

Rosbief

Juridische kanttekeningen bij het paardenvleeschandaal. Over de gedaantewisseling van een paard, voedselveiligheid en misleiding van de consument

mr. S.M.M. van der Meulen en prof. mr. B.M.J. van der Meulen*

Kassa!

In november 2012 wordt tijdens een smaaktest van hamburgers in het consumentenprogramma Kassa kort aandacht besteed aan de samenstelling van de geteste hamburgers.¹ Consumenten verwachten dat een hamburger in ieder geval grotendeels bestaat uit rundvlees.² In een van de geteste burgers wordt naast rundvlees ook paardenvlees aangetroffen. Een andere burger bestaat in het geheel niet uit rundvlees, maar uit een mix van paarden-, kippen-, en varkensvlees. Misleiding? Volgens de deskundige in het programma - Dé van de Riet van de stichting Vlees.nl – is daarvan geen sprake zolang het op het etiket staat, maar dat was niet het geval.

Rundvlees ontmaskerd

In januari en februari 2013 worden er in Ierland en Groot-Brittannië rundvleesburgers gevonden waarin paardenvlees is verwerkt.³ Ook blijkt dat meerdere bedrijven in Ierland paardenvlees als rundvlees verkopen.⁴ Daarna volgt nieuws uit Groot-Brittannië dat er in lasagnes paardenvlees is aangetroffen. De burgers en lasagnes worden van de markt gehaald, niet omdat ze gevaarlijk zouden zijn, maar omdat de consumenten met afschuw hebben gereageerd op het nieuws dat ze mogelijk paard hebben gegeten terwijl ze rundvlees te eten.

Als begin februari blijkt dat het paardenvlees dat in Groot-Brittannië is aangetroffen, afkomstig is uit Roemenië en onder andere is geleverd door een leverancier uit Nederland, ontstaat er zowel in Nederland als op EU-niveau meer aandacht voor paardenvlees dat verkocht wordt als rundvlees. De Britse voedselveiligheidsautoriteit⁵ is bezorgd over de volksgezondheid, omdat in paardenvlees sporen van het diergeneesmiddel Fenylbutazon (merknaam Butazolidin(e)) kunnen zitten.⁶ Het middel wordt in de reguliere diergeneeskunde vrijwel niet meer gebruikt vanwege de mogelijke bijwerkingen maar het speelt nog een zekere rol als doping in de paardensport. Dit middel kan bij overmatig gebruik levensgevaarlijke bloedingen veroorzaken.⁷ Bij controles is echter geen besmet paardenvlees gevonden.

In Nederland

Ook in Nederland is paardenvlees als rundvlees verkocht. In lasagne van AH Euroshopper blijkt paardenvlees te zitten.⁸ Vleeshandel Draap blijkt een rol te spelen in het schandaal. Begin 2012 kreeg de eigenaar al een jaar cel opgelegd wegens het verkopen van paardenvlees als Halal geslacht Nederlands rundvlees.⁹

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) stelt half februari 2013 een onderzoek in naar paardenvleesproducten die gepresenteerd worden als producten

