Centraal (milieu).

## *Brede stakeholderparticipatie*

Brede stakeholderparticipatie is van groot belang om drie redenen: kwaliteit, geloofwaardigheid en draagvlak. Dat is één van de lessen van de BSE-crisis.

Bij de voorlichting, althans die over gezondheid, dierenwelzijn en milieu, is geen sprake van brede stakeholderparticipatie. Het Voedingscentrum betreft weliswaar regelmatig de koepels van supermarkten en voedselindustrie bij haar activiteiten, incidenteel ook individuele bedrijven, maar niet standaard NGO's. Bij Milieu Centraal is de participatie breder: er is een Raad van Advies met leden vanuit VNO-NCW, Raad Nederlandse Detailhandel, ministerie van VROM, Stichting Natuur en Milieu, Milieudefensie, NIBUD, Voedingscentrum en de communicatiewereld. Ook is er een toetsingscommissie waarin wetenschappers zitting hebben. Derdewereldorganisaties en organisaties die zich richten op voedseldiversiteit ontbreken echter.

Bij de beleidsvorming laat LNV zich adviseren door het Consumentenplatform LNV. Dat heeft twee doelen: (1) het ministerie luistert naar de wensen en zorgen van de consument om zo bestaand beleid aan te passen of nieuw beleid op te zetten, (2) de wensen van de consument meer centraal stellen. Het platform discussieert ongeveer drie keer per jaar gevraagd of ongevraagd over een specifiek thema. Leden hebben zitting op persoonlijke titel. In november 2007 hadden personen zitting vanuit de retail, een trendwatcher, twee burgemeesters, een ondernemster in horeca en kwekerij, een diëtist, een melkveehouder, een veilingmedewerker, een directeur van een Fair Trade organisatie (Max Havelaar), de directeur van het Rathenau Instituut (een adviesorgaan van de overheid), een presentator, enkele publicisten en de stichting wAarde. Deze participatie is dus vrij beperkt (drie sessies per jaar) en

## **Box 2. Integrale voedselkwaliteit: voedselveiligheid versus andere waarden**

Voedselveiligheid is een groot goed, maar kan in strijd komen met waarden in de sfeer van duurzaamheid.

### **Voedselveiligheid versus natuur**

Tijdens de BSE-crisis in de jaren '90 heeft de EU een verbod uitgevaardigd om diermeel te verwerken in diervoerders. Dat verbod was gerechtvaardigd voor runderen, want BSE is een runderziekte die verband houdt met diermeel in het voer. Voor varkens en pluimvee was het verbod eigenlijk niet nodig, maar er werd toch voor gekozen omdat de veevoerindustrie geen garanties kon geven voor een strikte scheiding tussen de verschillende voederstromen en omdat de overheid het vertrouwen van de consument in vlees wilde herstellen. Sinds die tijd wordt diermeel in Nederland gebruikt als "groene" biobrandstof. De veevoerindustrie vond snel een plantaardige vervanger voor diermeel: sojaschroot. Dat had twee gevolgen:

- 1) De kosten van veevoer (met name varkensvoer) stegen met ca. 10%.<sup>5</sup>
- 2) In Argentinië en Brazilië werd een extra impuls gegeven aan de teelt van soja, vaak ten koste van tropisch regenwoud. Zo'n 7 miljoen ha bos werd extra gekapt (Elferink et al. 2007). Daarmee werd waarschijnlijk ook de klimaatwinst van de groene biobrandstof ongedaan gemaakt.

De oplossing van het dilemma "voedselveiligheid versus natuur" ligt voor de hand: sta onder strikte veiligheids garanties diermeel weer toe in varkens- en pluimveevoer. Dat is des te redelijker omdat ook vlees van dieren gevoerd met diermeel is toegelaten op de EU markt.

### **Voedselveiligheid versus klimaat**

Voedsel wordt vaak geconserveerd met technieken die energie vergen en dus CO<sub>2</sub>-emissie veroorzaken: koelen, diepvriezen, vriesdrogen en verhitten. Conserveren met meer suiker of zout is geen oplossing, want daar wordt het voedsel minder gezond van.

Een oplossing van dit dilemma kan worden gezocht in calorie- en zoutarme conserveermiddelen.

### **Voedselveiligheid versus dierenwelzijn**

Scharrelkippen die buiten lopen hebben vaak een te hoog gehalte aan dioxine in hun vlees en eieren. Voedselveiligheid botst hier met dierenwelzijn. De EU heeft daarom de norm voor dioxine in biologische kip en kipproducten tijdelijk versoepeld, maar die versoepeling is per 1 januari 2004 beëindigd.

De enige oplossing voor dit dilemma lijkt om kippen uitsluitend buiten te laten lopen op grond die weinig dioxine bevat, of ze slechts een beperkt deel van de tijd buiten te laten lopen.

### **Voedselveiligheid versus armoedebestrijding**

Strengere normen voor voedselveiligheid zijn vaak relatief moeilijk haalbaar voor producenten in ontwikkelingslanden. Strengere voedselveiligheid kan zo ten koste gaan van armoedebestrijding.

Voor dit dilemma zijn grofweg twee oplossingen mogelijk:

- 1) Een compromis sluiten, waarbij een klein extra gezondheidsrisico voor de Europese consument voor lief wordt genomen als daarmee een grote bijdrage kan worden geleverd aan de armoedebestrijding.
- 2) Producenten in ontwikkelingslanden helpen om aan de strenge Europese eisen te voldoen. Deze oplossing wordt steeds vaker gekozen door multinationals.

### **Voedselveiligheid versus voedseldiversiteit**

De eisen aan voedselveiligheid zijn de laatste decennia steeds verder opgeschroefd. Het gaat daarbij enerzijds om doelvoorschriften (normen), anderzijds om middelvoorschriften, zoals de plicht om voor het wassen van groente en fruit gebruik te maken van drinkwater. Ook moeten tientallen formulieren worden ingevuld. Voor kleine, ambachtelijke producenten is het steeds moeilijker geworden aan de middelvoorschriften te voldoen, onder meer vanwege de hoge investeringen en administratieve lasten. Dat is ten koste gegaan van de voedseldiversiteit. Zo is productie van rauwmelkse kazen in Nederland bijna onmogelijk gemaakt (Haan 2007). De Slow Food beweging is mede ontstaan uit onvrede met deze ontwikkeling.



<sup>5</sup> De Standaard 16 januari 2001.

(vervolg Box 2)

Er zijn grofweg twee oplossingen voor dit dilemma:

- 1) Handhaaf de normen, maar versoepel de middelvoorschriften voor ambachtelijke producten. Maak bijvoorbeeld specifieke protocollen. Dat wordt bepleit door de Slow Food beweging.
- 2) Versoepel de normen voor het ambachtelijke product, maar verplicht de leverancier om de consument op het etiket te waarschuwen dat hij/zij enig extra gezondheidsrisico loopt (vergelijk waarschuwingsetiketten op pakjes sigaretten). Bijvoorbeeld bij zachte kazen: zwangere vrouwen lopen risico op Listeriosis.

onvoldoende breed (er ontbreekt een spreekbuis voor dierenwelzijn). Ook ontbreken belangrijke consumentengroepen, zoals jongeren en onderwijs. Daarom is de naam ‘Consumentenplatform’ niet geheel correct, temeer omdat in het platform wel producenten zitten.

Zowel in de voorlichting als bij de beleidsvoorbereiding is de participatie dus vatbaar voor verbetering.

Vermeldenswaard in dit verband zijn ook lokale initiatieven. De Noord-Franse dorpen Fleurbaix en Laventie hebben succes geboekt met een campagne tegen overgewicht bij kinderen. Er kwamen meer gymnastiekleraren, fietspaden werden aangelegd en individuele personen en families kregen check-ups en adviezen (Katan 2008). In Nederland voert de gemeente Amsterdam de laatste jaren een actief beleid gericht op gezonde voeding van de bevolking, inclusief scholen en horeca, met een belangrijke rol voor lokale producten. Zo is er het actieprogramma ‘Proeftuin Amsterdam’. Daarmee wil het gemeentebestuur onder meer gezonde en milieu- en diervriendelijke eet- en leefgewoonten bevorderen, en de relatie met de producten van het omringende landelijke gebied versterken. Actief betrokken zijn stakeholders zoals stadsdelen, horeca, scholen, zorgverzekeraars en andere private partijen die bezig zijn met ‘gezonde voeding’ (Gemeentebestuur Amsterdam 2007).

### *Transparantie*

De transparantie voor de consument wordt geleidelijk aan beter geregeld waar het gaat om gezondheid, dierenwelzijn en milieu, naar nog nauwelijks waar het gaat om sociale waarden.

Ter wille van de transparantie hebben de denktank Infodrome en de Consumentenbond in 2002 een interessant wetsvoorstel gemaakt: de Wet openbaarheid van productie en keten. Die geeft consumenten recht op informatie over de maatschappelijke aspecten van producten en de hele productieketen. De eindleverancier is verplicht die informatie te verschaffen. Zo’n wet zou uitstekend passen in het hier gepresenteerde integrale kwaliteitsconcept, maar het voorstel is tot dusver niet behandeld in het parlement. De regering vond het nog te vroeg en voorzag praktische bezwaren, zoals handhaving<sup>6</sup>. Wellicht zal een minder omvattende wet, waarbij bijvoorbeeld alleen NGO’s een informatierecht zouden krijgen, meer kans maken.

De ministeries van LNV en VWS hebben de voorlichting over voeding toevertrouwd aan het onafhankelijke Voedingscentrum. Om de onafhankelijkheid te waarborgen, wordt bij samenwerkingstrajecten in eerste instantie samengewerkt met koepelorganisaties, zoals het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) en de Federatie Nederlandse Voedingsmiddelenindustrie (FNLI). Slechts incidenteel wordt samengewerkt met een individuele partij. Het centrum richt zich niet alleen op voedselveiligheid, maar ook op gezond voedsel, gezonde voedingspatronen en dierenwelzijn. Dat spoort goed met ons integrale kwaliteitsconcept, maar de voorlichting over dierenwelzijn krijgt wel kritiek vanuit de landbouw en de

<sup>6</sup> Zie: <http://www.minez.nl/content.jsp?objectid=40773>

landbouwlobby in de politiek, die vinden dat het Voedingscentrum daarmee buiten zijn boekje gaat<sup>7</sup>.

De ministeries van VROM en EZ hebben Milieu Centraal in het leven geroepen, dat voorlicht over de milieueffecten van producten, waaronder voedsel. Ook Milieu Centraal is een onafhankelijke stichting. Het ontvangt voor zijn basisactiviteiten subsidie van genoemde ministeries van VROM en EZ.

Deze aanpak past vrij goed in het gepresenteerde integrale kwaliteitsconcept. Wel ontbreekt nog centrale voorlichting over sociale aspecten, zoals armoede en mensenrechten. Evenzeer ontbreken voorlichting en stimulerend beleid m.b.t. voedseldiversiteit, zoals de EU die wel kent.

Daarnaast is kritiek mogelijk op de scheiding tussen de voorlichting van Voedingscentrum en die van Milieu Centraal. Die verhoogt de drempel voor integrale voorlichting en kan leiden tot eenzijdige keuzes. Ideaal zou zijn:

- één website die informatie biedt over gezondheid, milieu, klimaat, dierenwelzijn en sociale waarden. Waar van toepassing kan ook landschap worden toegevoegd.
- naast de bekende schijf-van-vijf voor gezondheid een schijf van vier, vijf of zes voor duurzaamheid. In Figuur 2 hebben we eerste pogingen gedaan tot zo'n integrale schijf.
- aparte logo's voor gezondheid, milieu, klimaat, dierenwelzijn en eerlijke handel. Maar ook een combinatielogo met vier of vijf stippen is denkbaar (Figuur 5).

Maar zo ver is het nog lang niet. De voedselindustrie en Albert Heijn zijn elk met een eigen logo voor gezond voedsel gekomen: resp. *Ik Kies Bewust* en een klavertje dat staat voor *Gezonde Keuze*. Dat is verklaarbaar vanuit de machtsstrijd tussen supermarkten en voedselindustrie, maar is verwarrend voor de consument. De Consumentenbond heeft geprobeerd verwarring te voorkomen door met een eigen stippensysteem te komen, maar dat is op de markt niet aangeslagen<sup>8</sup>.

Daar komt bij: het gaat tot dusver alleen om *generieke* informatie, niet om *verschillen* tussen concurrerende merken en ketens. Maar juist bij duurzaamheid zijn die verschillen groot genoeg om interessant te zijn voor de consument. De transparantie blijft nog beperkt tot enkele keurmerken, zoals Eko, Milieukeur, Fair Trade en sinds kort weidemelk en de Volwaardkip. Maar de *traceability* die de EU heeft verordonneerd voor de voedselveiligheid biedt ook grote kansen voor transparantie inzake duurzaamheidsverschillen tussen ketens. Hier valt nog een wereld te winnen.

