

bijzonder smakelijk bestuursrecht

Bernd van der Meulen¹

Met meer gevoel voor drama dan goede smaak koos de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de dag van de persvrijheid voor de aankondiging dat hij overmatig gebruik door journalisten van de Wet openbaarheid van bestuur aan banden wil leggen.² In dat verband maakte hij de opmerking:³

“Openbaarheid heeft primair betrekking op de uitkomst, maar slechts beperkt op de totstandkoming van besluiten. Het is met besluiten zoals Bismarck ooit over wetten opmerkte: ‘Wetten zijn als worstjes. Je kunt maar beter niet zien hoe ze gemaakt zijn’.”



Piet Hein Donner

De gelijkstelling besluit, wet en worst brengt ons binnen het terrein van mijn bevoegdheid in deze columns.⁴ De VAR heeft mij de VAR-Michielsprijs toegekend voor het ontwikkelen van een nieuw domein van bijzonder bestuursrecht in Nederland: het *levensmiddelenrecht*. Ik ben de VAR bijzonder erkentelijk voor deze erkenning van het werk van de Law and Governance Group aan Wageningen Universiteit.⁵



Otto von Bismarck

Aan de Reichskanzler Otto von Bismarck, de architect van het Duitse keizerrijk (het tweede rijk) wordt de volgende uitspraak toegeschreven: “Je weniger die Leute darüber wissen, wie Würste und Gesetze gemacht werden, desto besser schlafen sie nachts.” Overigens geldt de ijzeren kanselier nu niet direct als een lichtend voorbeeld wanneer het gaat om democratie en transparantie en evenmin is van hem bij mijn weten een indrukwekkende bijdrage aan het levensmiddelenrecht opgetekend.

¹ VAR-Michiels column levensmiddelenrecht 1; 6-6-11. Reacties welkom op: < Bernd.vanderMeulen@wur.nl >.

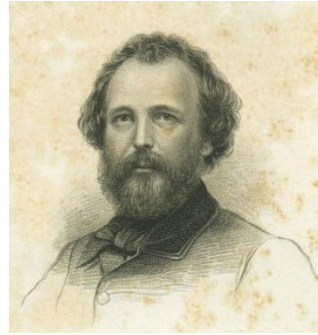
² De formele aankondiging volgde bij brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 31 mei 2011. De minister geeft daarin aan dat er geen sprake is van een groot probleem. Toch is hij voornemens wetswijziging te initiëren.

³ Voor de volledige tekst zie: < <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2011/05/04/R195.htm> >.

⁴ Voor mijn opvattingen over openbaarheid van bestuur, zie: < <http://www.law.wur.nl/NR/rdonlyres/DF5D6A45-FD88-439E-A042-8E22E18A7EA2/26156/VoorontwerpAwoDef1.pdf> >.

⁵ Zie voor ons vertrekpunt mijn oratie: < <http://www.wass.wur.nl/NR/rdonlyres/45F8C17A-56FA-4F3D-A28B-BD2BAD53E63/62765/Meulen2004.pdf> >. Zie over de groep: < www.law.wur.nl >.

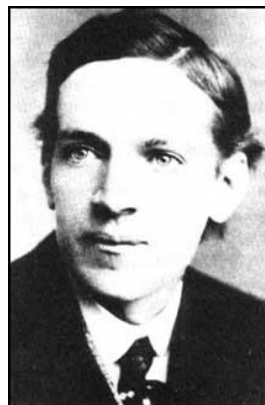
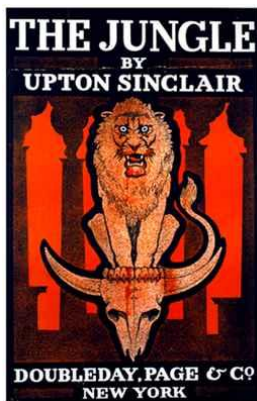
De toeschrijving aan Bismarck is vermoedelijk apocrief. Zij dateert pas van de jaren dertig van de twintigste eeuw. Op de website van de New York Times wijst Fred Shapiro op The Daily Cleveland Herald van 29 maart 1869. Daarin wordt de dichter-jurist John Godfrey Saxe aangehaald: "Laws, like sausages, cease to inspire respect in proportion as we know how they are made." Vermoedelijk is dit de oorsprong.



John Godfrey Saxe

De door onze minister gekozen uitdrukking roept het beeld op van een gang van zaken bij het voortbrengen (van besluit, wet en worst) die dermate onsmakelijk is dat men er onpasselijk van zou worden als men er het fijne van wist. In zulk een situatie lijken mij in beginsel twee wegen open te staan: de blik afwenden en gaan slapen zoals in het aan Bismarck toegeschreven citaat aan de burger wordt aanbevolen, of de koe bij de horens vatten.