- * Sofie van der Meulen is advocaat bij Axon advocaten en Bernd van der Meulen is hoogleraar Recht en Bestuur aan Wageningen Universiteit.
- 1. Kassa! 3 november 2012: <http://kassa.vara.nl/tv/uitzendingspagina/aflevering/kassa-945fa79776/> of <http://kassa.vara.nl/tv/afspeelpagina/fragment/paardenvlees-in-tweevan-de-zes-hamburgers/speel/1/>.
- 2. Maar bijvoorbeeld niet uit ham. Evenmin verwacht de consument dat het product in Hamburg is vervaardigd.
- 3. *Volkskrant* 11 februari 2013, 'Alleen barbaren, zoals de Fransen, eten paardenvlees'. (<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2672/Wetenschap-Gezondheid/article-detail/3391929/2013/02/11/Alleen-barbaren-zoals-de-Fransen-eten-paardenvlees.dhtml>).
- 4. *Algemeen Dagblad* 15 januari 2013 <http://www.ad.nl/ad/nl/4560/Gezond/article/detail/3377652/2013/01/15/Paardenvlees-aangetroffen-in-Ierse-hamburgers.dhtml>. Zie ook: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-21034942>.
- 5. Food Standards Agency (FSA). www.food.gov.uk. Zie ook de time-line van de FSA: <http://www.food.gov.uk/enforcement/monitoring/horse-meat/timeline-horsemeat/#.Uby0Q-svqec>.
- 6. Zie over het algemene risico van de aanwezigheid van dit middel in paardenvlees het Joint Statement van European Food Safety Authority en European Medicines Agency: <http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/3190.htm>.
- 7. Op 8 februari 2013 doet Groot-Brittannië een RASFF-melding. Om binnen de EU de officiële instanties van de andere lidstaten snel te kunnen waarschuwen bestaat het Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF). Dit systeem is sinds 1990 operationeel en omvat een netwerk van contactpunten van de officiële autoriteiten in de Europese lidstaten, die zich met de levensmiddelencontrole en veiligheid van gebruiksartikelen bezighouden. Deze contactpunten waarschuwen elkaar indien er ergens in Europa een levensmiddel of gebruiksartikel is aangetroffen dat een mogelijk gevaar voor de volksgezondheid op kan leveren.
- 8. <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/02/13/ook-paardenvlees-in-euroshopper-lasagne-albert-heijn/>.
- 9. Zie Rechtbank Breda 18 januari 2013 *LJN* BV1237 en BV1265 (halalvleesfraude). In hoger beroep werd de straf teruggebracht naar een gevangenisstraf van 6 maanden voorwaardelijk en een geldboete: Zie Gerechtshof 's-Hertogenbosch 2 mei 2013, *LJN* BZ9218.

van rundvlees.¹⁰ Bij meerdere bedrijven worden invallen gedaan, maar pas in april krijgt deze zaak echt een hoge prioriteit. Op 10 april 2013 maakt de NVWA bekend dat er 50.000 ton rundvlees wordt teruggeroepen (een zogenaamde recall), omdat het mogelijk paardenvlees bevat. De NVWA schrijft in een begeleidend persbericht¹¹: ‘Vanwege de onduidelijke herkomst van de partijen vlees kan de voedselveiligheid van dit vlees niet worden gegarandeerd. Daarom is de NVWA op grond van wet- en regelgeving genoodzaakt het product als niet geschikt voor humane consumptie of diervoeder aan te merken. Op dit moment zijn er geen concrete aanwijzingen dat er een gevaar is voor de volksgezondheid.’

Afgezien van de nieuwsaarde, is deze zaak interessant omdat zij laat zien hoe zeer de voedselketen vanaf de primaire productie tot en met de beleving van de consument zowel in feitelijke als in juridische zin is geïntegreerd. Aan het begin van de keten zijn paarden nog onmiskenbaar paarden en runderen nog onmiskenbaar runderen. In verwerking en transport raken zij echter steeds verder van hun oorsprong verwijderd – in alle betekenissen van het woord. Aan het einde van de keten zijn er nog slechts producten. Een enkele kenner kan tot in detail proeven wat z/hij eet, maar de meesten van ons zullen het moeten hebben van de informatie die de leverancier ons levert op het etiket. In deze bijdrage proberen wij te ontrafelen hoe de juridische en de werkelijke wereld elkaar raken in deze casus. Onze belangstelling richt zich in het bijzonder op de situatie in Nederland, maar veel van het toepasselijk recht is Europees.¹²

Productsamenstelling

Mag er paardenvlees in een hamburger zitten? In de uitzending van Kassa! in november 2012 werd al een antwoord gegeven op deze vraag. Ja, in juridische zin mag er paardenvlees verwerkt worden in hamburgers, mits dit vlees veilig is en in de ingrediëntendeclaratie op het is etiket vermeld. In het verleden waren er regels voor de samenstelling van bepaalde levensmiddelen (zgn. receptwetgeving) maar de huidige benadering van de wetgever is dat in beginsel alle¹³ ingrediënten zijn toegestaan, mits het eindresultaat veilig is en mits de consument geïnformeerd wordt over de gebruikte ingrediënten. Het op de markt brengen van onveilig voedsel en misleiding van de consument zijn verboden. Regels zijn terug te vinden in Europese en nationale wetgeving. Waar zijn deze regels terug te vinden?

