

De mate van invloed van belangenorganisaties op Europees toekomstig beleid

een inzicht in de voortgang van de ontwerp EU-verordening inzake voedselinformatie aan consumenten



Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Deeltijd Master Bestuurskunde

Henry Uitslag (338442)
Denis Naudin ten Cate (142591)

Eerste Lezer
Prof. dr. W.J.M. Kickert

Tweede Lezer
Prof. dr. M.P.C.M. van Schendelen

Eindversie opgemaakt oktober 2011

Voorwoord

Twee jaren hard werken vliegt voorbij, ik weet nog dat ik dat tegen mijzelf zei nadat ik mij definitief had ingeschreven voor de avondstudie Bestuurskunde. En inderdaad is het een feit. De twee jaren zijn omgevlogen. Het was hard werken, goede plannings maken en vooruit werken, maar dat alles was niet voor niks. Ik heb genoten van de studie, mijn medestudenten en de docenten. Maar het meeste nog van de kennisoverdracht. Hier doe ik heden al mijn voordeel mee. Vooral het schrijven van deze scriptie was een plezierige tijd, eveneens hard werken, maar met de opgedane kennis kan ik mijn vaardigheden van public affairs management aanscherpen.

Mijn dank gaat uit naar mijn vrouw, die al het geduld van de wereld heeft gehad met mij, mijn drie kinderen, die maar wat graag om 05.30 in de morgen al naar zolder kwamen om papa te 'helpen' met studeren, mijn werkgever die dit allemaal mogelijk heeft gemaakt, mijn collega-schrijver Henry, waar ik al van menig vak van de studie de opdracht mee samen had geschreven en de docenten Walter Kickert en Rinus van Schendelen. Mijn interesse voor dit vakgebied is in het verleden op de Erasmus Universiteit ontstaan door toenmalige EU recht docent de heer Delano Verweij. Zonder dat hij het weet is mijn liefde voor Europa door hem aangewakkerd, vanwege het feit dat hij zo enorm interessant over Europa kon doceren en vertellen, zijn

colleges in combinatie met het volgen van het vak wat in die tijd nog gedoceerd werd door de heer Van Schendelen, European Public Affairs Management, hebben mij gebracht waar ik vandaag de dag mijn werkzaamheden verricht. Ik wens de lezer veel leesplezier!

Denis Naudin ten Cate



Deze scriptie over lobby in

Europa is het sluitstuk van ruim twee intensieve jaren van combinatie van werk en studie in een soort van hogedrukpan. Terwijl Europa zich op het hoogte-(of is het diepte)punt bevindt van een van de grootste crises uit zijn bestaan, schreven wij deze scriptie over een ander Europees onderwerp waarover juist bijna niets in de Nederlandse kranten heeft gestaan. Naar mijn mening een zeker niet minder boeiend onderwerp: de lobby van belangenorganisaties in Europa. Europa heeft een grote invloed op ons bestaan en hoe groot de belangen zijn blijkt wel uit de grote inspanningen van belangenorganisaties om in vergelijking met de eurocrisis ogenschijnlijk kleine successen na te streven.

De twee jaren zijn snel gegaan en hebben mijn kennis en vaardigheden zeker verrijkt, maar ook geleid tot een bredere en andere blik op 'de' overheid en op de complexiteit van de samenleving.

Ik wil een aantal mensen bedanken die mij hebben gesteund: mijn vrienden en ouders die tot in den treure mijn geklaag over drukte hebben moeten aanhoren, maar ook vaak - al dan niet bewust - geholpen hebben. Ronald, die mij over de drempel heeft geholpen om de studie te gaan doen. Mijn werkgever, de Consumentenbond, die het mede mogelijk heeft gemaakt. Denis, met wie ik deze scriptie samen heb geschreven en die mij door de vele discussies en gesprekken steeds weer tot nieuwe inzichten heeft doen komen en tot slot natuurlijk prof. Walter Kickert en prof. Rinus van Schendelen.

Henry Uitslag

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Inhoudsopgave	
Lijst van gebruikte afkortingen.....	
Samenvatting.....	1
1 Inleiding.....	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Achtergrond	3
1.3 Waarom deze verordening	3
1.4 Commissie-overwegingen over de inhoud van de verordening	4
1.4.1 Algemene overwegingen	4
1.4.2 Overwegingen over voedingswaarde-etikettering algemeen en Front-of-Pack	4
1.4.3 Overwegingen over etikettering van alcoholhoudende dranken	5
1.5 Afbakening	5
1.6 Onderzoeksvraag	6
1.7 Leeswijzer.....	6
1.8 Werkwijze en aanpak.....	6
2 Theoretisch kader.....	8
2.1 Netwerktheorie.....	8
2.1.1 Actoren, bronnen en afhankelijkheden.....	9
2.1.2 Belangen, percepties en strategieën	11
2.2 Public Affairs management.....	12
2.2.1 Lobbyen en Public Affairs management.....	12
2.2.2 Public Affairs management in de EU	14
2.2.3 Arena's.....	17
2.2.4 Managen van het veldwerk	19
3. Conceptueel model en operationalisering.....	22
3.1 Het conceptueel model.....	22
3.2 Operationalisering van het theoretisch kader	23
4 Onderzoeksmethodologie	25
4.1 Documentenanalyse	26
4.2 Enquêtes / interviews	27
4.3 Observatie.....	28
4.4 Analyse.....	28
5 Beschrijving van de casussen	29
5.1 Politieke besluitvorming in de EU	29
5.1.1 Besluitvorming in de Europese Unie	29
5.1.2 Gewone wetgevingsprocedure: medebeslissingsprocedure (codecisieprocedure)	31
5.2 Europese instellingen.....	33
5.3 Beschrijving en rol van actoren.....	36
5.4 Casus 1 Front of pack labelling voor weergave van voedingswaarde	40
5.4.1 Wat is Front of Pack labelling	40
5.4.1.1 Multiple traffic lights.....	40
5.4.1.2 Guideline Daily Amounts	41
5.4.1.3 Gezonde Keuze Logo's	42
5.4.2 Ontwikkelingen in Nederland	43
5.4.3 Het besluitvormingsproces in Brussel van begin tot eind	44
5.4.3.1 Situatie vóór het ontwerp voorstel van de Europese Commissie	44
5.4.3.2 Voorstel voor een verordening.....	47

5.5	Casus 2 Ingrediënten- en voedingswaardedeclaratie van alcoholische dranken	52
5.5.1	Voorstel van de Commissie	53
5.5.2	Hoe gaat men te werk?	55
5.5.2.1	Informatieanalyse	55
5.5.2.2	Belangenbepaling	55
5.5.2.3	Lobbyen bij het Parlement.....	56
5.5.2.4	Momenten van invloed.....	57
5.5.2.5	Waar staan we nu met de besluitvorming?	63
6	Koppeling van de casussen aan de theorie	64
6.1	Casus 1 Front of pack labelling voor weergave van voedingswaarde	64
6.1.1	Inventarisatie van de actoren en probleempercepties	64
6.1.2	Middelen en afhankelijkheden van actoren.....	66
6.1.3	Public Affairs management	68
6.1.4	Overzicht besluitvorming in rondes	74
6.1.5	Andere factoren en toevalligheden.....	75
6.1.6	Uitkomst	77
6.2	Casus 2 Ingrediëntendeclaratie en voedingswaardedeclaratie op alcoholische producten	79
6.2.1	Inventarisatie van de actoren en probleempercepties	79
6.2.2	Middelen en afhankelijkheden van actoren.....	81
6.2.3	Public Affairs management	85
6.2.4	Overzicht besluitvorming in rondes	87
6.2.5	Uitkomst	89
7	Conclusie en aanbevelingen	90
7.1	Beantwoording van de deelvragen	90
7.2	Centrale onderzoeksvraag	91
7.2.1	Traffic lights	91
7.2.2	Alcoholische dranken	93
7.3	Conclusie	94
7.4	Aanbevelingen	95
	Literatuurlijst	96
	Bijlagen	99
Bijlage 1	Interviewlijst.....	99
Bijlage 2	Overzicht van belangrijke actoren	100
Bijlage 3	Kerngegevens	102
Bijlage 4	Relevante documenten	103
Bijlage 5	Bronnen.....	106
Bijlage 6	Interviewvragen	107
Bijlage 7	Lijst van reacties op het consultatiedocument Labelling: competitiveness, consumer information and better regulation for the EU. A DG SANCO Consultative Document.	118
Bijlage 8	Lijst van organisaties die met R. Sommer spraken of informatie gestuurd hebben.....	119
Bijlage 9	Opinieartikel Financieel Dagblad	121

Lijst van gebruikte afkortingen

→	Moment van invloed of belangrijk moment
AGRI	Parlementaire Commissie Landbouw en Plattelandsontwikkeling
ALDE	Alliance of Liberals and Democrats for Europe (NL-leden: VVD & D66)
ALV	Algemene Levensmiddelenverordening (Verordening (EG) nr. 178/2002)
BEUC	Europese koepelorganisatie van consumentenorganisaties
BNC-fiche	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen fiche
CEEV	Comité Européen des Entreprises Vins
CEPS	Europese Gedistilleerd Organisatie
CIAA	Europese Federatie van de levensmiddelenindustrie (nu FoodDrinkEurope)
COREPER	Comité van de Permanente Vertegenwoordigers
CvdR	Comité van de Regio's
DG	Directoraat-generaal
DG SANCO	Directoraat-generaal Gezondheid en Consumentenbescherming
DVR	Dagelijkse Voedingsrichtlijn (=GDA)
EC	Europese Commissie
EESC	Europees Economisch en Sociaal Comité
EL&I	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
ENVI	Parlementaire Commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid
EP	Europees Parlement
EPP	European People's Party (NL-lid: CDA)
EU	Europese Unie
EUFIC	European Food Information Council
EuroFed	Europese Federatie
FDF	Food and Drink Federation (UK)

FNLI	Federatie Nederlandse Levensmiddelenindustrie
FoodDrinkEurope	Europese Federatie van de levensmiddelenindustrie (voorheen CIAA)
FOP-labelling	Front-of-Pack labelling
FSA	Food Standards Agency (UK)
GDA	Guideline Daily Amounts (=DVR)
GUE-NLG	Confederal Group of the European United Left - Nordic Green Left (NL-lid: SP + Liotard als onafhankelijk lid)
IGD	Institute of Grocery Distribution (UK)
IMCO	Interne markt en consumentenbescherming
NGO	Non Gouvernementele Organisatie
PA	Public Affairs
PV	Permanente Vertegenwoordiging
ROW	Regulier Overleg Warenwet
RvM	Raad van Ministers
S&D	Socialists & Democrats (NL-lid: PvdA)
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
VW EU	Werkingsverdrag van de Europese Unie

Samenvatting

In deze scriptie wordt een antwoord gegeven op de vraag of belangenorganisaties invloed hebben kunnen uitoefenen op het besluitvormingsproces rondom de Verordening Voedselinformatie aan Consumenten.

Deze EU-verordening gaat inhoudelijk over welke informatie fabrikanten van levensmiddelen aan de consument moeten leveren over het product. Meestal is dat via het etiket, vandaar dat ook wel wordt gesproken over de Etiketteringsverordening.

Vraagstelling en afbakening

Het besluitvormingsproces om tot het akkoord over deze verordening te komen was ingewikkeld en langdurig waarbij veel (technische) aspecten van informatie over voedsel aan de orde zijn geweest. In dit onderzoek is daarom besloten om de volgende twee casussen te behandelen die een antwoord kunnen geven op de deelvragen en hoofdvraag:

- 1) Casus 1 gaat over voedingswaarde-informatie op de voorkant van de verpakking met alternatieve aanduidingsmethoden;
- 2) Casus 2 gaat over de ingrediëntendeclaratie en voedingswaardedeclaratie op alcoholische producten.

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt: Hebben belangenorganisaties invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming inzake de EU-verordening Voedselinformatie aan Consumenten?

Om bovenstaande vraagstelling te kunnen beantwoorden is het probleem opgedeeld in een vijftal deelvragen:

- 1 Hoe is het besluitvormingsproces verlopen?
- 2 Waar zaten de windows of opportunity en welke andere factoren / toevalligheden hebben invloed gehad op de besluitvorming?
- 3 Wie zijn de belangrijkste actoren en wat zijn hun probleempercepties?
- 4 Op welke manieren hebben de belangenorganisaties Public Affairs management toegepast?
- 5 Wat zijn de uitkomsten en in hoeverre komen deze overeen met het standpunt van de betrokken belangenorganisaties?

Theoretisch kader en conceptueel model

De analyses van beide casussen gerelateerd aan de *netwerktheorie* en de *Public Affairs (PA) management theorie* geven inzicht in de mate waarin belangenorganisaties daadwerkelijk invloed hebben kunnen uitoefenen. Omdat veranderingen van het beleid niet alléén toegerekend kunnen worden aan de inspanningen van belangenorganisaties is tevens in kaart gebracht welke andere invloeden er zijn geweest op de uiteindelijke besluiten.

In het conceptueel model is uitgewerkt hoe de twee theorieën samenhangen en hoe deze gebruikt kunnen worden om een antwoord te geven op de vraagstelling van het onderzoek.

Methode

Door middel van een documentenanalyse, interviews met de belangrijkste actoren en eigen observaties is inzicht verkregen in het verloop van de besluitvorming van begin tot en met de stemming in de Tweede Lezing met betrekking tot de twee casussen. Het rondommodel was hierbij prima toepasbaar. Aan de hand van de netwerktheorie is een analyse gemaakt van de actoren, hun percepties en belangen en van hun middelen en afhankelijkheden. De theorie van PA management is gebruikt om in kaart te

brengen welke strategieën zijn gevolgd door partijen. De analyse heeft eveneens geleid tot een antwoord op de vraag welke andere factoren, naast de lobby van belanghebbenden, hebben bijgedragen aan het uiteindelijke besluit. Al deze informatie tezamen leidde tot een oordeel over de mate waarin belangenorganisaties effectief hebben kunnen beïnvloeden.

Resultaten

Het besluitvormingsproces blijkt grofweg in drie ronden te zijn voltrokken: periode tot commissievoorstel, periode tot 1^e lezing EP en periode tot 2^e lezing EP. Actoren die het meest zichtbaar waren als belanghebbenden waren voor casus 1 de Europese federaties van levensmiddelenindustrie FoodDrinkEurope en van consumenten BEUC. Beiden hebben samen met coalitiepartners intensief getracht invloed uit te oefenen op de inhoud van de verordening. Grofweg waren er twee kampen: industrie tégen etikettering waarbij met behulp van verkeerslichtkleuren wordt aangegeven of een product veel, middel of weinig verzadigd vet, vet, suiker en zout bevat en consumenten- en gezondheidsorganisaties die vóór dit systeem zijn.

Europarlementariërs laten weten dat dit dossier een van de meest gelobbyde dossiers is die zij kennen. Beide 'kampen' (industrie vs. consumentenorganisatie) hebben in eerste instantie aandacht besteed aan het op één lijn krijgen van het thuisfront, de eigen achterban. Verder hebben zij, via directe methoden als brieven en directe contacten met Commissie, Raad en Europarlementariërs en via indirecte lobbymethoden als inzet van onderzoek, de besluitvorming trachten te beïnvloeden.

Bij casus 2 is met name de Europese federatie van producenten van gedistilleerde dranken CEPS in beeld. Deze actor heeft eveneens via diverse zoals hiervoor genoemde directe en indirecte methodieken invloed trachten uit te oefenen op het besluit, waarbij de inzet was om verplichte etikettering van voedingswaarde en ingrediënten op alcopops (alcoholische mixdrankjes beneden 15% alc. zoals Breezers) te voorkomen, dan wel om gelijke behandeling voor álle alcoholische dranken (niet alleen uitzonderingen voor wijn en bier en gedistilleerd) te bereiken.

Conclusie en aanbevelingen

Geconcludeerd wordt dat er inderdaad invloed is uitgeoefend door de organisaties en dat deze invloed effect heeft gehad. In géén van de casussen heeft een brancheorganisatie echter het ultieme doel behaald. Dit betekent dat de onderwerpen nog gedurende minimaal drie jaar op de Europese agenda blijven.

Er is geen formule die lobbyen succesvol maakt, maar een systematische aanpak met gedegen coördinatie en strategische planning met veel huiswerk van tevoren met een gedegen inschatting van verschillende opties en van kansen maakt wel dat een lobby een betere kans van slagen heeft.

Vier aanbevelingen worden gedaan:

- 1) in de fase van implementatie wordt partijen aangeraden hun belangenbehartiging voort te zetten, waarbij de comitologie procedure kansen biedt;
- 2) partijen zouden meer kunnen doen aan evaluatie van de lobby. Hiermee kan tevens de achterban inzicht gegeven worden in het nut van een effectieve lobby in Europa;
- 3) de EUR wordt aanbevolen een afstudeerrichting over PA management aan te bieden;
- 4) nader onderzoek kan verricht worden naar het precieze belang van de 'window-out' lobby.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Aanleiding voor dit onderzoek is de besluitvorming rondom de Verordening Voedselinformatie aan Consumenten. Deze verordening gaat over de informatie die fabrikanten en handelaren in levensmiddelen aan consumenten moeten (kunnen) verstrekken over de producten, zodat de consument op basis van deze adequate informatie een geïnformeerde keuze kan maken. In de volksmond wordt deze verordening ook wel de 'etiketteringsverordening' genoemd, aangezien het overgrote deel van de verplichte informatie aan de consument via het etiket wordt geleverd.

Over de Verordening Voedselinformatie aan Consumenten is zeer recent (juni 2011) een principe akkoord gesloten door de Europese Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement. Aan dit akkoord is een jarenlang besluitvormingsproces voorafgegaan. Dit besluitvormingsproces kenmerkt zich door het grote aantal belangen die ermee gemoeid waren, en daarmee het grote aantal organisaties dat zich er mee heeft bemoeid.

1.2 Achtergrond

Het ontwerpvoorstel voor een verordening Voedselinformatie aan consumenten is opgesteld door het Directoraat-generaal Gezondheid en consumentenbescherming (DG SANCO) van de Europese Commissie en op 30 januari 2008 voorgelegd aan de Raad van de Europese Unie en ter medebeslissing aan het Europees Parlement.

Het gaat hier om besluitvorming volgens de 'gewone wetgevingsprocedure'.



Figuur 1.1: Gewone wetgevingsprocedure (bron: www.europa-nu.nl)

Het ontwerpvoorstel consolideert en actualiseert twee gebieden van de etiketteringswetgeving, namelijk de algemene voedsel- en de voedingswaarde-etikettering, die respectievelijk worden bestreken door de Richtlijnen 2000/13/EG en 90/496/EEG.

1.3 Waarom deze verordening

De Europese Commissie heeft het initiatief genomen om een voorstel te doen voor een nieuwe verordening inzake voedselinformatie aan consumenten. Waarom is dit initiatief genomen? Uit de overwegingen in het voorstel blijkt dat de commissie een aantal doelen wilde bereiken.

Allereerst baseert de Commissie zich op het feit dat in het Verdrag (artikel 153) tot Oprichting van de Europese Gemeenschap staat dat de Gemeenschap bijdraagt tot de verwezenlijking van een hoog niveau van consumentenbescherming. Daarnaast is het vrije verkeer van veilig en gezond voedsel een wezenlijk aspect van de interne markt. De Commissie stelt in haar overwegingen bij het ontwerpvoorstel dat dit een aanzienlijke bijdrage levert tot de gezondheid en het welzijn van de burgers en hun sociale en economische belangen.

De Commissie is van mening, zo blijkt uit de overwegingen, dat consumenten recht hebben op informatie over de levensmiddelen die zij consumeren. Allereerst moet misleiding voorkomen worden. De keuzes van de consumenten kunnen ook door gezondheids-, economische, milieu-, sociale en ethische overwegingen worden beïnvloed. De Commissie stelt dat deze algemene beginselen inzake oneerlijke handelspraktijken moeten worden aangevuld met specifieke voorschriften voor de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten.

Ook stelt de Commissie in het voorstel dat de wetgeving met deze verordening zal worden gestroomlijnd. Dit zorgt voor duidelijkere regels en daarmee gemakkelijkere naleving. Bovendien wordt de wetgeving gemoderniseerd zodat rekening wordt gehouden met nieuwe ontwikkelingen op het gebied van voedselinformatie.

1.4 Commissie-overwegingen over de inhoud van de verordening

1.4.1 Algemene overwegingen

De Commissie stelt dat voedselinformatie voldoende flexibiliteit moet bieden om te kunnen voldoen aan nieuwe informatie-eisen van consumenten en om te kunnen zorgen voor een evenwicht tussen de bescherming van de interne markt en de verschillen in de perceptie van de consumenten in de lidstaten.

Om het mogelijk te maken dat de voedselinformatiewetgeving wordt aangepast aan de veranderende informatiebehoeften van de consumenten moet er bij overwegingen over de noodzaak van verplichte voedselinformatie ook rekening mee worden gehouden dat de meerderheid van de consumenten grote belangstelling toont voor het verstrekken van bepaalde informatie.

In het voorstel van de Commissie wordt gesteld dat nieuwe verplichtingen alleen mogen worden opgelegd als dat nodig is. Ze moeten worden vastgesteld overeenkomstig de beginselen van subsidiariteit, evenredigheid en duurzaamheid.

De voorschriften inzake voedselinformatie moeten het gebruik van informatie verbieden die de consument misleidt of aan levensmiddelen een geneeskrachtige werking toeschrijft. Om doeltreffend te zijn moet dit verbod ook gelden voor de presentatie van levensmiddelen en de reclame die ervoor wordt gemaakt.

1.4.2 Overwegingen over voedingswaarde-etikettering algemeen en Front-of-Pack

De voedingswaardedeclaratie op een levensmiddel betreft informatie over de aanwezigheid van energie en bepaalde nutriënten in levensmiddelen. De verplichte verstrekking van voedingswaarde-informatie moet maatregelen op het gebied van de voedingseducatie van het grote publiek ondersteunen en het maken van doordachte voedselkeuzes bevorderen, aldus de Commissie.

Uit onderzoek is gebleken dat de consumenten vinden dat de in het hoofdgezichtsveld of op de voorkant van de verpakking aangebrachte informatie nuttig is bij het nemen van koopbeslissingen. Om ervoor te zorgen dat de consumenten de essentiële voedingswaarde-informatie gemakkelijk kunnen lezen wanneer zij levensmiddelen kopen, moet dergelijke informatie in het hoofdgezichtsveld van het etiket worden aangebracht.

Ook stelt de Commissie dat op communautair en nationaal niveau flexibele mechanismen moeten worden opgezet die zijn gebaseerd op een openbare en transparante raadpleging en een duurzame wisselwerking tussen een groot aantal representatieve belanghebbenden. Dergelijke mechanismen kunnen leiden tot de ontwikkeling van nationale niet-bindende regelingen op grond van solide consumentenonderzoek en een brede raadpleging van belanghebbenden. Er moeten mechanismen worden opgezet die de consumenten in staat stellen de overeenkomstig een nationale regeling geëtiketteerde levensmiddelen te identificeren, bijvoorbeeld aan de hand van een identificatienummer of een symbool.

Om ervoor te zorgen dat de in de lidstaten behaalde resultaten een consistent niveau vertonen, is het nodig dat de constante uitwisseling van beste praktijken en ervaring tussen de lidstaten en met de Commissie wordt bevorderd en de deelname van de belanghebbenden aan dergelijke uitwisselingen wordt gestimuleerd.

1.4.3 Overwegingen over etikettering van alcoholhoudende dranken

Over het algemeen zijn de consumenten zich niet bewust van de potentiële bijdrage van alcoholhoudende dranken aan hun totale voeding, zo stelt de Commissie. Daarom is het nuttig dat ervoor wordt gezorgd dat informatie over de nutriënteninhoud van met name alcoholhoudende mengdranken wordt verstrekt.

Om de consumenten te voorzien van de voedselinformatie die zij nodig hebben om een doordachte keuze te maken, moet op alcoholhoudende mengdranken (beneden 15% alcohol) ook informatie worden verstrekt over de ingrediënten die zij bevatten, aldus het voorstel van de Commissie.

Bier, wijn en gedistilleerde drank (boven 15% alcohol) hebben van de Commissie een 5-jarige uitzondering gekregen in het voorstel. De Commissie kondigt wel aan dat zij vijf jaar na de inwerkingtreding van de verordening over voedselinformatie een verslag zal opstellen en zo nodig, in de context van de verordening, specifieke voorschriften zal voorstellen voor alcoholhoudende dranken.

1.5 Afbakening

De besluitvorming rondom de verordening Voedselinformatie aan Consumenten is een zeer ingewikkeld en langdurig proces geweest waarbij vele (technische) aspecten van informatie over voedsel aan de orde zijn geweest.

De belangen van verschillende organisaties en van verschillende lidstaten zijn zeer divers zodat er vele voorstellen zijn geweest voor aanpassing van de ontwerpverordening. Bij de Eerste lezing in het Europees Parlement waren maar liefst 1332 amendementen ingediend.

Vanwege deze complexiteit is het ondoenlijk om 'de' beïnvloeding van alle aspecten van de verordening door belangenorganisaties inzichtelijk te maken. Daarom wordt gekozen voor de behandeling van twee casussen:

- Casus 1 zal betreffen de voedingswaarde-informatie op de voorkant van de verpakking met alternatieve aanduidingsmethoden;

- Casus 2 zal betreffen de ingrediënten- en voedingswaardedeclaratie op alcoholische producten. In hoofdstuk 4 (Onderzoeksmethodologie) wordt nader ingegaan op de onderbouwing van deze afbakening.

1.6 Onderzoeksvraag

Concreet luidt de vraagstelling in dit onderzoek:

Hebben belangenorganisaties invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming inzake de EU-verordening Voedselinformatie aan Consumenten?

Om bovenstaande vraagstelling te kunnen beantwoorden is het probleem opgedeeld in een vijftal deelvragen.

Voor het beantwoorden van de deelvragen is het voor ons noodzakelijk om een zorgvuldige netwerkanalyse te maken. In de analyse zullen de actoren, relaties, belangen en percepties van de betrokken actoren inzichtelijk worden gemaakt. De deelvragen luiden als volgt:

- 1 Hoe is het besluitvormingsproces verlopen?
- 2 Waar zaten de windows of opportunity en welke andere factoren/ toevalligheden hebben invloed gehad op de besluitvorming?
- 3 Wie zijn de belangrijkste actoren en wat zijn hun probleempcepties?
- 4 Op welke manieren hebben de belangenorganisaties PA management toegepast?
- 5 Wat zijn de uitkomsten en in hoeverre komen deze overeen met het standpunt van de betrokken belangenorganisaties?

Het onderzoek zal een exploratieve casestudy van 2 onderwerpen betreffen binnen de ontwerp- EU verordening inzake voedselinformatie aan consumenten, zijnde:

- 1 Casus 1 zal betreffen de voedingswaarde-informatie op de voorkant van de verpakking met alternatieve aanduidingsmethoden (Front-of-Pack labelling, FOP);
- 2 Casus 2 zal betreffen de ingrediënten- en voedingswaardedeclaratie op alcoholische producten.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het voor het onderzoek gehanteerde theoretisch kader uiteengezet. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 het conceptueel model, de kernbegrippen en onderzoeksopzet beschreven, waarna in hoofdstuk 4 de gehanteerde methodologie van het onderzoek wordt beschreven. Hoofdstuk 5 zal een beschrijving geven van de beide casussen, waarna in hoofdstuk 6 een analyse van de besluitvorming van de beide casussen volgt. Hoofdstuk 7 beschrijft de conclusies van onze bevindingen en de beantwoording van de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag. Het hoofdstuk zal eindigen met een reflectie op het gedane onderzoek en aanbevelingen voor nader onderzoek.

1.8 Werkwijze en aanpak

Voor ons onderzoek wordt gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden en technieken. Aan de hand van semi-gestructureerde interviews met specifieke actoren binnen het besluitvormingsproces van onze beide casussen wordt gedefinieerd wat de prioriteiten zijn op het gebied van beide casussen. Hier zal het Europese voorstel op het gebied van voedingsinformatie voor consumenten vergeleken

worden met de prioriteiten van de branches om duidelijk te krijgen welke Europese initiatieven aangaande de verordening interessant waren voor hen en welke een bedreiging vormden.

We kiezen in deze scriptie voor twee theorieën aan de hand waarvan wij de hoofdvraag willen beantwoorden. Besluitvorming in de EU is een complexe materie. Het beïnvloeden van die besluitvorming vereist inzicht in de netwerken die er zijn, in de belangenstrijd en in de interactie tussen actoren in een netwerk. Vandaar dat wij ten eerste de netwerktheorie van Koppenjan en Klijn als uitgangspunt nemen. De tweede theorie waarvan wij gebruik maken is de theorie van het lobbyen, of beter gezegd: Public Affairs (PA) management. Deze theorie kan verklaren hoe actoren de besluitvorming in het complexe netwerk binnen de EU kunnen beïnvloeden.

Met behulp van een literatuurstudie wordt de belangenbehartiging binnen het besluitvormingsproces nader uitgewerkt. Het werk van Van Schendelen *More Machiavelli in Brussels* van 2010 over PA management en meer specifiek de belangenbehartiging in het Europese besluitvormingsproces zal hierbij als uitgangspunt genomen worden. Met een uitgebreide documentenanalyse van Europese instellingen en andere bronnen (beleidsdocumenten, persberichten, rapporten met standpunten en archiefgegevens) en andere literatuur, waaronder het boek van Versluis, Van Keulen en Stephenson *Analyzing the European Union Policy Process* (2011), zullen wij trachten inzichtelijk te maken hoe het lobbyproces in Brussel in zijn werk gaat. Hiermee wordt duidelijk welke actoren betrokken zijn bij het proces en wanneer welke actor aan zet is. Voor algemene theorie over besluitvorming in netwerken wordt voornamelijk gebruik gemaakt van het boek *Managing Uncertainties in Networks* van Koppenjan en Klijn (2004).

Het tijdpad dat geschetst wordt loopt vanaf 2006 tot en met 2011, wanneer de verordening in het EP tijdens de Tweede Lezing wordt aangenomen. Dit tijdpad brengt in beeld wanneer welke actor – Europees of nationaal – aan zet was binnen het besluitvormingsproces.