Overigens leert de Britse ervaring dat het niet eenvoudig is om supermarkten terzake op één lijn te krijgen. Een veelbelovend initiatief voor transparantie en concurrentie op het terrein van duurzaamheid onder de noemer *Race to the Top* is gestrand door tegenwerking van enkele belangrijke supermarktketens. Zelfs over criteria kon men het niet eens worden (zie Bijlage 3).

Transparantie is ook van belang waar het gaat om de besluitvorming door de overheid. Die transparantie gaat in Nederland niet zo ver als in het VK en bij de EU (de EFSA), waar commissievergaderingen openbaar zijn en zelfs *live* te volgen op het Internet (Bijlage 2). Ook de vergaderingen van de Gezondheidsraad en haar commissies zijn niet openbaar. Evenmin is altijd duidelijk welke standpunten Nederlandse vertegenwoordigers inzake

---

<sup>7</sup> Vragen van de kamerleden Atsma en Koopmans, 25 juli 2007. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, Aanhangsel, 5233-5234.

<sup>8</sup> Het systeem van de Consumentenbond is een stoplichtsysteem met groene, oranje en rode stippen. Zo'n systeem is helder voor de consument, maar maakt in een vrijwillig systeem weinig kans, omdat weinig producenten vrijwillig een rode stip op hun product zullen zetten. In het VK heeft de FSA zo'n systeem geïntroduceerd, maar daar werkt slechts een deel van de industrie aan mee.



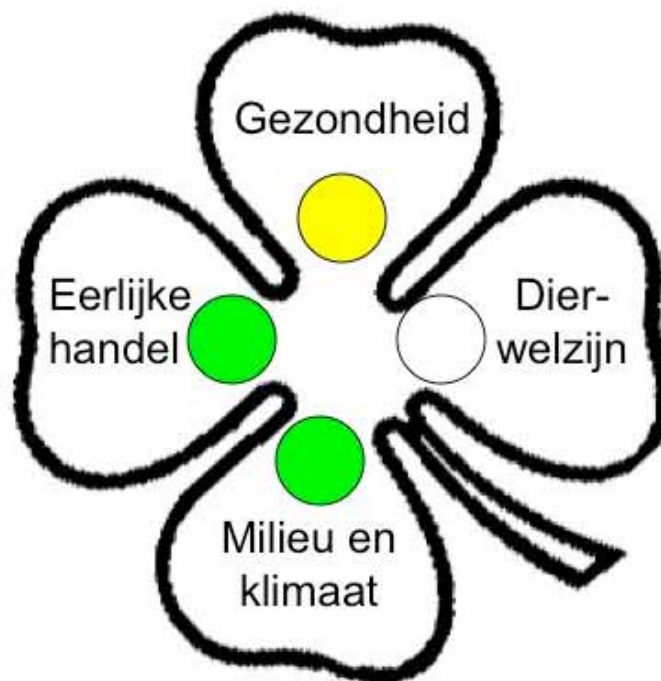
**Figuur 2 Een schijf-van-6 voor duurzaam voedsel**



**Figuur 3 Een schijf-van-4 voor duurzaam voedsel**



**Figuur 4** De schijf-van-5 voor gezonde voeding van het Voedingscentrum, gecombineerd met een schijf-van-6 voor duurzame voeding



**Figuur 5** Een logo voor integrale voedselkwaliteit



voedselbeleid innemen in Europese organen. Daarover wordt nauwelijks verantwoording in het parlement afgelegd.

### *Basis en bovenbouw*

Er is bij duurzame voedselkwaliteit sprake van een basis en een bovenbouw in diverse vormen. De bovenbouw bestaat hoofdzakelijk uit EKO, Milieukeur en Fair Trade. De laatste jaren zijn ook *tussensegmenten* ontstaan in de pluimveehouderij en de melkveehouderij/zuivel.

Scharreleieren waren in de jaren '90 ondanks de meerprijs zo'n succes dat de ene na de andere supermarkt batterij-eieren in de ban heeft gedaan. Recent is met succes vlees van de "Volwaardkip" op de markt gebracht door het landbouwbedrijfsleven<sup>9</sup> in samenwerking met de Dierenbescherming. Het betreft een tussensegment tussen gangbaar en biologisch.

Ook in de zuivel is een bovenbouw ontstaan. CONO bracht in 2002 als eerste kaas op de markt met een plus inzake de koe in de wei en onverzadigde vetzuren. Campina volgde met dagverse melk, die eveneens een plus bood inzake de koe in de wei en vetzuren, maar bovendien met regenwoudsparend veevoer. Het merk wordt gesteund door drie NGO's: de Stichting Natuur en Milieu, het Wereldnatuurfonds en Solidaridad. Friesland Foods volgde met weidemelk, maar zonder andere plussen, gesteund door Natuurmonumenten. Daarnaast heeft men de Stichting Weidegang opgezet om veehouders te stimuleren hun koeien in de wei te houden. In die Stichting participeren ook Albert Heijn, het CBL, Natuurmonumenten, LTO Nederland en de Rabobank.

Ook in de plantaardige sector zijn er strikt private aanzetten voor een bovenbouw. Zo brengt Albert Heijn watervriendelijk geteelde aardbeien uit Spanje op de markt met een logo van het Wereldnatuurfonds.

### *Overheid staat garant voor basisniveaus van alle waarden*

De overheid garandeert een basisniveau van voedselveiligheid en bewaakt gezondheidsclaims, maar niet wat betreft andere gezondheidskwaliteiten van voedsel, laat staan wat betreft andere waarden. Conform de General Food Law van de EU is de producent verantwoordelijk gesteld voor de voedselveiligheid. De VWA noemt uit zichzelf geen van namen van overtreders, maar Milieudefensie heeft haar via de Wet Openbaarheid Bestuur gedwongen om namen openbaar te maken. Milieudefensie gebruikt dat voor publiekelijke *naming and shaming*, maar ook voor *naming and faming*. Dat versterkt de duurzame marktwerking en heeft een preventief effect, zelfs zozeer dat Milieudefensie nu publiekelijk Nederlandse groenten en fruit aanbeveelt.

### *Overheid faciliteert bovenbouw*

De overheid faciliteert enkele segmenten van de bovenbouw. Biologische landbouw wordt gefaciliteerd door EU-subsidies en door hulp bij de controle. Het scharrelsegment worden gefaciliteerd door hulp bij de controle van scharrelvlees en -eieren<sup>10</sup>. Fair Trade moet het echter nog steeds stellen zonder structurele overheidssteun. Wel is er incidentele steun, bijvoorbeeld voor een programma om de bekendheid van Fair Trade bij de Nederlandse consument te bevorderen.

---

<sup>9</sup> Het betreft Coppens diervoeding, pluimveeslachterij Flandrex, diverse pluimveehouders en de ZLTO.

<sup>10</sup> Scharreleieren worden gecontroleerd door CPE, een onafhankelijk bureau onder toezicht van LNV, waarin participeren de Algemene Nederlandse Vereniging van Eierhandelaren (ANEVEI), de Nederlandse Organisatie voor Pluimveehouders (NOP), het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL), de Dierenbescherming en Animal Freedom.

### Box 3. Integrale voedselkwaliteit: gezondheid versus klimaat?

Integrale voedselkwaliteit lijkt soms een vierkante cirkel. Zijn alle genoemde uiteenlopende waarde verschillende waarden wel verenigbaar?

Het zal duidelijk zijn dat bijvoorbeeld het advies van 2 x per week vis eten op gespannen voet staat met de waarde “behoud van visvoorraden”. Maar is gezonde voeding wel verenigbaar met bijvoorbeeld klimaat?

Via onze voeding dragen we aanmerkelijk bij aan de emissie van broeikasgassen. Wereldwijd wordt alleen al de bijdrage van de veehouderij geschat op 18%. Dat is 5% meer dan de complete bijdrage van de transportsector (Steinfeld 2006). In Nederland ligt het overigens omgekeerd: transportsector 18%, landbouw 11% (Klein Goldewijk e.a. 2005)<sup>11</sup>.

Kijken we naar het Nederlandse huishoudbudget, dan bedraagt het aandeel van de voeding in de emissies 30%. Dat betekent dat de consument die zijn klimaatimpact wil verminderen dit niet alleen kan doen door bijvoorbeeld minder auto te rijden, spaarlampen aan te schaffen of de woning te isoleren, maar ook via de voeding. Voor wie aan overgewicht lijdt is dan direct duidelijk hoe een eerste dubbelslag kan worden gemaakt: *minder* eten.

Andere dubbelslagen voor gezondheid en klimaat zijn te maken door *anders* te eten (Rougoor 2007, McMichael 2007). Bijvoorbeeld:

- vlees vervangen door plantaardige vleesvervangers;
- rundvlees vervangen door pluimveevlees;
- (witte) pasta vervangen door gekookte aardappelen.

Daarnaast zijn er nog stappen te zetten die voor de gezondheid niet uitmaken maar het klimaat minder belasten. Bijvoorbeeld:

- groente uit de kas scheelt een factor 6 tot 8 in energiegebruik en CO<sub>2</sub> emissie met vollegrondsgroente;
- transport per vliegtuig vraagt per km 12 tot 20 x zoveel energie als transport per binnenvaartschip.

Wel kunnen zulke keuzes botsen met andere waarden. Zo is overschakelen op groenten uit de Nederlandse kas bedreigend voor boeren in Kenya. En rundvlees is voor landschap en dierenwelzijn vaak gunstiger dan kippenvlees.

Dit alles pleit voor integrale labeling inzake gezondheid en duurzaamheid. Dan kan de consument zelf afwegen.



Figuur 6 Twee voorbeelden van logo's in het 'tussensegment': de Volwaardkip en weidemelk

<sup>11</sup> Deze cijfers zijn niet helemaal vergelijkbaar, want in de cijfers van Steinfeld is het aandeel van de veehouderij in de kap van regenwoud meegerekend en in de cijfers van Klein Goldewijk niet. Maar in beide gevallen ligt het aandeel van de landbouw in de emissies in dezelfde orde van grootte als die van het transport.

### *Maak de gezonde en duurzame keuze gemakkelijk*

Wat betreft de *gezonde* keuze heeft de overheid samen met private partners eerste stappen gezet om deze gemakkelijk te maken. Dat is namelijk een speerpunt van het Convenant Overgewicht, dat ook is ondertekend door de ministeries van VWS en OCW. De overheid leunt hier sterk op zelfregulering. Opmerkelijk is dat het convenant niet is ondertekend door het ministerie van LNV, terwijl de gezonde keuze toch nauw samenhangt met voedselkwaliteit.

Scholen zijn bij de bevordering van gezonde voeding van cruciaal belang. De Britse overheid biedt de laatste jaren op scholen complete gezonde maaltijden aan. Zo ver gaat de Nederlandse overheid niet. Wel geeft het ministerie van VWS al enkele jaren financiële steun aan het programma “schoolgruiten”, waarbij leerlingen in het basisonderwijs tegen lage prijs groenten en fruit krijgen aangeboden. Het ministerie van LNV financiert daarnaast smaaklessen, waarin leerlingen basale kennis wordt bijgebracht over voeding, voedsel en voedselproductie. Naar de effectiviteit van deze lessen wordt momenteel onderzoek gedaan<sup>12</sup>.

Tot dusver heeft de overheid niet gekozen voor meer bindende instrumenten, zoals een calorietax, regels voor op kinderen gerichte reclame of normen voor (toegevoegde) suikers, zouten en vetzuren<sup>13</sup>. Evenmin is gekozen voor maatregelen als beperking van de vestiging van snackbars bij scholen. In september 2007 heeft de werkgroep IBO preventie (Interdepartementaal Beleidsonderzoek) de minister van VWS geadviseerd om de mogelijkheden voor een financiële prikkel te onderzoeken om mensen tot gezond eten te verleiden. Specifiek werd voorgesteld na te gaan of bepaalde productcategorieën onder het hoge BTW-tarief konden worden gebracht. De minister heeft echter aangegeven dat het lastig is ongezonde voeding te definiëren naar afzonderlijke producten en dat zulke maatregelen niet eenvoudig zijn in te passen in Europese wetgeving<sup>14</sup>.

Wel is de voedselindustrie op vrijwillige basis begonnen met het opstellen van normen in het kader van het Ik Kies Bewust label. In het VK werkt de FSA met dat doel samen met de voedselindustrie. Recent lanceerde de Engelse regering een ambitieus interdepartementaal plan onder de titel *Healthy Weight, Healthy Lives: a cross-government strategy for England*. Opmerkelijke elementen: verplichte kooklessen op scholen en een financiële beloning voor dikke mensen die afslanken.