Toepasselijke regelgeving

Beide uitgangspunten: veiligheid en eerlijkheid, zijn als algemene beginselen van levensmiddelenrecht neergelegd in de zogenaamde Algemene Levensmiddelenverordening¹⁴ (hierna: ALV).

Voedselveiligheid

De centrale veiligheidsnorm is te vinden in art. 14 ALV. Het eerste lid luidt: ‘Levensmiddelen worden niet in de handel gebracht indien zij onveilig zijn’. Volgens het tweede lid van art. 14 ALV worden levensmiddelen geacht onveilig te zijn indien zij worden beschouwd als:

- a. schadelijk voor de gezondheid;
- b. ongeschikt voor menselijke consumptie.

Voedselveiligheid wordt gekoppeld aan de te verwachten schade die door consumptie van voedsel aangericht kan worden aan de gezondheid. Of voedsel een (schadelijk) effect heeft op de gezondheid betreft een medische, dus een natuurwetenschappelijke, vraag. Op basis van wetenschap-

pelijke onderzoeken zijn in de wet wel grenswaarden opgenomen voor bijvoorbeeld chemische¹⁵ en microbiologische¹⁶ verontreinigingen. Als een bepaalde verontreiniging onder de wettelijke grenswaarde blijft, wordt het levensmiddel op dat punt veilig geacht.¹⁷

Art. 18 van de ALV legt aan ondernemingen een traceerbaarheidsvereiste op. Exploitanten van levensmiddelenbedrijven en diervoederbedrijven moeten in alle stadia van de productie, verwerking en distributie kunnen nagaan wie hun ingrediënten, levensmiddelen, diervoeders, voedselproducerende dieren en dergelijke heeft geleverd en aan wie zij zelf hun producten hebben geleverd. Deze informatie is van belang in geval van uitbraak van een voedselveiligheidsprobleem. Met deze informatie kan de bron worden achterhaald en de besmette producten worden teruggeroepen (recall). Volgens art. 19 van ALV rust op de exploitant van een levensmiddelenbedrijf de verplichting om levensmiddelen uit de handel te nemen en terug te roepen, wanneer hij ‘van mening is of redenen heeft om aan te nemen dat een levensmiddel dat hij ingevoerd, geproduceerd, verwerkt, vervaardigd of gedistribueerd heeft niet aan de voedselveiligheidsvoorschriften voldoet’. Op de overheid rust uit hoofde van art. 10 ALV de plicht om wanneer er redelijke gronden zijn om te vermoeden dat een levensmiddel een risico voor de gezondheid van mens of dier inhoudt, de nodige stappen te ondernemen om het publiek te informeren en aan te geven welke stappen ondernomen gaan worden.¹⁸

Misleiding van de consument

Een tweede beginsel van levensmiddelrecht dat is opgenomen in de ALV, is het misleidingsverbod. Art. 8 ALV draagt de wetgever op de consument tegen misleiding te bescher-

10. Zie over het verloop van het onderzoek onder andere: *Kamerstukken II 2012/13*, 26 991, nrs. 339, 340, 342, 348, 356, 357 en 358.
11. <http://www.vwa.nl/onderwerpen/meest-bezocht-a-z/dossier/paardenvlees/nieuwsoverzicht/nieuwsbericht/2032141/nvwa-laait-partijen-rundvlees-met-onguidelijke-herkomst-van-de-markt-halen>.
12. Voor een compact overzicht, zie: Irene Scholten-Verheijen, Theo Appelhof, Bernd van der Meulen en Sofie van der Meulen, ‘Landkaart levensmiddelenrecht Editie 2013’, Sdu Den Haag 2013.
13. Voor sommige producten – zoals additieven, genetisch gemodificeerde levensmiddelen en novel foods – geldt dat deze slechts mogen worden gebruikt wanneer zij zijn toegelaten, maar dat gaat deze bijdrage te buiten.
14. Verordening EG/178/2002.
15. Verordening EG/1881/2006.
16. Verordening EG/2073/2005 (gebaseerd op art. 4 van Verordening EG/852/2004).
17. Zie o.a. art. 14, achtste lid, ALV. Voor een uitvoerige bespreking van deze bepaling zie: B.M.J. van der Meulen, ‘The Core of Food Law. A Critical Reflection in the Single Most Important Provision in All of EU Food Law’, *European Food and Feed Law Review*, 2012, p. 117-125.
18. Uit empirisch onderzoek blijkt dat er Nederland geen samenhangend beleid bestaat inzake de uitoefening van deze taak. Zie Nicky de Wildt, ‘Improving public communication in case of food safety issues – lessons from the 2011 EHEC outbreak’, Wageningen Universiteit, maart 2013 <http://edepot.wur.nl/252988>.