Voor de beschrijving van het Brusselse en betrokken Nederlandse netwerk zal een combinatie van beide technieken gebruikt worden. Enerzijds zal er informatie uit schriftelijke bronnen gehaald worden en anderzijds uit de door ons gehouden interviews.

Met de exploratieve casestudy van onze twee onderwerpen binnen de ontwerp- EU verordening inzake voedselinformatie aan consumenten zullen wij trachten te achterhalen waar en wanneer en op welke wijze belangenbehartiging in de praktijk heeft plaatsgevonden.

Bij het opstellen van deze scriptie zijn we ons ervan bewust geweest dat bij een dergelijk onderzoek waarbij sprake is van een *'wicked problem'* en waar wij bovendien vanuit onze eigen werkomgeving zijdelings betrokkenheid hebben met het onderwerp, ook wijzelf waarschijnlijk niet waarde vrij in het onderwerp staan. Juist doordat wij ons hiervan bewust zijn, hebben wij de problematiek zoveel mogelijk objectief en waarde vrij beschreven.

Het beschreven besluitvormingsproces is voor de auteurs als (zijdelings) betrokken actoren bij de Verordening Voedselinformatie aan Consumenten weliswaar inzichtelijk, maar kenmerkend voor een besluitvormingsproces is dat niet alle doelen en strategieën van alle betrokken actoren volledig transparant zijn. Een deel van de beschreven doelen en strategieën is daarom wel aannemelijk, beredeneerbaar en wordt zo duidelijk mogelijk toegelicht, maar deze doelen en strategieën zijn niet altijd hard te maken.

2 Theoretisch kader

Zoals beargumenteerd in paragraaf 1.8 is gekozen om gebruik te maken van twee theorieën waarmee de deelvragen en de hoofdvraag beantwoord kunnen worden:

- 1) Netwerktheorie;
- 2) Public Affairs management theorie.

Met deze theorieën kan verklaard worden hoe actoren invloed hebben kunnen uitoefenen op de besluitvorming in het complexe netwerk van de voedingsarena binnen de EU.

2.1 *Netwerktheorie*

Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) stellen dat volgens de moderne bestuurskundige theorie veel besluitvormingsprocessen plaatsvinden binnen complexe netwerken van actoren. Deze netwerken ontstaan vanuit een noodzaak om te interacteren en zijn enerzijds bewust gepland zodat actoren doelbewust interacteren en deze interacties ook proberen te structureren met behulp van organisaties en regels. Anderzijds komen netwerken ook ongepland tot stand als gevolg van toevallige interacties en strategieën. Een netwerk moet men zien als zijnde een geheel van organisaties dat samen en met enige duurzaamheid is betrokken bij de totstandkoming van vastgesteld beleid.

Bestuurlijke netwerken (governance networks) kunnen grofweg worden gedefinieerd als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, welke worden gevormd rondom een beleidsprogramma en/of cluster. Deze netwerken worden gevormd, onderhouden en veranderd door een serie van 'spellen' (games). Daarnaast wordt het begrip governance neergezet als de situatie waarbij overheden opereren in een multi-actor omgeving en horizontale manieren van sturing gebruiken.

In het boek *Managing Uncertainties in Networks* stellen Koppenjan en Klijn (2004: 107-112) dat de complexiteit, afhankelijkheid en betrokkenheid van actoren een gegeven zijn. Daarom moeten sturingsmechanismen ontwikkeld worden die hiermee om kunnen gaan. Dit kan door middel van governance: horizontale sturing en samenwerking. De ideeën hierachter zijn geïnspireerd door ervaringen in politieke initiatieven en teleurstellende ervaringen met grote sturingsprojecten.

In principe draait governance om een moderne overheid die niet regeert óver de burgers, maar mét de burgers, door middel van horizontale coördinatie.

Voorbeelden van horizontale coördinatie zijn: integrale planningsprocedures, interactieve besluitvorming en gemeenschappelijk sturen.

De belangrijkste elementen van governance zijn:

- focus op horizontale sturingstypen om samenwerking met partners te bevorderen;
- focus op het verbeteren van het gebruik van maatschappelijke kennis om de kwaliteit van beleid en publieke services te verbeteren;
- focus op een vroege betrokkenheid van sociale partners zodat de legitimiteit van besluitvorming omarmd blijft;
- strategische- en kennisonzekerheden in besluitvormingsprocessen kunnen aangepakt worden door partners vroeg te betrekken en door informatie uit verschillende bronnen te genereren.

Governance, aldus Koppenjan en Klijn, heeft als doel interorganisationele samenwerking te bevorderen, meer betrokkenheid te creëren van burgers en private partners in besluitvorming en het integrale karakter van besluitvorming te versterken. De veronderstelling is dat als gevolg daarvan een beter resultaat bereikt kan worden. Hierdoor wordt de publieke sector effectiever en kan het oplossingen genereren die beter aansluiten op complexe maatschappelijke problemen.

Het maakt niet uit of private of publieke instellingen het beleid uitvoeren, als het maar met de burgers gebeurt en innovatieve oplossingen biedt op een effectieve en efficiënte manier.

Koppenjan en Klijn constateren wel dat er nog niet veel horizontale sturingsmechanismen zijn ontwikkeld. Dit is dus nog onbekend terrein. Daardoor ontstaat vaak de neiging om terug te vallen op verticale, klassieke mechanismen.

Volgens Koppenjan en Klijn (2004) is er een aantal voorwaarden om tot succesvolle 'governance' te komen:

- het verbinden van verschillen percepties, strategieën en regimes, die allemaal hun grenzen opleggen voor samenwerking;
- daardoor is het moeilijk om samenwerking te bewerkstelligen. Interacties managen is intensief en vraagt veel van een manager. Een belangrijke rol is weggelegd voor het organiseren, arrangeren en beïnvloeden van overheidsstrategieën. Dit wordt netwerkmanagement genoemd.

Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) constateren dat uit de literatuur steeds het algemene argument naar voren komt dat zonder de toepassing van adequate netwerkmanagement-strategieën, het zeer moeilijk of zelfs onmogelijk is om interessante outcomes te bereiken in deze complexe processen. Netwerken zijn gebaseerd op afhankelijkheden, maar niet per se gelijk verdeeld, tussen publieke, private en maatschappelijke actoren. Als gevolg van complexe interacties, die netwerken karakteriseren, is het niet eenvoudig om gezamenlijk geaccepteerde outcomes te bereiken.

Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) definiëren twee typen van netwerkmanagement:

- 1) strategieën van procesmanagement; trachten interacties te faciliteren tussen actoren in het beleidsspeelveld. Hierbij wordt aangenomen dat de structuur van het netwerk vast staat;
- 2) strategie van institutioneel ontwerp; met als doel de institutionele karakteristieken van het netwerk te veranderen (actor posities, ingangsregels, structuurveranderingen).

Bij complexe beleidsproblemen waarbij veel actoren met verschillende belangen betrokken zijn, ontspint zich een strategisch spel. De verschillende actoren in het strategische spel proberen hun eigen belangen door middel van strategisch gedrag te behartigen. Dit gedrag ten aanzien van problemen en oplossingen resulteert in complexe en onvoorspelbare spellen. Koppenjan en Klijn (2004: 39-65) constateren dat de strategieën die actoren kiezen onvoorspelbaar zijn, evenals de omstandigheden die invloed hebben op de gang van het spel.

De basiselementen waaruit het strategische spel rondom een beleidsprobleem volgens Koppenjan en Klijn bestaat worden in deze paragraaf besproken.

2.1.1 Actoren, bronnen en afhankelijkheden

Bij complexe maatschappelijke problemen is meestal een scala aan partijen betrokken: individuen (inwoners/klanten), groepen (bewonersorganisaties, milieugroepen) en organisaties van publieke en private aard (brancheorganisaties en NGO's). Alle actoren zijn afhankelijk van elkaar. De middelen en bronnen die nodig zijn voor het oplossen van het probleem worden niet beheerd door één actor. De

afhankelijkheid van een actor hangt af van het belang van een bepaald middel en de mate waarin dit middel vervangbaar is of via een andere actor te verkrijgen is (zie tabel 2.1). Deze afhankelijkheden zijn niet altijd gelijk verdeeld over de partijen. Een belangrijke oorzaak van het niet behalen van doelstellingen is de overschatting van de eigen macht.

Twee soorten macht kunnen worden onderscheiden: belemmeringsmacht (de actor heeft een onvervangbare bron) en realisatiemacht (de bereidheid van meerdere partijen om hun bronnen te investeren). Als partijen een oplossing willen zullen ze hun realisatiemacht moeten gebruiken. Dit komt maar zelden voor binnen één partij. Meestal is de bereidheid van verschillende partijen nodig om hun bronnen te investeren in een gezamenlijk proces binnen een netwerk om het probleem op te lossen, er is dus een mate van afhankelijkheid aanwezig.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de variatie in afhankelijkheden in netwerken.

<i>Vervangbaarheid hulpbronnen</i>	Hoog	Laag
<i>Belang hulpbronnen</i>		
Groot	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
Klein	Onafhankelijk	Lage afhankelijkheid

Tabel 2.1 (Koppenjan & Klijn, 2004: 47)

Om inzicht te krijgen in de invloed die actoren beogen uit te oefenen op de besluitvorming dient een actoranalyse te worden uitgevoerd. Koppenjan en Klijn (2004) beschrijven de actoranalyse als volgt. In de eerste stap van de analyse wordt bepaald wie de meest belangrijke actoren zijn, welke probleemwaarneming ze hebben en wat hun positie is ten opzichte van de probleemsituatie.

Stap 1: neem een voorlopige probleemstelling als uitgangspunt:

Verschillende actoren hebben verschillende opvattingen. Er zijn twee mogelijkheden om een voorlopige probleemstelling te selecteren:

1. de analist selecteert de positie van een specifieke stakeholder: die is de probleemeigenaar of de initiatiefnemer voor een oplossing, als startpunt voor de analyse. De formulering van deze stakeholder wordt gebruikt en die geeft het de status van de 'initial problem identity';
2. de analist formuleert zijn eigen idee van het probleem op basis van zijn eigen, eerste inhoudelijk verkenning van het probleem en geeft het de status van 'problem identity'.

Stap 2: inventariseren van actoren:

Welke actoren zijn belangrijk vanuit het perspectief van de voorlopige probleemstelling? Het gaat hier om de selectie van actoren die actief betrokken zijn bij het probleem, actoren die over belemmerings- of realisatiemacht beschikken, die gezag hebben of andere middelen. Ook worden actoren geselecteerd die kennis, inzichten en ideeën hebben die kunnen bijdragen tot de verrijking van de probleemformulering.

Stap 3: inventarisatie van de probleempcepties:

Centraal in deze stap is het reconstrueren van percepties. Waarnemingen betreffen verschillende aspecten: door de waarnemingen kunnen de doelstellingen en belangen van de actoren worden geïdentificeerd.

Een kritisch houding van de analist is vereist. Op basis van bronnen moet de analist de belangen en doelstelling van de betrokken actoren reconstrueren. Dit kan op twee manieren:

1. de 'quick and dirty' methode: hier wordt op basis van teksten en interviews een inschatting gemaakt. De analist beargumenteert waarom volgens hem een actor bepaalde belangen verdedigt en doelstellingen nastreeft;
2. de systematische methode: hierbij wordt gebruik gemaakt van doel-middelschema's. Die ontwerpt de analist op basis van tekst en interviewanalyses per actor. In deze boomstructuur zijn de doelstellingen van actoren hiërarchisch geordend. Op deze manier worden stukjes tot een puzzel gemaakt, zodat vervolgens nagegaan kan worden hoe de stukjes tot elkaar gerelateerd zijn. Sommige stukjes zullen ontbreken. Complicerend hierbij is dat actoren in werkelijkheid verschillende belangen tegelijkertijd hebben, die vaak op gespannen voet staan met elkaar.

Stap 4: Posities van actoren: een afhankelijkheidsanalyse:

De volgende stap is het bepalen van de afhankelijkheidsrelatie tussen de actoren. De mate van afhankelijkheid kan worden beantwoord door te kijken naar de actor en zijn bronnen/belangen en wat deze bronnen/ belangen betekenen voor andere actoren. De volgende typen bronnen worden onderscheiden:

- financiële bronnen/middelen;
- productiemiddelen;
- competenties;
- kennis;
- legitimatie.

Bovenstaande analyses kunnen worden gebruikt voor de volgende stap: het bepalen van de overeenkomsten en verschillen tussen actoren: probleempercepties, belangen en doelstellingen.

Tot slot: actoren en afhankelijkheden kunnen veranderen tijdens het spel. Dit kan als gevolg van een verandering in de probleemstelling of in een reeks van oplossingen die als aantrekkelijk worden gezien door actoren. Wanneer andere oplossingen in beeld komen, worden andere actoren met andere middelen belangrijk. Op de lange termijn kan dit resulteren in veranderingen in het netwerk. De afhankelijkheidsanalyse moet dus geregeld uitgevoerd worden om het actueel te houden.

2.1.2 Belangen, percepties en strategieën

Strategieën worden ontworpen zodra actoren zich bewust zijn van het feit dat ze afhankelijk zijn van anderen, aldus Koppenjan en Klijn (2004). De definitie van strategie is:

“Acties of de intentie tot acties met als doel om (het gedrag van) andere partijen te beïnvloeden, de inhoud van probleemstellingen/oplossingen die worden overwogen te beïnvloeden en de ontwikkeling van een probleemoplossend proces te beïnvloeden.”

Actoren baseren hun strategieën op percepties. Percepties zijn de beelden die de actor heeft van zijn omgeving en van de problemen en kansen in die omgeving. Verschillende actoren hebben verschillende percepties van de aard van de problemen, de beste oplossingsrichtingen, van de andere actoren en van de ontwikkelingen in de omgeving.

Zowel doelen als strategieën van actoren vloeien voort uit hun percepties. De doelen zijn concrete vertalingen van percepties. Actoren kunnen hier keuzen in maken. Strategieën worden gebruikt om andere actoren te beïnvloeden en te anticiperen op het gedrag van anderen. Strategieën kunnen ook gestoeld zijn op een radicale verandering van percepties, het zogenaamde 'reframen' (Koppenjan en Klijn: 226-227). Het doel is om het eigen doel te behalen, het eigenbelang zo goed mogelijk te

behartigen. Dit ondanks het feit dat de definitie van doelstellingen gecreëerd is door percepties, gelimiteerde informatie en non-rationele elementen zoals sympathieën en antipathieën, loyaliteit en regels. Strategieën zijn niet per se gericht op samenwerking. Sommige actoren zijn niet geïnteresseerd en werken daarom niet mee. Ook kunnen actoren tegengestelde belangen hebben en daarom proberen het proces te vertragen of te blokkeren.

2.2 *Public Affairs management*

Hoofddoel van dit onderzoek is te trachten aan te tonen dat belangenorganisaties invloed kunnen uitoefenen op hun omgeving, daarom zal gestart worden met een duidelijk beeld te schetsen van het begrip Public Affairs (PA) management, in de volksmond ook wel lobbyen genoemd, een veel voorkomende misvatting.

2.2.1 **Lobbyen en Public Affairs management**

De definitie van lobbyen is volgens Van Schendelen een opbouw van onorthodoxe manieren om van een machthebber iets gedaan te krijgen. Elke persoon of groep is voor zijn of haar voortbestaan afhankelijk van wat de omgeving biedt. Lobbyen is hier een onderdeel van het grotere geheel wat men PA management noemt. (politiek) Lobbyen is het sluitstuk van PA, het is dat gedeelte waarbij het onderwerp van de actie gericht is op het beïnvloeden van de formele instanties en gezagsdragers in hun omgeving op een informele manier (Klein Bog, 2010:16). Vanuit Brussel hanteert men de navolgende definitie aangaande lobbyen: alle activiteiten die erop gericht zijn de beleidsbepaling en de besluitvorming van de Europese instellingen te beïnvloeden (definitie Europees transparantie-initiatief Com 2007, 127). Er zijn vele manieren om invloed uit te oefenen op de buitenwereld, zoals middels verleiding, reframing, overtuiging, argumentatie, advocacy, onderhandelen, autoriteit, afhankelijkheid en / of door dwang. Het woord lobby refereert naar een hal of vestibule van een belangrijk gebouw. Mensen moesten hier vroeger wachten op hun afspraak en meestal waren er ook anderen aan het wachten. Door het gesprek aan te gaan met deze andere 'stakeholders' probeerde men belangrijke informatie te onttrekken over de regels van het huis, degene waarmee de afspraak was en andere informatie. In de moderne tijden refereert het ook naar de lobby van het Amerikaanse congres waar mensen met belangen wachtten op leden van het congres of hun medewerkers om hun zegje te doen.

Lobbyen is dus op een onorthodoxe wijze trachten besluitvormers te beïnvloeden in de gewenste richting, (via een ontmoeting, indirect via een netwerk, niet opvallend om oppositie niet te laten weten), stille voorbereiding en verschaffing informatie en steun. Dit tegenover orthodoxe pogingen zoals vervat in formele of semi-formele procedures om invloed uit te oefenen. Voorbeelden hier zijn bijvoorbeeld het stellen van vragen of verzoeken in formele bijeenkomsten, of via de normale wetgevingsprocedure, een juridische actie bij het Hof en/of middels deelname aan een expertcomité. Hier wordt ook invloed uitgeoefend, maar deze is gebaseerd op een meer of mindere geformaliseerde positie (Kok, 2004) Lobbyisten moeten met regelmaat in hun arena rondgaan om te monitoren, netwerken in aanvulling op de desk research voorafgaand. Met goed en gedegen voorwerk kan lobbyen sterk bijdragen aan de efficiëntie en effectiviteit van beïnvloeding.

Afgeleid uit het bovenstaande kan men PA management omschrijven als *een strategische benadering van specifieke doelgroepen zoals overheden, consumentenorganisaties en andere opinieleiders*. Het strategische proces van inspelen op politieke besluitvorming, op veranderingen in de maatschappij en in de publieke opinie, die van invloed zijn op het functioneren van de eigen organisatie.

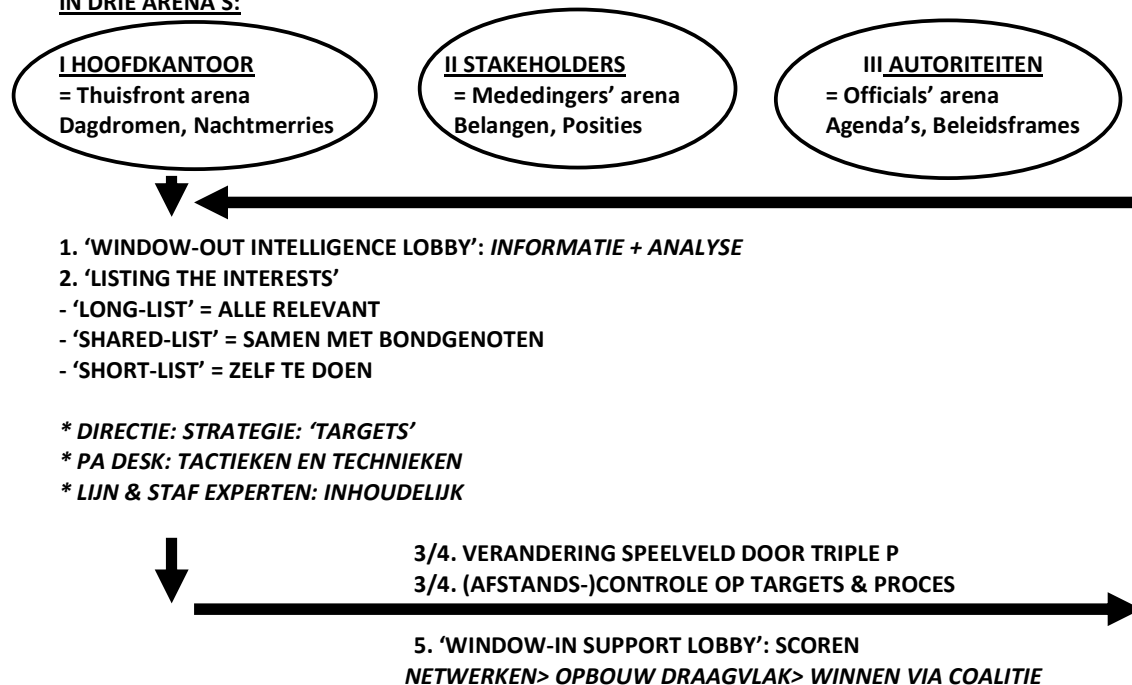
Bovens et al. (2007:267) schrijft "*dat in het bedrijfsleven voor de beïnvloeding van de overheid als relevante omgeving zelfs aparte afdelingen zijn ingericht, doorgaans onder de naam Public Affairs*".

PA verwijst ook naar de externe agenda (in Latijn: res publica) van een organisatie, de belangen die (bewust) beschermd en gepromoot dienen te worden middels het beïnvloeden van de externe omgeving. Het woord 'management' in PA management verwijst naar het Latijnse manu agere: aan de hand leiden) (Van Schendelen, 2010: 50).

ALGEMENE CYCLUS VAN PUBLIC AFFAIRS & LOBBY [2E= MI²]

PROACTIEF= DENKEN VAN 5 NAAR 1, DOEN VAN 1 NAAR 5

IN DRIE ARENA'S:



Figuur 2.2: Schematische weergave van de algemene cyclus van Public Affairs & lobby (Van Schendelen in F. v.d. velden, 2007: 82-92)

Het grootste verschil tussen het klassieke lobbyen en modern PA Management is het toenemende gebruik van systematische methoden om een resultaat te behalen met meer rationeel georganiseerde 'ambitie, studie en prudentie'.

De cyclus van PA: 2E= MI² in figuur 2.2, komt terug in het boek van Van Schendelen (2010, 51-54). Hierbij gaat hij uit van het feit dat de cruciale draagvlakvorming (M) in PA inhoudt dat men heel veel huiswerk dient te verrichten om effectief (E) te kunnen lobbyen. Met het verrichten van het huiswerk kan men de kansen inschatten op efficiënt realiseerbare eigenbelangen (2E= effectiviteit + efficiëntie). Nadien kan men ook op dossierniveau (informatie) in detail de lobby op 'intelligence' (I² = informatie x intelligence) over stakeholders, tijdspaden en strijdpunten in beeld brengen.

Van Schendelen stelt dat men vertrouwd moet zijn met bovenstaande drie arena's (figuur 2.2) voor een kansrijk lobbytraject. Vooral de derde arena, die van het thuisfront, kan een zeer lastige blijken. Vaak blijken leden binnen een branchevereniging onderling erg verdeeld.

De belangenorganisaties moeten window-out informatie vergaren en trachten support te verkrijgen en coalities omtrent hun issue(s) op te bouwen (window-in).

"Rond elk onderwerp van besluitvorming ontstaat een arena van zowel publieke als private belangenorganisaties. De uitkomst van besluitvorming wordt weliswaar geparafeerd door

machtshebbers, maar is steevast een compromis op het krachtenveld van diverse belangen- of lobbyorganisaties” (Van Schendelen in Van der Velden, 2007).

De kansen en bedreigingen dienen te worden geselecteerd op grond van slagingspercentage, kosten en urgentie, waarna men dient te trachten (wanneer men in een beginfase verkeert) Triple P toe te passen.

Met al het gedane werk kan men uiteindelijk de zogeheten window-in steunlobby in kaart brengen, de uiteindelijk benodigde draagvlakvorming middels ‘bevriende’ stakeholders en machthebbers met eenzelfde belang in het netwerk.

“Breed samengestelde bondgenootschappen lobbyen meestal succesvoller dan eenzame strijders” (Van Venetië et al., 2006:36).

2.2.2 Public Affairs management in de EU

Lobbyen in Brussel doe je om beleid te beïnvloeden, welke bereikt kan worden op ambtelijk/politiek niveau, op het niveau van het bedrijfsleven of op het niveau van sectororganisaties, daarbij de NGO’s inbegrepen. De EU’s ontvankelijkheid voor lobbyen komt door de balans tussen vraag en aanbod van informatie, de Commissie en het EP staan open voor het ontvangen van bruikbare informatie en draagvlak van actoren en zijn bereid om hun daar kans op invloed voor terug te geven (Van Schendelen, 2010: 104 en Versluis et al., 2011:47).

Het lobbyen kan zich richten op de Europese Commissie, op het Europees Parlement of op andere Europese instellingen, zoals het Comité voor de Regio’s of het Sociaal-Economisch Comité. De Nederlandse burger/ bedrijfsleven kan de belangenbehartiging in Brussel via drie traditionele institutionele ingangen ‘insteken’:

1. de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden. De Permanente Vertegenwoordiging van Nederland behartigt de belangen van Nederland in de EU. De Permanente Vertegenwoordiging bestaat uit ambtenaren van de ministeries en andere onderdelen van de Nederlandse overheid. Het dagelijkse werk bestaat uit onderhandelen en lobbyen namens Nederland in de Europese Unie. De Permanente Vertegenwoordiging is gevestigd in de Nederlandse ambassade in Brussel (Van der Vleuten, 2009:129);
2. de leden van het Europees Parlement komen op voor de belangen van de burgers. De leden hebben zitting in commissies, waar ze zich bezighouden met uiteenlopende onderwerpen, zoals burgerrechten, handel, milieu, ontwikkelingssamenwerking etc.;
3. De Europese Commissie zelf, vaak middels het participeren aan de rondes van de probleemstelling (groenboek) en aandragen van eventuele oplossingen (witboek).

Niemand weet precies hoeveel lobbyisten er zijn in Brussel, maar bij het EP staan er op de website ongeveer 4300 geaccrediteerde lobbyisten ingeschreven. Bij de Commissie staan er 1700 entiteiten ingeschreven en sinds 2008 hebben de beide instituties een gezamenlijk register opgesteld waar belangengroepen zich kunnen inschrijven (ongeveer 2400, waarvan ongeveer 35% Europese brancheorganisaties) (Van Schendelen, 2010: 57). In het boek van Versluis et al. (2011) wordt gesproken over ongeveer 15000 lobbyisten in Brussel alleen en rond de 1450 EuroFeds (2011:47-49).

PA management in de EU behelst een professionele houding door zorgvuldig voorwerk te verrichten, alvorens de arena te betreden. Hiermee maak je meer kans om te ‘winnen’, of tenminste niet te verliezen. Maar om invloed te willen uitoefenen, moet een belangenorganisatie wel weten hoe de besluitvormingsmachine van de EU en haar ‘playing field’ werkt.

Om effectief te kunnen beïnvloeden, is het van belang de machtsverhoudingen in de EU te kennen. Maar, waar ligt nu de macht in de EU, wie bestuurt nu uiteindelijk de EU? Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden.

Van Schendelen stelt dat wanneer je kijkt naar de EU als het 'skelet' van verdragen en instituties, dan lijkt het dat de Raad de dominante institutie is, gevolgd door het Hof, het EP en tot slot de Commissie, als serviceapparaat. Vanuit dat oogpunt is de EU een voorbeeld van intergouvernementalisme. Kijk je echter juist naar het vlees en bloed van de EU, dus naar de uitvoering, dan is het antwoord op de vraag bijna het omgekeerde. Dan is de rangorde van Commissie en Hof, naar EP en Raad. Zo is de EU juist een supranationalistische organisatie. In beide gevallen echter is er niet één enkel antwoord op de vraag. Het skelet is vaak veranderd in de tijd, zoals de machtsgroei van het EP door codecisie, de gedelegeerde macht van de Commissie, de jurisprudentie van het Hof en niet in het minst het verlies van macht door de Raad ten gunste van de andere instituties. Bovendien zijn er al sinds het verdrag van Rome (1958) allerlei interne checks en balances ingebouwd, die daarna alleen maar versterkt zijn. Voor het vlees-en-bloed is het ook onmogelijk een enkel antwoord op de vraag te geven. Er is namelijk veel variatie tussen beleidsdomeinen en zelfs binnen domeinen per dossier (Van Schendelen, 2010: 97).

Uit de analyse van Van Schendelen (2010) blijkt dat goed PA management betekent dat je niet op één paard kunt wedden als je invloed wilt uitoefenen. De macht in de EU is sterk verdeeld en bovendien veranderlijk.

Binnen de EU wordt er in 23 verschillende officiële talen gecommuniceerd en zijn er vele culturele verschillen. Sommige lidstaten zijn top-down gestructureerd, andere landen weer meer bottom-up. De EU is zo geconstrueerd dat de EU wetgeving voorrang heeft over nationale wetgeving, zodoende kan men stellen dat de EU niet zo zeer een culturele entiteit is maar eerder een juridische entiteit met gedeelde wetgeving gebaseerd op verdragen. Elk jaar produceert de EU rond de 2500 nieuwe wetten, welke nationale wetgeving overstijgen en voor veel impact zorgen binnen de lidstaten. De lidstaten zelf kunnen omschreven worden als zijnde een mix van publieke en private systemen. De regering is slechts een gedeelte van een land's governance systeem, want het governance systeem is een mix van publieke en private organisaties, met ertussen een veelheid aan hybride organisaties of NGO's zoals vakbonden, Consumentenbond, productschappen. Europeanisatie is de stijging van cross border publiek en private issuevorming in Europa. Bron kan zijn zowel een Europese als een nationale actor, publiek of privaat. Volgens Van Schendelen kan *creeping Europeanisatie* op twee tegengestelde richtingen plaatsvinden, van Europees naar nationaal niveau, oftewel downstream. Of het kan in een lidstaat ontwikkeld worden en vanuit hier naar andere lidstaten of richting Brussel, oftewel upstream.

Meta game van Triple P

Veel belangenorganisaties waarderen een level playing field, maar liever nog willen zij een unlevel playing field, waarbij zij 'voorstaan' op de competitie. Het metaspel van Triple P is ontworpen om een voordeel trachten te bereiken in een oorspronkelijk bedoeld level playing field. Met dit spel tracht men situaties naar de hand te zetten. Met dit intelligente spel tracht een belangenorganisatie de 'vriendelijkste' *personen*, in de beste *positie* in de meest voordelige *procedure* te plaatsen. "*Met een bevriend persoon op de juiste plaats in een welgevallige procedure scheidt men goede kansen op het gewenste besluit*" (Van Schendelen, 1998, 21).

Dit spel kan in elke arena gespeeld worden, zowel binnen de EU, als binnen een EU belangenorganisatie, als binnen een nationale belangenorganisatie.