Wat betreft de *duurzame* keuze heeft de overheid behalve voorlichting nog weinig ondernomen. Wel zijn de ministers van VROM en LNV een onderzoek gestart naar milieu- en andere maatschappelijke effecten van vervangingsstrategieën voor de consumptie van dierlijke eiwitten<sup>15</sup>. Ook heeft de overheid besloten om in haar eigen inkoopbeleid vanaf 2010 voorrang te geven aan duurzame producten, inclusief voedsel. Maar daarmee wordt de duurzame keuze nog niet gemakkelijker voor consument. Daar valt dus nog veel te winnen.

Daarnaast is de overheid voornemens om vanaf 2010 zelf duurzaam te gaan inkopen. Het ministerie van LNV koopt al sinds de jaren '90 biologisch voedsel voor zijn kantine. Het is niet te verwachten dat de hele overheid in 2010 biologische voedsel gaat kopen: het

---

<sup>12</sup> Zie: <http://www.onderzoekinformatie.nl/nl/oi/biza/d61000o/OND1321458/>

<sup>13</sup> Tegen wettelijke normen voor toevoegingen van suikers en zouten pleit dat de schadelijkheid ervan afhangt van de persoon en diens voedingspatroon. Er vóór pleit dat veel bedrijven meer suiker en zout toevoegen dan gezond is voor de gemiddelde consument en bovendien meer dan nodig is voor de verkoop. Onder het “Ik Kies Bewust” logo beperken veel bedrijven al uit eigen beweging hun toevoegingen. De overheid zou dat kunnen omzetten in normen om ook de achterblijvers onder de bedrijven in beweging te krijgen.

<sup>14</sup> Kaderbrief 2007-2011, ‘Visie op gezondheid en preventie’, minister Klink, ministerie van VWS, 24 september 2007.

<sup>15</sup> Tweede Kamer, Aanhangsel 2006-2007, nr. 2676.

aanbod is niet voor alle producten toereikend, de prijs is soms veel hoger en biologisch is niet identiek met duurzame landbouw.

Het instrument van algemeenverbindendverklaring heeft de overheid nog niet ingezet.

Samenvattend: de Nederlandse overheid doet al vrij veel dat spoort met het gepresenteerde integrale kwaliteitskader, maar heeft nog geen beleid m.b.t. voedseldiversiteit en voedselge-relateerde sociale waarden. Verder leunt zij nogal eenzijdig op zelfregulering. Daarmee laat zij kansen liggen.

*Aanbevelingen:*

1. *Ontwikkel samen met de ministers van VWS, VROM, OCW en OS een **integrale kabinetsvisie op voedsel**. Ons advies bevat hiervoor bouwstenen. Neem initiatief voor een permanent interdepartementaal overleg over voedsel. Leg in een Voedselwet vast dat het kabinet de visie elke vier jaar bijstelt in overleg met een breed scala stakeholders en elke vier jaar verantwoording aan het parlement aflegt over de voortgang (inclusief de gevolgde gedragslijn in internationale gremia).*
2. *Verhoog de transparantie van de beleidsontwikkeling door **vergaderingen over adviesnormen voor voedsel**, ook die van de Gezondheidsraad, openbaar te maken, zoals in het VK al het geval is.*
3. *Bied op strategische plaatsen in het voedingsbeleid **een adviesrol aan een breed scala van NGO's**: gezondheidsorganisaties, zorgverzekeraars, milieuorganisaties, dierenbeschermingsorganisaties, derdewereldorganisaties en organisaties die zich richten op voedseldiversiteit.*
4. *Bevorder **voorlichting over integrale voedselkwaliteit**:*
  - *zet in de **smaaklessen** integrale voedselkwaliteit centraal;*
  - *bevorder integrale voorlichting voor een breed publiek op **één website**;*
  - *bevorder ontwikkeling van een **“schijf-van-zes” inzake duurzaamheid** (voor twee prille pogingen, zie de figuren 2 en 3, voor een combinatie met de oude schijf van 5, zie figuur 4);*
  - *oefen druk uit op voedselindustrie, supermarkten en NGO's om een **gezamenlijk logo** te ontwikkelen voor duurzame voedselkwaliteit. Dat logo moet de consument binnen enkele seconden duidelijk maken hoe het product scoort op de gekozen drie tot vijf criteria. Blijkt één logo niet haalbaar, verplicht bedrijven dan om voor hun logo's dezelfde grondslagen te hanteren;*
  - *bevorder naast generieke transparantie ook specifieke transparantie inzake **kwaliteitsverschillen tussen concurrerende merken en ketens**;*
  - *zet u in voor **informatierechten van consumenten en NGO's** inzake voedselketens, op te nemen in een nieuwe Voedselwet;*
  - *bevorder dat supermarkten en producenten hun klanten de kans bieden om via de **streepjescode** informatie over integrale voedselkwaliteit op het internet te vinden.*
5. *Definieer een **basisstandaard inzake integrale voedselkwaliteit voor het voorgenomen “duurzame” inkoopbeleid van de overheid**. Zorg daarbij voor borging via certificeringssystemen voor “duurzame landbouwproducten”<sup>16</sup>. Sluit daarbij ook aan bij de tendens naar tussensegmenten tussen biologisch en gangbaar.*

---

<sup>16</sup> Het zou dan bij voorkeur om een zgn. meta-standaard moeten gaan, aan de hand waarvan certificeringssystemen voor afzonderlijke productgroepen kunnen worden getoetst. Op Europees niveau zou een dergelijke standaard wellicht kunnen worden ontwikkeld onder verantwoordelijkheid van CEN, de *European Committee for Standardization*, analoog aan de komende activiteiten van deze organisatie met betrekking tot de certificering van duurzame biomassa.

6. Doe meer om de **gezonde en duurzame keuze gemakkelijker** te maken, met name op scholen, in supermarkten en in de horeca. Verken ook de mogelijkheden van financiële prikkels. Meer fundamenteel: streef naar een integrale, coherente **voedingstransitie** in Nederland.
7. Faciliteer ook **locale initiatieven** voor gezonde voeding en integrale voedselkwaliteit.

### Convenant Overgewicht

Het Convenant Overgewicht gaat niet alleen over voeding, maar ook over beweging. Het bevat twee concrete en ambitieuze doelen voor het jaar 2010:

- het aantal volwassenen met overgewicht groeit niet verder;
- het aantal kinderen met overgewicht vermindert.

Binnen het thema ‘voeding’ richt het convenant zich niet alleen op voedingswaarde, maar ook op etikettering, reclame, marketing, portiegrootte, kantineaanbod etc. Relevant voor dit rapport is bijvoorbeeld dat een reclamecode voor voedingsmiddelen is opgesteld die is gericht op betrouwbare gezondheidsclaims, volledige en juiste informatie voor de consument en terughoudendheid in reclame gericht op kinderen. Ook wordt gepleit voor één helder logo. In de praktijk zijn dat er twee geworden.

Aan dit convenant nemen 16 partners deel, waaronder: voedselindustrie, supermarkten, horeca<sup>17</sup>, Consumentenbond, zorgverzekeraars, werkgevers, vakbonden en de ministeries van VWS en OCW. Deze brede samenstelling past goed in het gepresenteerde integrale kwaliteitsconcept, al is de vraagkant nog altijd ondervertegenwoordigd.

Zwakke van convenanten is vaak de vrijblijvendheid en de gebrekkige controle. Het is nog te vroeg om daar in dit geval over te oordelen. Enerzijds worden verbeteringen gemeld in de kwaliteit van voedsel geleverd onder het Ik Kies Bewust logo, met name wat betreft de gehalten zout, suiker en verzadigd vet (Schuttelaar & Schilpzand 2008). Anderzijds was zelfs de voorzitter van de stuurgroep van het convenant in het najaar van 2007 nog zeer kritisch over de vorderingen, onder meer waar het gaat om reclame en om de inrichting van de supermarkt. Hij dreigde zelfs dat als de industrie geen gehoor zou geven aan de oproep om te stoppen met snoeprclame voor basisschoolkinderen, de stuurgroep zich tot de politiek zou wenden voor een verbod (Stoker & Vos 2007). De overheid doet er dus verstandig aan meer verplichtende maatregelen voor te bereiden, al is het maar als stok achter de deur.

Een samenleving met een goed ontwikkeld stelsel van *countervailing powers* is in hoge mate in staat tot zelfregulering. In dat verband is het een handicap dat de lobby voor gezonde voeding en beweging veel minder sterk is ontwikkeld dan die voor consumenten, dierenwelzijn en milieu (zie Box 4). Wat een lobby voor gezonde voeding en beweging lastig maakt, is dat er sprake is van *potentiële* patiënten. Die zijn lastiger te mobiliseren dan feitelijke patiënten. Wel is in het nieuwe zorgstelsel een kapitaalkrachtige nieuwe speler naar voren gekomen: de zorgverzekeraars. Het lijkt van groot maatschappelijk belang, vooral ook voor de lange termijn, dat er een krachtige, gecoördineerde voedingslobby komt.

Die lobby zou moeten bestaan uit drie clusters van partijen: vraag, aanbod en intermediairen, waarbij het primaat moet liggen bij de vraagkant. Belangrijke partijen zijn hier Consumentenbond, ouders, patiëntenverenigingen en gezondheidsfondsen (zoals Hartstichting, Koningin Wilhelminafonds en Diabetesfonds). Op enige afstand kunnen zorgverzekeraars meedoen. Belangrijke intermediairen zijn scholen, kinderdagverblijven, universiteiten, ziekenhuizen, supermarkten, horeca en cateraars. Aan de aanbodkant gaat het vooral om de land- en tuinbouw, voedselimporteurs en de voedselindustrie. De overheid, i.c. de ministeries van VWS, LNV en OCW, kan faciliteren.

---

<sup>17</sup> Catering en horeca inclusief *fast food* worden tezamen wel aangeduid als het *away-from-home* kanaal.

#### **Box 4. Coalities voor preventieve gezondheidszorg: vroeger en straks**

Nederland kent al decennia lang een krachtige en succesvolle lobby voor milieu, consumentenbelangen en gezondheidszorg. Alleen al de milieubeweging telt ca. 4 miljoen leden (waaronder een onbekend aantal dubbele lidmaatschappen). Maar er is nog geen krachtige lobby gericht op gezonde voeding en beweging. Uitgezonderd de Consumentenbond is er geen sterke NGO op dit terrein actief. Dat komt onder meer doordat het hier niet gaat om actuele maar om potentiële patiënten, en die zijn nu eenmaal moeilijk te mobiliseren.

Zo'n krachtige lobby is hard nodig. De overheid heeft een duidelijke voorkeur voor *cure and care*, niet voor preventie<sup>18</sup>. Zij zou belangrijk werk kunnen doen om ongezonde voeding terug te dringen ten gunste van gezonde voeding: in winkels, in restaurants, op scholen, in kantines, in de reclame etc. Maar ook bij de inrichting van gebouwen (meer trap, minder lift), aanleg van wandel- en fietspaden etc. Steeds onder het motto: maak de gezonde keuze de gemakkelijkste keuze. Een brede coalitie is vandaag kansrijk omdat uiteenlopende partijen het eens zijn over de urgentie van gezondere voeding en meer beweging.

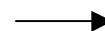
Voor zo'n coalitie bestaat een interessant historisch precedent: de beweging der Hygiënisten. Deze beweging, ontstaan rond 1850, wist een ware transitie op hygiënisch gebied tot stand te brengen. In een halve eeuw werd in tal van steden en dorpen een ingrijpende sanitatie tot stand gebracht van de drinkwatervoorziening, de riolering en de berging van afval. Daarmee werden tal van infectieziekten, waaronder cholera en buiktyfus verregaand teruggedrongen. Dat leidde in West-Europa tot een spectaculaire verbetering van de levensverwachting met bijna 20 jaar in de periode 1850-1900. Nog in 2007 riepen de lezers van het *British Medical Journal* de verbeterde hygiëne uit tot de grootste bijdrage ooit aan de volksgezondheid.

Wie waren die Hygiënisten? Het was een monsterverbond van artsen, apothekers en ingenieurs, aangevuld met een enkele politicus en schrijver. Ze bevorderden de sociale geneeskunde, introduceerden statistische methoden en bestookten de lokale en nationale overheden met een stroom van, vaak doorwrochte geschriften. Ze pleitten hartstochtelijk voor aanleg van drinkwaterleiding en ondergrondse riolering, maar hielden zich ook bezig met de vestiging van nieuwe fabrieken en werkplaatsen, de arbeidsomstandigheden in de fabrieken, de volkshuisvesting en de kwaliteit van voedingsmiddelen. Ook besteedden ze veel aandacht aan de bestrijding van besmettelijke ziekten, zoals pokken, cholera en tyfus. Ze vervulden bestuursfuncties in verenigingen ter bevordering van de koepokinenting, in instellingen voor verbetering van de melkvoorziening, in woningbouwcorporaties en vele andere organisatie. Sommigen gingen in de politiek (Houwaart 2002).