men en art. 16 ALV verbiedt levensmiddelenbedrijven de consument te misleiden:

Art. 8 ALV:

‘De levensmiddelenwetgeving streeft ernaar de belangen van de consument te beschermen en biedt de consumenten een basis om met kennis van zaken keuzen te maken ten aanzien van de door hen geconsumeerde levensmiddelen. Daarbij wordt gestreefd naar de voorkoming van: a. frauduleuze of bedrieglijke praktijken; b. de vervalsing van levensmiddelen, en c. alle andere praktijken die de consument kunnen misleiden.’¹⁹

Art. 16 ALV:

‘Onverminderd specifieke bepalingen van de levensmiddelenwetgeving, mogen de etikettering van, de reclame voor en de aanbiedingsvorm van levensmiddelen (...) de consument niet misleiden.’²⁰

Het misleidingsverbod is daarnaast nog op verschillende andere plaatsen terug te vinden. Op dit ogenblik in Richtlijn (EG) 2000/13 (de etiketteringsrichtlijn),²¹ uitgewerkt in art. 29 Warenwetbesluit Etikettering van Levensmiddelen (WEL). Per 13 december 2014 wordt dit wettelijk kader vervangen door art. 7 Verordening (EU) 1169/2011 over voedselinformatieverstrekking,²² uitgewerkt in art. 2, lid 7 Warenwetbesluit Informatie Levensmiddelen (WIL). Op grond van art. 3, tweede lid van Richtlijn (EG) 2000/13 moeten de ingrediënten van een levensmiddel op het etiket worden vermeld. Dit is uitgewerkt in art. 5 WEL. De nieuwe regelgeving bevat een soortgelijk vereiste.²³

Ratio etikettering

Consumenten willen steeds uitgebreider geïnformeerd worden over een product om op basis daarvan te kunnen bepalen of zij het product willen kopen of niet. Consumenten moeten kunnen vertrouwen op de informatie die op het etiket staat. Als er dus paardenvlees in een product verwerkt is, moet dit op het etiket vermeld zijn. Aan de andere kant wil de producent goede zaken over zijn product graag richting de consument communiceren.²⁴

Wil aan de etiketteringseisen kunnen worden voldaan, dan moet worden verzekerd dat eerder in de keten alle relevante informatie wordt vastgelegd en doorgegeven. Op deze wijze kan bovendien een detailhandel zijn groothandel controleren, een veehouder zijn leverancier en kan de NVWA tijdens inspecties nagaan of aan de wettelijke eisen wordt voldaan. Naast dat een etiket bepaalde informatie moet bevatten en niet misleidend mag zijn, speelt het etiket indirect dus ook een belangrijke rol in de gehele productieketen in het licht van voedselveiligheid.

Optreden tegen mogelijk onveilig voedsel

Nadat paardenvlees werd aangetroffen in meerdere producten waarbij dat niet op het etiket was vermeld, is verder onderzoek ingesteld door de NVWA. Bij een in de pers bij naam genoemde vleesgroothandel kan door de NVWA de herkomst van het vlees niet getraceerd worden. Volgens de NVWA heeft dit direct gevolgen voor de voedselveiligheid. Doordat de herkomst onbekend is, kan de veiligheid van het vlees volgens de NVWA niet gegarandeerd worden. Daarom besluit de NVWA op 10 april 2013 tot een recall van alle

partijen vlees, zo'n 50.000 ton.²⁵ Alle afnemers van de desbetreffende groothandel moeten zo snel mogelijk:

- alle partijen rundvlees/paardenvlees door de vleesgroothandel geleverd sinds 1 januari 2011 tot en met 15 februari 2013 traceren;
- producten die geproduceerd zijn met dit vlees - en waarvan de herkomst onduidelijk is - uit voorzorg van de markt halen;
- de verdere afnemers in de keten in kennis stellen (dus ook de 2e-, 3e-, etc-lijns afnemers). Ook de afnemers van de afnemers moeten de producten traceren en uit voorzorg van de markt halen.