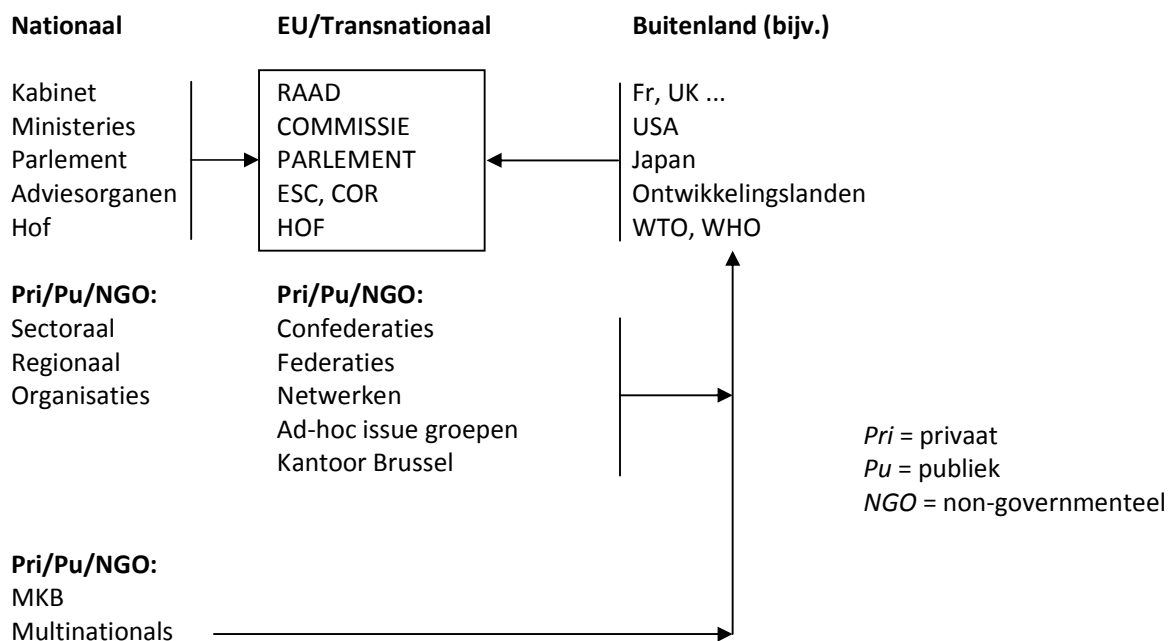
Met betrekking tot de P van procedures, zal dit binnen de EU kunnen gaan om unanimititeit bij de Raad in stemmingsprocedures, of bij gekwalificeerde meerderheid. Binnen de EP kan het consultatie zijn of codecisie, er kan een comitologie procedure zijn, allemaal verschillende procedures bij verschillende instanties die anders benaderd moeten worden, wanneer men Triple P wenst toe te passen. Ook kan het gaan om een kwestie van definities. Van Schendelen (2010: 124) stelt dat onder deze P in een vroeg

stadium nog veel aan framing en reframing gedaan kan worden, zodat een andere procedure gevolgd kan worden. Van Schendelen (2010,124) geeft een voorbeeld uit 1990, waarbij een EU bieding uitgebracht werd waarbij bedrijven konden inschrijven om Rusland te helpen met voedselvoorziening. Franse lobbyorganisaties voor de vleesbranche hebben toen in de bieding de definitie zo weten te framen dat de definitie voor vlees in blik een bepaalde inhoud moest hebben, welke alleen in Frankrijk gebruikelijk was, maar bijvoorbeeld niet gebruikelijk in Nederland. Hiermee hebben de Fransen uiteindelijk de bieding gewonnen. Bij reframing moet men denken aan bijvoorbeeld het verbod van bescherming van nationale markten, waarbij men dit wel kan doen door een andere procedure toe te passen gericht op gezondheid, veiligheid, milieu of het algemeen belang.

Bij de tweede P van posities, moet men denken aan een situatie waarbij een lobbygroep tracht een bevriende persoon op een positie te verwerven op een cruciale plaats in een procedure van bijvoorbeeld een EU beslissingstraject, zoals een voorzitter of rapporteur van een relevant EP-comité of Raadwerkgroep en tegelijk tracht te voorkomen dat 'vijandelijke' opposenten zo'n positie weten te bemachtigen. Reframing van een issue kan ook onderdeel uitmaken van het spel rond de tweede P. Milieugroeperingen lukt het regelmatig om landbouw-, handels- of transportzaken te reframen als een duurzaamheidsissue. Op die manier is het gelukt om posities te verwerven in de nabijheid van hun 'vrienden' bij DG ENVI, die de voorstellen voorbereiden.

De derde P is van personen. Hier tracht men vrienden te vinden die dezelfde waarden delen, die men informatie verschaft en eventueel support bij een probleem en bij een eventuele oplossing.

Een voorbeeld van Triple P is de 2001/37/EG Tabaksrichtlijn, opgesteld door DG Sanco samen met anti-rook organisaties, in de EP met de Gezondheidscommissie en de Raad's gezondheidscommissie, waarbij in de uitvoeringscomités van de comitologie ook veel gezondheidsorganisaties aanwezig waren. De partijen die op achterstand zijn door het spel van Triple P, kunnen een en ander ongedaan proberen te maken doordat standaard 5 jaar na invoering van nieuwe wetgeving een review plaatsvindt. Ook kunnen deze partijen proberen om ook via Triple P een en ander ongedaan te maken door posities te veroveren op strategische plaatsen in het veld en nieuwe waarden te introduceren zoals in het geval van de tabaksrichtlijn wijzen op consumentenvrijheid en geestelijke gezondheid (Van Schendelen, 2010: 127).



Figuur 2.3: belangengroepen en routes naar de EU

2.2.3 Arena's

Instituties kunnen een grote rol spelen bij *complexe* besluitvormingsprocessen. De rol van de instituties kan een faciliterende rol zijn om een platform te creëren voor arena's en netwerken. De arena is dan een omgeving waar actoren elkaar ontmoeten en hun strategieën uitspelen aangaande hun eigen perceptie van het probleem in samenhang met hun gekozen oplossing. Het procesverloop (als deze al te volgen is) volgt middels combinaties van strategieën die een stimulerende of beperkende invloed hebben op het verloop en de ontwikkeling in de verschillen arena's. De mix van strategieën in een arena worden speltypes genoemd. Omdat strategieën niet statisch zijn veranderen de speltypes en kan het procesverloop zeer grillig zijn. Dit kan resulteren in een blokkade, stagnatie of een beginnende coöperatieve strategie. Door samenwerking te zoeken en te vinden kunnen de onzekerheden en geschillen van actoren verminderd worden en is/zijn probleemoplossing(en) mogelijk. Hiervoor is het nodig dat een speltype zich ontwikkelt waarin een substantiële groep van betrokken actoren hun strategieën coördineren. Als de ambities hoog zijn wordt het noodzakelijk om compromissen tussen de gewenste oplossing of de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beeld van de probleem situatie te vormen om een basis te vormen voor een gezamenlijke actie (Koppenjan & Klijn, 2004: 50). Het spel kan zich dus in meerdere arena's afspelen en eveneens kan het spel zelf beïnvloed worden door andere spellen en spelers. Samenvattend kan men stellen dat het spel binnen de arena grillig en onvoorspelbaar is.

Van Schendelen heeft het in zijn boek *More Machiavelli in Brussels* (2010) over drie soorten arena's waar de belangenstrijd en het lobbyspel zich kan afspelen, te weten:

- het thuisfront, interne positie en strategiebepaling: als je verdeeld naar buiten komt, maken je tegenstanders daar misbruik van en krijg je dat als een boemerang terug. Het is van belang dat je intern een stabiele strategie voert;
- de arena van onderlinge competitie tussen lobby organisaties binnen dezelfde sector met eventuele tegengestelde belangen en meer of minder hulpbronnen;
- de strijd om een positie in het besluitvormingsproces, om een handtekening van het ministerie onder het document waar men achterstaat.

Zowel doelen als strategieën van actoren worden afgeleid van en door hun percepties. Doelen zijn dan concrete vertalingen van percepties, waarbij actoren een keuze kunnen maken. Niet alle waarden, criteria en metingen die onder de percepties liggen moeten vertaald worden in de doelen. Percepties over het belang van bepaalde problemen kunnen actoren beïnvloeden om andere keuzes te maken dan hun percepties normaal gesproken aan zou geven. Daarom zijn doelen concreter dan percepties, want zij bevatten keuzes en worden geformuleerd in meer operationele termen (Koppenjan & Klijn, 2004: 48).

Uiteindelijk moeten de actoren zich betrokken voelen bij het probleem en de oplossing daarvan en zijn zij in deze situatie vaak interdependent van elkaar en bestaan er afhankelijkheden door hulpbronnen, zoals een blokademacht en/of realisatiemacht. Ondanks het feit dat de actoren hun eigen beweegredenen zullen hebben met vaak eigen definities van het probleem en oplossingen, moet door de arena's heen een procesmanager aan het roer zitten die het proces kan ondersteunen. Het is een dynamisch proces waarbij de manager vele interacties en arena's zal moeten koppelen, ideeën en percepties verbinden.

Een arena is geen fysieke plaats, maar een virtuele plek met een verzameling van alle stakeholders, welke allen een grote interesse hebben in een bepaald issue op een bepaald moment vanuit hun eigen optiek. Een arena valt weer op te breken in vier onderdelen, zijnde (Van Schendelen, 2010):

- Stakeholders;
- Issues;

- Dynamiek van tijd;
- Grenzen van de arena.

Stakeholders

Wanneer een belangenorganisatie wenst te gaan lobbyen voor een bepaald issue zal zij eerst een overzicht dienen te maken van de verschillende stakeholders (inclusief de instituties). Vaak zal dit een lange lijst zijn. Nadien moeten de stakeholders worden onderverdeeld in termen van relevantie, activiteit of passiviteit, sterk of zwakke partij. Hiermee kan men een rangorde creëren tussen de verschillende stakeholders waar men zich dan wel of niet op dient te richten. Zo'n lijst opstellen kan een zeer lastige exercitie zijn, maar kan een zeer handig middel blijken wanneer tijdig stappen ondernomen moeten worden tegen belangrijke stakeholders, bijvoorbeeld door het inzichtelijk hebben van bondgenoten.

Issues

Elke stakeholder heeft zijn eigen belangen aangaande bepaalde issues en ook eigen oplossingen voor bepaalde problemen. Hierop zal een belangenorganisatie die wenst te gaan lobbyen zich ook op moeten focussen. Zij moet trachten te achterhalen wat de belangen zijn van die stakeholders in de arena, want hiermee kan zij bij eventuele besluitvorming in de voorfase hiervan in de onderhandelingen met deze informatie die kant kiezen welke haar het beste uitkomt of die meest belangrijke stakeholders trachten over te halen om haar standpunt mee te nemen in hun finale positie en zodoende deel uit te maken van het compromis. Om erachter te kunnen komen wat de werkelijke standpunten zijn van de belangrijke stakeholders dient men veel over hen te weten. Men moet hun interne arena's monitoren, hun sleutelwaarden zien te achterhalen, hun perceptie van de werkelijkheid en de krachten achter hen. Met deze informatie kan een lobbygroep dan hun werkelijke standpunten trachten af te leiden (Van Schendelen, 2010).

Dynamiek van tijd

Tijd verandert ook elke arena. In een beginfase van een dossier zijn er vele stakeholders en menig issue. Maar vaak zullen gedurende het tijdsframe van zo'n dossier veel stakeholders samengaan in één bredere coalitie, waardoor aan het einde van een dossier er meestal nog alleen twee kampen overblijven, voor- en tegenstanders van het voorstel.

Grenzen van de arena

Grenzen van de arena zijn ook niet statisch. Vaak worden er nieuwe issues door stakeholders aangedragen welke weer eigen stakeholders met zich meebrengen en zodoende kan de arena verbreed worden.

De beschrijving van bovenstaande vier componenten van een arena omvat veel werk, maar hoe moet men al deze informatie vergaren om tot dé specifieke vraag van het lobbyen binnen een arena te komen: *bij wie moet men lobbyen in de specifieke arena en over wat?*

Dit kan ondermeer middels:

- desk research, internet biedt zeer veel informatie (www.europa.eu als voorbeeld);
- medestanders om informatie en kennis vragen;
- langsgaan en praten met sleutelfiguren in besluitvormingsproces;
- theoretische kennis, vergelijkende case-studies.

De beste manier van lobbyen in zo'n arena hangt altijd van de situatie af. Door informatie (I) te verzamelen aangaande de stakeholders, kan men bezien wie vrienden en wie vijanden zijn, en welke issues onder hen spelen. Dit is allemaal window-out huiswerk.

Voor het trachten te beheersen van een arena (wat nimmer geheel zal lukken, Van Schendelen, 2010: 175) zal men per kans of bedreiging vooral veel informatie dienen te vergaren, die leidt tot intelligence (I^2) en via veel huis- en veldwerk draagvlak zien te effectueren op een efficiënte manier (2 E).

Arena analyse is bedoeld om een realistisch inzicht te verkrijgen met betrekking tot een specifieke arena van een bepaald dossier, zoals in onze casussen aangaande de concept verordening voedselinformatie aan consumenten. Dit brengt alle window-out intelligence bijeen. Na een beschrijving van de arena kan men een analyse van de arena maken met de verschillende spelers en kan men bekijken welke acties nodig zijn.

Soms gebruiken belangenorganisaties een zogenaamde *quick arena scan* voor dossiers/issues. Dit is een tweedimensionale matrix, met links op de verticale as the verschillende stakeholders en op de horizontale as de issues die spelen binnen een bepaald dossier, een soort overzicht, waarmee men wederom de informatie tot intelligence kan omzetten en zodoende de arena kan analyseren ($2E=MI^2$) voor het 'window-in' lobbyen.

als arena is :	VRIENDELIJK	ONVRIENDELIJK	GEMIDDELD
dan is het beste om:			
ALGEMEEN MANAGEMENT	behoud status quo	verander de situatie	beïnvloed onderdelen
STAKEHOLDERS MANAGEMENT	waarborg steun lift mee	zaai verdeling bij opposenten benader weifelaars	misschien argumentatie onderhandel
ISSUES MANAGEMENT	houd issues hoog blokkeer anderen	compenseer het verlies reframe de issues	reframe de issues laat ballonnetje op
TIME MANAGEMENT	zet versnelling in	vertraag	wacht af
GRENZEN MANAGEMENT	houd beperkt	vergroot de arena	wacht af

Figuur 2.4 : best practices van arena management (Van Schendelen, 2010: 184)

2.2.4 Managen van het veldwerk

Veel variabelen leiden tot een succesvolle of niet succesvolle lobby, maar enkele variabelen hiervan zijn wel te managen tot op zekere hoogte door vooraf goed veldwerk te verrichten en je huiswerk grondig te doen, zowel in de window-out lobby alsook in de window-in lobby.

Binnen het veldwerk wat een lobbygroep moet verrichten moeten enkele vragen gesteld worden. Vaak zal de eerste vraag luiden: Wat is het beste om te doen?

Het antwoord hierop is dat het per geval kan verschillen. Zoals altijd is elk speciaal geval uniek en verlangt zijn eigen manier van lobbyen. Men zal rationele keuzes moeten maken, om tot een zo efficiënt en effectief mogelijke lobby te komen.

Een tweede vraag zal zijn: Bij wie moeten wij lobbyen? Hier helpt je huiswerk je, zeker als je een *quick scan arena* hebt opgemaakt. Wederom hangt het van het geval af bij wie / welke instelling men het beste kan lobbyen op een bepaald moment.

Een vervolgvraag zal zijn welke stijl van lobbyen het beste past bij het specifieke geval? Op een directe manier of juist op een indirecte manier. Voorbeelden van een directe manier van lobbyen kunnen zijn:

- bezoek afleggen, brief sturen, email of per telefoon contact zoeken;
- petitie, lidmaatschap van een comité, presentatie of positie paper opmaken;
- media inschakelen, folder of brochure opmaken.

Indirecte manieren van lobbyen zijn onder meer:

- wetenschappelijk stuk laten opmaken, ad hoc coalitie opzetten;
- via politieke partijen of consultants;
- cross sectoraal via andere EuroFeds.

Een belangrijke vraag ook is: wanneer moet men beginnen met het lobbyen? Ook hier hangt het af van de situatie waarin het dossier zich bevindt. Er zijn vele manieren om een doel te bereiken, waarbij elke keuze zijn eigen kosten en baten met zich meebrengt. Zodoende moet men wel altijd in het achterhoofd houden dat de wijze effectief en efficiënt dient te zijn. De intelligente lobbygroep kiest uit het palet van mogelijkheden die opties die het beste op efficiency en effectiviteit scoren, gezien de specifieke arenasituatie in welke hij of zij zich bevindt (Van Schendelen, 2010: 261).

De grootste kans op succes kan men bereiken wanneer de policy window openstaat, en zich een *window of opportunity voordoet*. Een window of opportunity kan benut worden door actoren om hun doel te verwezenlijken. Timing en toeval spelen een rol hierbij (Bekkers, 2007).

Vanwege de grote hoeveelheid mogelijkheden lopen belangengroeperingen tegen dilemma's aan. Deze dilemma's manifesteren zich op een aantal gebieden (Van Schendelen, 2010: 241), bijvoorbeeld:

Ambtenaren kan men steunen of zich juist tegen verzetten, al dan niet voorzien van informatie, geruststellen of juist verontrusten;

Stakeholders kan men proberen te mobiliseren of juist demobiliseren, belonen of straffen, verdelen of verenigen;

Relaties kunnen al dan niet geformaliseerd worden, gestabiliseerd of gedestabiliseerd worden;

Procedures kunnen vereenvoudigd of gecompliceerder gemaakt worden, geaccepteerd of betwist worden, maar ook kan men ze strikt of losjes interpreteren;

Posities kan men erkennen of ter discussie stellen, innemen of verlaten, verdienen of veroveren;

Kwesties kunnen al dan niet gepolitiseerd worden, verbreed of versmald, gecombineerd of opgedeeld worden;

Frames kan men behouden of reframe, eigen frames kunnen al dan niet 'ge-upframed' worden en die van de opponent 'gedownframed';

Arena's kan men betreden of verlaten, begrenzen of vergroten;

Onderhandelen kan door met de stok te slaan of juist door te verleiden, men kan overvragen of niet, met kan compromissen sluiten of verzet plegen;

Besluiten kan men accepteren of tegen in beroep gaan, zich aan aanpassen of ontlopen, zich aan onderwerpen of ondermijnen;

Lobbyen kan door te geven en te vragen, op een ingehouden of uitgesproken manier, direct of indirect en formeel of informeel.

Men zal tijdens het lobbyproces tegen al deze dilemma's meerdere malen aanlopen en de keuzes zullen per situatie verschillen. Binnen één dossier zal men op verschillende tijdstippen verschillende tactieken moeten hanteren. Er is een overvloed aan verschillende mogelijke acties die je kunt doen om een proces

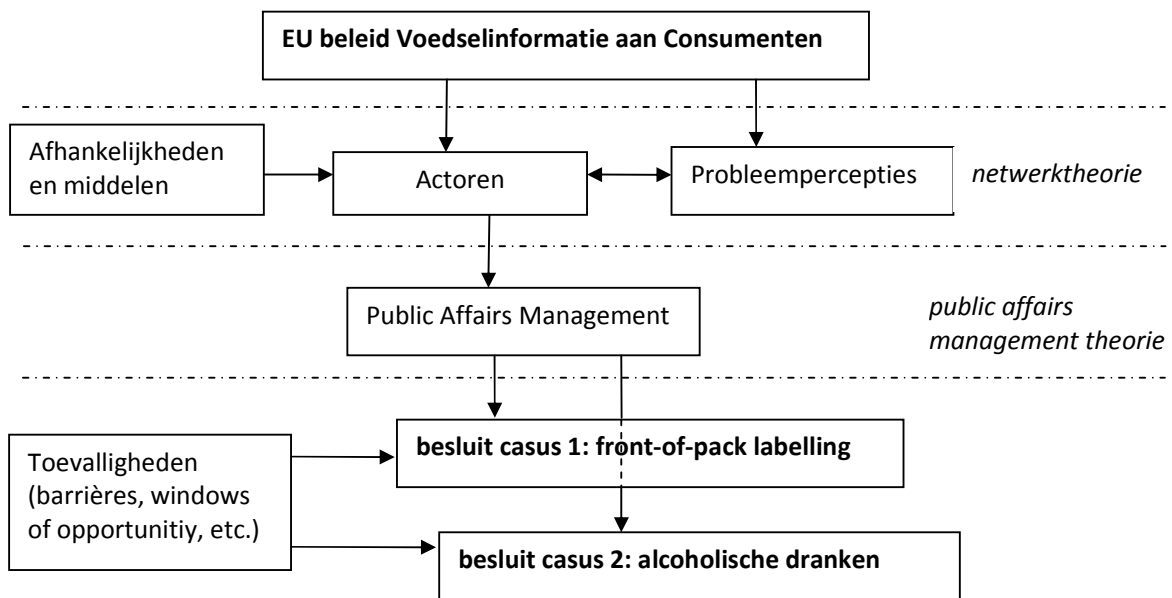
of een besluit te beïnvloeden. Uiteindelijk komt het er op neer dat men zich steeds de vraag moet stellen welke actie kun je het beste doen, op welke manier en wanneer?

3. Conceptueel model en operationalisering

Met de *netwerktheorie* is het mogelijk om de belangen en percepties van actoren in kaart te brengen. Tevens biedt deze theorie de mogelijkheid om de afhankelijkheden en middelen van de actoren in kaart te brengen. Deze factoren (belangen, percepties, afhankelijkheden en middelen) leiden per actor tot een bepaalde strategie van *Public Affairs management*. PA management van deze actoren leidt mogelijk tot een beïnvloeding van de besluitvorming, maar is niet de enige factor die van belang is hierbij. Ook andere factoren, zoals toevalligheden dragen hieraan bij. De samenhang tussen deze theorieën wordt in paragraaf 3.1 uitgewerkt in het conceptueel model. Een aantal kernbegrippen uit het theoretisch kader worden geoperationaliseerd in paragraaf 3.2, zodat de hoofdvraag van het onderzoek op een juiste wijze kan worden beantwoord.

3.1 Het conceptueel model

Aan de hand van de in hoofdstuk 2 beschreven theorie komen wij tot het conceptueel model zoals weergegeven in figuur 3.1. In dit model worden de factoren weergegeven die invloed hebben op de uitkomst van het besluitvormingsproces, en hoe deze samenhangen. Dit model is richtinggevend voor de te onderzoeken deelvragen en kernbegrippen. Wij zullen de verschillende factoren in dit conceptueel model beschrijven, en de samenhang tussen de verschillende factoren onderzoeken. Op basis daarvan zullen de deelvragen beantwoord kunnen worden.



Figuur 3.1: de verbanden tussen de factoren die van invloed zijn op de besluitvorming over de verordening Voedselinformatie aan Consumenten

3.2 Operationalisering van het theoretisch kader

De netwerktheorie kan gebruikt worden om het krachtenveld in een complex netwerk te beschrijven en te analyseren. De theorie over PA management is van belang om een analyse te maken van de manieren waarop invloed is uitgeoefend door belanghebbenden. Deze twee theorieën zijn in het vorige hoofdstuk beschreven. Hoe dit alles op elkaar ingrijpt is schematisch weergegeven in het conceptueel model in paragraaf 3.1. Om de hoofdvraag op een goede wijze te kunnen beantwoorden zal een aantal kernbegrippen uit het theoretisch kader worden gespecificeerd zodat er sprake is van een operationalisering van het theoretisch kader.

Deze kernbegrippen binnen de twee theorieën die zijn weergegeven in het conceptueel model (figuur 3.1) zullen de navolgende zijn:

Netwerken:

1) Middelen en afhankelijkheden tussen betrokken actoren, waarbij ook kort zal worden weergegeven in welke mate en op welke manier zij in het besluitvormingsproces staan;

Afhankelijkheden tussen actoren ontstaan, omdat actoren voor het bereiken van hun doelen afhankelijk zijn van middelen van andere actoren. Deze middelen kunnen verschillend van aard zijn. Het kunnen materiële middelen (geld en/of productiemiddelen) betreffen en/of immateriële middelen (legitimiteit of autoriteit). De mate waarin actoren van elkaar afhankelijk zijn kan ook weer verschillen. Dit kan weer worden bepaald door de mate waarin deze middelen van actoren uitwisselbaar zijn. Afhankelijkheden binnen een bestuurlijk netwerk worden in grote mate bepaald door de aanwezigheid van realisatiemacht en belemmeringsmacht (Koppenjan & Klijn, 2004:47).

In dit onderzoek zal nader worden ingegaan op het kernbegrip afhankelijkheden vanwege de verbanden tussen afhankelijkheden van de actoren en de macht die zij hebben om maatregelen te realiseren, tegen te houden of te beïnvloeden.

2) Probleempercepties

De verschillende percepties van de belanghebbenden ten aanzien van het probleem en de oplossing zijn waarschijnlijk oorzaak van de strijd rondom alcoholiekettering en front-of-pack labelling. De percepties zijn van belang om te analyseren welke belangen de verschillende actoren hebben in het kader van de tot stand gekomen wetgeving.

Public Affairs management:

3) Arenamanagement

Belanghebbende partijen dienen overzicht te hebben over de arena zodat zij deze naar hun hand kunnen zetten. Een arena kan gunstig, neutraal of ongunstig voor partijen zijn. Dit kan worden beïnvloed met de strategieën weergegeven in figuur 2.4.

4) Window-out en window-in lobby

Verschillende instrumenten van PA management kunnen door belanghebbenden worden ingezet om de besluitvorming te beïnvloeden. Welke directe en indirecte manieren van lobby hebben belanghebbenden op welke momenten benut om de besluitvorming naar hun hand te zetten?

Besluitvorming:

5) Ronden

De besluitvorming zoals deze heeft plaatsgevonden zal op rationele wijze worden bepaald en in chronologische volgorde worden beschreven. Daarnaast zal in een overzichtelijke tabel een overzicht in ronden worden weergegeven.

6) Toevallige gebeurtenissen en windows of opportunity

Niet alleen de actoren zelf kunnen invloed uitoefenen op de uitkomst van de besluitvorming. Vaak is sprake van andere toevalligheden die het proces beïnvloeden. Zo zijn er belemmerende factoren, maar vaak ook kunnen doorbraken pas plaatsvinden wanneer er sprake is van een *window of opportunity*. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden moeten deze toevalligheden en *windows of opportunity* die zich voordeden met betrekking tot de etiketteringswetgeving en alcoholische producten in kaart gebracht worden.

7) Uitkomsten

De uitkomsten zullen worden getoetst aan de tevredenheid van actoren over het uit de besluitvorming voortgekomen besluit. Bepaald zal worden in hoeverre er sprake is van een besluit dat 'af' is, of zal leiden tot nieuwe ronden in de besluitvorming.

4 Onderzoeksmethodologie

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoek heeft plaatsgevonden. Welke methodologieën zijn gebruikt en waarom is dat op deze manier gedaan. Mogelijke sterke en zwakke punten van deze keuzes worden weergegeven.

Dit onderzoek is kwalitatief van opzet. Hiervoor is gekozen omdat er geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn, noch zijn die te genereren over dit onderwerp. Er is sprake van casusonderzoek, waarbij het lobbyproces rondom de verordening Voedselinformatie aan Consumenten met betrekking tot twee onderwerpen wordt onderzocht. Zoals bij veel bestuurskundig onderzoek is sprake van een uniek onderwerp waarbij dan ook geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn.

In deze scriptie is gekozen om binnen de casus van de Verordening Voedselinformatie aan Consumenten twee deelcasussen te kiezen. De casuselectie heeft plaatsgevonden op basis van zowel inhoudelijke als pragmatische criteria. Vanwege de grote omvang van het dossier is gekozen is voor twee deelcasussen die voldoende afgebakend bleken voor de beschikbare tijd voor het onderzoek. Andere redenen voor de keuze voor de casus en deze twee deelcasussen zijn de relatief grote belangen die met de onderwerpen gemoeid waren en daarmee de grotere maatschappelijke relevantie. Tot slot is voor deze casussen gekozen uit de pragmatische overweging dat de auteurs de onderwerpen zijdelings kennen vanwege hun betrekking bij belangenorganisaties (voor gedistilleerde dranken en voor consumenten) die bij de verordening betrokken waren. Dat vergroot de toegang tot informatie.

De twee gekozen casussen zijn:

- voedingswaarde-informatie op de voorkant van de verpakking met alternatieve aanduidingsmethoden (front-of-pack labelling);
- voedingswaarde- in ingrediëntendeclaratie op alcoholhoudende dranken.

Om aantasting van de betrouwbaarheid zoveel mogelijk tegen te gaan wordt in dit onderzoek triangulatie toegepast. Triangulatie betekent letterlijk: driehoeksmeting, en duidt op het verzamelen en /of verwerken van informatie op meer dan één manier (Van Thiel, 2007: 59). In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van drie informatiebronnen: documenten, interviews en waarneming.

Deze triangulatie is volgens ons nodig omdat de bronnen waarover we beschikking hebben, belangen hebben die van invloed kunnen zijn op de betrouwbaarheid. Mensen vormen binnen dit onderzoek een belangrijke bron van informatie. Risico's hierbij zijn (Van Thiel, 2007: 59) dat deze mensen niet mee willen doen of andere belangen hebben waardoor de informatie die ze verschaffen onbetrouwbaar kan worden. Een bekend verschijnsel is ook sociale wenselijkheid: mensen geven het antwoord dat ze denken dat wordt verwacht, of dat maatschappelijk gezien acceptabel is in plaats van de waarheid. Ook is bekend dat mensen bepaalde antwoordtendenties kunnen hebben bijvoorbeeld dat ze altijd instemmen met de vragen die worden gesteld, of dat ze vragen verkeerd kunnen begrijpen (Van Thiel, 2007: 59). Wij zullen dus rekening moeten houden met dergelijke verstorende effecten.