Vandaag is een verdere stijging van de levensverwachting met 20 jaar een illusie. Maar een stijging met enkele jaren door betere voeding en meer beweging behoort tot de mogelijkheden. Ook de kwaliteit van het leven kan worden verbeterd. Omgekeerd: wanneer we qua voeding en beweging de boel de boel laten, dan is zelfs de meest kostbare high-tech geneeskunde waarschijnlijk niet in staat om een zelfde winst te realiseren. In de VS wordt zelfs gevreesd voor een historische trendbreuk: een daling van de levensverwachting.

Zoals in de 19<sup>e</sup> eeuw de cholera-epidemieën een belangrijke motor voor de hygiënische beweging waren, zo kan vandaag de schrikbarende wereldwijde epidemie van obesitas een krachtige drijfveer vormen voor een coalitie rond voeding en beweging.

Een coalitie zou grofweg moeten bestaan uit drie clusters van partijen: vraag, aanbod en intermediairen. De vraagkant moet sturend zijn. Belangrijke partijen zijn hier consumentenorganisaties, ouders, patiëntenverenigingen gezondheidsfondsen (zoals Hartstichting, Koningin Wilhelminafonds, Diabetesfonds etc).



<sup>18</sup> Een illustratief citaat uit het rapport van Schilpzand (2004), die een groot aantal betrokkenen interviewde over "Gezond eten": "Dit [gebrek aan prioriteit voor preventie] wordt geïllustreerd door het feit dat voor medische behandeling geen zee te hoog gaat, terwijl preventieprogramma's te maken hebben met geringe budgetten en bovendien sinds kort hun effectiviteit na een jaar moeten kunnen aantonen. Dit laatste wordt door verschillende respondenten beschouwd als een opportunistisch argument om geen geld aan preventie te hoeven uitgeven. Aan de andere kant vinden sommige respondenten mopperen op de beperkte middelen via de Preventienota wat goedkoop. Voorlichting kost geld, maar het is de vraag of dat wat oplevert. Het gaat evenzeer om beleid, visie, aansturing, niet alleen om geld. Echter, geconstateerd werd dat noch de minister, noch VWS de gewenste visie en prioriteit hebben."

(vervolg Box 4)

Zij kunnen zich inhoudelijk laten ondersteunen door voedingsdeskundigen en medici, en financieel door zorgverzekeraars. Belangrijke intermediairen zijn scholen, kinderdagverblijven, universiteiten, ziekenhuizen, huisartsen<sup>19</sup>, supermarkten, horeca en cateraars. Aan de aanbodkant gaat het vooral om producenten en importeurs van (gezond) voedsel, waaronder de land- en tuinbouw en de voedselindustrie. De overheid, i.c. de ministeries van VWS, LNV en OCW, kan faciliteren.

Een aanzet tot zo'n brede coalitie bestaat overigens al rond het Convenant Overgewicht (2005). Maar daarin is de vraagkant, met alleen de Consumentenbond en de vakbeweging, nog vrij beperkt vertegenwoordigd.

Een logische volgende stap zou zijn om het doel van de coalitie te verbreden tot integrale voedselkwaliteit. Dat vergt een nog breder monsterverbond, met ook spelers als milieubeweging, derdewereldbeweging en dierenbescherming. In het VK bestaat daarvoor al enige jaren een brede coalitie van NGO's, de *UK Food Group*. Sinds kort bestaat er een vergelijkbare Europese coalitie, die zich richt op ziekenhuizen, *Health Care Without Harm* (2007).

*Aanbevelingen:*

8. **Zoek aansluiting bij het Convenant Overgewicht** en bied, waar partijen dat wensen, hulp van de VWA aan bij de controle van de uitvoering van het convenant. Verken aan de hand van de jaarlijkse evaluatie of meer bindende maatregelen nodig zijn, zoals regelgeving, algemeenverbindendverklaring, heffingen (bijvoorbeeld een calorietax) en naming and shaming in combinatie met naming and faming.
9. **Stimuleer samen met de minister van VWS de totstandkoming van een gecoördineerde lobby voor gezonde voeding**, waarin de vraagkant centraal staat: Consumentenbond, patiëntenverenigingen en gezondheidsfondsen, gesteund door zorgverzekeraars. De lobby kan zich richten op zowel overheid als bedrijfsleven en kan op termijn worden verbreed tot een lobby voor integrale voedselkwaliteit.
10. **Streef naar een Convenant Duurzame Voeding**, bij voorkeur te combineren met het geldende Convenant Overgewicht.

---

<sup>19</sup> In de medische wereld, inclusief de opleiding, wordt het belang van voeding nog vaak ondergewaardeerd. Voorbeeld: In de richtlijnen van huisartsen voor het voorschrijven van statines wordt advies over goede voeding als eerste stap genoemd. Hier komt in de praktijk heel weinig van terecht (Schilpzand 2004). Ander voorbeeld: voeding kan van belang zijn voor de behandeling van depressies. Maar veel psychiaters zijn daar niet van op de hoogte (Van der Steen 2008).





# Het voedselkwaliteitsbeleid van de EU: Europese Commissie en EFSA

---

Het EU-beleid inzake voedselveiligheid is vanaf 1997 ingrijpend hervormd na de voedselcrisis rond BSE. Die hervorming kan worden gezien als een poging het geschonden vertrouwen van de consument in rundvlees en van de kiezer in het voedselveiligheidsbeleid te herstellen. In ideologische zin kan de hervorming worden gezien als een ingenieuze mix van ecologisering, (neo)liberalisering en democratisering.

- ecologisering: producent en consument zijn met elkaar verbonden en van elkaar afhankelijk via de voedselketen.
- liberalisering: de staat stoot verantwoordelijkheden af naar private partijen.
- democratisering: de *civil society* wordt bij het beleid betrokken (zie ook Loeber & Haijer 2007).

Strategische beginselen van de hervorming waren:

- het voorzorgbeginsel;
- de gehele-ketenbenadering: het gaat niet om het beheer van sectoren (zoals landbouw en volksgezondheid), maar van gehele voedselketens, van de productie van het voer via het vee tot het bord van de consument;
- traceerbaarheid van voedsel;
- producent en verantwoordelijk voor de voedselveiligheid.

Daaraan gekoppeld werd een tweeledige institutionele hervorming doorgevoerd:

- oprichting van een nieuw directoraat generaal Gezondheid en Consumentenbescherming, DG Sanco;
- oprichting van een onafhankelijke autoriteit voor de voedselveiligheid: de European Food Safety Authority (EFSA), met de taak om wetenschappelijk advies te geven voor de regelgeving van de EU en daarover te communiceren<sup>20</sup>.

Terwijl DG Sanco zich vooral richt op *risk management*, richt de EFSA zich vooral op *risk assessment*.

Opmerkelijk is de representatieve samenstelling van het bestuur van de EFSA: 15 leden uit 15 verschillende lidstaten, waaronder 7 ambtenaren, 2 personen uit de landbouw, 1 medicus, 1 consument en 1 uit de supermarkten. Daarnaast zijn er 8 wetenschappelijke panels, alsmede een overkoepelende adviesgroep inzake de Voedselketen en de Gezondheid van Dieren en Planten, die de functie heeft van een stakeholder-forum voor de hele voedselketen. In die groep participeren de voorzitters van alle 9 wetenschappelijke panels, plus 6 onafhankelijke wetenschappers. Het zijn allemaal risk-assessment deskundigen vanuit verschillende EU-landen met expertise op verschillende relevante gebieden.

Ook de transparantie is bij de EFSA goed geregeld: vergaderingen van de wetenschappelijke comités van de EFSA zijn zelfs via de webcam door iedereen op het internet te volgen.

Daarentegen zijn de vergaderingen van de permanente comités van de Europese Commissie, waarin de ambassadeurs van de lidstaten of hun plaatsvervangers zitting hebben, niet openbaar. Dat geldt ook voor het comité voor voedselketen en diergezondheid. De verslagen komen traag beschikbaar en vermelden niet welke lidstaat wat heeft ingebracht. Een echte verantwoordingsplicht is er dus niet (Klitsie e.a. 2007).

---

<sup>20</sup> Daarnaast is het European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) opgericht, dat eveneens een rol heeft op het gebied van voedselveiligheid, bijvoorbeeld t.a.v. Salmonella, Listeria en Campylobacter.

De laatste jaren hebben DG Sanco en de EFSA hun agenda verbreed met voedingspatronen en overgewicht. Zo publiceerde DG Sanco in 2004 het *White paper on Strategy on Nutrition, Overweight and Obesity related health issues*. Ook is een Platform Voeding, Beweging en Gezondheid in het leven geroepen. Daarin zitten 34 organisaties, variërend van de voedsel-industrie tot consumentenorganisaties. Maar net als in Nederland ligt de nadruk op vrijwillige maatregelen. Meer zit er voorlopig ook niet in, want de handen van de EU zijn gebonden doordat de meeste lidstaten volksgezondheid als hun eigen competentie blijven zien. Daarom beperkt DG Sanco zich vooralsnog tot:

- steun voor nationale gezondheidsstrategieën;
- informatie en analyse;
- *food labeling* en gezondheidsclaims.

Sinds januari 2007 zijn er EU-regels over gezondheidsclaims op het etiket. Producenten mogen voortaan claims hanteren die staan op een lijst van toegestane claims, met vaste criteria. De EFSA gaat daarnaast adviesnormen ontwikkelen voor de inname van suiker, verzadigde vetten en zout.

In het verlengde daarvan heeft DG Sanco recent een opmerkelijk voorstel gedaan voor verplichte labeling<sup>21</sup>. De verpakking van voedsel moet aan de voorkant duidelijk leesbare informatie bieden over de belangrijkste elementen van de voedingswaarde: energie, vetten, verzadigde vetzuren, koolhydraten, suikers en zout. Bovendien moet de bijdrage van deze elementen aan de referentie-innames (bijv. de aanbevolen dagelijkse hoeveelheid) worden vermeld.

In hoeverre spoort dit beleid met het door ons gepresenteerde integrale kwaliteitsconcept?

- De gezondheid van voedsel wordt breder opgevat dan alleen voedselveiligheid. Ook worden labels en gezondheidsclaims getoetst. Op beide punten heeft de EFSA een zwaarwegende adviesfunctie, ook t.a.v. nutriëntengehalten die vereist zijn om bepaalde voedings- of gezondheidsclaims te mogen voeren. Ook voedingspatronen staan op de agenda, maar daar blijft het primaat liggen bij de lidstaten.
- Andere waarden dan gezondheid hebben nog geen plaats in het EU-voedselbeleid, wel in het landbouwbeleid. Agrariërs die bedrijfstoelagen willen ontvangen moeten voldoen aan alle richtlijnen van de EU m.b.t. dierenwelzijn, diergezondheid en milieu. Die eis heet *cross-compliance*. Ook verleent de EU in twee vormen steun aan biologische landbouw: omschakeltoelagen voor boeren en wettelijke bescherming van het *organic* label.
- Daarnaast heeft de EU een beleid dat rechtstreeks is gericht op voedseldiversiteit: wettelijke bescherming van oorsprongsaanduidingen (*appellations d'origine contrôlées*). Ook dat is een onderdeel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.
- De betrokkenheid van stakeholders bij het voedselbeleid is goed geregeld, maar niet erg breed: er ontbreken vertegenwoordigers op het gebied van sociale en ecologische duurzaamheid<sup>22</sup>.
- De transparantie is uitstekend geregeld in de EFSA, maar niet in de permanente comités van de Europese Commissie.

---

<sup>21</sup> Zie: [http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/index_en.htm)

<sup>22</sup> Vanuit NGO-hoek is vaak kritiek geuit op de vermeende oververtegenwoordiging van het bedrijfsleven in de talrijke *expert groups* (adviescommissies) van de Europese Commissie, alsmede op de geringe transparantie daarover. De Commissie is druk bezig om deze transparantie te verschaffen en hoopt daar in de zomer van 2008 mee klaar te zijn (Heck 2008). Ook wordt steeds vaker gepleit voor een openbaar register van lobbyisten. De kritiek heeft overigens niet speciaal betrekking op adviseurs en lobbyisten op het gebied van voeding.