Het levensmiddelenrecht legt de verantwoordelijkheid voor veilig voedsel bij de ondernemer. Het gevolg is dat elke betrokken onderneming in geval van een recall de kosten van de recall in beginsel zelf draagt. Als moedwillig paardenvlees is bij gemengd in rundvlees en dit niet is gemeld aan een afnemer dan is dit weliswaar onrechtmatig, maar de kans dat een gedupeerde ondernemer de kosten van de recall kan verhalen is in dit geval klein; de vleesgroothandel is failliet.

Optreden tegen misleiding

De NVWA kan tegen misleiding optreden op grond van de Warenwet.²⁶ Als het WEL overtreden is door een onderneming kan de NVWA een bestuurlijke boete opleggen van maximaal € 1.050,-, afhankelijk van de omvang van de onderneming.²⁷

19. Art. 8 ALV.

20. Het zou kunnen dat deze norm ook aan anderen kan worden tegengeworpen dan de exploitant van het desbetreffende levensmiddelenbedrijf. Zie HvJEG 2 april 2009, Zaak C-421/07, (Damgaard).

21. Art. 2 Etiketteringsrichtlijn (EG) 2000/13.

22. Art. 7 Verordening (EU) 1169/2011. Op 22 november 2011 is de officiële publicatie van de nieuwe Verordening Voedselinformatieverstrekking verschenen, Verordening (EU) 1169/2011. De etiketteringsrichtlijn (EG) 2000/13 zal met ingang van 13 december 2014 worden ingetrokken. Ook richtlijn (EEG) 90/496 over voedingswaarde-informatie komt te vervallen per 13 december 2014. Ook de Nederlandse omzettingwetgeving, het Warenwetbesluit Etikettering van levensmiddelen en het Warenwetbesluit Voedingswaarde-informatie levensmiddelen, komen per 13 december 2014 te vervallen. Beide wetten worden ingetrokken op grond van art. 32 van het Warenwetbesluit informatie levensmiddelen (WIL) dat op 13 december 2014 in werking treedt. Zie: *Stb.* 2013, 146.

23. Zie art. 9 van Verordening (EU) 1169/2011 en art. 7 WIL.

24. Op voedings- en gezondheidsclaims is Verordening (EU) 432/2012 van toepassing.

25. Zie voor het traceringsonderzoek van de NVWA: <http://www.vwa.nl/onderwerpen/meest-bezocht-a-z/dossier/paardenvlees/traceringsonderzoek>.

26. Uitgebreid: *Kamerstukken II* 2012/13, 26 991, nr. 347 over handhaving regelgeving voedselveiligheid.

27. Grondslag: art. 32b, eerste lid Warenwet en het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten. De formeel bevoegde autoriteit is de Minister van VWS. De NVWA handelt in mandaat.

Een andere optie is strafrechtelijke handhaving.²⁸ Op 23 mei 2013 bericht het Openbaar Ministerie dat: *'De Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA-IOD) een man uit Noord-Brabant heeft aangehouden in een strafrechtelijk onderzoek dat zich richt op het omkatten van paardenvlees naar rundvlees.'* Het gaat om de directeur en plaatsvervangend directeur van de vleesgroothandel. *'Zij worden verdacht van (leiding geven aan) valsheid in geschrift en oplichting.'*²⁹ *Het bedrijf zou in 2011 en 2012 circa 300 ton paardenvlees uit Nederland, Engeland en Ierland hebben ontvangen. Uit onderzoek door de NVWA-IOD blijkt dat dit paardenvlees als rundvlees is verwerkt in de administratie. Het bedrijf verkocht volgens de administratie vervolgens alleen rundvlees. Uit de administratie is niet te herleiden waar welk vlees vandaan komt en waar welk vlees vervolgens naartoe is gegaan.'*³⁰