Een mogelijk risico van de keuze van deze casus en deelcasussen is de betrokkenheid van de onderzoekers zelf bij het onderwerp. De kans is groot dat wij als onderzoekers, in dit geval zélf werkzaam bij belangenorganisaties en (zijdelings) betrokkenheid hebben met het onderwerp, met een bepaalde bril naar de problematiek kijken, maar ook voornamelijk gebruik zullen maken van de bronnen die we al kennen waardoor selectiviteit een risico is. Van Thiel (2007: 105-106) wijst ook op deze risico's van casestudy's. De hoeveelheid informatie is omvangrijk en onderzoek duurt vaak lang. Van Thiel stelt dat doordat onderzoekers veel en vaak in contact komen met het onderzoeksonderwerp er risico's van subjectiviteit en selectiviteit ontstaan. In dit onderzoek is dat volgens ons nog sterker het geval,

aangezien wij bij het onderwerp betrokken zijn vanuit onze branche/ belang. Van Thiel stelt dat de onderzoeker subjectiviteit en selectiviteit moet zien te voorkomen door tijdens het verzamelen van informatie al zijn methodologische en sociale vaardigheden in te zetten, zodat relevante informatie correct opgenomen wordt.

4.1 Documentenanalyse

Voor dit onderzoek is een grote hoeveelheid bestaand materiaal (documenten) gebruikt. Veel onderzoeksrapporten, concept-regelgeving, lobbybrieven, verslagen van bijeenkomsten en debatten, persberichten, brochures en standpuntdocumenten, krantenberichten en berichten van (vak)tijdschriften op internet zijn verzameld om in kaart te brengen op welke manier de besluitvorming is verlopen en welke beïnvloedingsmethoden zijn toegepast. Een deel van de informatie is afkomstig van de archieven van de onderzoekers zelf, in hun hoedanigheid als werknemer bij resp. Productschap Dranken/ Commissie Gedistilleerd en CEPS en bij de Consumentenbond. Dit archiefmateriaal is in principe geen openbaar materiaal, wat betekent dat het exclusief voor dit onderzoek gebruikt kon worden. Andere onderzoekers zouden, willen zij dit onderzoek herhalen/verifiëren, toegang tot de archieven van beide organisaties moeten vragen. Dit aanvullend materiaal is van grote waarde voor het onderzoek, zodat wij ervoor hebben gekozen dit wel te gebruiken.

Alle schriftelijke bronnen hebben twee dingen gemeen. Ze zijn ten eerste de neerslag van gedrag: ze bevatten bijvoorbeeld meningen, afspraken en verslagen. Door bestaand materiaal te gebruiken, kan het onderzoek dus gedrag bestuderen zonder het zelf uit te hoeven lokken. Ten tweede hebben deze bronnen een communicatieve functie: ze brengen een boodschap over. Sommige onderzoeksmethoden voor bestaand materiaal gaan in op de inhoud van die boodschap, terwijl andere methoden zich meer richten op hoe die boodschap wordt uitgedragen, bijvoorbeeld met welk doel ze geproduceerd zijn (Van Thiel, 2007: 117).

Bestaand materiaal wordt vooral gebruikt voor historisch onderzoek, maar ook vaak (gecombineerd met andere methoden) voor casestudy's (Van Thiel, 2007: 119), zo ook in dit onderzoek. De kennis vanuit het bestaande materiaal wordt bijvoorbeeld gebruikt voor het opstellen van vragen voor de interviews. In dit onderzoek wordt het bestaande materiaal ook gebruikt voor de analyse van de belangen en beïnvloedingstactieken van de verschillende belangenorganisaties. Zo is in persberichten van belangenorganisaties bijvoorbeeld veel informatie te halen over probleempercepties en over 'framing'.

De belangrijkste voordelen van het gebruik van bestaand materiaal als onderzoeksmethode is dat er veel materiaal beschikbaar is, en dat het een efficiënte en goedkope manier van onderzoek is. Het belangrijkste nadeel is de moeilijke operationalisering: bestaand materiaal is voor een ander doel geproduceerd dan het onderzoek waarvoor de bestuurskundige onderzoeker het wil gebruiken. Daardoor sluit de informatie niet altijd aan op de onderzoeksvragen. Het verzamelen en analyseren van bestand materiaal is bovendien een arbeidsintensieve en tijdrovende bezigheid, die een zeer systematische manier van werken vereist. Het lijkt beslist makkelijker dan het is (Van Thiel, 2007: 120).

Selectie

Van Thiel (2007: 118) stelt dat soms zoveel materiaal beschikbaar is dat het selecteren van de geschikte informatie moeilijker is dan het vinden ervan. Binnen deze casussen is gekozen om bijvoorbeeld alleen de voorgestelde amendementen op de ontwerpverordening te selecteren die over voedingswaardedeclaratie gaan en over alcoholische dranken. Hierdoor vallen grote lappen tekst weg om te onderzoeken.

Een andere keuze die gemaakt is, is dat voornamelijk is gezocht in nieuwsberichten uit vakbladen. Wij waren al op de hoogte dat van deze onderwerpen bijna geen verslag is gedaan in reguliere kranten.

Specifiek voor de casus over voedingswaardedeclaratie via alternatieve aanduidingsvormen zijn met name de websites foodnavigator.com en euractiv.com geraadpleegd. Dit zijn zeer volledige websites die over allerlei onderwerpen rapporteren die voor de voedingsmiddelenindustrie relevant zijn. De 'strijd' om de ontwerpverordening is door dit medium goed bijgehouden. Kenmerkend is ook dat door dit medium vaak hoor en wederhoor wordt toegepast; wanneer vanuit de industrie een persbericht wordt verstuurd, wordt door [foodnavigator](http://foodnavigator.com) zowel als euractiv.com ook vaak de visie van consumentenorganisaties hierover gevraagd. Het selecteren van deze bronnen geeft, zo weten wij uit ervaring, een redelijk volledig beeld van het besluitvormingsproces. Ook pragmatische redenen liggen ten grondslag aan de keuze voor foodnavigator.com en euractiv.com: het zijn goed doorzoekbare websites.

4.2 Enquêtes / interviews

Gekozen is voor het afnemen van interviews met sleutelfiguren bij de besluitvorming. Voor de twee casussen werden de meest prominente besluitvormers en belanghebbende partijen geselecteerd. Deze zijn geselecteerd omdat zij naar verwachting de meeste kwalitatieve informatie konden geven over het besluitvormingsproces wat betreft de verordening Voedselinformatie aan Consumenten, zowel de partijen die zelf lobbyen (belangenorganisaties) als partijen die 'belobbyd' worden (Europarlementariërs). Bekend is dat ook de Europese Commissie veelvuldig bezoek krijgt van lobbyisten en bijeenkomsten organiseert met relevante stakeholders om 'street-level' informatie te verkrijgen (Versluis et al., 2011: 47), hetgeen bij deze verordening ook het geval is geweest. Dit maakt (vertegenwoordigers van) de Europese Commissie een interessante interviewkandidaat. Echter, uit eerdere ervaring van één van ons als onderzoeker binnen het EU-project Polmark (Lobstein et al., 2010), is gebleken dat de Europese Commissie niet wil meewerken aan dit soort onderzoek. Wij hebben dan ook geen toenadering tot de Europese Commissie gezocht.

Voor de verschillende casussen zijn verschillende vragenlijsten opgesteld. Ook verschillen de vragenlijsten per soort stakeholder. Van een lid van het Europees Parlement werd andere informatie gevraagd dan van een belangenorganisatie. De vragenlijsten zijn zodanig opgesteld dat een optimum is bereikt qua hoeveelheid informatie die gepoogd wordt te achterhalen, versus de hoeveelheid tijd die het interview kost. Werknemers van Europese brancheorganisaties hebben een overvolle agenda, laat staan leden van het Europees Parlement. Bovendien worden zowel leden van het Europees Parlement als werknemers bij belangenorganisaties veelvuldig door andere onderzoekers benaderd voor interviews en andere informatie. Het is daarom voor deze scriptie van groot belang om de geïnterviewden zo min mogelijk te belasten. De toegang tot de geïnterviewden is naar verwachting verhoogd door de al bestaande persoonlijke contacten van de onderzoekers met de geïnterviewden.

De inhoud van de vragen richt zich op aspecten die niet of in geringe mate uit de documentenanalyse kunnen worden geëxtraheerd. Daarnaast kan een deel van de antwoorden gebruikt worden om de informatie uit de documentenanalyse en eigen waarneming van de onderzoekers te verifiëren, conform het concept van *triangulatie*. Dit deel is echter beperkt, omdat het zoals eerder aangegeven belangrijk was om niet te veel tijd van de geïnterviewden te vergen. Verificatievragen zouden geïnterpreteerd kunnen worden als 'vragen naar de bekende weg' en derhalve tot irritatie bij de geïnterviewden kunnen leiden. De vragen zijn afgeleid uit het theoretisch kader, zoals gebruikelijk bij deductief onderzoek. Met name is aandacht besteed aan de belangrijkste lobbymethoden zoals Van Schendelen (2010) die onderscheidt. Bij het opstellen van de vragen en de leidraad voor het interview is rekening gehouden met een logische volgorde, omdat sommige vragen op elkaar voortbouwen.

Vanwege de gevoeligheid van het onderwerp – immers, lobbyisten geven niet graag hun tactieken prijs – is aangegeven dat de geïnterviewden indien gewenst geanonimiseerd in het verslag kunnen worden opgenomen. Bovendien is aangegeven dat de antwoorden alleen gebruikt worden voor deze scriptie en

bovendien alleen in het Nederlands en niet letterlijk worden weergegeven maar opgenomen in een kwalitatieve analyse. Eén van de geconstateerde risico's is dat respondenten minder 'open' zouden zijn of zelfs helemaal niet zouden willen deelnemen, vanwege het feit dat één van ons werkzaam is bij de Consumentenbond. De Consumentenbond staat bij sommige stakeholders bekend als partij die de publiciteit niet schuwt. Daarom was het noodzakelijk om in de inleiding bij het interview duidelijk het doel en de manier van verslaglegging uit te leggen.

De vragenlijsten zijn via een cyclisch proces opgesteld dat als volgt verliep: het eerste concept is door één van de onderzoekers opgesteld, waarna dit door de tweede onderzoeker is aangevuld en verbeterd. De eerste onderzoeker heeft vervolgens eenmaal een proefinterview gehouden met de tweede onderzoeker, zodat onvolkomenheden (onvolledigheden of onduidelijkheden) boven kwamen drijven. Daarop zijn de laatste verbeteringen doorgevoerd.

Het bleek om praktische redenen (afstand en tijd) niet altijd mogelijk de interviews 'live' af te nemen. Het was de bedoeling semi-gestructureerde interviews af te nemen zodat doorgevraagd kan worden, mocht eventueel interessante informatie leiden tot nieuwe vragen. Omdat dit niet altijd haalbaar bleek is in een aantal gevallen gekozen om de vragenlijst op te sturen en te laten invullen door de beoogde geïnterviewde. Om ook in dat geval toch zoveel mogelijk kwalitatieve informatie 'los te krijgen' zijn open vragen gesteld en is bij vrijwel elke vraag de opmerking 'please elaborate' toegevoegd, om te stimuleren dat uitgebreide antwoorden worden gegeven. Een mogelijkheid was geweest om na analyse van de antwoorden telefonisch nog nadere informatie op te vragen maar dit bleek niet nodig.

4.3 *Observatie*

Wij zijn persoonlijk betrokken dus ook eigen waarneming maakt onderdeel uit van de onderzoeksmethodiek. Wij kunnen dit echter niet als volwaardige onderzoeksmethode waarderen, omdat onze waarneming in het verleden plaatsvond, toen we nog niet onderzoekers waren. Dit leidt ertoe dat we ons op dat moment niet bewust als observator hebben opgesteld, zodat objectiviteit en betrouwbaarheid niet voldoende gewaarborgd zijn.

Bovendien zijn de waarnemingen, zoals het aanwezig zijn bij lobbybijeenkomsten georganiseerd door belangenorganisaties en debatten van het Europees Parlement, al weer enige tijd geleden (enkele jaren). Dit komt de betrouwbaarheid eveneens niet ten goede.

Het plan om tijdens de onderzoeksperiode de laatste stap in het besluitvormingsproces bij te wonen en te observeren door op 5 en 6 juli 2011 naar de debatten en stemming in het Europees Parlement over het uiteindelijke document te gaan, is niet doorgegaan. Immers, er was twee weken eerder al een akkoord gesloten tussen EP, Raad en EC, waardoor de algemene verwachting was dat er geen debat en amendementen meer zou komen. Dit bleek ook zo te zijn op 6 juli. Hierdoor had het geen zin om als observator aanwezig te zijn.

Wel wordt voor de observatie gebruik gemaakt van verslagen van bijeenkomsten. Deze liggen op het snijvlak van de onderzoeksmethoden *observatie* en *bestaand materiaal*.

4.4 *Analyse*

Met de geselecteerde documenten en de resultaten van de interviews is een data-analyse gedaan. Deze inhoudsanalyse van de documenten en interviews zijn gebruikt voor het opstellen van een reconstructie van het besluitvormingsproces en daarnaast is een analyse gemaakt van de momenten waarop belangenorganisaties invloed hebben getracht uit te voeren. Ook wordt uit de documenten én de interviews zo veel mogelijk herleid welke beïnvloedingstechnieken zijn ingezet.

5 Beschrijving van de casussen

In dit hoofdstuk wordt de besluitvorming in de Europese Unie beschreven, waarna voor beide casussen een beschrijving wordt gegeven van de problematiek gevolgd door de stappen die volgens het besluitvormingsproces in de EU (zie figuur 5.2) zijn genomen. Per casus wordt inzichtelijk gemaakt wat het voorstel van de Europese Commissie inhield, en hoe dit vervolgens bij de verschillende processtappen is gewijzigd tot het eindvoorstel waarmee de instellingen in de Tweede Lezing hebben ingestemd. Aan de hand van de officiële documenten van de Europese Commissie, de Raad en het EP wordt een chronologisch overzicht geschetst van de gebeurtenissen. Daarbij wordt zoveel mogelijk ingegaan op de beïnvloedingspogingen van belanghebbenden, aan de hand van andere bronnen (interviews, persberichten, etc.). Met het uitwerken van dit hoofdstuk zullen wij deelvraag 1, zijnde het verloop van het besluitvormingsproces en deels deelvraag 2, zijnde een beschrijving van de window(s) of opportunity en toevalligheden welke invloed hebben gehad op het besluitvormingsproces beantwoorden (deels wordt dit ook in hoofdstuk 6 behandeld).

Voor meer informatie over de werkwijze en documentselectie wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

5.1 Politieke besluitvorming in de EU

5.1.1 Besluitvorming in de Europese Unie

In de EU-wetgeving is er een verschil tussen primaire en secundaire wetgeving. De verdragen, zoals het EU-verdrag (zijnde primaire wetgeving) bevatten de basis- of grondregels voor alle EU-activiteiten. De secundaire wetgeving – verordeningen, richtlijnen en besluiten – is gebaseerd op de uitgangspunten en doelstellingen van de verdragen.

De meest voorkomende besluitvormingsprocedure van de EU is de procedure welke sinds het Verdrag van Lissabon (officieel het Verdrag ter Werking van de EU, VWEU) in werking is getreden en de ‘medebeslissingsprocedure’ wordt genoemd of ook wel de ‘gewone wetgevingsprocedure’, voorheen de ‘codecisie procedure’ (De Cock, 2010: 100). Daarbij spreekt het rechtstreeks verkozen Europees Parlement zich in samenwerking met de Raad (de regeringen van de 27 EU-landen) uit over wetsvoorstellen van de Commissie. Die laatste zorgt voor de uitvoering van de EU-wetgeving.

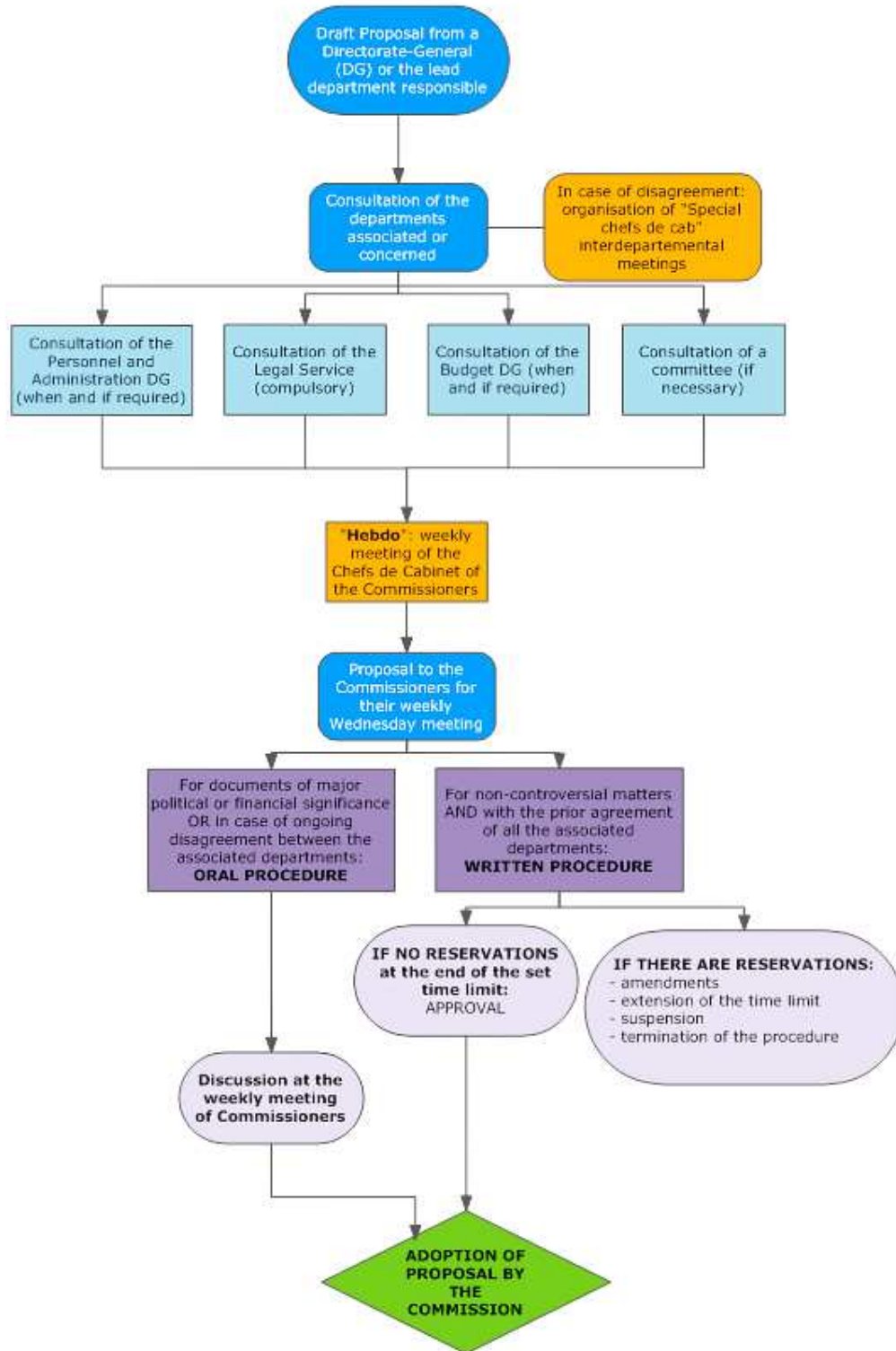
De wetgevingsprocedure:



Elk van deze stappen vereist weer andere actoren in het wetgevingsproces. Het begint allemaal met een idee, welke vaak van de Commissie vandaan komt. De Commissie heeft namelijk het zogenaamde "initiatiefrecht": zij kan nieuwe wetten voorstellen om de belangen van de EU en de EU-burgers te beschermen.

Nadat het idee er is moet de Commissie intern consulteren over het hoe en wat, de zogenaamde inter-service consultatie (zie figuur 2.1) De verschillende DG's (Directoraten-generaal) van de EC zijn per onderwerp verdeeld. Vaak raakt een bepaald dossier echter aan meerdere DG's, daarom verstuurt de leidende DG (van wie het concept is) het intern door naar de andere DG's om hun meningen erover te vernemen, voordat het in de 'voorstel' fase belandt en als officieel Commissie voorstel wordt verzonden naar de andere instellingen. Ook wordt er om een juridisch advies gevraagd.

Internal Steps within the European Commission to adopt a Legislative Proposal



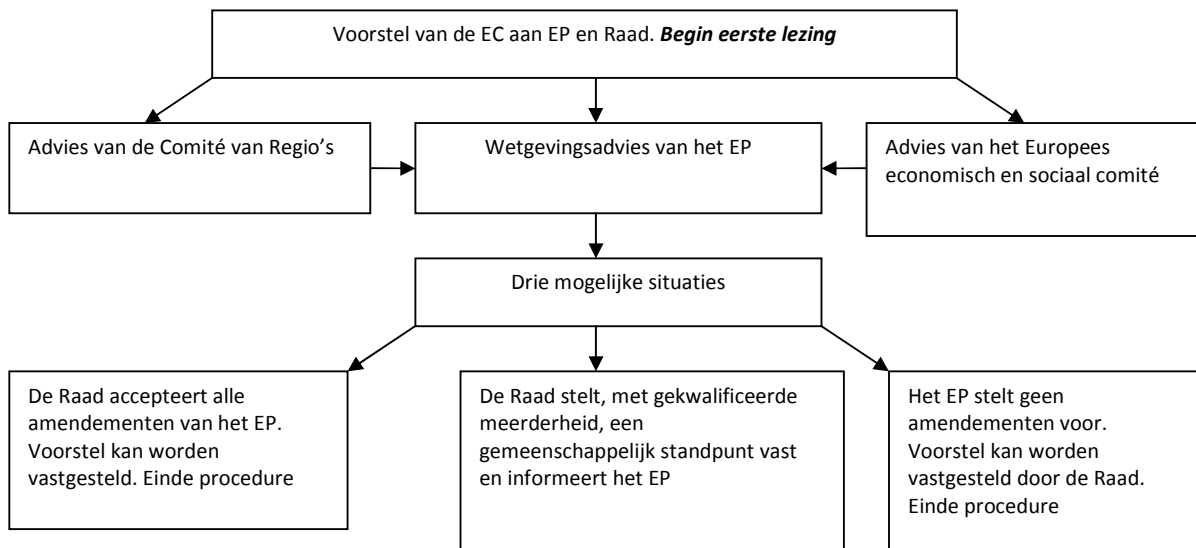
Figuur 5.1: de rol van de Interservice-consultatie (bron: www.lobbyplanet.eu)

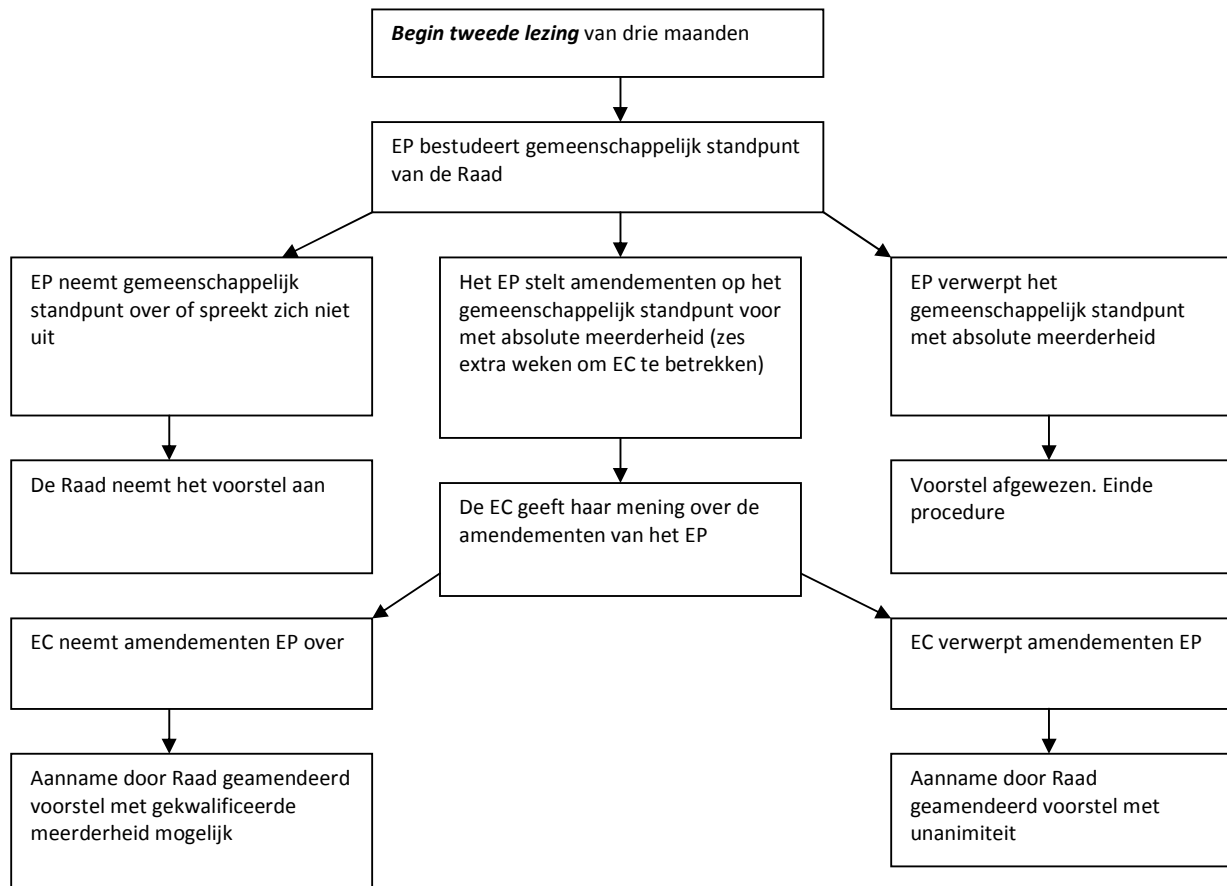
Nadat de inter-service consultatie is afgerond wordt het voorstel officieel en begint de “gewone wetgevingsprocedure”.

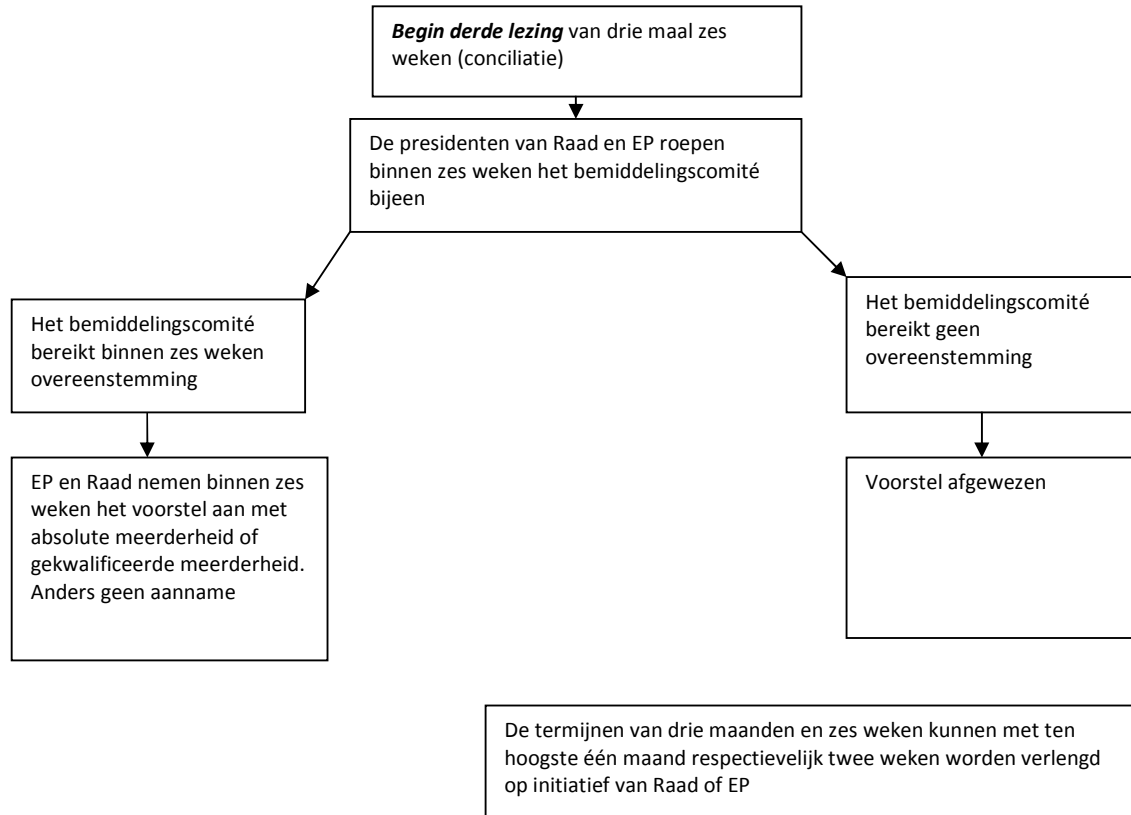
Voor het Verdrag van Lissabon werd voornamelijk gebruik gemaakt van 4 wetgevingsprocedures, zijnde medebeslissing, samenwerking, raadpleging en instemming. In het VWEU zijn nu in grote lijnen 2 wetgevingsprocedures voor wetgevingshandelingen benoemd: de gewone en de bijzondere wetgevingsprocedure (artikel 289 VWEU).