Met deze laatste uitzondering voldoet het beleid op veel punten aan het boven geschetste integrale kwaliteitsconcept, althans voor wat betreft de “gezondheidspoot” van het integrale kwaliteitsconcept en voor wat betreft voedsel dat in de EU zelf is geproduceerd.

Heel anders ligt het voor de “duurzaamheidspoot” en voor geïmporteerd voedsel. Voor de duurzaamheidskenmerken van voedsel heeft de EU nog nauwelijks aandacht, met uitzondering van *organic*. En bij eisen aan geïmporteerd voedsel wordt de EU beperkt door de regels van de WTO, die weinig ruimte laten voor eisen die verder gaan dan voedselveiligheid en de naleving van internationale verdragen inzake milieu, dierenwelzijn en mensenrechten.

Maar zoals de WTO weinig ruimte biedt voor standaarden die hoger zijn dan de mondiale, zo biedt de EU zelf in haar de interne markt weinig ruimte voor nationale standaarden die hoger liggen dan de Europese. Ook zulke standaarden worden al snel *overruled* als zijnde verstorend voor de interne markt. Voor hogere standaarden zijn we dus goeddeels aangewezen op private labels. Mede daarom hebben we er in het integrale kwaliteitsconcept voor gekozen om voor de bovenbouw het primaat te leggen bij de private sector.

Een selectief inkoopbeleid voert de EU nog niet. Dat zou een belangrijke stap zijn, zij het vooral symbolisch, want omdat het ambtenarenapparaat van de EU naar verhouding klein is, zal ook het effect op de markt gering zijn.

De EU heeft al enkele stappen gezet om de gezonde en duurzame keuze gemakkelijker te maken<sup>23</sup>. In het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid wordt al decennia lang subsidie verleend voor schoolmelk. Recent is besloten om volle melk daarvan uit te zonderen. Daarnaast wil de EU de levering van groenten en fruit aan scholen subsidiëren.

Daarmee zijn de mogelijkheden niet uitgeput. De EU zou bijvoorbeeld verschillende tariefmuren kunnen hanteren voor “gezond” en “ongezond” voedsel of voor duurzaam en onduurzaam geproduceerd voedsel. Dat vergt deugdelijke labels, zoals het *organic* label voor voedsel. Maar tariefdifferentiatie zal op argwaan stuiten bij handelspartners, inclusief ontwikkelingslanden die vrezen voor verkapte vormen van protectionisme.

*Aanbevelingen:*

11. *Zet u samen met uw collega's van VWS en VROM in voor een integrale Europese visie op voedselkwaliteit en voedingspatronen.*
12. *Ondersteun een actievere rol van de EU op het gebied van voedingswaarde:*
  - *Steun het recente voorstel van de Europese Commissie voor duidelijker etikettering van de voedingswaarde op verpakte voedingsmiddelen<sup>24</sup>.*
  - *Bevorder Europese normen voor voedingswaarde, met name gehalten aan (toegevoegde) suikers, zouten en vetten (incl. vetzuursamenstelling).*
13. *Zet u samen met uw collega van VWS in voor een Europese verplichting tot transparantie inzake integrale voedselkwaliteit, ook m.b.t. geïmporteerd voedsel. En voor een daarbij passend ruimer mandaat van de EFSA.*
14. *Zet u ook in voor openbaarheid van de vergaderingen van de permanente comités van de Europese Commissie.*

---

<sup>23</sup> Voor de VS is aannemelijk gemaakt dat het landbouwbeleid heeft bijgedragen aan de epidemie van obesitas, met name door steun aan de productie van soja en maïs (Pollan 2006, Schoonover & Muller 2006). In de EU heeft het suikerbeleid met zijn quoterings- en exportsubsidies, die de interne suikerprijs hoog hielden, de toename van obesitas misschien juist afgeremd. Omgekeerd kan de recente hervorming van het suikerbeleid, waarbij quoterings- en exportsubsidies worden afgebouwd, de obesitas juist bevorderen (Rougeur en Van der Weijden 2006).

<sup>24</sup> Voor onverpakte producten is uitgebreide en controleerbare etikettering lastig. Wel valt te overwegen verpakking en etikettering voor meer producten verplicht te stellen.

15. Vraag de Europese Commissie te verkennen in hoeverre de in de General Food Law vastgelegde **verantwoordelijkheid van de producent** voor voedselveiligheid kan worden verbreed tot **integrale voedselkwaliteit**.
16. Vraag samen met uw collega van VWS de Europese Commissie om beleid te ontwikkelen om **in de hele EU de gezonde en duurzame keuze gemakkelijker** te maken, niet alleen via transparante marktwerking, maar ook bijvoorbeeld via normen voor integrale voedselkwaliteit, via landbouwbeleid en via differentiatie van importheffingen.
17. Concreet actiepoint: **bevorder afschaffing van het verbod op diermeel in varkens- en pluimveevoer**, maar niet in voer van herkauwers. Mits goed gecontroleerd, is selectieve afschaffing is onschadelijk voor de gezondheid van mens en dier en kan miljoenen hectares regenwoud sparen.
18. Zet u in voor een **selectief inkoopbeleid** van de EU, gebaseerd op integrale voedselkwaliteit.

# Het voedselkwaliteitsbeleid op mondiaal niveau: WHO, Codex Alimentarius en WTO

---

Op mondiaal gaat het vooral om de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO), de Codex Alimentarius en de Wereldhandelsorganisatie (WTO). We toetsen hun beleid aan ons integraal voedselkwaliteitsconcept.

## WHO

De WHO heeft in 2004 een belangrijke impuls tot verbreding van het voedselbeleid gegeven met het baanbrekende rapport *WHO's Global strategy on diet, physical activity and health*<sup>25</sup>. Daarin slaat de organisatie alarm over de mondiale epidemie van overgewicht en roept zij de lidstaten op om actieplannen te maken gericht op meer lichaamsbeweging en gezondere voeding. Opmerkelijke aanbevelingen in dit rapport zijn onder meer:

- landbouwbeleid in samenhang brengen met gezondheidsbeleid;
- prijsbeleid om gezonde producten te stimuleren;
- beperking aan de reclame, met name reclame gericht op kinderen;
- oproep aan de industrie tot verantwoorde marketing, meer gezonde producten, betere etikettering en minder vet, suiker en zout in producten.

Dit rapport heeft wereldwijd indruk gemaakt, maar is in een intensieve ronde van consultatie vanuit de VS heftig bekritiseerd door het bedrijfsleven en de federale overheid. Toch is de uiteindelijke versie door iedere lidstaat onderschreven.

Sinds de aanvaarding van de Global Strategy in 2004 heeft de WHO samen met andere stakeholders technische hulp en ondersteuning geleverd voor de implementatie. Hiervoor heeft de WHO een toolbox ontwikkeld die kan worden gebruikt door lidstaten en stakeholders.

De WHO kent een brede participatie van gezondheidsorganisaties. Alleen al in Nederland zijn 19 partijen partner van de WHO, waaronder universiteiten, academische ziekenhuizen, het tropeninstituut, RIVM, Stichting Sanquin Bloedvoorziening, NIVEL (Nederlands Instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg), Stichting Consument en Veiligheid, Stichting Epilepsie Instellingen Nederland, TNO Werk en Arbeid en het NVI (Nederlands Vaccin Instituut). Op de website van de WHO staan alle participerende gezondheidsorganisaties genoemd.

De openbaarheid en mogelijkheid tot betrokkenheid van waarnemers van internationale NGO's is in de WHO overlegfora beperkt in vergelijking met de Codex Alimentarius. Zo is de spreektijd beperkt tot 3 minuten per vergadering en die moet van te voren worden aangevraagd.

De bevoegdheden van de WHO om maatregelen af te dwingen zijn overigens nihil. De WHO moet het vooral hebben van overtuigen en inspireren. Het succes daarvan is beperkt. Een onderzoek uit 2006 naar de vorderingen die 25 voedselbedrijven hadden gemaakt liet weinig vooruitgang zien (Lang *et al.* 2006). Maar het Nederlandse voedingsbedrijfsleven heeft sinds het Convenant Overgewicht al diverse maatregelen genomen (Schuttelaar & Schilpzand 2008).

---

<sup>25</sup> Dit plan kwam voor een belangrijk deel uit de WHO European Region, die al in 2000 een *First Action Plan for Food and Nutrition 2000-2005* had opgesteld.

Aanbevelingen:

19. *Bevorder samen met uw collega's van VWS en BuiZa dat waarnemers vanuit internationale NGO's meer spreektijd krijgen in de overlegfora van de WHO.*
20. *Stimuleer vooruitlopend daarop dat Nederlandse multinationals in overleg met NGO's vaker bovenwettelijke eisen gaat stellen in de richting van integrale voedselkwaliteit.*

## Codex Alimentarius<sup>26</sup>

De Codex Alimentarius is de bijnaam van het Joint UN FAO/WHO Food Standards Programme. Dat bestaat sinds 1963 en heeft ten doel mondiale normen op te stellen voor voedsel. Het betreft normen op het terrein van voedselveiligheid en -hygiëne, verwerking en opslag, etikettering, kwaliteit en verpakkingen. De Codex telt momenteel 173 landen als lid en vertegenwoordigt daarmee ca. 98% van de wereldbevolking. Naast de regeringen van de leden-landen zijn ook waarnemers (*observers*) van internationale organisaties, onder andere uit het bedrijfsleven en consumentenorganisaties, betrokken bij het ontwikkelen van de normen en richtlijnen. Deze organisaties hebben geen stemrecht binnen de Codex, maar mogen wel in de comités zitting nemen en advies geven.

Aanvankelijk waren de Codex-normen niet bindend, maar dat werden ze wel na de Uruguay Ronde van de GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) over de wereldhandel, die resulteerde in de oprichting van de WTO in 1995. Zowel in de *Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures* (SPS, gaat onder meer over voedselveiligheid) als in de *Agreement on Technical Barriers to Trade* (TBT, gaat over andere aspecten dan voedselveiligheid, zoals milieu) van de WTO wordt verwezen naar de normen van Codex. Daarmee kreeg de Codex een dubbel mandaat: beschermen van de gezondheid van de consument en garanderen van eerlijke handel in voedsel. Landen mogen wel een hogere standaard hanteren dan de Codex, maar dat mag niet discriminerend werken en geen onnodige handelsbelemmering opleveren. Daardoor kreeg de discussie over de wetenschappelijk onderbouwde normen een politieke lading. Dit kwam bijvoorbeeld tot uiting bij de stemming over de norm voor het gebruik van hormonen in de Codex Alimentarius Commission.

De Codex houdt zich niet alleen bezig met voedselveiligheid, maar ook met voedselkwaliteit in bredere zin. Zo zijn er verschillende *Guidelines for Claims*, waaronder de *Guideline for Use of Nutrition and Health Claims* (waarin ook normen zijn opgenomen voor etikettering van bijvoorbeeld suiker en vet wanneer een product met weinig of geen vet) en *Guidelines on Nutrition Labeling*. Ook zijn er commissies voor *food labeling* en voor voeding en dieetvoedsel. Duurzaamheid valt buiten het mandaat van de Codex. Het begrip 'other legitimate factors', dat op de agenda heeft gestaan in diverse Codex comités<sup>27</sup>, biedt in theorie kansen, maar in de besprekingen daarover zit weinig schot.

<sup>26</sup> Onderstaande is voor een belangrijk deel ontleend aan het essay van Barling (2008).

<sup>27</sup> Uit de *Statements of Principle Concerning the Role of Science in the Codex Decision-Making Process and the Extent to Which Other Factors are Taken into Account* (Decision of the 21st Session of the Commission, 1995): "When elaborating and deciding upon food standards Codex Alimentarius will have regard, where appropriate, to **other legitimate factors relevant for the health protection of consumers and for the promotion of fair practices in food trade.**"

Uit het *Report of the 32nd session of the codex committee on Food Additives and Contaminants* (2001): "Several delegations and the representative of Consumers International stated their opinion that the CCFAC had considered the following "**other legitimate factors**" when discussing matters under its mandate:

- (...)
- *Prevention of environmental contamination through the use of Source Directed Measures;*
- *The proper use of labelling to inform consumers about health and safety issues, to prevent them from being misled, or to respond to their concerns;*

De participatie in de Codex was tot 1993 zeer eenzijdig. Van de particuliere deelnemers kwam 81% uit de industrie en slechts 1% uit organisaties die publieke belangen behartigen. Van de overheidsdeelnemers kwam 55% uit de EU en de VS. En naast 104 landen namen maar liefs 100 voedings- en agrochemische industrieën deel. Dat veranderde na heftige kritiek geuit in het rapport *Cracking the Codex* (1993). Daarop werd besloten dat de nationale Codex-comités, die de lidstaten ondersteunen, representatief moeten zijn samengesteld.