In 1869 toen Saxe zijn gevleugelde woorden sprak, zal de situatie zowel ten aanzien van overheidshandelingen als ten aanzien van worst ongetwijfeld abominabel zijn geweest. In het Koninkrijk der Nederlanden was de slavernij nog geen decennium afgeschaft (1863). Er was nog geen sprake van algemeen kiesrecht voor mannen (1917) noch van welk kiesrecht dan ook voor vrouwen (1919). Waar democratie al geen issue was, zal transparantie dat al helemaal niet zijn geweest. Ook de worst bewoog zich in een rechtsledige zone – al kon men in de Amerikaanse staat Georgia worden veroordeeld tot 39 zweepslagen of 'chain gang' (dwangarbeid) voor verkoop van schadelijk voedsel of drank.



Upton Sinclair

Het gebrek aan levensmiddelenrecht werd pijnlijk duidelijk met het verschijnen in 1905 van het boek 'The Jungle' van Upton Sinclair.⁶ Het boek was eigenlijk bedoeld als een sociale aanklacht tegen de arbeidsomstandigheden van de werknemers in de vleesverwerkende industrie in Chicago, maar leidde vooral tot verontwaardiging over de hygiëne misstanden ten aanzien van de producten van die industrie.

De verontwaardiging leidde tot een onderzoek en het onderzoek tot wetgeving. Het boek betekende voor de ontwikkeling van het levensmiddelenrecht in de Verenigde Staten van Amerika iets soortgelijks als Rachel Carson's 'Silent Spring' (1962)⁷ betekende voor de ontwikkeling van het milieurecht – maar dan sneller. Reeds op 30 juni 1906 voltooide president Theodore Roosevelt het wetgevingsproces door ondertekening van zowel een Meat Inspection Act als een Pure Food and Drug Act. Met laatstgenoemde wet (opgevolgd door de Food, Drug and Cosmetic Act – de tegenwoordige rechtsbasis van de gerenommeerde Food and Drug Agency; FDA) was het eerste stuk modern levensmiddelenrecht een feit. In Nederland volgde de Warenwet in 1919.

⁶ Beschikbaar op: < <http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/u-sinclair/TheJungle.pdf> >.

⁷ Beschikbaar op: < [http://www.asianyogaholidays.com/downloads/silent%20spring%20\(rachel%20carson,%201962\).pdf](http://www.asianyogaholidays.com/downloads/silent%20spring%20(rachel%20carson,%201962).pdf) >.

Tijdens een cursus Food Law in Kazan (Tartastan, Russische Federatie) stelde ik de deelnemers de volgende vraag: 'als u voor één dag de baas was in dit land en u één probleem ten aanzien van voedsel zou mogen oplossen, welk probleem zou dat zijn en hoe zou u het aanpakken?'

Eén deelnemer antwoordde: 'worst!'

'Waarom? Wat is het probleem met worst?'

'Er zit te weinig vlees in. Ik zou voorschrijven dat er genoeg vlees in moet zitten.'

Dit probleem zouden de Amerikanen aanduiden als 'economic adulteration', het vervangen van hoogwaardige ingrediënten door laagwaardige ingrediënten ten detrimente van de consument. Daar is dat een strafbaar feit. De voorgestelde oplossing past het concept toe van een verticale standaard (of recept-voorschrift) (in de Verenigde Staten standard of identity genoemd).⁸ De wetgever schrijft voor hoe een product moet zijn samengesteld. Deze wetgevingstechniek was populair in de lidstaten toen zij met elkaar de EEG aangingen.

Enig manipulerend doorvragen bij de Russische cursisten ('hoeveel vlees moet de wetgever voorschrijven voor Russische worst?') leidde tot een prettige diversiteit. De radicaalsten vonden 100% toch wel het minimum anderen zouden met 50% genoeg nemen en ook daartussen werden diverse percentages genoemd. Zie daar een aardige reproductie van de situatie in de EEG in de jaren 60 en 70; nationale standaarden, verschillend van land tot land.

Hoe kom je tot een gemeenschappelijke markt tussen landen die een verschillend wettelijk vastgelegd begrip hebben van wat goede levensmiddelen zijn? Het antwoord zocht men aanvankelijk vooral in compromis; in politieke onderhandelingen die moesten leiden tot gemeenschappelijke standaarden vastgelegd in Europese richtlijnen. Deze aanpak bleek culinair onaantrekkelijk (want uniformierend) en politiek onhaalbaar. Het is mijn persoonlijke opvatting dat wat begint met 'compro' doorgaans eindigt met 'mis'. De pogingen tot product-specifieke (verticale) harmonisatie van nationale levensmiddelenwetgeving in de lidstaten leveren niet een voorbeeld op waarin het wel raak was. Daarvoor zijn er ook gewoon teveel producten en liggen levensmiddelen cultureel en politiek te gevoelig. Over Richtlijn 79/693 voor jam bijvoorbeeld (inmiddels vervangen) kon pas na achttien jaar onderhandelen overeenstemming worden bereikt.