5.1.2 Gewone wetgevingsprocedure: medebeslissingsprocedure (codecisieprocedure)

Bij deze procedure deelt het Europees Parlement de wetgevende bevoegdheid met de Raad. Allereerst stuurt de Commissie haar voorstel naar beide instellingen. Beide instellingen lezen en bespreken het allebei, eventueel twee opeenvolgende keren (Eerste en Tweede lezing). Bij onenigheid tussen beide instellingen wordt het voorstel in de zogenaamde conciliatiefase aan een ‘bemiddelingscomité’ voorgelegd. Dit comité bestaat uit vertegenwoordigers van de Raad of hun vertegenwoordigers en een gelijk aantal leden die het Parlement vertegenwoordigen. Vertegenwoordigers van de Commissie zijn eveneens aanwezig op de vergaderingen van het bemiddelingscomité, nemen deel aan de werkzaamheden en stellen alles in het werk om de standpunten van het Parlement en Raad tot elkaar te brengen. Zodra het comité binnen een bepaalde periode tot een akkoord is gekomen, wordt de gemeenschappelijke ontwerp tekst naar het Parlement en de Raad gestuurd voor een derde lezing, zodat zij het definitief kunnen goedkeuren (europadecentraal.nl)







Figuur 5.2: Gewone wetgevingsprocedure schematisch weergegeven volgens artikel 294 WV EU

5.2 Europese instellingen

Europese Commissie

De Commissie produceert ongeveer 85% van alle bindende EU beslissingen middels delegatie van bevoegdheid. De Commissie is multicultureel van opbouw, 27 nationaliteiten zijn er vertegenwoordigd middels ambtenaren. Engels en Frans zijn de meest gesproken talen. De Commissie heeft relatief weinig budget en ambtenaren, en zodoende heeft de Commissie andere bronnen gevonden om taken uit te voeren en informatie te winnen. Er zijn 27 commissarissen die elk een eigen policy arena hebben, welke weer eigen departementen hebben met directeurs-generaal en ambtenaren. Binnen zo'n departement is er weer een ambtenaar verantwoordelijk voor een bepaald dossier, een zgn. 'chef de dossier'. Maar de Commissie doet meer dan besluiten schrijven en uitvoeren (na goedkeuring). Het is de centrale institutie waar issues worden aangedragen en vertaald middels de experts en support van hen die belangen groeperingen vertegenwoordigen in de fase van het schrijven van concept besluiten die ook nog eens voldoende gedragen zullen gaan worden door dezelfde groeperingen. Administratief functioneert het ook als de supervisor bij de uitvoering en implementatie van bindende besluiten door onder meer de lidstaten. Toch kan men het ontwerpen van wetgeving als de belangrijkste functie van de Commissie beschouwen. M.b.t. secundaire wetgeving heeft het een monopolie positie om concept teksten te ontwerpen (hierbij kan het issues van de agenda houden, verkapte macht). En vaak is de concept tekst, opgesteld door de Commissie praktisch dezelfde als wanneer het uiteindelijk goedgekeurd is.

Met betrekking tot gedelegeerde wetgeving zit de Commissie ook in stoel van de bestuurder, daar het EP en de Raad bijna nimmer interveniëren in de fase van de comitologie. En vaak stelt de Commissie

extra uitvoeringsbesluiten op, herinterpretaties welke terug te voeren zijn op reeds van kracht zijnde wetgeving waar het EP en de Raad ook weinig tegen in brengen.

Kortom, men kan stellen dat de Commissie de EU's wetgever is.

De bureaucratie is in getal klein binnen de Commissie. Veel werk wordt geoutsourced naar lidstaten zelf, die bijvoorbeeld richtlijnen moeten vertalen naar nationale wetgeving, of naar private instellingen of consultants (advies of onderzoek). En zij haalt ook veel intelligence aan boord door experts van buitenaf naar binnen te halen middels verschillende manieren:

- Tijdelijke aanstellingen;
- Experts 'inhuren' voor een dossier middels expert comite's of comitologie;

Het inhuren van zgn. experts laat zien dat de Commissie open staat voor invloed van expertise van buitenaf.

Expert comités behoren bij de fase van het opstellen van conceptwetgeving (drafting phase) bij zowel secundaire alsook gedelegeerde wetgeving en bestaat uit stakeholders (publiek en privaat, van ondernemingen, NGO's en overheid). Zij worden binnengehaald door een chef de dossier van de Commissie middels onder meer een oproep naar belanghebbenden op de EU website. Al deze experts werken dus mee aan de voorbereiding van een groenboek (hier wordt het probleem gedefinieerd) en of witboek (hier wordt een concept oplossing aangedragen en/of concept wetgeving).

De tweede variant, comitologie, wordt gebruikt bij de gedelegeerde wetgeving. Deze variant heeft formele macht, zoals adviserende en regulatory comitologie. Hier betreft het vertegenwoordigers van nationale lidstaten met vaak ook nog een persoon uit het desbetreffende veld. Deze mensen zijn dus goedkope krachten voor de Commissie welke in het desbetreffende veld een expertise meebrengen. Beide varianten kunnen zeer invloedrijk zijn, daar bij het definiëren van het probleem en bij het aandragen van oplossingen experts een mogelijkheid hebben te 'framen'.

Comitologie is de verzamelnaam voor een groot aantal comités van nationale ambtenaren met experts uit het veld die zich, samen met ambtenaren van de Europese Commissie, bezighouden met de uitvoering van alle richtlijnen, verordeningen en beslissingen. De comités besluiten formeel over de wijze van *uitvoering of implementatie* van op Europees niveau genomen besluiten. Die besluiten zijn meestal heel globaal geformuleerd.

Gijs Jan Brandsma heeft onderzoek gedaan en vastgesteld dat comitologieprocedures zeer belangrijk zijn (Brandsma, 2010). Het vaststellen van de Europese wet- en regelgeving is een zaak van de Raden van Ministers en het Europees Parlement, in samenwerking met de Europese Commissie. De uitvoering van die wetten en regels is vervolgens een taak van de Europese Commissie, die voor bijna elk uitvoeringsbesluit langs een of meer van de ruim tweehonderd comités van nationale ambtenaren moet. Officieel adviseren die comités alleen maar, maar hun adviezen zijn bindend en dat betekent dat ze in feite aan de touwtjes trekken.' Uitvoeringsbesluiten zijn vaak technisch van aard.

Er zijn drie verschillende vormen van comitologie, namelijk een raadgevend comité, comité van beheer en een regelgevend comité (Guéguen, 2010). Tegenwoordig zijn de meeste richtlijnen, beschikkingen en verordeningen middels gedelegeerde wetgeving. Onder het verdrag van Lissabon worden deze *non-legislative acts* genoemd.

De Commissie organiseert dus haar eigen informatiekkanalen op zeer efficiënte en effectieve wijze, niet alleen middels een window-out methode, maar juist ook door haar open uitnodigingsbeleid naar verschillende stakeholders (window-in), die allen maar wat graag aan tafel willen zitten met de Commissie.

Europees Parlement

Het EP, welke ongeveer uit 10 politieke fracties bestaat, met als grootste de christelijke EPP en de socialistische S&D is weer onderverdeeld in ongeveer 20 permanente en tijdelijke comités welke een specifiek terrein beslaan. De leiding van zo'n groep wordt door een rapporteur waargenomen. Deze rapporteur wordt weer terzijde gestaan door schaduw rapporteurs (van andere politieke partijen). Binnen elke comité zijn het deze mensen en hun assistenten die vaak door belangengroeperingen worden benaderd (maar ook door de Commissie en de PV) met specifieke problemen en oplossingen. Via deze benadering door bijvoorbeeld private belangenpartijen kan dan de Commissie weer benaderd worden met vragen door iemand van het EP of de Raad, maar ook kunnen onderwerpen eventueel reframed worden of geagendeerd. Het EP wordt als meest open instituut gezien door Lobbyisten. De taak van de rapporteur en schaduw rapporteurs is om met een eventuele concept tekst te komen welke wordt gedragen in het comité en ook straks in de plenaire vergadering van het EP. De aanwijzing van bepaalde rapporteurs met een bepaalde politieke kleur kan de politieke uitkomst van een bepaald dossier ernstig beïnvloeden. Ook bestaan er nog intergroups van parlementariërs die dezelfde belangen nastreven. Deze groeperingen trachten bepaalde belangen op de agenda te krijgen van het EP middels resoluties. Besluitvorming is slechts een deel van het politieke proces, agendavorming en beleidsformulering, implementatie van het beleid en de evaluatie zijn ook onderdeel ervan. Aangezien het geen Commissie voorstel is zijn resoluties niet bindend, maar het kan de Commissie wel aanzetten tot actie (Van Schendelen, 2010: 85-88).

Verder heeft het EP grotere invloed verkregen middels de codecisieprocedure, tegenwoordig geheten de 'gewone wetgevingsprocedure': twee lezingen en dan eventueel conciliation comité met de Raad.

Codecisie procedures (gewone wetgevingsprocedures) hebben de afgelopen jaren een vlucht genomen, zeker ook door het feit dat het EP steeds meer invloed op het proces heeft gekregen. Bij deze procedure zit de Commissie aan het stuur, is het EP de co-wetgever en de Raad gaat meestal akkoord met de eerste lezing. Later zal deze procedure in de beide casussen terugkomen. De snelheid waarmee de codecisie procedure gepaard gaat tussen de Raad en het EP bedraagt gemiddeld (volgens statistieken van de Commissie, SG, 2007) 12 maanden voor de Eerste lezing, waarbij 71% van de dossiers klaar is, 22 maanden voor de 2^{de} lezing (23% van de dossiers) en 29 maanden voor de conciliatie fase (6% van de dossiers).

De Raad

De Raad heeft meer macht dan invloed volgens Van Schendelen (2010: 66). De Raad oefent samen met het Europees Parlement de wetgevingstaak en de begrotingstaak uit. Ook oefent hij zekere beleidsbepalende en coördinerende taken uit. De Raad bestaat uit een vertegenwoordiger van iedere lidstaat op ministerieel niveau. Dan is er ook nog de Europese Raad, welke bestaat uit de regeringsleiders van de 27 lidstaten van de Europese Unie, een voorzitter en de voorzitter van de Europese Commissie. Het geeft de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en bepaalt de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten, maar komt in verschillende settings een aantal keren per jaar bij elkaar. Elk halfjaar is een andere lidstaat voorzitter, waarbij deze lidstaat dan ook invloed kan uitoefenen op de agenda en de vergaderingen met haar verslagen. Het echte Raadswerk wordt op het niveau van de Permanente Vertegenwoordiging uitgevoerd en in de werkgroepen (zo'n 300 stuks). Deze werkgroepen bekijken of bepaalde concept wetgeving/besluiten politiek haalbaar zijn. Uiteindelijk heeft de Raad het laatste woord omtrent secundaire wetgeving, zonder haar goedkeuring komt er geen besluit.

5.3 Beschrijving en rol van actoren

Europese Commissie

Voordat de Commissie met een nieuw initiatief komt, gaat zij na wat de eventuele gevolgen voor economie, samenleving en milieu kunnen zijn. Zij maakt een effectanalyse, een zogeheten impact assessment, waarin zij de voor- en nadelen van de verschillende beleidsopties op een rijtje zet (http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm, Versluis et al., 2011).

De Commissie raadpleegt ook belanghebbenden, zoals niet-gouvernementele organisaties, lokale overheden en vertegenwoordigers van de industrie en het maatschappelijk middenveld. Voor technische kwesties wint zij advies in van deskundigengroepen. Zo zorgt zij ervoor dat haar wetsvoorstellen tegemoetkomen aan de behoeften van de meeste actoren. Burgers, bedrijven en organisaties kunnen aan de raadpleging deelnemen via de website openbare raadplegingen van de EU (http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_nl.htm)

De Commissie produceert ongeveer 85% van alle bindende EU beslissingen middels delegatie. De Commissie is multicultureel van opbouw, 27 nationaliteiten zijn er vertegenwoordigd middels ambtenaren. Engels en Frans zijn de meest gesproken talen. De Commissie heeft relatief weinig budget en ambtenaren, en zodoende heeft de Commissie andere bronnen gevonden om taken uit te voeren en informatie te winnen. Er zijn 27 commissarissen die elk een eigen policy arena hebben, welke weer eigen departementen hebben met directeuren-generaal en ambtenaren. Binnen zo'n departement is er weer een ambtenaar verantwoordelijk voor een bepaald dossier, een zgn. 'chef de dossier'.

Maar de commissie doet meer dan besluiten schrijven en uitvoeren (na goedkeuring), het is de centrale institutie waar issues worden aangedragen en vertaald middels de experts en support van hen die interest groups vertegenwoordigen in de fase van het schrijven van concept besluiten die ook nog eens voldoende gedragen zullen gaan worden door dezelfde groeperingen. Administratief functioneert het ook als de supervisor bij de uitvoering en implementatie van bindende besluiten door onder meer de lidstaten. Toch kan men het ontwerpen van wetgeving als de belangrijkste functie van de Commissie beschouwen. M.b.t. secundaire wetgeving heeft het een monopoliepositie om concept teksten te ontwerpen (hierbij kan het issues van de agenda houden, verkapte macht). En vaak is de concept tekst, opgesteld door de Commissie praktisch dezelfde als wanneer het uiteindelijk goedgekeurd is.

Met betrekking tot gedelegeerde wetgeving zit de Commissie ook in stoel van de bestuurder, daar het EP en de Raad bijna nimmer interveniëren in de fase van de comitologie. En vaak stelt de Commissie extra uitvoeringsbesluiten op, herinterpretaties welke terug te voeren zijn op reeds van kracht zijnde wetgeving waar het EP en de Raad ook weinig tegen in brengen.

Men kan stellen dat de Commissie de EU's wetgever is.

De bureaucratie is in getal klein binnen de Commissie. Veel werk wordt geoutsourced naar lidstaten zelf, die bv. richtlijnen moeten vertalen naar nationale wetgeving, of naar private instellingen of consultancies (advies of onderzoek). En zij haalt ook veel intelligentie aan boord door experts van buitenaf naar binnen te halen middels verschillende manieren:

- Tijdelijke aanstellingen;
- Experts 'inhuren' voor een dossier middels expert comite's of comitologie;

Het inhuren van zgn. experts laat zien dat de Commissie open staat voor invloed van expertise van buitenaf.

Expert comités behoren bij de fase van het opstellen van concept wetgeving (drafting phase) bij zowel secundaire alsook gedelegeerde wetgeving en bestaat uit stakeholders (publiek en privaat, van

ondernemingen, NGO's en overheid). Zij worden binnengehaald door een chef de dossier van de Commissie middels onder meer een oproep naar belanghebbenden op de EU website. Al deze experts werken dus mee aan de voorbereiding van een groenboek (hier wordt het probleem gedefinieerd) en of witboek (hier wordt een concept oplossing aangedragen en of concept wetgeving).

De tweede variant, comitologie, wordt gebruikt bij de gedelegeerde wetgeving. Deze variant heeft formele macht, zoals adviserende en regulerende comitologie. Vertegenwoordigers van nationale lidstaten met vaak ook nog een persoon uit het desbetreffende veld. Deze mensen zijn dus goedkope krachten voor de Commissie welke in het desbetreffende veld een expertise meebrengen. Beide varianten kunnen zeer invloedrijk zijn, daar bij het definiëren van het probleem en bij het aandragen van oplossingen experts een mogelijkheid hebben te 'framen'.

Europees Parlement

Meer en meer speelt het Europees Parlement een belangrijke rol bij de besluitvorming in Brussel. Niet is het alleen de enige rechtstreeks gekozen instelling van de Europese Unie (verkiezingen elke 5 jaar), maar ook weet het steeds meer haar positie te versterken. Met het verdrag van Lissabon, welke op 1 december 2009 in werking is getreden, heeft het Europees Parlement op ongeveer veertig nieuwe terreinen medebeslissingsbevoegdheid gekregen. Het Parlement mag daar nu dus samen met de Raad van Ministers besluiten nemen.

Het Parlement bestaat uit 736 rechtstreeks gekozen afgevaardigden plus één voorzitter uit 27 verschillende lidstaten. De werkwijze van het Parlement is als volgt: Leden van het Parlement vergaderen twaalf keer per jaar plenair van maandagmiddag tot en met donderdagmiddag in Straatsburg, en zes keer plenair per jaar van woensdagmiddag tot en met donderdagmiddag in Brussel.

Verder vinden in Brussel de vergaderingen plaats van de parlementaire commissies en van de politieke fracties. Alle leden hebben zitting in zo'n vaste parlementaire commissie (vaak in meerdere), die elk in een bepaalde materie zijn gespecialiseerd. In de commissies worden de werkzaamheden van de plenaire vergaderingen voorbereid.

Parlementaire commissies, waarvan er 20 zijn, zijn samenstellingen waar door de leden van het Europees Parlement wetsvoorstellen en initiatiefverslagen worden opgesteld en geamendeerd en over gestemd. Zij behandelen de voorstellen van de Commissie en de Raad en in voorkomend geval stellen zij een verslag op dat in de plenaire vergadering wordt ingediend (Van Schendelen, 2010: 86). Binnen het EP zijn op het gebied van de dossiers, de rapporteur, de co-rapporteur en de schaduwrappporteur de belangrijkste personen (Van Schendelen, 2010: 85-88). Rapporteurs worden gekozen door mede EP-leden wanneer één van de parlementaire commissies wordt aangewezen om een verslag te maken over een wetgevend voorstel of over een ander document van de Europese Commissie, waarin een te volgen beleidslijn wordt uitgezet en mogelijke amendementen worden aangedragen.

In het geval van een verslag voor het EP wordt ter voorbereiding gediscussieerd met leden van de Europese Commissie, externe specialisten en experts van andere instellingen over het dossier. Tevens kan de rapporteur ook gebruikmaken van een openbare hoorzitting waarbij verschillende partijen gehoord worden over het onderwerp. De waarde van parlementaire verslagen kan worden verhoogd als meer belanghebbenden zich melden. Meer contacten kunnen het Parlement voeden met betere informatie, eventuele misvattingen wegnemen en ook het gewicht van het Parlement doen groeien. Ook voor bedrijven is een goed functionerende, open volksvertegenwoordiging als tegenwicht tegen een voorstel van de Commissie van groot belang (Bennis, Pauw en Van Schendelen, 1990: 235). Tot slot wordt tijdens bijeenkomsten van de parlementaire commissies en in de plenaire zittingen van het EP gestemd over het verslag. De co-rapporteur staat de rapporteur bij in het gehele proces en de

schaduwrapporteur, afkomstig uit een andere politieke fractie binnen het EP, houdt de gang van zaken in de gaten.

Net zoals binnen de EC de DG's per onderwerp verdeeld zijn, bestaan binnen het EP ook verschillende commissies gespecialiseerd naar onderwerp. Zo valt het voorstel aangaande Voedselinformatie voor consumenten onder de Commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid (ENVI).

De Raad

Er zijn twee verschillende Europese instellingen, een is de Raad van Ministers (ook wel gewoon Raad genoemd) en de andere is de Europese Raad. Beide zijn EU instellingen, de Europese Raad pas sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in 2009. De Raad heeft beslissingsbevoegdheid, welke is bedoeld om ervoor te zorgen dat de doelstellingen die in de verdragen zijn vastgelegd ten uitvoer worden gelegd overeenkomstig de voorwaarden die daarin zijn voorzien. Vaak handelt de Raad alleen op verzoek van de Commissie en dan meestal in samenwerking met het Europees Parlement in het kader van de gewone wetgevings-, raadplegings- of goedkeuringsprocedure (Van Schendelen, 2010:90-95).

Het voorzitterschap van de Raad roteert om de zes maanden tussen de lidstaten. Wanneer een bepaalde lidstaat het voorzitterschap bekleedt heeft zij het grote voordeel voor een belangrijke mate de agenda te bepalen en daarmee het beleid binnen de EU te sturen.

In het algemeen wordt de communautaire wetgeving (met betrekking tot, bijvoorbeeld, voltooiing van de interne markt of consumentenbescherming) gezamenlijk goedgekeurd door de Raad en het Parlement via de gewone wetgevingsprocedure.

De Raad kan worden onderverdeeld in verschillende werkgroepen, welke als eerste wetsvoorstellen van de EC onderzoekt en beoordeelt. Zij doen het voorbereidende werk voor de Ministers. Als er in de raads werkgroep tot overeenstemming is gekomen, hoeft door de ministers alleen nog een politiek besluit te worden genomen.

Raads werkgroepen opereren onder informele procedures. Ze worden niet genoemd in de verdragen en in het reglement van orde van de Raad is slechts één zin gewijd aan de werkgroepen.

De Raad kan gezien worden als hét besluitvormende orgaan voor de lidstaten van Europese Unie. De ministers van de 27 lidstaten vergaderen in de Raad van de Europese Unie. Al naar gelang het onderwerp op de agenda, zal elk land vertegenwoordigd zijn door de minister die verantwoordelijk is voor dat onderwerp.

De lidstaten hebben allen een Permanente Vertegenwoordiging in Brussel. Deze permanente vertegenwoordigers zijn de ambassadeurs van de lidstaten bij de instellingen van de EU. De permanente vertegenwoordigers bereiden de zittingen van de Raad voor in Coreper (hoogste ambtelijke orgaan). De Coreper heeft tot taak de werkzaamheden van de Raad voor te bereiden, de agenda samen te stellen en de opdrachten die de Raad aan hen verstrekt uit te voeren. Ook ziet het COREPER toe op de werkzaamheden van verschillende werkgroepen die zich bezighouden met het uitwerken van technische kwesties met betrekking tot voorstellen die later in de Raad van de Europese Unie besproken zullen worden (De Cock, 2010:18-22).

BEUC

BEUC staat voor Bureau Européen des Unions des Consommateurs, oftewel de EuroFed van consumentenorganisaties. 42 onafhankelijke nationale consumentenorganisaties zijn lid van BEUC, uit 31 verschillende Europese landen (de EU, EER en kandidaat-landen) (www.beuc.eu). Het enige Nederlandse lid van BEUC is de Consumentenbond. De Consumentenbond heeft, samen met consumentenorganisaties uit België, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland en Italië, BEUC in 1962 opgericht (www.consumentenbond.nl).

In 2010 bedroeg het operationele budget van BEUC €2,9 mln. Dat is 70% van de totale inkomsten. De andere inkomsten zijn afkomstig van fondsen waarvan BEUC inkomsten heeft weten te bemachtigen voor speciale projecten, zoals voor het trainingsprogramma TRACE (TRAIning for Consumer Empowerment).

Het operationele budget wordt gebruikt voor de kernactiviteiten: campagne voeren en lobbyen in de EU-instellingen ten behoeve van consumentenbelangen, en het rapporteren aan de leden over EU ontwikkelingen op dit vlak. De grootste bijdragen komen van de leden. Dit maakt 54% uit van het operationele budget.

Voor de grotere leden dragen bij aan de inkomsten van BEUC. De kleine leden (14 in totaal) uit de nieuwe lidstaten betalen slechts een zeer klein bedrag van €1050 of €1400 per jaar. Dit beleid wordt gevoerd om deelname van consumentenorganisaties uit de nieuwe lidstaten aan het besluitvormingsproces op EU niveau mogelijk te maken.

De andere 46% van het operationele budget van 2010 van BEUC is mogelijk gemaakt uit het EU budget 2007-2013. BEUC moet aan strikte criteria voldoen voor deze toelage, waaronder werk om de consumentenbeweging in nieuwe lidstaten te versterken.

De toelage vindt zijn rechtvaardiging in de noodzaak om de machthebbers in de EU te voorzien van een gebalanceerde input door verscheidene belangengroepen, en om de leemte te vullen tussen de verschillen in beschikbare middelen met aan de ene kant vertegenwoordiging door belangengroeperingen vanuit de industrie en handel, en aan de andere kant non-profit organisaties. Dit is één van de initiatieven die de EU heeft genomen om het democratisch gebrek te neutraliseren waarvan de EU soms is beschuldigd (www.beuc.eu).

Eén van de 8 prioriteiten van BEUC is het onderwerp voeding. Binnen dat onderwerp zijn de hoofddoelstellingen van BEUC:

- het faciliteren van geïnformeerde en gezonde keuze door consumenten, inclusief kwetsbare groepen;
- het voorkómen van misleidende informatie en waarborgen dat informatie vertrouwd kan worden;
- het beschermen van kinderen tegen promotie van ongezond voedsel;
- waarborgen dat voedsel dat aan consumenten wordt geleverd veilig is.

(www.beuc.eu)

Het behoeft geen toelichting dat het beïnvloeden van het besluitvormingsproces rond de Verordening Voedselinformatie aan Consumenten binnen deze prioriteiten valt.

Binnen BEUC werken enkele mensen op alles wat met voeding te maken heeft: het hoofd van de afdeling Food, Safety and Environment, een food policy officer (momenteel vacant) en een food assistant (www.beuc.eu).

FoodDrinkEurope

FoodDrinkEurope (tot 23 juni 2011 genaamd CIAA) vertegenwoordigt de Europese levensmiddelenindustrie, de grootste industriële sector in de EU, qua omzet en werkgelegenheid. Het doel van FoodDrinkEurope is de belangen van deze sector te promoten bij Europese en internationale instellingen. De aandachtsgebieden hierbij zijn:

- voedselveiligheid en voedingswetenschappen;
- voeding en gezondheid;
- milieu en duurzaamheid;
- concurrentievermogen.

(www.fooddrinkeurope.com)

Leden van FoodDrinkEurope zijn zowel 26 nationale federaties (zoals de Federatie Nederlandse Levensmiddelenindustrie) als 19 grote bedrijven zoals Heineken, Unilever, Mars, Heinz en Nestlé (die

dus zowel direct als indirect via de nationale federaties zijn aangesloten). Tot slot zijn ook 26 Europese koepels van deelsectoren in de levensmiddelenindustrie aangesloten, zoals de CEPS en de European Dairy Association (EDA).

Binnen het aandachtsgebied voeding en gezondheid meldt de website van FoodDrinkEurope dat het verbeteren van de voeding en gezondheid een grote uitdaging is voor de gehele maatschappij, die wordt beïnvloed door een aantal socio-economische en omgevingsfactoren. Er is een aantal manieren waarop de levensmiddelenindustrie dit kan adresseren, variërend van het aanpassen van de voedingswaarde van producten tot het geven van heldere en bondige informatie op de verpakking. Over het geheel is het doel van de industrie om consumenten te voorzien van die informatie waarmee geschikte keuzes voor een gebalanceerd eetpatroon en gezond leefpatroon kunnen worden gemaakt.

Van de 5 afdelingen binnen FoodDrinkEurope wordt de afdeling Consumer Information, Diet and Health issues bemand door één director en twee managers (www.fooddrinkeurope.com).

Over het budget van FoodDrinkEurope is geen informatie te vinden op de website. Wel vermeldt de site dat de levensmiddelenindustrie in Europa uit meer dan 310.000 bedrijven bestaat en de totale inkomsten bedroegen €954 miljard in 2010. De sector biedt werk aan zo'n 4,2 miljoen werknemers in de EU.

CEPS

EuroFed CEPS is de afkorting van '*Confédération Européenne des Producteurs de Spiritueux*' of ook genoemd European Spirits Organisation. De CEPS kent 31 alcoholbrancheorganisaties uit 27 Europese landen en een deelnemersverband van 8 internationaal opererende gedistilleerdbedrijven (onder meer Bacardi, Pernod Ricard en Diageo).

De CEPS richt zich op belangenbehartiging binnen de EU, zoals op het terrein van voeding en etikettering. CEPS is ook lid van FoodDrinkEurope.

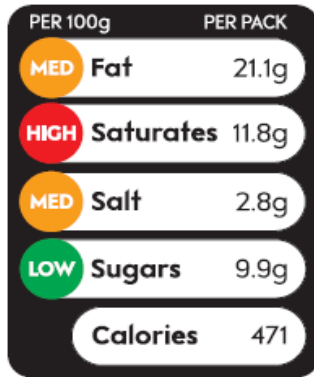
5.4 Casus 1 Front of pack labelling voor weergave van voedingswaarde

5.4.1 Wat is Front of Pack labelling

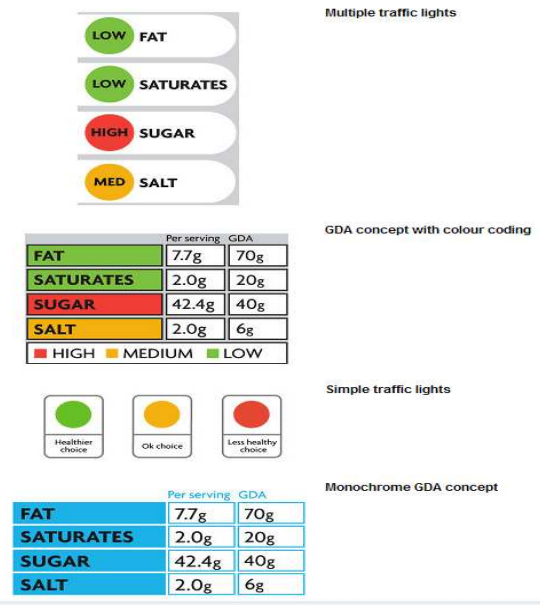
Omdat consumenten de informatie op het etiket maar met moeite begrijpen en kunnen gebruiken is er de afgelopen jaren in verschillende landen in Europa (met name Noordwest-Europa en Scandinavië) gewerkt aan alternatieve vormen van voedingswaarde-etikettering, zodat makkelijk vergeleken en gekozen kan worden. Verschillende concepten zijn ontwikkeld en al dan niet uitgerold in verschillende landen door overheden, NGO's en/of bedrijfsleven. In deze paragraaf worden de drie belangrijkste vormen onderscheiden: het multiple traffic light scheme (verkeerslichtensysteem), Guideline Daily Amounts (%GDA of Dagelijkse Voedingsrichtlijn) en 'gezonde keuze'-logo's.

5.4.1.1 Multiple traffic lights

Het multiple traffic lights scheme (figuur 5.3) is ontwikkeld door de Food Standards Agency, een onafhankelijk agentschap van de overheid in het Verenigd Koninkrijk. De multiple traffic lights hebben als doel om consumenten in één oogopslag een indruk te geven van het gehalte aan nutriënten (vet, verzadigd vet, zout en suiker) waar de bevolking in zijn algemeenheid te veel van binnenkrijgt. Als een bepaald nutriënt een rode indicatie krijgt, bevat het voedingsmiddel een hoog gehalte van een nutriënt waarvan we juist minder zouden moeten proberen binnen te krijgen.



Figuur 5.3: voorbeeld van het multiple traffic light

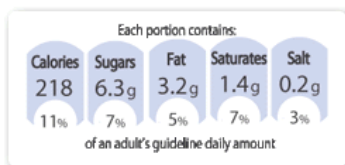


Figuur 5.4: verschillende modellen voor FOP-labelling zoals getest door de FSA

De Food Standards Agency heeft veel consumentenonderzoek gedaan naar het beste systeem voor de consument (www.food.gov.uk). Andere onderzochte modellen waren het 'single traffic light', het 'monochrome GDA scheme' (Guideline Daily Amounts) en een combinatie van multiple traffic lights en GDA's (figuur 5.4). Dit onderzoek vond plaats in 2004 en 2005. In november 2005 publiceerde de FSA zijn voorkeur voor het multiple traffic light scheme.