De sanctiemogelijkheden binnen het strafrecht zijn groter en de boetebedragen liggen hoger. In 2012 veroordeelde de strafrechter te Breda een verdachte aan wie onder meer ten laste was gelegd dat hij *'onder andere paardenvlees uit Brazilië en Mexico heeft verkocht als in Nederland geslacht halal vlees'*. Valsheid in geschrift werd bewezen verklaard hetgeen resulteerde in een veroordeling tot € 5.000 boete.³¹

De halalvleesfraude heeft veel weg van het paardenvleeschandaal. Zowel de tenlastelegging als de feiten vertonen overeenkomsten. Door de vermeende fraude is de traceerbaarheid aangetast. Zolang het werkelijk alleen om paardenvlees gaat, is er uit een oogpunt van veiligheid weinig aan de hand. Maar de bereidheid van ondernemingen om de consument te misleiden en het voedselveiligheidssysteem te saboteren door daarin onjuiste informatie op te nemen, houdt potentieel een veel grotere dreiging in. Een extreem voorbeeld van waar dit toe kan leiden, is de Melamine-crisis uit 2008. In China werd melk aangelengd met water. Om detectie te voorkomen werd bovendien de plastic-grondstof Melamine toegevoegd.³² De besmette producten verspreidden zich over de hele wereld. Een groot aantal kinderen belandde in het ziekenhuis, van wie een aantal het niet overleefden. Voedselschandalen als de paardenvleesfraude ondermijnen het consumentenvertrouwen in de levensmiddelenindustrie. De consument moet er op kunnen vertrouwen dat levensmiddelen veilig zijn en dat informatie op etiketten juist is.³³ Ook toont dit schandaal aan dat de traceerbaarheid kwetsbaar is. De betrokken bedrijven weten niet waar vlees is gebleven en het onderzoek van de NVWA loopt medio 2013 nog steeds.³⁴ Voedselproducerende dieren, zowel rund als paard, worden door verwerking in de keten steeds onzichtbaarder. Zij worden op het oog maar ook organoleptisch moeilijk te herkennen en – doordat de traceerbaarheid om zeep is geholpen – zijn ze ook administratief niet meer terug te vinden. In de schappen van de supermarkt liggen nog enkel producten waar vlees in verwerkt is. Voor de voedselveiligheid hoeft dit niet direct gevolgen te hebben voor zover er met verwerkte vlees niets aan de hand waardoor consumenten gezondheidsschade kunnen oplopen maar het lot van de consument ligt wat dit betreft wel in de handen van fraudeurs. Het paardenvleeschandaal brengt duidelijk de behoefte aan goede, volledige en eerlijke informatie over producten aan het licht. Vanaf de primaire sector tot aan de consument is het belangrijk om niet alleen aandacht te hebben voor veiligheid op productniveau, maar juist ook op systeemniveau. En dan gaat het niet alleen om voedselveilig-

heid; productintegriteit is door het paardenvleeschandaal terecht op de kaart gezet.

In maart 2013 zijn staatssecretaris Dijkema van EZ, minister Schippers van VWS en het bedrijfsleven in de zuivel- en vleesketens en diervoedersector overeengekomen de gezamenlijke Taskforce 'Voedselvertrouwen' in het leven te roepen om maatregelen af te spreken die het vertrouwen van de consument in voedsel verder moeten vergroten.³⁵ Op 13 juni 2013 heeft de Taskforce 'Voedselvertrouwen' haar actieplan gelanceerd. Enkele punten uit het actieplan:

- De kwaliteitssystemen in de voedingsindustrie worden verbeterd en sluiten beter op elkaar aan.
- De informatie aan de consument over de productie, het product en het etiket wordt verbeterd. Naast de voedselveiligheid wordt in de hele keten geborgd dat de producten daadwerkelijk 'zijn wat ze zijn'.
- Door de hele voedselketen is afgesproken om bij twijfel aan de kwaliteit van een product dit niet meer in te kopen.
- Scherper toezicht door de overheid.