In Nederland is dat goed geregeld. Bedrijfsleven en NGO's hebben beiden ruime gelegenheid tot participatie. Toch verschijnen NGO's steeds minder vaak op vergaderingen van het comité. Redenen: hun financiële middelen zijn beperkt, de materie is vaak erg technisch, de besluitvorming in de mondiale organisatie gaat erg traag en het blijft vaak onduidelijk wat er met hun inbreng is gebeurd. Kortom, de resultaten wegen nauwelijks op tegen de kosten. Bovendien krijgen de lidstaten minder invloed in de Codex omdat de EU voor zichzelf een grotere rol opeist, wat overigens past in de centralisatie van het voedselveiligheidsbeleid binnen de EU.

Op mondiaal niveau is de participatie in de Codex nog eenzijdig. Van de ruim 150 vertegenwoordigers van particuliere organisaties komt het overgrote deel uit de industrie. De NGO-vertegenwoordiging blijft beperkt tot Consumers International, de International Association of Consumer Food Organisations, enkele organisaties op het gebied van voeding en slechts één gezondheidsorganisatie: de World Medical Association. De particuliere organisaties hebben geen stemrecht, maar kunnen met een goede voorbereiding via hun spreekrecht (zonder tijdslimiet) serieus invloed uitoefenen op de discussie.

Symptomatisch is echter dat veel landen naast technische experts steeds meer handels-experts sturen. Dat geldt vooral ook voor ontwikkelingslanden, die voedselstandaarden vaak bij voorbaat opvatten als verkapte handelsbarrières. Risico daarvan is dat de standaarden worden verlaagd tot het kleinste gemene veelvoud. In een enquête in 2000 onder 35 NGO's bleek dat zij zich zorgen maakten over de toenemende dominantie van handelsbelangen boven gezondheidsbelangen. Met de opkomst van China, India en Brazilië wordt dat risico alleen maar groter.

Des te belangrijker is het dat NGO's serieus in de Codex kunnen participeren en dat de transparantie vrij hoog is: de verslagen van de vergaderingen zijn openbaar en te vinden op de website van de Codex Alimentarius.

*Aanbevelingen:*

21. *Zet u samen met uw collega van VWS in voor een **betere aansluiting van de normstelling in de Codex bij de verbrede voedingsstrategie van de WHO**. Concrete punten:*

- *Etikettering gehalten toegevoegde suikers, zouten en vetten (incl. vetzuursamenstelling).*
- *Een mondiale gedragscode voor promotie en marketing van voedsel (met name gericht op kinderen).*
- *Mondiale toetsing van gezondheidsclaims.*

- 
- *Good Agricultural Practices;*
  - *Good Manufacturing Practices;*
  - *Consumer concerns related to the safety of food additives and contaminants;*
  - *Traditional, cultural, national and regional differences in food intakes and consumption;*
  - *(...)*
  - *Impact on nutrition;*
  - *Prevention of any practices that may mislead consumers and of unfair trade practices in international trade.*

22. Zet u samen met uw collega's van VWS en BuiZa in voor een **sterkere en bredere participatie van NGO's** in de Codex op nationaal en centraal en niveau.

*Meer concreet:*

- *Maak het voor NGO-vertegenwoordigers aantrekkelijker om deel te nemen aan vergaderingen door te zorgen voor adequate terugmelding van resultaten. Geef zo nodig ook financiële ondersteuning voor hun participatie in het Nederlandse Codex-comité.*
- *Bied in het Nederlandse comité ook een adviesrol aan organisaties die zich inzetten voor gezonde voeding, zoals patiëntenverenigingen (bijvoorbeeld op het gebied van kanker, obesitas, hart- en vaatziekten en allergieën en de nog jonge Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie) en gezondheidsfondsen (zoals Hartstichting, Koningin Wilhelmina Fonds, Diabetesfonds). Bied ad hoc ook een adviesrol aan organisaties voor milieu, arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn en eetcultuur.*

23. Zet u samen met uw collega's van VWS en Ontwikkelingssamenwerking in voor **het gebruik en nadere invulling van het begrip 'other legitimate factors'**, dat is vastgelegd in het Codex Comité voor algemene principes.

## WTO

Het wereldhandelsstelsel (vanaf 1948 het GATT-verdrag, sinds 1995 de WTO) biedt landen al decennia ruimte voor regulering van importen die riskant zijn voor mensen, dieren en planten. Voor voedsel zijn het meest belangrijk de reeds genoemde SPS en de TBT<sup>28</sup>. Die geeft landen ruimte om importen te reguleren als zij aannemelijk kunnen maken dat zulks nodig is ter bescherming van de menselijke gezondheid en veiligheid, de gezondheid van planten en dieren en het milieu. Landen (of de EU) kunnen de TBT dus gebruiken om voedsel te weren dat niet voldoet aan de veiligheidsnormen die het land zelf hanteert. Maar als die normen niet zijn gebaseerd op internationale standaarden, kunnen slepende conflicten ontstaan, zoals die tussen de VS en de EU rond hormonen in vlees en GGO's.

Met de recente aandacht voor andere gezondheidsaspecten van voedsel kan de EU ook normen gaan stellen aan bijvoorbeeld voedingsstoffen zoals (toegevoegde) zouten, suikers en vetzuren. Dat hoeft niet te leiden tot handelsgeschillen, want het is voor een producent niet moeilijk om minder zout, suiker en vetten toe te voegen.

Weinig ruimte is er om producten van de markt te weren louter op basis van een productiewijze die schadelijk wordt geacht voor mens, dier of milieu. Zulke regulering wordt al snel uitgelegd als handelsverstoring. Er leken wat meer mogelijkheden te ontstaan toen aan het begin van de Doha Ronde van WTO-onderhandelingen de zogenaamde *non-trade concerns* op de agenda kwamen. Maar met het vastlopen van die ronde is ook dat agendapunt gesneuveld.

Overigens waren er al voor de Doha Ronde enkele interessante cases. Zo heeft Mexico in 1991 een zaak tegen de VS aangespannen toen dat land een importverbod uitvaardigde op tonijn die was gevangen op een voor dolfijnen schadelijke manier. Het importverbod werd illegaal verklaard. In een andere zaak in 1996 ging het om garnalen die in Thailand, India, Pakistan en Maleisië waren gevangen op een voor zeeschildpadden schadelijke manier. De VS wilde een importverbod instellen, maar het WTO-panel oordeelde dat dit niet was toegestaan, omdat GATT en WTO dan niet langer zouden kunnen functioneren als een multilateraal kader ten behoeve van haar leden<sup>29</sup>. Het beroep dat de VS hier tegen aantekende

<sup>28</sup> Zie: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tbt\\_e/tbt\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_e.htm)

<sup>29</sup> Pikant was een affiche op het vliegveld van Seattle ten tijde van de tumultueuze WTO-conferentie in 1999. De affiche toonde een zeeschildpad met de tekst "I'm not a trade barrier".



resulteerde in dezelfde conclusie. Er zou sprake zijn van ‘arbitraire discriminatie’ (Dekete-laere e.a. 2001).

In principe staat een importerend land sterker als het gaat om *mondiale* milieuproblemen, zoals klimaatverandering of de uitputting van visvoorraden in de oceaan. Het importerende land kan immers tegen het exporterende land met slechte “performance” aanvoeren: met dit product tasten jullie niet alleen je eigen klimaat of voorraad aan, maar ook die van ons<sup>30</sup>. Inderdaad biedt de WTO meer ruimte voor importregulering als het importerende land zich kan beroepen op internationale verdragen, zoals Montreal (ozonlaag), CITES (bedreigde diersoorten) en standaarden aangenomen in de World Organisation for Animal Health (OIE, diergezondheid en -welzijn)<sup>31</sup>. Maar mondiale standaarden voor gezonde voeding, ecologie, mensenrechten en dierenrechten zullen altijd lastig blijven, gezien de grote verschillen tussen landen in voedingsbehoeften, cultuur, ecologie, ethiek en economische belangen. Standaarden zullen vaak te laag zijn om in de EU te kunnen dienen als (verplichte) onderbouw. Dat is een serieus obstakel voor integrale voedselkwaliteit in de EU. Risico is immers dat de markt wordt overspoeld door goedkopere producten die niet aan de EU standaard voldoen en dat vervolgens Europese producenten die er wel aan voldoen uit de markt worden gedrukt.

Actueel voorbeeld is de varkenshouderij. Europese varkenshouders hebben relatief hoge voederkosten omdat zij geen diermeel aan hun dieren mogen voeren en maar zeer beperkt toegang hebben tot GGO-voer. Intussen wordt gewoon goedkoop vlees geïmporteerd van varkens die wel zijn gevoerd met diermeel en GGO-voer.

In de huidige constellatie hebben landen sterkere prikkels om zich te richten op de Codex standaarden, die door de WTO zijn erkend, dan op standaarden voor goede landbouwpraktijk en dierenwelzijn, die niet door de WTO zijn erkend. Geen wonder dat goede landbouwpraktijk en dierenwelzijn het vaak moeten afleggen (Suppan 2007).

Een vaak bepleite uitweg uit dit dilemma is: leg de verantwoordelijkheid bij de consument en bied deze de keuze via labeling. De WTO biedt veel ruimte voor vrijwillige labeling. In de nieuwe wetgeving van de *Agreement on TBT* zijn daarvoor verschillende mogelijkheden ingebracht. Dat zijn vanzelfsprekend positieve labels, zoals *organic*, want weinig bedrijven zullen vrijwillig een label gebruiken dat negatieve associaties kan oproepen, zoals “Geproduceerd met gebruik van BST” of “Bevat GGO’s”. Voor verplichte labels biedt de WTO minder ruimte. Maar de EU eist al sinds Verordening 1830/2003 labeling van GGO’s en die verordening is nog niet aangeklaagd in een panelprocedure. Verschil tussen de VS en de EU is dat het label in de VS betrekking heeft op de aanwezigheid van GGO’s in het eindproduct, terwijl het in de EU ook gaat om gebruik van GGO’s in het productieproces.

Voor duurzaamheidslabels inzake voedsel zijn we dus grotendeels aangewezen op private programma’s. Zulke standaarden onttrekken zich aan de politieke touwtrekkerij tussen landen. Ze bieden het meeste perspectief als er gezaghebbende NGO’s bij zijn betrokken.

Wat betreft participatie scoort de WTO lager dan de Codex. NGO’s hebben geen waarnemers-status en kunnen niet participeren in formele vergaderingen. Wel mogen ze op verzoek informele vergaderingen bijwonen.

Ook wat betreft openbaarheid scoort de WTO lager. Verslagen zijn openbaar, maar de vergaderingen zelf niet. Ook worden geschillen zaken steeds vaker in het openbaar behandeld. De betrokken landen bepalen dit zelf. Zo was bijvoorbeeld het panel over het geschil tussen de VS en de EU over hormonen openbaar.

---

<sup>30</sup> Interessant in dat verband is dat de Franse president Sarkozy recent pleitte voor groene vormen van protectionisme, onder meer in relatie tot een nieuw te sluiten mondiaal klimaatverdrag. Bron: BBC News, 21 januari 2008.

<sup>31</sup> Vooralsnog betreffen de normen alleen het transport en de slacht van dieren, alsmede het “ruimen” van dieren voor de beheersing van een besmettelijke dierziekte.

*Aanbevelingen:*

24. *Zet u samen met uw collega's van VROM, OS en EZ in voor hernieuwde plaatsing van **non-trade concerns** op de agenda van de WTO in relatie tot integrale voedselkwaliteit. Bepleit met voorrang mogelijkheden voor importregulering in relatie tot mondiale milieu-problemen en -verdragen.*
25. *Zet u samen met uw collega's van BuiZa en EZ in voor een **EU-initiatief voor meer transparantie en meer participatie** in de WTO. Speerpunt: de status van waarnemer verlenen aan NGO's, zodat ze ook formele WTO-vergaderingen kunnen bijwonen*

# Tot slot

Na het voorgaande zal duidelijk zijn dat een beleid gericht op integrale voedselkwaliteit het best haalbaar (en op enkele punten al een feit) is op nationaal niveau, wat lastiger op EU niveau en nog veel lastiger op mondiaal niveau. Een en ander is geïllustreerd in tabel 1, waarin we ook het VK hebben opgenomen.