5.4.1.2 Guideline Daily Amounts

Eén dag voordat de FSA zijn voorkeur uitsprak voor het multiple traffic lights scheme kwam de Food and Drink Federation (FDF), de Britse brancheorganisatie van de levensmiddelenindustrie samen met de Institute of Grocery Distribution (IGD), met een nieuwe vrijwillige code dat het %GDA scheme (figuur 5.5) steunt. De IGD is naar eigen zeggen een liefdadigheidsinstelling en voert geen lobbyactiviteiten uit (www.igd.com). De website vermeldt wel dat IGD een Policy Issues Council heeft, waarin bedrijven als Tesco, ASDA, Unilever, Mars, Nestlé en Kraft Foods zitting hebben. Volgens foodnavigator.com was de timing van de FDF en IGD duidelijk bedoeld om de FSA de pas af te snijden (foodnavigator, 2005).



Figuur 5.5: voorbeeld van het %GDA scheme

De FDF is, aldus het persbericht dat de lancering van het %GDA scheme vergezelde, blij dat uit onderzoek blijkt dat consumenten single traffic lights afwijzen en dat de meerderheid kiest voor GDA's.

Tevens meldt de FDF dat élk systeem met verkeerslichten consumenten zal afschrikken of verwarren. Een etiket met een rood licht erop zal door consumenten als negatief worden gezien.

Op 6 juli 2006 lanceerde de CIAA het %GDA scheme als vrijwillig systeem voor alle fabrikanten in Europa (foodnavigator, 2006).

Het Nederlandse lid van de CIAA, de Federatie Nederlandse Levensmiddelenindustrie (FNLI), lanceerde de Nederlandse versie hiervan (Dagelijkse Voedingsrichtlijn, DVR) in juli 2007, gevolgd door een informatiewebsite voor consumenten (www.dagelijksevoedingsrichtlijn.nl) in januari 2008 (FNLI, 2007 & 2008).

5.4.1.3 Gezonde Keuze Logo's

In Nederland zijn sinds een aantal jaren het Ik Kies Bewust logo en het Keuze Klavertje van Albert Heijn op de markt. In andere landen in de EU zijn ook gezonde keuze logo's te vinden, zoals het Keyhole logo in Zweden en Denemarken en het Heart symbol in o.a. Finland en Slovenië (figuur 5.6). De logo's hanteren allemaal hetzelfde principe: ze zijn een gezondere keuze binnen de productgroep (www.eufic.org).

De logo's hebben criteria voor de gehalten aan nutriënten als verzadigd vet, suiker, zout en voedingsvezel wat in de verschillende te onderscheiden productgroepen aanwezig mag/moet zijn. Voor het Zweedse Keyhole logo worden deze vanuit de Swedish National Food Administration vastgesteld. In Zweden is dit logo al in 1989 ontwikkeld en inmiddels hebben ook de Noorse en Deense voedselautoriteiten het omarmd. Het Ik Kies Bewust logo heeft een naar eigen zeggen onafhankelijke wetenschappelijke commissie die de normen vaststelt (www.ikkiesbewust.nl). Het Ik Kies Bewust logo is een initiatief van Unilever, Friesland Foods en Campina, later hebben zich steeds meer bedrijven aangesloten en is de Stichting Ik Kies Bewust opgericht, waar in het bestuur voornamelijk vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven zitten. Het Klavertje is alleen van Albert Heijn.

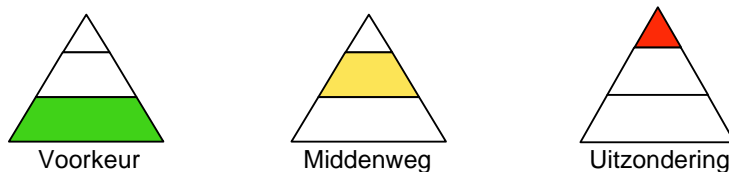
De achterliggende criteria voor de verschillende logo's zijn wel anders in verschillende landen. Dit heeft te maken met de verschillende voedingspatronen in verschillende landen maar ook met verschillende uitgangspunten van de logo's. Zo mag het Ik Kies Bewust logo ook op allerlei tussendoortjes (www.ikkiesbewust.nl), terwijl het Zweedse Keyhole logo alleen op producten mag die in de basisvoeding thuishoren (www.slv.se).



Figuur 5.6: de verschillende 'healthy choice logo's in Europa

5.4.2 Ontwikkelingen in Nederland

De logo's in Nederland (Ik Kies Bewust en AH-klavertje) zijn tot stand gekomen enkele jaren nadat de Consumentenbond had opgeroepen tot het ontwikkelen van een systeem om consumenten via het etiket makkelijker te laten kiezen. De Consumentenbond pleitte sinds 2004 met de campagne *Bond Kiest Gezond*, voor een pakket aan maatregelen om het eetpatroon van mensen te verbeteren. Eén van de voorgestelde maatregelen was betere voedingswaarde-etikettering. Als voorbeeld heeft de Consumentenbond een kleurenpiramide ontwikkeld (zie figuur 5.7). Hiermee kan de consument in een oogopslag zien of een product bij voorkeur, middenweg of bij uitzondering gegeten moet worden. Uit een web enquête van de Consumentenbond bleek dat een groot deel van de consumenten (81%) voor een dergelijk systeem is.



Figuur 5.7: de kleurenpiramide waarmee de Consumentenbond in 2004 de discussie startte

Het idee van het piramide systeem is in 2004 met belanghebbende partijen waaronder het ministerie van VWS en de levensmiddelenindustrie tijdens een workshop besproken. De aanwezigen waren het erover eens dat de consument hulp nodig heeft bij het interpreteren van de voedingswaarde-informatie op het etiket. Ook was er consensus over het feit dat er meer consumenten- en praktijkonderzoek nodig was om verschillende alternatieven tegen elkaar af te wegen (Consumentenbond, 2007).

De Consumentenbond constateerde in 2007 in haar rapport Logoland dat in Nederland steeds meer voedingslogo's en andere vereenvoudigde voedingswaarde-etiketten (zoals %GDA's) werden geïntroduceerd. Echter niet duidelijk is op basis van welke inzichten is gekozen voor een bepaald logo of systeem, aldus dit rapport (Consumentenbond, 2007).

Het rapport van de Consumentenbond bevatte bovendien een consumentenonderzoek onder de Nederlandse bevolking dat de voorkeuren en het begrip over de verschillende logo's en systemen (GDA's en multiple traffic lights) uitwees. De Consumentenbond trok de volgende conclusies:

- Vereenvoudigde voedingswaardedeclaratie is een belangrijk middel om de consument te helpen bij het maken van de gezonde keuze;
- Consumenten hebben behoefte aan één eenduidig systeem voor vereenvoudigde voedingswaardedeclaratie, liefst in heel Europa;
- Het te verwachten succes van een vereenvoudigd systeem voor voedingswaardedeclaratie is sterk afhankelijk van het format;
- Het multiple traffic light systeem komt in dit onderzoek, qua begrijpelijkheid, gewenstheid en duidelijkheid het beste uit de test;
- Er zijn in Nederlandse supermarkten momenteel zeker 4 vormen van vereenvoudigde voedingswaardedeclaratie te vinden;
- Gevestigde belangen zullen opzij moeten worden gezet om tot harmonisatie te komen.

De Gezondheidsraad bracht eind 2008 advies uit aan minister Klink over de logo's, en had kritiek op zowel het Ik Kies Bewust logo als het Klavertje van Albert Heijn. Hoofdconclusie van de Gezondheidsraad was dat de twee logo's op grond van verschillende criteria worden toegekend. Ook komen ze nog niet overeen met de officiële voedingsvoorlichting (van het Voedingscentrum) in ons land. Daardoor kunnen minder gezonde producten toch een logo krijgen. Idealiter zou er dan ook één logo moeten zijn, en één

set criteria voor toekenning (Gezondheidsraad, 2008). Albert Heijn heeft n.a.v. het Gezondheidsraadrapport zijn Klavertje omgezet naar twee verschijningsvormen zoals de Gezondheidsraad bepleitte en de criteria gelijkgetrokken met de richtlijnen voedselkeuze van het Voedingscentrum. Enkele jaren later werd ook het andere belangrijk kritiekpunt van de Gezondheidsraad ondervangen - namelijk het feit dat er meerdere logo's zijn die hetzelfde zouden moeten betekenen voor de consument - toen de Stichting Ik Kies Bewust en Albert Heijn aankondigden dat er uiteindelijk één logo over zal blijven (www.ikkiesbewust.nl). Ook dit nieuwe logo zal twee verschijningsvormen krijgen, waarbij de normen gelijk zijn getrokken met de richtlijnen voedselkeuze van het Voedingscentrum (Voedingscentrum, 2011). Minister Schippers nam het nieuwe logo, dat via zelfregulering tot stand is gekomen, in ontvangst. (www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/03/01/minister-schippers-neemt-voedselkeuzelogo-in-ontvangst.html).

De Consumentenbond werd bevestigd in haar kritiek op de verschillende systemen door het rapport 'Gezonde Voeding, Logo's onder de Loep' van de Gezondheidsraad dat zoals hiervoor beschreven ook kritiek had op de verschillende logo's (www.consumentenbond.nl, 2008).

De Gezondheidsraad had naast kritiek op de logo's ook kritiek op het %GDA systeem zoals dat door fabrikanten in navolging van de ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk werd uitgerold. De Gezondheidsraad adviseerde om het %GDA-systeem (dat flexibel werd ingevuld door verschillende fabrikanten) om te zetten in één vast label, met daarin de elementen die het meest relevant zijn voor een gezonde voeding. Het gaat dan om: calorieën, ongezonde vetten, vrije suikers, natrium en voedingsvezel. Om het label voor de consumenten begrijpelijk te maken, adviseerde de Gezondheidsraad het aan te vullen met een kleurcode die aangeeft of gehalten gunstig, neutraal of ongunstig zijn voor de gezondheid (Gezondheidsraad, 2008). Met andere woorden: een multiple traffic light scheme, met een iets andere nutriëntenindeling als het door de FSA ontwikkelde systeem. De Consumentenbond was verheugd met het rapport van de Gezondheidsraad, omdat het benadrukt dat kleurcodering (stoplichtensysteem) nodig is om het GDA-systeem begrijpelijk te maken voor de consument (www.consumentenbond.nl, 2008)

De FNLI legt in haar reactie op het rapport van de Gezondheidsraad de nadruk op het feit dat de Gezondheidsraad het nut van de Dagelijkse Voedingsrichtlijn zou erkennen. De reactie van de FNLI zwijgt echter over de door de Gezondheidsraad geconstateerde gebreken van de Dagelijkse Voedingsrichtlijn en de aanbeveling om kleurcodering toe te voegen. De FNLI bagatelliseert het rapport van de Gezondheidsraad door te stellen dat het meer op meningen is gebaseerd dan op wetenschappelijke feiten (www.fnli.nl, 2008).

5.4.3 Het besluitvormingsproces in Brussel van begin tot eind

5.4.3.1 Situatie vóór het ontwerp voorstel van de Europese Commissie

Halverwege de jaren 2000 heeft DG Sanco en uitgebreide dialoog gehouden met stakeholders over de toekomst van allerlei issues gerelateerd aan etikettering. De doelstelling van deze dialoog was om een meer coherente basis te definiëren voor de aanpak op dit gebied. Daartoe was een achtergronddocument opgesteld (DG SANCO, feb. 2006) om de discussies met de stakeholders te faciliteren (http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/betterregulation/index_en.htm).

Deze background paper is door DG Sanco aan de lidstaten gestuurd en bovendien besproken in de volgende gremia:

- Advisory Group on the Food Chain and Animal and Plant Health
- European Consumer Consultative Group

- Consumer Policy Network of senior consumer officials
- Health Policy Forum

In het document geeft DG Sanco over voedingswaarde-etikettering aan dat (niet-verplichte) etikettering van de voedingswaarde varieert tussen lidstaten. Geschat wordt dat tussen de 30 en 85% van de voorverpakte levensmiddelen deze informatie bevat. Uit onderzoek blijkt dat de meeste consumenten deze etikettering graag willen, vooral op verwerkte levensmiddelen, maar er zijn aanwijzingen dat de meerderheid van de consumenten hier toch geen gebruik van maken. Daardoor is er consensus over het feit dat het huidige systeem van voedingswaarde-etikettering niet werkt en dat het veranderd moet worden. Echter, zo concludeert DG Sanco, er is geen overeenstemming over hoe nu verder. Er moet vooral aandacht gegeven worden aan de volgende issues, aldus DG Sanco:

- **Moet voedingswaarde-etikettering verplicht worden?**
Volgens sommigen is dit essentieel om te zorgen dat meer consumenten er gebruik van maken, terwijl anderen stellen dat dit soort etikettering zeer weinig gebruikt wordt. En als het dan verplicht zou worden, zou het van negatieve invloed zijn op sommige bedrijven, met name de kleinere. Voor hen zou het moeilijk zijn de kosten te dragen. Dit kan worden opgevangen door maatregelen als langere implementatietermijnen en uitzonderingen voor de kleinste bedrijven qua omzet.
- **Hoeveel informatie is nodig?**
Te veel informatie kan contraproductief werken doordat consumenten verward raken over wat belangrijk is en hoe het etiket gebruikt moet worden. Is er een optimum hoeveelheid elementen (energie en nutriënten) die gedeclareerd moeten worden en zo ja, welke?
- **Zijn er alternatieve vormen om voedingswaarde te verstrekken?**
Als consumenten het moeilijk vinden de huidige numerieke weergave te vermelden, zijn er dan alternatieve, betere, manieren om de voedingswaarde weer te geven? Lidstaten en het bedrijfsleven overwegen al verschillende opties die de consument mogelijk helpen de informatie in perspectief van hun totale voedingspatroon te plaatsen. Verschillende systemen worden overwogen of zijn in gebruik. Een proliferatie van verschillende benaderingen kan verwarrend zijn voor de consument en de interne markt aantasten.

Stakeholders konden ook individueel schriftelijk commentaar geven op het background paper. Hier is grif gebruik van gemaakt. In bijlage 7 is de lijst weergegeven van stakeholders die commentaar hebben geleverd. DG Sanco heeft een overzicht gemaakt van de soorten stakeholders en op welke issues zij commentaar hebben gegeven (tabel 5.8).

Breakdown of consultation responses

	General comments	Strategic goal	General Food Labelling	Nutrition Labelling	Origin Labelling	Welfare Labelling	GMO Labelling	Labelling of alcoholic beverages	Non-Food Labelling
Member State/ Government related	22	20	21	22	19	15	12	17	8
Industry	65	53	55	51	44	23	14	25	22
Consumer organisations	11	8	10	10	8	7	6	9	4
Health related organisations	5	2	5	7	0	0	0	4	1
Individuals	6	1	6	4	1	1	2	3	0
Others	8	3	4	1	4	3	0	2	3
TOTAL	117	87	101	95	79	49	34	60	38

Please note that responses have been counted as a comment, whenever the given topic is mentioned in the contribution, regardless of the length and content of the comment.

Tabel 5.8: overzicht van reacties op het achtergronddocument van DG Sanco (DG Sanco, dec. 2006)

DG Sanco concludeert in zijn samenvatting (DG Sanco, dec. 2006) van de reacties op het achtergronddocument dat vanuit de industrie over het algemeen wordt aangedrongen op zo min mogelijk regelgeving en vanuit consumenten- en gezondheidsorganisaties juist op zoveel mogelijk regelgeving. De lidstaten zitten daar veelal tussenin. Ook wordt geconcludeerd dat consumenten- en gezondheidsorganisaties veelal wantrouwig staan tegenover zelfregulering terwijl de industrie veel voordelen ziet van zelfregulering.

Ook voor etikettering van voedingswaarde blijkt uit de reacties dat consumenten- en gezondheidsorganisaties vooral voor verplichting zijn, terwijl reacties uit het bedrijfsleven vooral voorstander van vrijwilligheid zijn. De meeste lidstaten zijn wel voor verplichte voedingswaarde-etikettering.

De meningen over alternatieve manieren van voedingswaarde-etikettering worden in tabel 5.9 weergegeven.

SUPPORTIVE OF ALTERNATIVE FORMATS	<ul style="list-style-type: none"> • Enables to easily identify whether a products is a healthier option • 'At a glance' information is consumer-friendly • Helps to avoid multilingual labels and gain space on labels • Easier for disadvantaged groups (i.e. uneducated, illiterate, elderly, visually impaired)
CONCERNS	<ul style="list-style-type: none"> • Potentially confusing & misleading • Simplistic and subjective • Discriminates against certain products. Stigmatizes food as 'good' or 'bad' • Risk of proliferation of different schemes (several mentions of the UK)
SUGGESTIONS/ RECOMMENDATIONS	<ul style="list-style-type: none"> • No prescription. Should not be taken forward via legislation, must remain voluntary • No single standardized format but need for clear guidelines • Need for harmonisation, should be standardized at EU level • Education is key to ensure effectiveness. Information campaigns should be carried out. • Further research to assess effectiveness or determine what proves to work
EXAMPLES MENTIONED	<ul style="list-style-type: none"> • Symbols, logos, pictograms, graphical/tabular presentations, abbreviations • Swedish keyhole; UK Food Standards Agency traffic light scheme; Finnish heart symbol

Tabel 5.9: Samenvatting de DG Sanco van meningen over alternatieve formats voor voedingswaarde-etikettering uit reacties van stakeholder (DG Sanco, dec. 2006)

5.4.3.2 Voorstel voor een verordening

Na de consultatie is de Commissie gaan werken aan een voorstel voor een nieuwe verordening. De gevolgde procedure is die van codecisie, oftewel de Gewone Wetgevingsprocedure. De ontwikkelingen rondom FOP-labelling worden in deze paragraaf beschreven.

Stap 1: initiatief

De Europese Commissie doet een voorstel aan de Raad van Ministers en het Europees Parlement.

Het voorstel van de Europese Commissie voor een ontwerpverordening inzake de voorziening van voedselinformatie aan consumenten werd op 30 januari 2008 gepubliceerd (http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=EN&type_doc=COMfinal&an_doc=2008&nu_doc=0040).

Standpunt van de Europese Commissie over Front-of-pack labelling

Uit de overwegingen die de Europese Commissie bij de ontwerpverordening heeft blijkt dat zij van mening is dat verplichte voedingswaarde-etikettering maatregelen op het gebied van voedingseducatie moet ondersteunen en het maken van doordachte keuzes moet bevorderen. Ze verwijst naar het Witboek van de Commissie over een EU-strategie voor voeding en overgewicht gerelateerde gezondheidskwesties. Hierin wordt bijzondere aandacht besteed aan bepaalde voedingselementen die van belang zijn voor de volksgezondheid (lees: calorieën, verzadigd vet, suiker, zout, etc.).

De Commissie vindt dat de informatie aansprekender en doeltreffender zal zijn als deze eenvoudig en gemakkelijk te begrijpen is. Ze stelt dat uit onderzoek is gebleken dat consumenten vinden dat op de voorkant van de verpakking aangebrachte informatie nuttig is bij het maken van een keuze. Om ervoor te zorgen dat de consumenten de essentiële voedingswaarde-informatie gemakkelijk kunnen lezen wanneer zij levensmiddelen kopen, moet dergelijke informatie in het hoofdgezichtsveld (m.a.w. Front of Pack) van het etiket worden aangebracht.

De Commissie verwijst naar ontwikkelingen in lidstaten en binnen het bedrijfsleven met betrekking tot andere manieren van weergave van voedingswaarde per 100g/ml of per portie (lees: het GDA-systeem en het multiple traffic light systeem). De Commissie stelt dat consumenten deze wellicht bevallen maar dat er geen gegevens in de gehele EU beschikbaar zijn over de wijze waarop de gemiddelde consument de alternatieve uitdrukking van de informatie begrijpt en gebruikt. Daarom wil de Commissie de ontwikkeling van verschillende regelingen toestaan en verder onderzoek naar de begrijpelijkheid van de informatie voor de consument in verschillende lidstaten mogelijk maken. Zo nodig kunnen dan geharmoniseerde regelingen worden ingevoerd.

De Commissie wil in de verordening verankeren dat er constante uitwisseling van beste praktijken en ervaringen tussen lidstaten en Commissie plaatsvindt over de alternatieve weergave van voedingswaarde.

De inhoud van de ontwerpverordening

De artikelen 9, 28 t/m 34 en 44 t/m 47 over voedingswaarde-etikettering en nationale regelingen van deze verordening zijn relevant voor de casus over alternatieve formats voor voedingswaarde-etikettering. Uit deze artikelen blijkt dat de Commissie voorstelt om etikettering van de voedingswaarde verplicht te stellen voor de meeste levensmiddelen. Een aantal nutriënten wil de Commissie vermeld zien in het hoofdgezichtsveld (m.a.w. op voorzijde van de verpakking): energie, vetten, verzadigde vetzuren, koolhydraten met een specifieke verwijzing naar suikers, en zout. De weergave moet per 100g of 100 ml, eventueel mag men aanvullend daaraan weergeven hoeveel een product per portie bevat, mits ook is weergegeven uit hoeveel porties de inhoud van de verpakking bestaat. Het is toegestaan alleen de hoeveelheid per portie (en niet per 100g/100 ml) te vermelden als het product per individuele portie is verpakt.

Naast het gehalte per 100g/100ml moet worden weergegeven hoeveel dit is als percentage van de referentie-inname. De referentie-inname is de hoeveelheid die een persoon maximaal of (in sommige gevallen) optimaal per dag binnen zou moeten krijgen.

Onder bepaalde voorwaarden worden 'bijkomende uitdrukkingvormen' toegestaan:

- a) dit moet als doel hebben de consument in staat te stellen beter inzicht te verkrijgen in de bijdrage van het levensmiddel aan het energie- of nutriëntgehalte van het voedingspatroon;
- b) het moet gebaseerd zijn op geharmoniseerde referentie-innames of als deze niet aanwezig zijn op algemeen aanvaard wetenschappelijk advies;
- c) er moeten gegevens zijn waaruit blijkt dat de informatie zoals deze wordt gepresenteerd door de gemiddelde consument wordt begrepen en gebruikt.

De bijkomende uitdrukkingvormen mogen alleen als dit plaatsvindt in een nationale regeling. De nationale regelingen worden als volgt opgesteld:

- op eigen initiatief van de lidstaat, of op initiatief van belanghebbenden;
- op grond van deugdelijk consumentenonderzoek en best practices, na uitgebreide raadpleging van een groot aantal belanghebbenden.

De Commissie bevordert de uitwisseling van informatie over de nationale regelingen tussen lidstaten onderling en zichzelf.

De nationale regelingen mogen geen belemmering vormen voor het vrije verkeer van goederen in de EU. Deze regelingen zijn dan ook altijd vrijwillig.

In de praktijk betekent dit voorstel op het eerste gezicht dat zowel deels aan de wensen van de industrie wordt voldaan als aan die van het Verenigd Koninkrijk. De industrie kan het door haar ingevoerde systeem van de Dagelijkse Voedingsrichtlijn (GDA's) blijven voeren en het Britse Multiple Traffic Light Scheme kan ook blijven bestaan. In feite is het model van de nationale regelingen geheel conform de praktijk in het Verenigd Koninkrijk. Ook daar heeft de Food Standards Agency (FSA) uitgebreid consumentenonderzoek gedaan en een uitgebreid consultatieproces uitgevoerd (zie paragraaf 5.4.1.1). Het VK geeft in zijn reactie op het consultatiedocument over labelling van DG Sanco (feb. 2006) aan dat een verstandige zet van de Commissie zou zijn om het onderzoek in het VK te gebruiken en uit te breiden voor Europa. Dit is echter nog niet gebeurd wanneer de commissie met het ontwerpvoorstel komt. De Commissie geeft dan ook aan dat het nog te vroeg is voor een keuze voor een bepaald systeem, en stelt daarom het mechanisme van de nationale systemen voor.

Echter, uit berichtgeving over het ontwerpvoorstel van de commissie blijkt dat de industrie zeer ontevreden is over het voorstel, zeker voor wat betreft de voedingswaarde-etikettering. De CIAA (tegenwoordig FoodDrinkEurope) stelt dat het serieuze zorgen heeft over het voorstel. De vrijwillige nationale systemen die naast elkaar kunnen bestaan in verschillende landen zullen de gemeenschappelijke markt substantieel verzwakken, en daarmee het concurrentievermogen van de industrie, aldus de CIAA. Bovendien stelt de CIAA dat een proliferatie van verschillende systemen zal leiden tot verwarring bij de consument. Ook is de CIAA van mening dat het erop lijkt dat de Commissie de back-of-pack informatie verandert in front-of-pack informatie omdat maar liefst 6 elementen verplicht op de voorkant moeten. Dat gaat volledig voorbij aan de behoeften van consumenten voor eenvoudige informatie.

BEUC is blij met het feit dat er nu verplichte voedingswaarde-etikettering wordt voorgesteld maar betreurt het feit dat er niet is gekozen voor een EU-breed systeem van kleurcodering. Om écht betekenisvol te zijn moet het voorstel worden verbeterd zodat de informatie die wordt gegeven allesomvattend en eenvoudig te begrijpen is (EurActiv, 2008).
(<http://www.euractiv.com/en/health/industry-bashes-commission-proposals-food-labelling/article-169973>)

Stap 2: goedkeuren of aanpassen; Eerste lezing

Het Europees Parlement is nu aan zet. Het EP zal moeten stemmen. Er kunnen nu twee dingen gebeuren:

1. het EP keurt het voorstel goed;
2. het EP past het voorstel aan.

Eerst maakt (in dit geval) de ENVI committee een draft rapport (PE430.616 draft report, 11-11-2009). Dit wordt het draft rapport Sommer genoemd. Sommer was ontevreden over het voorstel van de Commissie en stelde onder andere een aantal wijzigingen voor wat betreft de voedingswaarde-etikettering en uit de toelichting bij haar draft rapport blijkt dat zij vindt dat de Commissie er niet in is geslaagd de regelgeving te vereenvoudigen en ook niet om consumenten betere informatie te bieden via dit voorstel. Zij stelt dat het voorstel in tegenspraak is met de Commissie's eigen intentie om te vereenvoudigen. Sommer heeft met name stevige kritiek op de timing van de Commissie, aangezien in 2008 een groot consumentenonderzoek is gestart, gefinancierd uit het Seventh Framework Research Programme. Aangezien de resultaten van dit onderzoek zeker drie jaar op zich laten wachten begrijpt Sommer niet dat er nu een voorstel voor etikettering ligt. Nu moet de regelgeving gebaseerd worden op aannames en subjectieve ervaring van de betrokken groepen en individuen. Het is twijfelachtig, aldus Sommer, dat de uiteindelijke regelgeving de gemiddelde consument behulpzaam is. Het risico bestaat dat over een paar jaar de regelgeving alweer moet worden aangepast op basis van nieuwe onderzoeksresultaten. Dit is een belangrijk punt, aangezien aanpassing van regelgeving waarschijnlijk grote financiële impact zal hebben op producenten en handelaren.

Vanwege haar kritiek op het voorstel van de Commissie acht de rapporteur substantiële wijzigingen noodzakelijk. Met betrekking tot de voedingswaarde-etikettering meldt zij het volgende:

De Commissie laat lidstaten toe hun eigen labelling systeem te ontwikkelen onder verwijzing naar het subsidiariteitsprincipe. De Commissie stelt dat bottom-up mechanismen zoals deze kunnen leiden tot innovatieve etiketteringsoplossingen. De rapporteur is echter van mening dat nationale regelingen waarschijnlijk zullen leiden tot verwarring bij consumenten, de rechtszekerheid ondermijnen en zal leiden tot massale extra verstoringen van het concurrentievermogen en van de interne markt. Volgens haar hebben nationale regelingen, hoewel niet wettelijk bindend, dezelfde impact als verplichte vereisten. De meerderheid van de levensmiddelenbedrijven vermarkten hun producten in veel meer dan één lidstaat. Specifieke verpakkingen moeten worden geproduceerd en meer opslagcapaciteit moet worden gebouwd om te voldoen aan de regels van elke lidstaat. Dit zou leiden tot miljarden extra kosten voor de sector en uiteindelijk voor consumenten.

Het idee dat 27 lidstaten verschillende regels op verschillende tijdstippen zouden kunnen ontwikkelen laat zien hoe absurd het idee van de Commissie is, aldus Sommer.

Vandaar dat de rapporteur amendementen voorstelt om de betreffende artikelen te schrappen. Wel wil zij dat bedrijven hun zelf ontwikkelde vrijwillige labelling systemen kunnen behouden. Zij vindt het een aanwinst als bepaalde informatie elders op de verpakking nogmaals wordt herhaald, mits dit niet afleidt van de verplichte informatie.

Daarnaast stelt de rapporteur amendementen voor die het voorstel van de Commissie aanvullen en, volgens haar, moeten voorkomen dat consumenten niet misleid worden door de presentatie van de verpakkingen. Afbeeldingen en teksten mogen de consument niet misleiden over de echte herkomst, samenstelling of voedingswaarde van het product. Ze stelt dat in het publieke debat aandacht is geweest voor het bestaan van goedkoop imitatievoedsel, die de gemiddelde consument niet herkent.

De rapporteur benadrukt dat een overvloed aan informatie over de voedingswaarde op de voorkant van de verpakking, per 100g/ml of per portie of zelfs bestaande uit zelfs verschillende eenheden zoals gram en percentage van de aanbevolen dagelijkse hoeveelheid voor een bepaalde bevolkingsgroep, er toe zal leiden dat de informatie wordt genegeerd. Immers, consumenten worden tijdens het boodschappen doen geconfronteerd met een groot aantal verpakkingen in het schap, en niet slechts één. Uit onderzoek blijkt dat een overweldigende meerderheid van de consumenten geïnteresseerd is in de energie-inhoud van levensmiddelen. Daarom moet op de voorkant het energiegehalte per 100g/100 ml worden weergegeven en elders kan de consument dan aflezen welke nutriënten de energie-inhoud bepalen. Als een verpakking slechts één portie bevat moet het verplicht worden de voedingswaarde per portie te vermelden. Als uit enquêtes blijkt dat consumenten in de toekomst andere wensen hebben kan de handel en industrie zelf vrijwillig deze informatie op de verpakking zetten. Wel is het ook in deze gevallen nodig om referentiehoeveelheden vast te stellen en op een heldere manier aan consumenten uit te leggen. Dit om willekeur te voorkomen.