De aanpak vanuit de Taskforce is vooral gericht op een versterking van de private kwaliteitssystemen en het daarmee weren van fraudeurs. In het plan worden voedselveiligheid en productintegriteit consequent naast elkaar genoemd. Het belang van productintegriteit – naast voedselveiligheid – wordt hierdoor niet alleen zichtbaar, maar wij zouden het ook als een expliciete erkenning van het integriteitsprincipe binnen het levensmiddelenrecht willen zien. Weliswaar lag dit principe al besloten in het misleidingsverbod, maar nu krijgt het ook pas daadwerkelijk de aandacht die het verdient!

Dergelijke actiepunten krijgen ook op Europees niveau aandacht in het kader van een grootschalige hervorming van het Europese levensmiddelenhandhavingsrecht. Op 6 mei 2013 heeft de Europese Commissie een voorstel voor een ontwerpverordening inzake officiële controles aangenomen.³⁶ Dit voorstel heeft als doel de handhaving van de gezondheids- en veiligheidsnormen te versterken binnen de gehele 'agri-food keten'. Handhavend optreden door de autoriteiten van lidstaten afzonderlijk wordt door dit voorstel verder geharmoniseerd. De huidige Controleverordening (EG) nr.

-
28. Een bestuurlijke boete mag niet samen met een strafrechtelijke sanctie worden opgelegd. Zie hiervoor art. 5:44, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht.
29. Art. 225 WvSr en art. 326 WvSr.
30. Zie voor het hele persbericht: <http://www.om.nl/onderwerpen/@160946/aanhouding-twee/>.
31. Zie Rechtbank Breda 18 januari 20132 *LJN* BV1237 en BV1265 (halalvleesfraude).
32. Het aanlengen van melk met water is een klassieke fraude. Zie: HR 14 februari 1916, *NJ* 1916, 681 (melk en water).
33. Wat te denken van consumenten die afhankelijk zijn van deze informatie vanwege voedselallergieën?
34. De laatste voortgangsrapportage dateert van 16 mei 2013: *Kamerstukken II* 2012/23, 26 991, nr. 358.
35. <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/03/06/taskforce-voedselvertrouwen-ingesteld.html>.
36. Zie voor het voorstel: COM(2013) 265 final en voor de brief van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: COM(2013) 264.

882/2004 wordt ingetrokken als het nieuwe voorstel in werking treedt.³⁷

De veranderingen die voortkomen uit de revisie³⁸ van het Europese levensmiddelenrecht zijn van invloed op elk levensmiddelenbedrijf, elke producent, elke exploitant en elke de bevoegde autoriteit in de EU.

Tot besluit

Sedert de grote dierziekte- en voedselveiligheids crises van de jaren 1990 heeft in de ontwikkeling van het levensmiddelenrecht een zwaar accent gelegen op voedselveiligheid. Aandacht voor eerlijkheid in de handel is op de achtergrond geraakt. In de reactie op het paardenvleeschandaal wordt dat goed zichtbaar. De NVWA weet er pas raad mee wanneer het probleem in termen van voedselveiligheid kan worden gedefinieerd. Voor het meerdere wordt op dit ogenblik nog teruggevallen op privaat initiatief.

In deze bijdrage hebben wij de paardenvleesfraude aangegrepen als aanleiding om te schetsen hoe het levensmiddelenrecht de gehele voedselketen omspant van primaire productie tot aan de consument.

Wanneer in de toekomst zal blijken dat de paardenvleesfraude meer betekent dan alleen dat zij een interessant voorbeeld van levensmiddelenrechtelijke problematiek vormt, dan zal dat zijn dat prominent op de agenda is gekomen dat de consument nog meer juridisch relevante en beschermingswaardige belangen heeft in relatie tot de levensmiddelensector dan alleen een gezondheidsbelang. Voedselveiligheid is en blijft ongetwijfeld het eerste en grootste belang in het levensmiddelenrecht, maar de eerlijkheid in de handel en de bescherming van de consument tegen misleiding verdienen in het levensmiddelenrecht een grotere aandacht dan zij tot nu toe hebben gekregen.

Wanneer rosbief geen rosbief is maar bief van ros dan heeft de consument het recht daarvan in kennis te worden gesteld.

37. Waarschijnlijk niet voor 2016.

38. 70 wetten worden door deze revisie teruggebracht naar 5 wetten. Zie het persbericht op: http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/pressroom/animal-plant-health_en.htm.