**Tabel 1 Overheidsbeleid inzake integrale voedselkwaliteit op drie schaalniveaus**

	VK	Nederland	EU	Mondiaal		
				WHO	Codex	WTO
<b>Voedselveiligheid</b>						
Normstelling en handhaving	++	++	++		++	nvt
Stakeholderparticipatie	++	++	++	+	++	+/-
Transparantie beleid	++	+	+	+	+	+/-
<b>Gezonde voeding</b>						
Toetsing claims	+	+	++		+	
Voorlichting	+	+				
Normen etikettering voedingswaarde	+	+	++ <sup>4</sup>		+	
Bevordering gezonde voeding	++	+	+	+		
Stakeholderparticipatie	++	+	+	+/-	+	
Transparantie beleid	++	+	+	+/-	+	
<b>Duurzaam voedsel</b>						
Toetsing claims	+ <sup>1</sup>	+ <sup>2</sup>	+ <sup>2</sup>		+	
Voorlichting		+ <sup>2</sup>				
Bevordering duurzame voeding	+/- <sup>2</sup>	+/- <sup>2</sup>	+/- <sup>2</sup>			- <sup>5</sup>
Stakeholderparticipatie	+/- <sup>2</sup>	+/- <sup>3</sup>	+/- <sup>2</sup>			
Transparantie beleid	+/- <sup>2</sup>	+/- <sup>3</sup>	+/- <sup>2</sup>			+

<sup>1</sup> Overheid ontwikkelt methodiek voor berekening *carbon footprint* van voedsel

<sup>2</sup> Alleen biologische producten en scharrelvlees en -eieren

<sup>3</sup> Alleen in voorlichting Milieu Centraal

<sup>4</sup> Recent voorstel van de Europese Commissie

<sup>5</sup> Torpedeert meeste met duurzaamheidsargumenten gemotiveerde importbelemmeringen

Dat verschil tussen schaalniveaus is goed verklaarbaar, want hoe meer waarden en hoe meer landen, bedrijven en stakeholders we bij de discussie betrekken, hoe meer obstakels we tegenkomen en hoe lastiger het wordt om consensus te bereiken. Dat pleit voor een continue dialoog met alle betrokken partijen.

Die dialoog is niet kansloos, want het gaat voor een belangrijk deel om fundamentele en universele waarden. Als we het op mondiaal niveau eens kunnen worden over voedselveiligheid, dan moet er ook meer consensus mogelijk zijn over voedselkwaliteit en integrale voedselkwaliteit. We willen allemaal voedsel dat ons gezonder maakt en dat op een menswaardige manier is geproduceerd. En we willen allemaal *van* de planeet eten in plaats van haar *op* te eten.



# Referenties

---

- American Public Health Association (2007). *Towards a Healthy, Sustainable Food System*. Position Paper. <http://www.apha.org/advocacy/policy/policysearch/default.htm?id=1361>
- Barling, D. (2008). *Food safety norms, public health and consumers: international governance challenges. Report for the Steering Committee Technology Assessment of the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, The Netherlands*. Centre for Food Policy, City University, London.
- Bol, P. (2008). Preventie van gezondheidsproblemen in Nederland. Essay voor de Stuurgroep Technology Assessment van het ministerie van LNV. Zie: [www.stuurgroepna.nl](http://www.stuurgroepna.nl), rapporten
- Consumentenbond (2002). Wet openbaarheid van productie en ketens. Zie: <http://www.ketens-netwerken.nl/Pages/documents/WetOpenbaarheidvanproductieenKetens.pdf>
- Deketelaere, K., G. van Calster, J. Vanheule, K. de Cock & G. Verhoosel (2001). Juridische aspecten van de keuze van milieubeleidsinstrumenten vanuit juridisch, Europees en internationaal perspectief. Deel II – Het internationale perspectief. Instituut voor Milieu- en Energierecht, Katholieke Universiteit Leuven. Zie: [http://www.belspo.be/belspo/home/publ/pub\\_ostc/HL/rHL02an3\\_nl.pdf](http://www.belspo.be/belspo/home/publ/pub_ostc/HL/rHL02an3_nl.pdf)
- Elferink, E.V., S. Nonhebel & A.J.M. Schoot Uiterkamp (2007). *Does the Amazon suffer from BSE prevention?* Agriculture, Ecosystems and Environment 120: 467-69.
- Energie in balans. Actieplan oktober 2005. Zie: [ConvenantOvergewicht.nl](http://www.convenantovergewicht.nl)
- FAO (2004). *World Food Day 2004 leaflet: Biodiversity for Food Security*. Zie: <http://www.fao.org/biodiversity/index.asp>
- Fox, T. & B. Vorley (2004). *Stakeholder accountability in the UK supermarket sector. Final report of the 'Race to the top' project*. Zie: [www.racetothetop.org](http://www.racetothetop.org).
- Gemeentebestuur Amsterdam (2007). Kadernota Alle Amsterdammers Gezond. Zie: [http://www.gezond.amsterdam.nl/pool/1/documents/nota%202008-2011\\_v2.pdf](http://www.gezond.amsterdam.nl/pool/1/documents/nota%202008-2011_v2.pdf)
- Haan, F. (2007). Kaasmakers kapot geconcurrerd – Keuringsdienst voor zuivel behandelt geitenboerderij als potentiële bacterieramp. de Volkskrant 15 augustus.
- Health Care Without Harm (2007). *Fresh, local and organic. A successful recipe for improving Europe's hospital food*. HCWH Europe, Praag.
- Healthy Weight, Healthy Lives: a Cross-Government Strategy for England* (2008). Zie: [www.dh.gov.uk/obesity](http://www.dh.gov.uk/obesity).
- Heck, W. (2008). Te veel experts zijn van de tegenpartij. Rapport hekelt 'eenzijdige' adviesraden EU. nrc.next 21 maart.
- Houwaart, E.S. (2002). De hygiënist. Zie: <http://metamedica.med.vu.nl/MG2-1.html>
- Katan, M. (2008). Wat is nu gezond? Fabels en feiten over voeding. Bert Bakker, Amsterdam.
- Klein Goldewijk, K., J.G.J. Olivier, J.A.H.W. Peter, P.W.H.G. Coenen & H.H.J. Vreuls (2005). *Greenhouse Gas Emissions in the Netherlands 1990-2003*. National Inventory Reports 2005. RIVM, Bilthoven.
- Klitsie, E., R. Schilpzand, G. Schipper & A. Nagelkerke (2007). Voedselveiligheid en andere waarden. Hoe op nationaal, EU en mondiaal niveau weging plaatsvindt tussen voedselveiligheid en andere waarden. Rapport in opdracht van de Stuurgroep Technology Assessment. Schuttelaar & Partners, Den Haag. Zie: [www.stuurgroepna.nl](http://www.stuurgroepna.nl), rapporten.
- Lang T., G. Rayner & E. Kaelin (2006). *The Food Industry, Diet, Physical Activity and Health: a review of reported commitments and practice of 25 of the world's largest food companies. Report to World Health Organisation*. Centre for Food Policy, City University, London.
- Loeber, A. & M. Haijer (2007). *Learning after the event. Assessing the institutional role of civic participation after food scandals and food scares. Deliverable 9. Participatory Governance and Institutional Innovation. 6th EU Programme for Research and Technology. Contract No. CIT2-CT-2004-505791. Report to be published by the EU; available from www.paganini-project*.
- McMichael, A.J., J.W. Powles, C.D. Butler & R. Uauy (2007). *Food, livestock production, energy, climate change, and health*. The Lancet online, September 13, 1-11.
- Pollan, M. (2006). *The Omnivore's Dilemma – The Search for a Perfect Meal in a Fast-Food World*. Bloomsbury, London.
- Rougoor, C. (2007). Factsheet bij persbericht 'Gezonder eten kan ook klimaat helpen'. Zie: <http://www.clm.nl/actueel/211007.html>

- Rougoor, C.W. & W.J. van der Weijden (2006). *The EU Common Agricultural Policy and healthy nutrition. Report of a workshop on September 22nd 2005*. CLM-rapport.
- Schilpzand, R. (2004). Eindrapport studie „Gezond Eten“ – Een actorschets over voeding & gezondheid. Schuttelaar & Partners, Den Haag.
- Schoonover, H. & M. Muller (2006). *Food without Thought – How U.S. Farm Policy Contributes to Obesity*. Institute for Agriculture and Trade Policy, Minneapolis.
- Schuttelaar, M. & R. Schilpzand (2008). Voedsel wordt steeds beter. de Volkskrant 13 maart.
- Stoker, E. & C. Vos (2007). Op zoek naar de verleidelijke wortel. Convenant Overgewicht: Harde ingrepen nodig om overgewicht tegen te gaan. de Volkskrant 2 november.
- Suppan, S. (2007). *Meat trade – Food safety needs a new global fund*. Zie: [www.foodethics.org](http://www.foodethics.org)
- Steinfeld, H., P. Gerber, T. Wassenaar, V. Castel, M. Rosales & C. de Haan (2006). *Livestock's long shadow. Environmental issues and options*. FAO, Rome.
- Stuurgroep Technology Assessment (2003). Voedselveiligheid tot (w)elke prijs? Essays en verslag van een conferentie. Zie: [www.stuurgroeppta.nl](http://www.stuurgroeppta.nl)
- Stuurgroep Technology Assessment (2003). Advies aan de minister van LNV behorende bij ‘Voedselveiligheid tot (w)elke prijs?’. Zie: [www.stuurgroeppta.nl](http://www.stuurgroeppta.nl)
- Stuurgroep Technology Assessment (2007). Vernieuwen met meerwaarde – Advies over toekomst van de melkveehouderij”. Zie: [www.stuurgroeppta.nl](http://www.stuurgroeppta.nl)
- Van der Steen, W.J. (2008). Nieuwe wegen voor de geneeskunde. Uitgeverij SWP, Amsterdam.
- Werkgroep Strategische Dialoog Voedselkwaliteit (2005). *Strategie Voedselkwaliteit*. Ministerie van LNV, Den Haag. Zie: [www.condorconsultancy.com/documents/VoedingsmiddelenwetgevingActueel2005](http://www.condorconsultancy.com/documents/VoedingsmiddelenwetgevingActueel2005)
- WHO (2004). *WHO's Global strategy on diet, physical activity and health*. Genève.

# Bijlage 1 Eerste voedingsadvies van de Stuurgroep TA (december 2003)

---

Adviezen die relevant zijn voor het huidige advies:

## **Maak voedselveiligheidseisen niet strenger dan nodig uit oogpunt van volksgezondheid**

Verder opvoeren van voedselveiligheidseisen heeft (naast volksgezondheids- en diergezondheidsrisico's) nog andere nadelen:

- er ontstaan steeds hogere handelsbarrières, die vooral voor *ontwikkelingslanden* moeilijk zijn te nemen;
- de positie van grote producenten wordt nog verder versterkt ten koste van *kleine producenten*. Dat komt niet zozeer door de doelvoorschriften, maar door de groeiende lijst van op grote bedrijven toegesneden middelvoorschriften;
- de *voedseldiversiteit* wordt aangetast door het toenemende aantal generieke middelvoorschriften. Het wordt bijvoorbeeld steeds moeilijker om op ambachtelijke wijze worst en kaas te mogen maken;
- de *veehouderij* sluit zich steeds meer af van de omgeving. Dat leidt tot vervreemding, zowel biologisch als sociaal, tussen veehouderij en samenleving.

*Adviezen:*

- *maak voedselveiligheidseisen niet strenger dan verdedigbaar is uit oogpunt van volksgezondheid;*
- *stel voor alle producenten in beginsel dezelfde normen vast;*
- *laat wel enige ruimte voor differentiatie tussen een basiskwaliteit en "pluskwaliteit" voor specifieke producten of risicogroepen (zie onder 4);*
- *leg het accent in de normstelling niet op middelvoorschriften, maar op doelvoorschriften. Dat kan kosten besparen en laat meer ruimte voor kleine producenten, voedseldiversiteit, voedselexporterende ontwikkelingslanden en open veehouderijsystemen.*

## **Maak de besluitvorming meer transparant en openbaar**

De normstelling en andere besluitvorming over voedselveiligheid in Nederland, de EU en de WHO/FAO is vaak een afweging tussen volksgezondheid en andere, vooral economische en politieke belangen. Dat is op zichzelf terecht, maar de afweging is vaak weinig transparant.

Dat voedselveiligheidsnormen niet louter worden gebaseerd op overwegingen van volksgezondheid lijkt ons legitiem en tot op zekere hoogte gewenst<sup>32</sup>. Ook economische en sociaal-culturele overwegingen mogen en moeten een rol spelen. Wel is essentieel dat deze afweging volstrekt transparant plaatsvindt. Dat vergt onder meer fasering:

- in een vroeg stadium van de normstelling komt gedegen wetenschappelijke informatie op tafel over risico's, risicogroepen en onzekerheden;
- in een later stadium komt ook andere informatie op tafel en vindt afweging plaats.

Inbreng van consumenten (in een adequate vorm) in alle fasen is essentieel voor de effectiviteit van en het vertrouwen in het beleid.