Een verplicht systeem van kleurcodering van levensmiddelen door middel van het traffic light model, zou negatieve effecten hebben, aldus Sommer. Zij stelt dat de limieten die zijn gesteld voor de kleuren groen, oranje en rood arbitrair zijn. Ook vindt zij de range binnen deze kleuren te groot. Zij is van mening dat het niet wetenschappelijk is. Een dergelijke regeling leidt, aldus haar, tot meer 'red tape', tot grotere rechtsonzekerheid en verstoring van concurrentieverhoudingen. Ook komt een gebalanceerde voeding van de Europese bevolking hiermee in gevaar.

Omdat het voorstel voor een verordening is bedoeld om uniforme verplichte etikettering voor alle levensmiddelen in te stellen, zou het traffic light systeem basisvoedingsmiddelen discrimineren. Bijvoorbeeld imitatievoedingsmiddelen zouden een voorkeursstatus krijgen terwijl ze inferieur zijn en

kunstmatige ingrediënten zouden de voorkeur krijgen boven natuurlijke. Het is bijzonder aannemelijk dat dit een recept wordt voor een verkeerd dieet en slechte voeding onder de bevolking. Dus, noch de Commissie, noch de rapporteur raadt een dergelijk component in de verordening aan.

De rapporteur concludeert dat de Commissie een veel te ingewikkeld stuk regelgeving heeft gemaakt en bovendien dat de Commissie kennelijk door middel van wetgeving consumenten wil dwingen 'gezond' te eten.

In maart 2010 ontstond een window of opportunity om de traffic lights in te voeren, bij de stemming van de ENVI-committee over het draft-rapport van Sommer. Op het voorstel waren maar liefst 800 amendementen ingediend, waaronder amendementen om de traffic lights verplicht te stellen. De samengevoegde amendementen voor traffic light labelling werden echter nipt afgewezen met 32 tegen 30 stemmen (Corporate Europe Observatory, 2010). De window of opportunity kon dus net niet benut worden. Een coalitie van linkse, groene en centrum-linkse partijen was voorstander van de traffic lights, terwijl een coalitie van Christen-Democraten, Liberalen en Conservatieven het %GDA systeem steunde (interview assistent Liotard MEP).

Vervolgstep: definitief rapport Sommer wordt voorgelegd aan het plenaire Europe Parlement. De wijzigingen (SP(2010)6136) die daaruit voortvloeien leidden tot het officiële standpunt van het EP na de Eerste Lezing (16 juni 2010).

Een tweede window of opportunity was bij de stemming in het voltallige EP op 16 juni 2010. Voor deze stemming had BEUC opnieuw gepleit voor de traffic lights en waren opnieuw amendementen ingediend om alsnog de traffic lights verplicht in de gehele EU te krijgen. Echter, ook werden amendementen ingediend die erop gericht waren nationale systemen te verbieden. Dat zou kunnen betekenen dat de traffic lights zelfs verboden zouden worden om in landen als het Verenigd Koninkrijk als nationaal (vrijwillig) systeem te worden ingevoerd. Ook in deze stemming hebben de amendementen voor traffic light labelling het niet gehaald. Wederom bleek het niet mogelijk een window of opportunity te benutten. Sterker nog, een amendement tegen nationale systemen werd wél aangenomen, waardoor traffic lights mogelijk helemaal niet meer zouden mogen worden ingevoerd (op vrijwillige basis) door lidstaten (www.beuc.eu).

Na de stemming in het EP volgt het proces binnen de Raad, waarbij een gemeenschappelijk standpunt wordt ingenomen. Deze common position werd op 9 december 2010 aangenomen. Hieruit bleek dat de Raad voorstander is van een vrijwillig GDA-systeem. Ook bleek dat de traffic lights niet illegaal zouden worden, als het aan de Raad ligt. De Raad was wél tegen een verplichting van weergave van (een beperkt aantal) nutriënten op de voorkant van de verpakking.

Aangezien zowel de Europese Commissie, de Raad als het EP geen voorstander van traffic lights waren na de Eerste lezing, was verdere lobby nauwelijks nog nodig voor dit onderdeel van de verordening. Een hernieuwde poging van leden van het EP, waar nog de meeste steun voor traffic lights was, om het in Tweede lezing alsnog ter stemming te brengen, mislukte omdat het niet mogelijk is een amendement dat in Eerste lezing is afgewezen opnieuw in te dienen.

Stap 3: aangepast voorstel; Tweede lezing

Het voorstel met de aanpassingen van de Raad van Ministers gaat naar het Europees Parlement. Dat kan vier dingen doen:

1. als het EP zich binnen drie maanden niet uitspreekt over het voorstel van de Raad, dan is het aangenomen;
2. het EP keurt het voorstel met alle aanpassingen goed; het voorstel is aangenomen;
3. het EP keurt het voorstel af; het voorstel is verworpen;

4. het EP past het voorstel aan. Het EP kan voortbouwen op de aanpassingen van de Raad, of de aanpassingen van de Raad wijzigen.

Als het Europees Parlement besluit het voorstel aan te passen, gaat het voorstel weer naar de Europese Commissie. De Commissie brengt dan advies uit over het - aangepaste - voorstel.

Na een beoordeling door de Commissie gaat het voorstel voor de tweede keer naar de Raad van Ministers. Die kan twee dingen doen:

1. de Raad keurt het voorstel goed; het voorstel is aangenomen;
2. de Raad keurt het voorstel af; de bemiddelingsprocedure wordt in gang gezet.

Er heeft wel een Tweede lezing plaatsgevonden in dit dossier, echter de traffic lights zijn niet meer bediscussieerd aangezien deze in Eerste lezing definitief waren afgewezen.

5.5 *Casus 2 Ingrediënten- en voedingswaardedeclaratie van alcoholische dranken*

Alcoholische dranken binnen Europa zijn onder te verdelen in bier, wijn, zwak alcoholische dranken (<15% alc) zoals mixdranken (bijvoorbeeld gin & tonic) en sterke dranken, ook wel gedistilleerde drank genoemd (>15% alc). Op het etiket van een alcoholische drank moet onder meer te lezen zijn hoeveel alcohol er in de drank zit, de inhoudsmaat moet vermeld worden, maar ook wie het geproduceerd heeft of via wie het geïmporteerd is, en in sommige landen moeten er ook waarschuwingen op het etiket, bijvoorbeeld in Frankrijk geldt er een waarschuwing voor zwangere vrouwen.



Figuur 5.10: waarschuwingsteken op het etiket van alcoholische dranken

In Frankrijk moet op elk etiket van een alcoholische drank deze waarschuwinglabel opgenomen worden. Er is veel discussie over waarschuwinglabels op flessen. Een vraag is of het wel het publiek bereikt en of er niet betere manieren zijn om bepaalde risicogroepen te informeren over eventuele risico's van het consumeren van alcohol, zoals middels voorlichting. Een reden dat de industrie in het verleden nogal tegen is geweest, heeft te maken met kosten. Als in elke lidstaat andere regels gelden met betrekking tot waarschuwinglabels (omdat dit met volksgezondheid heeft te maken, kunnen lidstaten dit zelfstandig invoeren) is dat erg kostbaar. Een van de voordelen van de nieuwe verordening zou dan ook zijn dat in alle landen dezelfde regels op het gebied van etikettering rechtstreeks zouden gaan gelden, waar richtlijnen in het verleden altijd omgezet moesten worden in nationale wetgeving, en er bij de omzetting in nationale wetgeving door verschillende interpretaties regelmatig andere verplichtingen voortvloeiden in de diverse lidstaten.

Etiketteren van voedingsmiddelen, waaronder ook de alcoholische dranken, is grotendeels Europees geregeld. Met deze concept verordening etikettering herzielt de Europese Commissie dan ook eerdere richtlijnen voor etikettering en wenst zij al deze richtlijnen onder te brengen onder één algehele etiketteringsverordening, welke dus voor alle lidstaten rechtstreeks geldend recht is (van Gend en Loos arrest).

Vaak vinden er bij etiketteringskwesties discussies plaats over het eventueel plaatsen van waarschuwingen op etiketten van alcoholhoudende dranken, maar met deze verordening wenste de Commissie zich meer te richten op de verplichte informatie aan de consumenten aangaande

alcoholische dranken middels het etiket. Vraag blijft echter wel legitiem of de consument vindt dat hij of zij heden te weinig informatie verkrijgt middels het etiket op een alcoholische drank.

Etikettering moet dus aan de eisen van de consument tegemoet komen, want hij of zij heeft recht op goede productinformatie.

5.5.1 Voorstel van de Commissie

De Commissie had in het eerste concept van het voorstel opgenomen dat alcoholische dranken, waaronder wijn, bier en gedistilleerd uitgezonderd zouden zijn voor een periode van 5 jaar om in deze tussentijd te gaan onderzoeken of, en zo ja, wat consumenten eventueel aan informatie missen op het etiket.

De enige alcoholische dranken die wel de verplichting zouden krijgen om zowel een ingrediëntendeclaratie, als ook een voedingswaarde declaratie te moeten plaatsen waren de zwak-alcoholische mixdranken van <15% alc (vaak op basis van gedistilleerde alcohol).

Vanuit de industrie werden hier grote bezwaren tegen gemaakt, niet alleen zou het een vorm van discriminatie zijn van één alcoholisch product en zou doordat kosten gemaakt moeten gaan worden economische schade optreden. Eveneens zouden concurrerende producten die niet op basis van gedistilleerde alcohol worden geproduceerd concurrentievoordeel behalen.

De belangrijkste belanghebbenden, waaronder de sector in alcoholische dranken, zijn tussen 2003 en 2007 geraadpleegd over Richtlijn 90/496/EEG inzake de voedingswaarde-etikettering van levensmiddelen. Er zijn brede enquêtes onder alle belanghebbende partijen gehouden om hun mening te leren kennen over de bepalingen en de toepassing van de bestaande wetgeving en de noodzaak om daarin wijzigingen aan te brengen. Aan de enquêtes hebben overheidsinstanties, NGO's, bedrijven en individuele personen deelgenomen. Bepaalde raadplegingen waren specifiek gericht op de lidstaten, het bedrijfsleven of de consumenten. Naast de discussies in de comités en de adviesgroepen van de Europese Commissie, die voor de nodige inbreng hebben gezorgd, is van maart 2006 tot en met juni 2006 een openbare raadpleging op internet gehouden, een zogenaamde groenboekprocedure. Er zijn op deze enquête 247 reacties geregistreerd, waaronder die van CEPS (Bijlage 7).

Specifiek vanuit de alcoholische drankensector heeft haar EuroFed, de Europese gedistilleerd brancheorganisatie - CEPS - altijd de bereidheid gecommuniceerd van haar leden om relevante informatie te verstrekken aan de consumenten, zodat zij gezonde levensstijl keuzes kunnen maken. Wel is hierbij aangemerkt dat dit soort informatie kan worden verstrekt door andere middelen dan via een vermelding op het etiket en vindt de branche dat alle etiketteringsvoorschriften beperkt moeten blijven tot die specifieke informatie die essentieel en nuttig is voor de consument om een juiste keuze te kunnen maken en welke niet kunnen worden medegedeeld op andere manieren dan via het etiket.

De alcoholische drankenpositie op voorlichting van de consument laat zich leiden door de volgende drie principes:

1. Alle informatie, welke via een etiket moet worden verstrekt zal relevant en begrijpelijk voor de consument moeten zijn;
2. Alle nieuwe eisen moeten zo min mogelijk verstoring van de interne EU-markt veroorzaken en een minimale kostenstijging veroorzaken voor de producenten;
3. Alle nieuwe eisen moeten evenzeer gelden voor alle alcoholhoudende dranken, niet alleen voor wijn, bier en gedistilleerd, maar ook voor alcoholische mixdranken beneden de 15%, zoals mixdranken jenevercola of gin & tonic.

Vooraf punt 3 is een punt van discussie. Wijnlanden vinden dat wijn geen etiketteringseisen behoeven, maar bier en gedistilleerd zouden dat wel moeten hebben.

Nadien heeft de Commissie haar interservice-consultatie gehouden medio 2007 (zie figuur 5.1) waarbij DG Landbouw en plattelandsontwikkeling (Agri), DG Ondernemingen en industrie (Enterprise) en DG Begroting (Budget) een negatieve opinie hebben afgegeven aan DG Sanco, voornamelijk vanwege het feit dat DG Gezondheid en consumentenbescherming (Sanco) nog geen goede impact-assessment had uitgevoerd, terwijl de DG's Interne markt en diensten (Internal Market), Belastingen en douane-unie (Taxation and Customs Union), Handel (Trade) en de Juridische Dienst en de Secretariaat-Generaal wel positieve opinies hebben afgegeven (met enige voorbehouden) (bron: archief CEPS, 2007).

→ Op 16 januari 2008 heeft de EuroFed CEPS aan mevrouw Pinho (verantwoordelijk voor het dossier binnen het Kabinet van Commissaris Kyprianou) een position paper gestuurd, waarin zij uitwijdt over de positie in het conceptvoorstel aangaande alcoholische dranken met betrekking tot de ingrediëntendeclaratie en de voedingswaardedeclaratie, waarin gerefereerd wordt naar eerdere brieven waarin precies uitgelegd staat wat de kritiek van de branche is op het huidige voorstel. Alcoholische dranken < 15% vol op basis van gedistilleerde drank zouden als enige categorie hun ingrediënten moeten declareren. Dat is niet acceptabel voor de gedistilleerd sector.

Op 30 januari 2008 heeft de Europese Commissie in het College van Commissarissen het voorstel goedgekeurd om voedsletiketten duidelijker en relevanter voor de behoeften van de EU-consumenten te maken.

Het doel van de ontwerpverordening zou zijn dat de EU-voorschriften inzake voedsletikettering te moderniseren en te verbeteren, zodat de consumenten op goed leesbare en begrijpelijke wijze de essentiële informatie zouden krijgen die zij nodig hebben om goed doordachte aankoopkeuzes te maken. Volgens het voorstel dat toen is goedgekeurd, moet op de voorkant van de verpakking van alle voorverpakte levensmiddelen essentiële informatie over de voedingswaarde worden aangebracht. Er zouden ook algemene voorschriften vastgesteld worden voor de wijze waarop de verplichte informatie op de voedsletiketten moet worden aangebracht, hoewel de lidstaten de mogelijkheid wordt geboden om aanvullende nationale maatregelen te bevorderen, mits zij de EU-regels niet ondermijnen. Ook het bedrijfsleven moest profiteren van de voorgestelde nieuwe regels, aangezien zij een duidelijker, meer geharmoniseerd wettelijk kader voor voedsletikettering tot stand brengen en voor alle actoren dezelfde voorwaarden zouden scheppen.

Stap 1: initiatief

De Europese Commissie doet na de interservice-consultatie het voorstel aan de Raad van Ministers en het Europees Parlement toekomen.

Voorstel van de EC aan EP en de Raad. Begin Eerste lezing (institutionele eerste ronde)
--

In de preambule van de eerste concepttekst Verordening staat het navolgende:

(27) Om de consumenten te voorzien van de voedselinformatie die zij nodig hebben om een doordachte keuze te maken, moet op alcoholhoudende mengdranken ook informatie worden verstrekt over de ingrediënten die zij bevatten.

(34) Over het algemeen zijn de consumenten zich niet bewust van de potentiële bijdrage van alcoholhoudende dranken aan hun totale voeding. Daarom is het dienstig dat ervoor

wordt gezorgd dat informatie over de nutriënteninhoud van met name alcoholhoudende mengdranken wordt verstrekt.

Advies EESC

Het EESC is ingenomen met het Commissievoorstel, dat niet alleen een eenvoudigere wetgeving zal opleveren, maar informatie over voedsel ook begrijpelijker zal maken voor de consument. Deze regeling kan na vijf jaar op basis van een verslag van de Commissie worden herzien.

5.5.2 Hoe gaat men te werk?

5.5.2.1 Informatieanalyse

Allereerst is het van belang te onderzoeken hoe de lobbyarena eruit ziet op de onderwerpen betreffende de alcoholische dranken. Van Schendelen duidt deze eerste stap aan met de *Window-out intelligence lobby*. Inventarisatie aangaande actoren en belanghebbenden leerde onder meer dat bij het EP de parlementaire commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (ENVI) de EP-commissie is die verantwoordelijk zal zijn voor het genoemde voorstel en mevrouw Renate Sommer (EPP, Duitsland) is benoemd tot rapporteur. Schaduwrappporteur is onder meer de heer Jules Maaten (ALDE, Nederland) en later de heer G.J. Gerbrandy namens de liberalen. Een parlementaire commissie heeft de leiding over het dossier en een aantal andere commissies geven advies. In elke commissie schrijft uiteindelijk de aangewezen rapporteur een verslag over het wetsvoorstel.

Vervolgens moet gekeken worden welke positie de belanghebbenden innemen. Zo kan inzichtelijk gemaakt worden welke actoren en belanghebbenden als medestanders kunnen worden gezien en welke niet. Erik van Venetië en Jaap Luikenaars benadrukken in 'Het grote lobby boek' het belang van deze eerste stap. "Breed samengestelde bondgenootschappen lobbyen meestal succesvoller dan eenzame strijders" en het bepalen van je vijanden "is nuttig omdat je in contacten vast en zeker zult moeten reageren op wat je vijanden zeggen" zo stellen de twee schrijvers (Van Venetië et al., 2006:36).

5.5.2.2 Belangenbepaling

De tweede stap die Van Schendelen onderscheidt bestaat uit prioritering van de issues (short listing the interest). Het gaat er hierbij om de belangen die behartigd moeten worden op Europees niveau duidelijk te krijgen en te prioriteren. Vaak is dit zeer lastig, want leden van een EuroFed hebben regelmatig tegenovergestelde belangen en vinden bepaalde issues belangrijker dan anderen. Toch moet er overeenstemming gevonden worden om uiteindelijk met één stem naar buiten toe te treden. Om tot deze afgebakende belangen te komen, moeten allereerst alle Europese initiatieven en dossiers geïnventariseerd worden die van belang kunnen zijn. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van de eerder beschreven wegen voor informatieverwerving. Van Schendelen duidt deze algemene inventarisatie aan met de term long list. Vervolgens moet deze long list opgesplitst worden in de uitdagingen die beter gezamenlijk kunnen worden aangepakt, de zogenaamde shared list, en de uitdagingen die men zelfstandig aangaat, de short list.

Aangezien wijn en bier in eerste instantie uitgezonderd waren van de verplichtingen, zouden deze wellicht niet snel actief mee willen lobbyen om de alc. dranken < 15% ook uitgezonderd te krijgen, en zal dit issue op de short list terecht komen.

Wel doen mee de navolgende partijen: CIAA (heden: FoodDrinkEurope) en EFFA (European Flavour and Fragrance Association). Zij gaan mee met het argument dat één product niet uitzonderen van verplichtingen (om politieke redenen) niet gewenst is, en aangezien CEPS ook lid is van CIAA zullen zij ook dit issue van de gedistilleerde sector steunen.

Een lobbyist moet zich gaan richten op de sleutelfiguren in het Europees Parlement. Erg belangrijk zijn dan ook de parlementaire commissies die het wetsvoorstel allereerst zullen gaan behandelen. Eén parlementaire commissie heeft de leiding over het voorstel en een aantal andere commissies zullen advies geven. Binnen de leidende commissie wordt er een rapporteur aangewezen (in casu mevrouw R. Sommer) die een rapport gaat schrijven, welke daarna in stemming wordt gebracht binnen haar commissie en indien door de meerderheid wordt goedgekeurd als het advies naar het EP wordt uitgebracht. Dit rapport zal als een resolutie voor de plenaire vergadering van het EP worden aangeboden en op basis hiervan zal de discussie inhoudelijk plenair plaatsvinden. Tijdens deze plenaire sessie zal het voorstel van de EC eventueel geamendeerd worden. Het rapport voor het EP wordt ter voorbereiding bediscussieerd met leden van de Europese Commissie, externe specialisten en experts van andere instellingen. Tevens kan de rapporteur ook gebruikmaken van een openbare hoorzitting waarbij verschillende partijen gehoord worden over het onderwerp.

Toevalligheid

Mevrouw R. Sommer staat bekend als pro-industrie, waarmee ook de alcoholbranche waarschijnlijk de mogelijkheid zal verkrijgen om haar standpunten te mogen verduidelijken.

5.5.2.3 Lobbyen bij het Parlement

Rapporteurs en schaduwrapporteurs zijn dus de centrale mensen binnen het Europese Parlement, welke lobbyisten moeten trachten te voorzien van hun informatie. Schaduwrapporteurs zijn de leidende leden van de andere politieke fracties die de rapporteur in het oog dienen te houden en tevens de centrale figuur van hun fractie zijn op het betreffende dossier. Deze parlementsleden bestuderen het dossier grondiger dan hun collega's en maken de visie van hun fractie bekend aan de rapporteur. Ze staan ook meer dan andere parlementariërs open voor het ontvangen van informatie van belangengroepen. Zij moeten het dossier door en door kennen en op de hoogte zijn van de belangen van alle belanghebbende actoren.

G.J. Gerbrandy schrijft over het zijn van rapporteur op zijn eigen weblog www.gerbenjangerbrandy.nl het navolgende:

“Het heilige rapporteurschap”

“In het Europees Parlement tel je pas echt mee als je rapporteur bent. Zolang je die status niet hebt bereikt, ben je een van de 700+ anonieme leden. Maar ben je tot dit heiligdom toegetreden, dan kan eeuwige roem je ten deel vallen. Maar wat is dan een rapporteur? Een rapporteur mag namens het hele parlement een rapport opstellen. Met andere woorden, hij of zij maakt de eerste concept-resolutie of wetgevingsamending. Elke lobbyist weet dat hoe dicht je zit bij diegene die de eerste woorden op papier zet, des te groter de invloed. De rapporteur is diegene in het EP, dus een eerste doelwit voor wie het beleid wil beïnvloeden. Een goede rapporteur heeft ook veel invloed. Die loodst zijn/haar rapport naar een meerderheid in het parlement. Het liefst met de eigen politieke lijn erin verwoord.”

De afgelopen jaren is er vaak kritiek geweest op het functioneren van lobbygroepen. Volgens critici is er te weinig transparantie. De Europese Commissie en het Europees Parlement hebben een gezamenlijk online lobbyregister ingesteld. In dit "transparantieregister" staan lobbyisten en lobbyorganisaties die belangen behartigen bij deze twee instituten (www.europa-nu.nl).

Ook in Nederland vindt dezelfde discussie plaats. In juni 2011 is in de Tweede Kamer voorgesteld de regeling wat betreft het opereren van belangenbehartigers aan te passen. Het moet d.m.v. een register

transparanter worden wie waarvoor in de Tweede Kamer lobbyt. Het Presidium van de Tweede Kamer heeft het op zich genomen om hier een voorstel voor te doen.

Nadat de sleutelfiguren in kaart waren gebracht, was het cruciaal om hun te voorzien van eerste zienswijze van de alcoholindustrie op het voorstel.

→ Er is dan ook wederom een position paper opgesteld en toegestuurd aan al deze parlementariërs.

5.5.2.4 Momenten van invloed

→ Uit archiefmateriaal en de website van R. Sommer (<http://www.renate-sommer.de/image/inhalte/file/Liste+Lobbying+LK+040610.pdf>), de zogeheten 'legislatieve voetafdruk', blijkt dat op 16 juli 2008 de rapporteur mevrouw R. Sommer MEP een afvaardiging van de alcoholindustrie (CEPS) heeft ontvangen om kennis te nemen van de eventuele bezwaren van de industrie.

Hoofdpunten waren onder meer de eis van gelijke behandeling voor alle alcoholische dranken. Alleen alcoholische dranken < 15% vol. wel de voedingswaarde en energiewaarde laten declareren, terwijl alle andere alcoholische dranken zijn vrijgesteld in het voorstel wordt gezien als een ongelijke behandeling. Mevrouw Sommer geeft in het gesprek ook te kennen dat zij het principe wenst te handhaven van gelijke behandeling voor alle alcoholische dranken.

Ook is het heel belangrijk om de tijdschema's in de gaten te houden, zo kan men nog op alvorens een bijeenkomst gepland staat informatie versturen welke voor de branche belangrijk is om onder de aandacht van de politici te brengen

ENVI tijdschema (rapporteur R. Sommer)

- **Eerste gedachtewisseling**

24 juni 2008

- **Publicatie van het rapport**

1ste /2de week september 2008

- **Eerste debat over het rapport**

6 of 7 oktober 2008

- **Deadline voor amendementen**

14 oktober 2008

- **Debat over de amendementen**

➤ 1 of 2 december 2008

- **Stemming in comité**

20 januari 2009

- **Plenaire vergadering**

Maart 2009

IMCO tijdschema (rapporteur Mevrouw Vergnaud MEP)

- **Eerste gedachtewisseling**

25 juni 2008

- **Eventuele tweede gedachtewisseling**

9-10 September 2008

- **Behandeling ontwerp rapport**

6 oktober 2008

- **Adoptie van ontwerp rapport**

2 december 2008

→ Op 17 juli 2008 werden alle nationale leden van CEPS verzocht een position paper te versturen naar hun nationale MEP contacten binnen de commissies ENVI en IMCO om daar hun standpunten kenbaar te maken. Zo wordt de brief zowel via Brussel middels de CEPS verstuurd, als ook middels de nationale route bij de MEP contacten van de nationale associaties.

Ook is er aan nazorg gedaan, door de rapporteur een bedankbriefje te sturen voor het feit dat zij de tijd had genomen om de branche (CEPS) aan te horen, waarbij nogmaals gerefereerd wordt naar de punten van grootste kritiek. Wederom wordt er een momentum gepakt.

“Goede nazorg is een voorzorg” aldus Van Schendelen in zijn toespraak van 19 januari 2011 bij het afscheid van directeur Jack Verhoek van de belangenorganisatie van bier Centraal Brouwerij Kantoor te Den Haag.

Op 06 november 2008 heeft de IMCO rapporteur (Mrs B. Vergnaud, PSE-FR) haar ontwerp rapport (advies) gepresenteerd aan haar comité (maand later dan verwacht). In haar presentatie geeft zij aan dat er een uitzondering voor alle alcoholische dranken zou moeten zijn. Met deze zienswijze is zij bereid eventueel amendementen in te voeren die gunstig zouden kunnen zijn voor de alcoholische sector in zijn geheel. Op 11 februari (eerst 20 januari) 2009 zal er gestemd worden over het rapport.

Op 1 en 2 december 2008 heeft AGRI haar conceptrapport (advies) gepresenteerd in haar comité, waarover 19 en 20 januari 2009 is gestemd in het comité Agri. Interessant hier is dat men het niet heeft gehad over een eventuele uitzondering voor alle alcoholische dranken, maar alleen over de tijdsperiode van de uitzonderingspositie voor alcoholische dranken, welke zij via een amendement wensen te verkorten van 5 jaar naar 2 jaar.

→ Wederom wordt er een brief met posities verstuurd (bron: archief Commissie Gedistilleerd), nu naar alle leden van het IMCO comité, waarin de alcoholsector uitlegt welke amendementen zij steunt welke in het concept rapport genoemd staan, en welke niet en waarom niet. Ook wordt er nog nadruk gelegd op het feit dat 5 jaar noodzakelijk zal zijn voor een goede impact assessment en onderzoek naar de eisen van de consument voor op het etiket.

→ Op 31 maart 2009 vindt de stemming plaats in de commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (ENVI). Daarvoor zijn er wederom brieven met de mening van de industrie naar de EP leden uitgegaan, mede namens CEPS, Brewers of Europe en CEEV, er is wederom een coalitie gevormd om zoveel mogelijk impact te verkrijgen (bron: archief Commissie Gedistilleerd).

De stemming in de plenaire vergadering, waar velen naar uitkijken, is uitgesteld (ook een tactiek). De stemming zou pas na de verkiezing van het Europees Parlement (16 juli 2009) plaats gaan vinden.

→ Tegelijkertijd wordt er ook binnen de Raad van Ministers, te weten de raadsformatie *Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken*, bestaande uit de ministers (of staatssecretarissen) van sociale zaken, werkgelegenheid, volksgezondheid en/of consumentenzaken van de lidstaten van de Europese Unie Raad, over de concept verordening gesproken, en zullen de Ministers binnen deze werkgroep ook met een intern verslag komen.

→ Maar conform de gewone wetgevingsprocedure zal eerst het EP met het al dan niet aangepaste voorstel richting de Raad moeten komen. Edoch wordt er ook al in de werkgroep van de Raad veelvuldig gesproken over het concept, en aangezien Zweden op dit moment de Raad voor een half jaar voorziet, en nogal streng in de leer is aangaande alcohol, komt zij met een voorstel tot een amendement op artikel 20 (zie figuur 5.11)

Article 20(e) and 29(1) and relevant Recitals

At the meeting of the Working Party on 26 October, the nutrition labelling was discussed. Taking into account the outcome of these discussions, the Presidency proposes the following.

In the annexed text, the additions to the proposal (document 14587/09) are inserted in **bold underlined** while deletions are in **~~bold strikethrough~~**.

Omission of the list of ingredients

[...]

(e) wines ~~as defined in~~ **covered by Annex XI b of Council Regulation (EC) No 1234/2007 ~~1493/1999~~, products covered by Council Regulation (EEC) No 1601/91, and similar beverages containing more than 1,2% by volume of alcohol obtained from fermentation of fruits or vegetables, mead, and all types of beer containing more than 1,2% by volume of alcohol** and ~~spirits~~ **spirit drinks** as defined in Article 2(1) of Regulation (EC) No 110/2008 [...] of [...] of the European Parliament and of the Council on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications of spirit drinks and ~~repealing Council Regulation (EEC) No 1576/89~~. The Commission shall produce a report **within after** [five years of the entry into force of this Regulation] concerning the application of Article 19 on these products and may accompany this report by specific measures determining the rules for labelling ingredients. Those measures designed to amend non-essential elements of this Regulation, by supplementing it shall be adopted in accordance with the regulatory procedure with scrutiny referred to in Article 49(3);

Figuur 5.11: amendement artikel 20

Op 16 maart 2009 zal er gestemd gaan worden in het EP over het voorstel van ENVI en worden ook de voorstellen van IMCO en AGRI meegenomen in de stemming.