Eind jaren 70 vond het Europese Hof van Justitie het ei van Columbus. Het antwoord op de vraag hoe je in een wereld van uiteenlopende wettelijke productstandaarden tot een gemeenschappelijke markt kunt komen, werd aangereikt in een serie arresten over vrij verkeer van goederen – waarvan Cassis de Dijon⁹ het bekendste is. Daarin stipuleerde het Hof het beginsel van wederzijdse erkenning. Nationale standaarden zijn handelsbelemmeringen wanneer zij worden tegengeworpen aan producten uit andere lidstaten. Dat mag alleen als daarvoor zwaarwegende redenen kunnen worden aangevoerd. In alle andere gevallen betekent gemeenschappelijke markt dat producten die in één lidstaat rechtmatig op de markt zijn gekomen, ook in alle andere lidstaten tot de markt moeten worden toegelaten (dus als rechtmatig moeten worden erkend). Een gemeenschappelijke markt betekent dan de erkenning dat de standaarden van de burens even goed zijn als de eigen standaarden.

⁸ Aan Wageningen Universiteit worden onder meer het vak Food Law aangeboden en het vak International and Comparative Food Law. Het eerste vak analyseert Europees levensmiddelenrecht, het tweede kijkt vanuit het Europese perspectief naar internationaal en Amerikaans levensmiddelenrecht. Zie < www.law.wur.nl >.

⁹ HvJ EG 20 februari 1979, zaak 120/78, Jur. 1979, p. 649.

De lakmoesproef of een nationaal verbod voor een product dat elders rechtmatig op de markt is (bijvoorbeeld, Duitsland: bier met synthetische additieven; Denemarken ontbijtgranen met toegevoegde vitaminen; Nederland: droge-stof-gehalte in brood) gerechtvaardigd is, is of de beoogde bescherming ook kan worden geboden door de consument te informeren. Als de consument op het etiket kan lezen dat er maar 20% alcohol zit in Cassis de Dijon, additieven in Kronenbourg bier of vitaminen in Kellogg's cornflakes dan kan z/hij zelf kiezen voor dit product of de voorkeur geven aan een concurrerend product. Als er geen serieus gezondheidsrisico mee is gemoeid, hoeft de nationale overheid die keuze niet voor de consument te maken.

Inmiddels moet het etiket van (vrijwel) ieder levensmiddel een uitputtende lijst bevatten van alle gebruikte ingrediënten. Wij spreken nog steeds jaren 70, excellentie. Sedert de BSE crisis hebben consumenten bij een aantal vleesproducten het recht om nog veel preciezer te worden geïnformeerd over samenstelling en herkomst. Waar is het dier geboren, opgegroeid, geslacht en verwerkt?

Toch is er nog veel dat zich aan de blik van de consument onttrekt. Hoe groot is de kans dat wij ziek worden van het eten van een worstje? Dat hangt er mede vanaf hoe fris – of onfris – de omstandigheden zijn waaronder het is geproduceerd.



De wettelijke eisen dienaangaande zijn ontleend aan de methoden die de Amerikaanse ruimtevaartorganisatie NASA in de jaren 60 ontwikkelde ten behoeve van de bemane ruimtevaart. Er was de NASA veel aan gelegen zeker te stellen dat astronauten tijdens hun verblijf in de ruimte niet zouden worden geteisterd door diarree, overgeven of andere ongemakken van het spijsverteringsstelsel ten gevolge van voedselbesmetting.

Maatregelen die worden getroffen om de veiligheid van voedsel te garanderen noemt de wetgever 'hygiëne'. Dit begrip is dus veel ruimer dan in het algemeen spraakgebruik waar het eigenlijk alleen op 'properheid' ziet. Properheid maakt er natuurlijk wel deel van uit. Wanneer u een levensmiddelenproductiebedrijf bezoekt, zult u worden gevraagd uw schoenen te vervangen door steriele slofjes, uw sieraden af te doen, uw handen te wassen en een steriele jas en haarkapje te dragen.

Worstjes, excellentie, worden krachtens Nederlands en Europees levensmiddelenrecht op uiterst hygiënische wijze geproduceerd uit goede ingrediënten die tot in detail aan de consument bekend worden gemaakt.

Dat u zich spiegelt aan worst, excellentie, juich ik vanuit het perspectief van het levensmiddelenrecht van harte toe. Wanneer u besluiten en wetten wilt maken op de wijze van worst, dan betekent die spiegeling mijns inziens in ons tijdsgewricht: fris, helder en met een hoge mate van transparantie.

Wij kunnen ons dan verheugen in 21^{ste}-eeuws materieel bestuursrecht dat respect afdwingt juist omdat wij tot in detail kunnen weten hoe besluiten, wetten en worsten tot stand worden gebracht. Een recht dat zowel voor levensmiddelen als voor overheidsinformatie kwalificeert als: 'smakelijk' bijzonder bestuursrecht en misschien zelfs als bijzonder smakelijk bestuursrecht.