*Adviezen:*

- *maak bij de normstelling de afweging tussen gezondheid, sociaal-culturele, economische en andere waarden volstrekt transparant;*
- *laat de besluitvorming - naar Brits voorbeeld - plaatsvinden in openbare vergaderingen;*
- *geef burgers/consumenten een adviserende rol in alle stadia van de beleidscyclus.*

---

<sup>32</sup> Zulke afwegingen vinden bijvoorbeeld ook plaats bij de vaststelling van Maximale Acceptabele Concentraties (MAC-waarden) van toxische stoffen.

## Bijlage 2 De *Food Standards Agency* in het VK

---

De Food Standards Agency is in het VK het nationale contactpunt voor de Codex. De FSA heeft vanaf zijn oprichting aangegeven dat ze zich niet alleen zou baseren op de best beschikbare wetenschappelijke kennis, maar ook open zou zijn over onzekerheden in die kennis. Daarnaast baseert de FSA zich in haar communicatie over voedselkwaliteit niet alleen op wat de FSA belangrijk vindt, maar vooral ook op wat consumenten zelf willen weten. Uitgebreide consumentenonderzoeken helpen om de vragen en zorgen van consumenten te verhelderen. Terwijl de FSA zich in haar communicatiebeleid wil richten op de zorgen van consumenten, is zij echter ook genoodzaakt om een politiek evenwicht te bewaren. Dat betekent dat haar opvatting van voedselkwaliteit noodzakelijkerwijs beperkt is, en dat zij weinig aandacht besteedt aan de ethische en milieukwesties die consumenten hier onder scharen.

Het bestuur van de FSA vergadert in het openbaar. Alle belangrijke beslissingen worden genomen in aanwezigheid van publiek. Ook haar wetenschappelijke commissies houden jaarlijks meerdere semi-openbare vergaderingen. Daarnaast worden consumenten- en producentenorganisaties en overige belanghebbenden meerdere malen per jaar formeel geraadpleegd over nieuwe beleidsinitiatieven. Hier blijkt echter wel dat een grote openheid niet per se leidt tot een daadwerkelijk *transparanter* beleid. Met name kleinere stakeholderorganisaties voelen zich namelijk overweldigd door de vele mogelijkheden tot inspraak of het ‘volgen op afstand’ van een beoordelings- en besluitvormingsproces. Zij hebben niet voldoende mankracht om van het gehele aanbod gebruik te kunnen maken. De openheid lijkt zaken bovendien te depolitiseren: de media verwachten niet dat iets van politiek belang wordt besproken tijdens een open bijeenkomst. Ook geven sommige belanghebbenden aan dat de open bijeenkomsten van het bestuur van de FSA niet de tijd en ruimte bieden die de complexe beslissingen over voedselkwaliteit nu eenmaal nodig hebben.

De FSA zoekt de media actief op. Er wordt gezocht naar nieuwe manieren om het publiek te bereiken, bijvoorbeeld via de website, maar ook via talkshows en rondreizende informatiecampagnes over voedsel en voedingsaspecten. Wanneer in de media onjuiste berichten over voedselkwaliteit circuleren, wordt hierop direct gereageerd om het beeld tijdig te corrigeren.

De organisatie onderhoudt een netwerk van contacten met vertegenwoordigers van bijvoorbeeld consumenten uit de lagere inkomensgroepen, uit de verschillende etnische minderheden et cetera. Dit netwerk stelt de FSA in staat om op een zeer gerichte manier te communiceren over specifieke voedselrisico's.

*Bronnen: Barling (2008) en Loeber & Haijer (2007)*



## Bijlage 3 *Race to the top*: een mislukte poging tot duurzaamheidsconcurrentie tussen Britse supermarkten

---

### Het project

Het project *Race to the top: tracking supermarket progress towards a fairer and greener food system* is gestart in 2000 en voortijdig gestopt, na één proefjaar waaraan zes supermarkten deelnamen en een ‘publiek’ jaar waaraan slechts drie supermarkten deelnamen.

Achtergrond van het project was dat allerlei partijen van mening waren dat de samenleving meer betrokken zou moeten zijn bij het bepalen van de ‘voedingsagenda’. Supermarkten vormen de link tussen de landbouw en de consument. *Race to the top* was een samenwerkingsproject gebaseerd op betrokkenheid tussen een alliantie van organisaties en de belangrijkste supermarkten in het VK. Doel was om na te gaan hoe supermarkten bezig zijn met een range van sociale, milieutechnische en ethische thema’s en om verbeteringen op dit vlak te katalyseren. Het project heeft enkele jaren gedraaid, maar is voortijdig beëindigd.

### Evaluatie

Het project is geëvalueerd aan de hand van de projectdoelstellingen. In hoeverre zijn deze gerealiseerd?

- *‘Benchmarks’ en volgen van de sociale, milieutechnische en ethische prestaties van supermarkten in de UK gedurende 5 jaar.* Het project heeft slechts één pilot jaar gedraaid en 1 ‘publiek’ jaar.
- *Stakeholders betrekken in het onderzoeksproces.* Het onderzoeksproces was een iteratief proces van dialoog tussen supermarkten en stakeholders. Dat had significante voordelen. De relatie tussen partijen en het onderlinge begrip verbeterde.
- *Wetenschappelijk onderzoek t.a.v. de meest betwiste issues.* Onafhankelijk onderzoek heeft er aan bijgedragen de moeilijke discussies verder te helpen.
- *Katalyseren van veranderingen richting een groener en eerlijker systeem.* Het project heeft aandacht gevraagd voor allerlei duurzaamheidsthema’s, zowel binnen als buiten de supermarktwereld.

Uiteindelijk haakten veel supermarkten af. Partijen zijn het niet eens over de vraag waarom het mis liep. Sommige NGO’s vonden de benadering van het project te veel gericht op samenwerking, terwijl sommige retailers juist vonden dat er te weinig naar consensus werd gestreefd. Duidelijk is dat een aantal factoren gezamenlijk een problematisch klimaat schiepen voor het project:

- De overheid oefende geen druk uit.
- Wel vreesden enkele bedrijven dat de overheid het succes van het project zou willen gebruiken voor regulering. Sommige bedrijven verzetten zich zelfs tegen het door de overheid bepleite idee van *key performance indicators*.
- Transparantie van de supermarktwereld was een doel van het project, maar supermarkten wensten op sommige momenten geheimhouding.
- De supermarkten moesten veel meer data verzamelen dan zij gewend waren. Een grote supermarkt als Tesco bleek daar niet toe bereid.
- Meewerkende NGO’s waren gebonden aan constructieve samenwerking en vertrouwelijkheid. Dat verzwakte hun mogelijkheden om publieke druk uit te oefenen en ging ten koste van de transparantie.
- Het project leunde sterk op data die de supermarkten zelf aanleverden. Externe surveys zouden veel kunnen toevoegen, maar deze zijn duur, arbeidsintensief en methodologisch problematisch. Bovendien lobbyden de supermarkten tegen elke *third party* toetsing.
- Een project als *Race to the top* vergt tijd en technische mogelijkheden van de supermarkten. Dat bleek moeilijk in een competitieve markt.
- De timing bleek ongelukkig: mede door de komst van het Amerikaanse Wal-Mart naar het VK kwam er een heftige prijzenslag.
- Het project monitorde mogelijk meer de *klanten* dan de supermarkt zelf, want de vraag naar duurzame producten wordt sterk bepaald door het type klantenbestand.
- Supermarkten bleken niet aanspreekbaar op thema’s die geen meerwaarde creëren, zoals pesticiden, hygiëne, GMO’s en dierenwelzijn dat wel doen.

- De grootste supermarkten stelden zich arrogant op tegenover de brede NGO-coalitie.
- NGO's zijn vaak gericht op *single issues* en slagen er niet in zich te organiseren rond integrale issues.

*Bron: Fox & Vorley (2004).*

## Bijlage 4 Lijst geïnterviewde en geraadpleegde personen

---

Wouter van Eck, Milieudefensie

Marijke de Jong, Dierenbescherming

Edwin Hecker, Schuttelaar & Partners, voormalig plv. directeur Voedselkwaliteit en Diergezondheid van het ministerie van LNV, tevens voormalig voorzitter *Codex Committee on Food Additives and Contaminants* (1997-2003)

Sandra Heumer, communicatiecoördinator Codex Alimentarius Nederland

Annemiek van der Laan, tot 2005 woordvoerder Consumentenbond

Willem Roeterink, Codex Commissie Etikettering Nederland

Sandra Schalk, Greenpeace

Nathalie Scheidegger, voormalig lid *Codex Committee on General Principles* en van het *Codex Committee on Food Additives and Contaminants*

Niek Schelling, Ministerie LNV, Directie VD, coördinator van het Nederlandse Codex-team

Evert Schouten, directeur Bureau Risicobeoordeling, Voedsel en Waren Autoriteit

Frankjan van der Valk, manager International Policies, Ministerie van LNV, Directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid, Codex Commissie Nederland

Sytske de Waart, Wemos (nu medewerkster Milieu Centraal)

Jeanine van de Wiel, DSM Food Specialties, voormalig staffunctionaris van de Gezondheidsraad en als zodanig ook lid van de Task Force on Biotechnology van de Codex Alimentarius.

## Bijlage 5 Gebruikte afkortingen

---

ANEVEI	Algemeen Nederlandse Vereniging van Eierhandelaren
BSE	Bovine Spongiforme Encefalopathie
BST	Bovine SomatoTropine (een melkstimulerend hormoon)
BuZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
CBL	Centraal Bureau Levensmiddelenhandel
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species
CPE	Controlebureau Pluimvee en Eieren
DG	Directoraat Generaal
EC	Europese Commissie
EU	Europese Unie
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control
EFSA	European Food Safety Authority
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FAO	Food and Agriculture Organization
FSA	Food Standards Agency (VK)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GGO's	Genetisch gemodificeerde organismen
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
NIBUD	Nationaal Instituut voor BUDgetvoorlichting
NIVEL	Nederlands Instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg
NOP	Nederlandse Organisatie voor Pluimveehouders
NVI	Nederlands Vaccin Instituut
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OIE	Office International des Epizooties (World Organisation for Animal Health)
OS	(De minister van) OntwikkelingsSamenwerking
RIVM	RijksInstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SPS	Sanitary and Phytosanitary measures
TBT	Agreement on Technical Barriers to Trade
UNEP	United Nations Environment Programme
VK	Verenigd Koninkrijk
VWA	Voedsel en Waren Autoriteit
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
VROM	(Ministerie van) Volkhuysvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization

## Taak en samenstelling Stuurgroep Technology Assessment

De Stuurgroep Technology Assessment is een onafhankelijk geïmplementeerd adviesorgaan van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De stuurgroep draagt bij aan het kennisbeleid van het ministerie door:

1. Het verkennen van gevolgen van mogelijke technologische ontwikkelingen en afwegingen van alternatieven en/of;
2. Het verkennen van mogelijke technologische bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke problemen relevant voor het LNV-beleidsterrein en/of;
3. Het onderkennen en expliciteren van normen en waarden die in het geding kunnen zijn bij bepaalde ontwikkelingen alsook verschillen daarin tussen verschillende groeperingen in de samenleving.

De volgende personen maken, allen op persoonlijke titel, deel uit van de stuurgroep:

- De heer drs. W.J. (Wouter) van der Weijden, voorzitter (Stichting Centrum voor Landbouw en Milieu)\*
- De heer E.J. (Evert-Jan) Aalpoel (melkveehouder)
- De heer P. (Peter) Blom (directievoorzitter Triodos Bank)
- De heer prof.dr. J.G.A.J. (Jo) Hautvast (emeritus hoogleraar Voeding Wageningen Universiteit)\*
- De heer prof.dr.ir. J.L.A. (Leo) Jansen (emeritus hoogleraar Milieutechniek TU Delft)
- Mevrouw dr. A.M.C. (Anne) Loeber (onderzoeker en universitair docent UvA)\*
- Mevrouw ir. G. (Ger) Roebeling (Management Development Foundation)\*
- De heer prof.dr. H.A. (Helias) Udo de Haes (emeritus hoogleraar Milieukunde, CML, Universiteit Leiden)
- De heer drs. J.A.C. (Hans) Vink (General Manager Nutreco Aquaculture [Skretting] NW-Europe)\*.

\* Lid van de projectgroep 'Voedselnormen', die dit advies heeft voorbereid.

### Adresgegevens

Stuurgroep Technology Assessment

Secretaris: dr.ir. Carin Rougoor

p/a CLM

Postbus 62

4100 AB Culemborg

T: 0345 47 07 69

E: [crougoor@clm.nl](mailto:crougoor@clm.nl)

I: [www.stuurgroepna.nl](http://www.stuurgroepna.nl)