→ Stemming 16 maart 2009 binnen de ENVI commissie:

Artikel 20: alle amendementen zijn verworpen! Dit betekent dat het voorstel van de Commissie onveranderd blijft, dus een 5 jaar uitzondering voor ingrediëntendeclaratie voor gedistilleerde alcohol, niet voor dranken < 15% alc.

Er waren wel veel andere amendementen ingediend op het voorstel van de Commissie.

Op 16 juni vindt de plenaire vergadering plaats waar omtrent het voorstel van ENVI wordt gestemd

→ Alvorens de stemming is er een bezoek gebracht aan de schaduwrapporteur de heer Gerbrandy om nogmaals te wijzen op de verschillende punten die gevoelig liggen voor de industrie en grote impact kunnen veroorzaken in de markt. Hier wordt nogmaals duidelijk gemaakt dat de industrie zo volledig als mogelijk de consument wenst in te lichten omtrent een product, maar dat er wel eerst een grondig onderzoek gedaan dient te worden omtrent de eventuele wensen van de consument.

→ Uitkomst plenaire zitting 16 juni 2009

Gehele uitzondering voor alle alcoholische dranken voor zowel voedingswaardedeclaratie als ingrediëntendeclaratie voor een periode van 5 jaar, waarin deze periode er onderzoek gedaan dient te worden naar eventuele ontbrekende informatie voor de consument.

Vanuit de brancheorganisatie wordt wederom aan nazorg gedaan, door mevrouw Sommer een brief te sturen waarin zij wordt gecompimenteerd om het voorstel en de goede uitkomst voor de industrie. België is nu Voorzitter van de Raad, en zij is het niet eens met bepaalde amendementen van het EP, zij past het voorstel aan. Geen akkoord tussen het Parlement en de Raad lijkt mogelijk in dit stadium en daarom zal een Tweede lezing noodzakelijk zijn.

7 maart 2009: De Raad gaat niet akkoord met een uitzondering voor alle alcoholische dranken.

Zodoende zal een Tweede Lezing noodzakelijk zijn (Institutionele tweede ronde)

Het EP heeft drie maanden om amendementen voor te stellen met meerderheid van stemmen op het standpunt van de Raad. Het is mogelijk om deze termijn uit te breiden met een extra maand.

Standpunt van de Raad is automatisch verwezen naar de bevoegde commissie (ENVI). ENVI dient een aanbeveling voor de Tweede lezing goed te keuren, te wijzigen of te verwerpen van het standpunt van de Raad. Deze wordt automatisch geplaatst op de ontwerpagenda voor de vergaderperiode.

De tekst, zoals gewijzigd, worden toegezonden aan de Raad en de Commissie. Indien binnen drie maanden na ontvangst van de EP amendementen de Raad (met gekwalificeerde meerderheid) deze niet heeft goedgekeurd, dient de Raad het bemiddelingscomité (CC) binnen zes weken in te stellen.

Rapporteurs

Inventarisatie aangaande actoren en belanghebbenden laat zien dat de rapporteurs / schaduw rapporteurs in de Tweede lezing dezelfde zijn als in de Eerste lezing.

ENVI rapporteur: R. Sommer (DE, EPP)

Schaduw rapporteurs: Willmott (IE, S&D), Gerbrandy (NL, ALDE), Stevenson (UK, ECR), Schlyter (SE, Greens), Liotard (NL, GUE) and Scotta (IT, EFD)

Tijdschema

Politiek akkoord in de Raad	7 december 2010
Laatste hand tekst Raad door juristen en taalkundigen	20 januari 2011
Eerste bijeenkomst tussen Sommer en de Hongaarse President (voorzitter Raad)	28 januari 2011
Tweede bijeenkomst Sommer en Hongaarse president	8 februari 2011
Raad dient gemeenschappelijk standpunt aan te nemen	21 februari 2011
Vergadering van de Raadswerkgroep	3 en 4 maart 2011

ENVI – Lead Committee

Behandeling ontwerprapport	16 maart
Deadline voor amendementen	18 maart
Behandeling van amendementen	22 maart
Stemming in comité	12 april, later uitstel tot 19 april
Plenaire Stemming	Juli 2011

Op 25 februari 2011 vergadert de werkgroep van de Raad onder voorzitterschap nu van de Hongaren. Uit de notulen van deze vergadering blijkt dat de lidstaten nog steeds niet een uitzondering wensen te maken voor alcoholische dranken (inclusief dranken < 15%alc).

Ook is binnen het EP de commissie ENVI een rapport voor de Tweede Lezing aan het opmaken, waarbij zij de positie van de Raad over de Eerste lezing als basis heeft genomen, met daaraan toegevoegd de amendementen die de kritiek van het EP weergeven vanuit de Eerste Lezing, en waarbij een eventueel compromis gevonden kan worden met de Raad.

Op 12 april 2011 zal er gestemd worden over het rapport binnen de Commissie, waarna het in een plenaire vergadering ter definitieve stemming zal worden gebracht. Een compromis tekst is weergegeven in figuur 5.12 (amendement 51).

Amendment 51

Council position

Article 16 - paragraph 4 - subparagraphs 2 and 3

Council position

By ..., the Commission shall produce a report concerning the application of Article 18 and Article 29(1) *to the products referred to in this paragraph, and addressing whether some categories of beverages should be exempted, in particular, from the requirement to provide the information on the energy value, and the reasons justifying possible exemptions, taking into account the need to ensure coherence with other relevant Union policies.*

The Commission may accompany this report by *a legislative proposal* determining the rules for *a list of ingredients or a mandatory nutrition declaration for those products*

Amendment

The Commission shall produce a report *after ..., including a definition of "alcopops"*, concerning the application of Article 18 and Article 29(1) *to beverages containing alcohol.*

The Commission may accompany this report by *specific measures* determining the rules for *providing consumers with nutritional information on these products, adopted by means of delegated acts, in accordance with Article 49 and subject to the conditions laid down in Articles 50 and 51.*

Figuur 5.12: Amendement 51

→ Op 2 maart 2011 wordt nog een brief verstuurd naar Mrs Adrienn BARNA, Foodstuffs attaché Permanent Representation of Hungary to the EU, waarin de zorgen voor de industrie nogmaals uitgebreid uitgelegd worden.

Window of Opportunity

→ Op 17 maart 2011 wordt CEPS samen met het Productschap Dranken ontvangen (lees: schrijver) door de heer Gerbrandy, om eventuele problemen aangaande het huidige voorstel toe te lichten en vragen van hem te beantwoorden. Een 'Working Paper' van het EP over lobbyen beschrijft de mogelijkheid tot het spreken van een rapporteur/schaduwrapporteur als de meest efficiënte manier om tot een mogelijke beïnvloeding van de besluitvorming te geraken, wanneer de informatie van cruciale waarde is voor de rapporteur (EP working paper 2003:33).

OP 19 april vindt de stemming plaats binnen de commissie van ENVI,

Uitkomst stemming Amendement 51:

De uitzondering voor alcoholische producten werd aangenomen met 34 stemmen tegen 26. Alleen werd de periode ingekort naar twee jaar.

Beleids spel

Trilogie bijeenkomst tussen de Commissie, de EP rapporteur en schaduw rapporteurs en de President van de Raad op 14 en 24 mei 2011.

Aanwezig:

De vertegenwoordiger van de Hongaarse President (Mr Vargha), de EP rapporteur en schaduw rapporteurs en het hoofd van de relevante DG van de Europese Commissie (dhr. Mathioudakis).

De volgende discussie is ontstaan:

- Vrijstellingen voor alcoholische dranken

De rapporteur van het EP verzocht de Raad en de Commissie om het EP ENVI resultaat te beschouwen als een mogelijk compromis (alle alcoholische dranken vallen onder de vrijstelling en de termijn van vrijstelling wordt verminderd tot 2 jaar). De Raad geeft de voorkeur aan vijf jaar, dit zou nodig zijn om een volledige impact assessment te kunnen laten verrichten naar de toekomstige eventuele verplichtingen van etikettering. De Commissie gaf ook aan een zolang mogelijke termijn te wensen, anders moest het dossier reeds worden heropend in twee jaar tijd. Er volgt een compromis termijn van 3 jaar voor de uitzondering van alcoholische dranken.

Institutionele ronde

Op 6 juli heeft in Straatsburg de plenaire stemming plaatsgevonden.

Het Europees Parlement heeft in Tweede lezing de wijzigingen van het gemeenschappelijk standpunt van de plenaire zitting (6 juli) aangenomen met 605 stemmen voor, 47 tegen en 26 onthoudingen (voorlopige versie en <http://www.youtube.com/watch?v=49K3aawNggs>).

5.5.2.5 Waar staan we nu met de besluitvorming?

Het gaat hier om besluitvorming volgens de 'gewone wetgevingsprocedure'.



Figuur 5.13: Gewone wetgevingsprocedure (bron: www.europa-nu.nl)

Het EP heeft gestemd in Tweede lezing en nu zal de Raad zich hierover dienen te buigen, medio herfst.

6 Koppeling van de casussen aan de theorie

In dit hoofdstuk wordt de besluitvorming rondom het dossier Voedselinformatie aan Consumenten voor de twee casussen van dit onderzoek geanalyseerd aan de hand van het theoretisch kader.

Wij maken gebruik van twee theorieën: de netwerktheorie met haar actorenanalyse en probleempercepties en de theorie over PA management. Met de koppeling van beide casussen aan de theorie zullen wij de derde en vierde deelvraag kunnen beantwoorden, namelijk de benoeming van belangrijkste actoren en hun probleempercepties, middelen en afhankelijkheden van deze actoren, en op welke wijze zij PA management hebben bedreven. Deels (en deels was dit in hoofdstuk 5 behandeld) zal ook antwoord worden gegeven op deelvraag 2, over andere factoren die van invloed waren op het uiteindelijke besluit. Ook zal een antwoord worden geformuleerd op deelvraag 5, over de uitkomsten van het besluitvormingsproces en de tevredenheid van de betrokken belangenorganisaties.

6.1 Casus 1 Front of pack labelling voor weergave van voedingswaarde

Met betrekking tot lobby rondom de voedingswaarde-etikettering van levensmiddelen is het van belang dat duidelijk wordt welke *actoren* (conform Koppenjan & Klijn, 2004: 138) betrokken zijn, welke *probleempercepties* actoren hebben en welke *afhankelijkheden* er bestaan. Voor deze analyse wordt in deze scriptie gebruik gemaakt van de actorenanalyse waarbij wij voor de belangrijkste betrokken actoren (zie paragraaf 5.3) de probleempercepties en posities en afhankelijkheden in kaart brengen (Koppenjan & Klijn, 2004: 136).

6.1.1 Inventarisatie van de actoren en probleempercepties

Percepties spelen al een rol bij het definiëren van een probleem dat de aanleiding vormt voor het beleidsspel en daarmee de lobby. In de processen waarin meerdere actoren met elkaar strijden of moeten samenwerken om te komen tot een eventuele oplossing voor een probleem is het belangrijk de percepties van de actoren te verhelderen om gezamenlijk te trachten tot een (hoogst waarschijnlijk niet voor alle actoren) gedragen probleemoplossing te komen. Percepties spelen dus een grote rol in het beleidsproces. Ons beleidsproces wordt beschreven aan de hand van het zogeheten rondommodel. Dit is een manier om naar een beleidsproces (het spel) in complexe netwerken te kijken.

Actor (Bij naam en functie terug te vinden in Bijlagen 1 en 2)	Probleemperceptie
Europese Commissie	De Europese Commissie is zich bewust dat lidstaten en bedrijven alternatieve vormen van voedingswaardedeclaratie willen invoeren, maar heeft onvoldoende bewijs voor het invoeren van één bepaald systeem in heel Europa. Op termijn wil de Europese Commissie wel harmoniseren, en stelt daarom een mechanisme voor om tot uitwisseling van ervaringen en best practices te komen met harmonisatie als ultiem doel.
Europees parlement	In het Europees Parlement lopen de meningen sterk uiteen: er worden in Eerste lezing 1332 amendementen ingediend, waaronder een aantal

Actor (Bij naam en functie terug te vinden in Bijlagen 1 en 2)	Probleemperceptie
	(met name vanuit linkse fracties) voor traffic lights. Sommer (rapporteur) toont zich fel tegenstander van traffic lights.
Raad van Ministers	De Raad heeft in geen van de stadia in het besluitvormingsproces een voorkeur uitgesproken voor traffic light labelling. Sterker nog, veel landen waren tegen. Er was verdeeldheid binnen de raad over invoering van 'nationale systemen' zoals de EC had voorgesteld. Het VK is het enige land waar traffic lights waren ingevoerd als vrijwillig systeem.
Nederland	<p>Nederland vindt dat het voorstel vooral een consolidatie van bestaande regelgeving op het gebied van etikettering is, met bovendien een uitbreiding van verplichtingen voor het bedrijfsleven. Nederland vindt dat daarvan niet voldoende is aangetoond dat ze het gewenste effect sorteren.</p> <p>Nederland vindt het zorgelijk dat de potentiële verlichting van administratieve lasten voor het bedrijfsleven teniet wordt gedaan door aanvullende verplichtingen. Nederland wil hierover nadere toelichting van de Commissie. Het BNC-fiche meldt onvoldoende is aangetoond of verplichte front-of-pack labelling een gezondere keuze makkelijker maakt, en of er andere maatregelen (zoals een gezonde keuze bevorderend logo) zijn waarmee hetzelfde bereikt kan worden.</p>
BEUC	BEUC vindt dat de informatie op de traditionele manier niet duidelijk is voor de consument en stelt dat er eenduidigheid moet komen in alle systemen die er zijn. Een proliferatie van vrijwillige systemen is onwenselijk. Er moet een EU-breed systeem komen, gebaseerd op consumentenonderzoek, met een interpretatief element (kleurcodering), zodat de consument in één oogopslag kan kiezen tussen producten uit dezelfde productgroep en tussen producten uit verschillende productgroepen. Volgens BEUC is er voldoende onafhankelijk onderzoek in Europa (en daarbuiten) voor handen waaruit blijkt dat traffic lights het beste werken voor consumenten.
Consumentenbond	De Consumentenbond is medebepaler van het standpunt van BEUC. De Consumentenbond is voor vereenvoudigde etikettering op de voorkant van de verpakking. Initieel standpunt van de Consumentenbond was de kleurenpiramide, maar later is dit n.a.v. onderzoek aangepast naar het multiple traffic light (zie paragraaf 5.4.2).
FoodDrinkEurope (CIAA)	<p>CIAA is van mening dat de regelgeving voor etikettering onnodig complex is en wil dat deze vereenvoudigd wordt zodat de administratieve lasten worden gereduceerd. Niet alle informatie hoeft op het etiket, het kan ook op andere manieren. Informatie wordt al steeds meer vrijwillig door fabrikanten gegeven dus niet alles hoeft voorgeschreven te worden. Het is belangrijk dat regelgeving niet te gedetailleerd is, zodat fabrikanten flexibel kunnen inspelen op de wensen en behoeften van de consument.</p> <p>In februari 2006 stelt de CIAA dat het de ontwikkeling van symbolen, afkortingen en kleurcodering om de informatie eenvoudiger te maken ondersteunt, waarbij de beperkte ruimte op het etiket niet uit het oog moet worden verloren.</p>

Actor (Bij naam en functie terug te vinden in Bijlagen 1 en 2)	Probleemperceptie
	CIAA blijkt fel tegenstander van traffic light labelling. Het is simplistisch en misleidend, vindt CIAA, zo blijkt uit meerdere documenten. Uit citaten van Europarlementariërs in de pers blijkt dat zij vermoeden dat de industrie bang is voor negatieve effecten op de verkoopcijfers.

6.1.2 Middelen en afhankelijkheden van actoren

Voor de analyse van middelen en afhankelijkheden van actoren wordt wederom gebruik gemaakt van de actorenanalyse waarbij wij de betrokken actoren in kaart brengen, met daarbij hun middelen en afhankelijkheden (Koppenjan & Klijn, 2004: 136).

	Middelen en afhankelijkheden
Europese Commissie	<p><u>Middelen</u> Heeft wetgevende mogelijkheden en kan onderwerpen op de politieke agenda plaatsen en mate van gewichtigheid meegeven (sturen). Commissie beschikt over mate van beslissingsbevoegdheid wat aan concepten van maatregelen gestuurd moet worden. Beschikt over kennis en ingang tot informatie en heeft financiële middelen. Bewaker van de Europese verdragen en kijkt of het gemeenschappelijke recht wordt nageleefd in samenwerking met het Hof van Justitie. Verzoekt een lidstaat maatregelen te nemen als deze in gebreke blijft (de zgn. inbreukprocedure).</p> <p><u>Afhankelijkheden</u> Afhankelijk van het Europees Parlement en de Raad in de gewone wetgevingsprocedure en expertgroepen en comités. Samen met de Raad van Ministers beslist het Europees Parlement over Europese wetten en over de jaarlijkse Europese begroting en het parlement beoordeelt de benoeming van de leden van de Europese Commissie en is bevoegd om de Commissie tot aftreden te dwingen. Commissie heeft voldoende draagvlak nodig om haar voorstellen uit te kunnen dragen. Zeer afhankelijk ook van 'street level informatie'.</p>
Europees Parlement	<p><u>Middelen</u> Europese wetten moeten door het parlement worden goedgekeurd voordat ze in werking treden. Het Europees Parlement stelt samen met de Raad van ministers wetten vast. Deze wetten zijn voorgesteld door de Europese Commissie, waarna het EP en de Raad daar samen over beslissen. Op sommige terreinen mag het EP alleen advies uitbrengen. Samen met de Raad van ministers heeft het EP de bevoegdheid om de jaarlijkse begroting goed te keuren. Het controleert de activiteiten van de Europese Unie en mag de leden van de Europese Commissie benoemen. Het parlement kan ook niet-bindende resoluties aannemen die de Europese Commissie aansporen een bepaald wetsvoorstel in te dienen. Zeer belangrijk ook is de mogelijkheid amendementen in te dienen op wetsvoorstellen.</p> <p>Parlementsleden zitten in vaste Parlementaire Commissies. In zo'n</p>

	Middelen en afhankelijkheden
	<p>commissie zitten leden uit meerdere Europese partijen die veel weten over een bepaald onderwerp. EP leden hebben media-aandacht. Met een publicatie in de kranten, het internet en de televisie, kan het probleem en de in hun ogen eventuele oplossing nog meer op de kaart gezet worden. Specifiek rapporteurs die een parlementaire commissie leiden hebben invloed op de uitkomst.</p> <p><u>Afhankelijkheden</u> Partijen moeten een meerderheid zien te vinden voor hun ideeën. Met ingang van 1979 worden Europarlementariërs direct gekozen door de inwoners van de EU. De verkiezingsopkomst is echter bij iedere stembusgang teruggelopen, van 65% in 1979 tot 43% bij de verkiezing in 2009, dus een mogelijk draagvlakprobleem. Het EP is zeer afhankelijk van 'street level informatie' en staat zodoende open voor informatieoverdracht.</p>
Raad van Ministers	<p><u>Middelen</u> De Raad stelt Europese wetten vast en stelt samen met het Europees Parlement de begroting van de EU vast. De Raad en het Parlement hebben samen het laatste woord over wetsvoorstellen van de Commissie.</p> <p>De Raad beschikt over kennis en financiële middelen (Voor 2011 bedraagt de begroting 563 miljoen euro (samen met de Europese Raad)).</p> <p><u>Afhankelijkheden</u> In de Raad wordt gestemd bij "gekwalificeerde meerderheid". Een gekwalificeerde meerderheid wordt bereikt als:</p> <ul style="list-style-type: none"> - meer dan de helft (soms tweederde) van de 27 EU-landen vóór stemt; - er tenminste 255 van de in totaal 345 stemmen worden uitgebracht.
Nederland	<p><u>Middelen</u> Als een van de 27 lidstaten neemt Nederland deel in de Raad, waar het kan trachten een coalitie te vormen om haar ideeën aangaande beleid onder de aandacht te brengen. Het desbetreffende ministerie van VWS beschikt over kennis en financiële middelen.</p> <p><u>Afhankelijkheden</u> Als klein land heeft het minder invloed in de Raad. Om een meerderheid te vormen in de Raad moet het coalities aangaan, dus compromissen smeden.</p>
BEUC	<p><u>Middelen</u> Het deelnemen aan advies- en overlegcommissies op het gebied van levensmiddelenwetgeving. Wordt breed gezien als legitiem consumentenvertegenwoordiger.</p>

	Middelen en afhankelijkheden
	<p>De Europese brancheorganisatie heeft geen formele middelen die wijzigingen aangaande Europese wetsvoorstellen kunnen bewerkstelligen, maar heeft zeker veel invloed op beleid, ook wat betreft levensmiddelenwetgeving, door middel van lobby richting politieke arena, kennis en goede contacten met media teneinde publiciteit in te zetten. Eveneens beschikt zij over een grote achterban waardoor legitimiteit geboden wordt aan consumentvriendelijke formele machthebbers.</p> <p>BEUC beschikt over beperkte financiële middelen.</p> <p><u>Afhankelijkheden</u></p> <p>Afhankelijk van politiek klimaat en samenwerking van nationale consumentenorganisaties Europa. Culturele verschillen kunnen een gezamenlijk consumentenstandpunt in de weg zetten.</p> <p>Financiële afhankelijkheid van nationale organisaties en van de Europese Commissie.</p>
FoodDrinkEurope	<p><u>Middelen</u></p> <p>Het instellen en deelnemen aan advies- en overlegcommissies op het gebied van de voeding.</p> <p>De Europese Voedingsbrancheorganisatie heeft geen formele middelen die wijzigingen aangaande Europese wetsvoorstellen kunnen bewerkstelligen, maar heeft zeker veel invloed op beleid binnen de voedingsbranche (realisatiemacht). Eveneens beschikt zij over veel kennis en heeft zij toegang tot de politieke arena en de media (multinationals als Unilever, Mars, Nestlé en Danone zijn leden, alsook nationale organisaties als de Federatie Nederlandse Levensmiddelenindustrie).</p> <p>Zij geeft voorlichtingsbijeenkomsten over impact van toekomstige concept wetgeving, en verder laat zij Europees brede onderzoeken verrichten.</p> <p>Zij beschikt over veel financiële middelen en specifieke expertise.</p> <p><u>Afhankelijkheden</u></p> <p>Afhankelijk van Europees politiek klimaat en samenwerking van diverse organisaties en bedrijven binnen de Europese voedingsbranche, er moet voldoende vertrouwen zijn om tot een goede samenwerking te komen tussen concurrenten die allen lid zijn van deze EuroFed.</p>

6.1.3 Public Affairs management

In deze paragraaf zullen de methoden van PA management van de belangrijkste actoren worden beschreven en geanalyseerd. Welke methoden zijn uit de onderzoeksdata te destilleren en hoe zijn deze toegepast.

Thuisfront

Het is belangrijk dat het thuisfront, de interne positie en strategie goed gemanaged wordt. Uit analyse van de eerste documenten van CIAA en BEUC (reacties op consultatiedocument DG Sanco over labelling), blijkt dat de standpunten over etikettering nog niet zo concreet en uitgekristalliseerd zijn. De

belangenorganisaties geven aan later met nadere standpunten te komen, hetgeen ze ook doen. Het is aannemelijk dat in de tussentijd de interne strijd in de arena's van de achterbannen van beide organisaties heeft plaatsgevonden. Met name de levensmiddelenindustrie kenmerkt zich door een grote hoeveelheid organisaties en bedrijven uit verschillende sectoren en verschillende landen. Zij variëren in grootte en in middelen. Multinationals met gestandaardiseerde processen en producten hebben waarschijnlijk meer mogelijkheden om aan gedetailleerde regelgeving te voldoen dan kleine bedrijven met enkele werknemers. Helemaal moeilijk is het voor ambachtelijke bedrijven met een sterk wisselend productportfolio en recepturen die dagelijks anders zijn. Aangezien het traffic light systeem een oordeel geeft over producten, zullen bedrijven met producten die veel 'rood' bevatten minder snel geneigd zijn hier voorstander van te zijn dan bedrijven met 'gezondere' producten met meer 'groen'. Het uiteindelijke standpunt van CIAA is dat Front-of-pack labelling wel goed is maar dat dit via het %GDA systeem zal moeten wat flexibel ingezet kan worden en op vrijwillige basis breed gedragen wordt binnen de levensmiddelenindustrie.

De achterban van BEUC is ogenschijnlijk minder divers. Toch is ook hier gezien het proces dat is doorstaan tot een meer concreet standpunt waarschijnlijk een discussie geweest over het standpunt. Zo was de Consumentenbond in eerste instantie voorstander van een 'kleurenpiramide', een 'enkelvoudig stoplicht'. Later is dat aangepast naar een genuanceerder standpunt op basis van consumentenonderzoek waarin ook de Britse multiple traffic lights en %GDA's zijn meegenomen (Consumentenbond, 2007):

- "Vereenvoudigde voedingswaardedeclaratie is een belangrijk middel om de consument te helpen bij het maken van de gezonde keuze;
- Consumenten hebben behoefte aan één eenduidig systeem voor vereenvoudigde voedingswaardedeclaratie, liefst in heel Europa;
- Het te verwachten succes van een vereenvoudigd systeem voor voedingswaardedeclaratie is sterk afhankelijk van het format;
- Het multiple traffic light systeem komt in dit onderzoek, qua begrijpelijkheid, gewenstheid en duidelijkheid het beste uit de test;
- Er zijn in Nederlandse supermarkten momenteel zeker 4 vormen van vereenvoudigde voedingswaardedeclaratie te vinden;
- Gevestigde belangen zullen opzij moeten worden gezet om tot harmonisatie te komen."

Het standpunt is dan ook richting Brits systeem opgeschoven. Ook in andere landen waren reeds gevestigde belangen in de vorm van bijvoorbeeld het in Zweden reeds ingeburgerde 'Keyhole'. Culturele verschillen (zoals de waardering van voedsel), verschillen in voedingsgewoonten en verschillen in voedingskundige inzichten per land kunnen tot verschillende standpunten leiden.

Uiteindelijk neemt BEUC een breed gedragen standpunt in: vóór multiple traffic lights en %GDA's alléén zijn niet acceptabel.

Beheersen van de Arena

Een arena is geen fysieke plaats, maar een virtuele plek met een verzameling van alle stakeholders, welke allen een grote interesse hebben in een bepaald issue op een bepaald moment vanuit hun eigen optiek. Een arena valt weer op te breken in vier onderdelen, zijnde:

- Stakeholders;
- Issues;
- Dynamiek van tijd;
- Grenzen van de arena.

Stakeholders

De belangrijkste stakeholders/ actoren zijn in paragraaf 6.1 en bijlage 2 beschreven. Het is niet bekend in hoeverre de brancheorganisaties uit deze casus een uitgebreide analyse hebben gemaakt van de stakeholders.

Issues

Uit de documentenanalyse blijkt dat de strijd om de traffic lights is opgelaaid in het Verenigd Koninkrijk. De ontwikkelingen waren daar verder dan in andere landen. In Nederland hadden bedrijven als Albert Heijn en Unilever met hun keuzelogo's inmiddels weten te bereiken dat er bij de overheid draagvlak was voor deze uitsluitend 'positieve' vorm van voedingscommunicatie.

Het issue van vereenvoudigde voedingswaardedeclaratie is door de consumentenorganisaties op de agenda gezet, waarna zo blijkt, is gereageerd met een tegenaanval vanuit het bedrijfsleven voor het %GDA-systeem. Dit systeem is minder bedreigend, omdat het geen oordeel geeft over producten.

Er zijn overigens meerdere issues die actoren belangrijk vinden binnen het dossier van deze verordening over Voedselinformatie aan Consumenten (zie paragraaf 1.5 Afbakening), echter de meeste aandacht en activiteit lijkt op dit issue van traffic lights te zijn gaan zitten. Corporate Observatory Europe (een organisatie die industrie-lobby kritisch volgt) stelt dat de levensmiddelindustrie 1 miljard euro heeft gestoken in de lobby/campagne om het systeem te voorkomen (Corporate Observatory Europe, 2010). EU food policy (2011) meldt dat Europarlementariërs dit dossier beschouwen als het meest belobbyde dossier sinds de chemicaliënverordening 'REACH'.

De waarden die de CIAA communiceert aangaande etikettering zijn dat de informatie de consument in staat moet stellen keuzes te maken en niet dwingend moet zijn. Sleutelwaarde van de levensmiddelenindustrie is echter het economische belang, zo concluderen een aantal MEPs en ook BEUC, blijkt uit de documentenanalyse.

Dynamiek van tijd

Met de tijd verandert elke arena. In dit dossier lijkt deze verandering beperkt. De standpunten zijn in de loop der tijd beter uitgekristalliseerd, en er zijn coalities gevormd, maar gedurende de hele looptijd van het dossier zijn er een groot aantal bedrijven, brancheorganisaties, gezondheids- en consumentenorganisaties betrokken geweest bij het proces. Reeds vanaf het begin waren vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven in grote lijnen tegen verplichte FOP-labelling, en gezondheids- en consumentenorganisaties vóór (inclusief traffic lights). De Europese Commissie heeft vanaf het begin tot het eind aangegeven voorstander te zijn van FOP-labelling maar de tijd nog niet rijp te vinden voor één specifiek systeem. De enige noemenswaardige wijziging is de verschuiving in het EP geweest. Het Europees Parlement is in 2009 herkozen. Een aantal belangrijke schaduwrapporteurs zijn toen vervangen en ook de verhoudingen van de fracties zijn veranderd. Met name het verlies van de Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten heeft waarschijnlijk een grote invloed gehad op de uitkomst van de 1^e lezing.

Grenzen van de arena

Met betrekking tot deze casus zijn er geen aanwijzingen dat de grenzen van de arena zijn gewijzigd.

Window-out lobby

De beste manier van lobbyen in zo'n arena hangt altijd van de situatie af. Door informatie (I) te verzamelen aangaande de stakeholders, kan men bezien wie vrienden en wie vijanden zijn, en welke issues onder hen spelen. Dit is allemaal window-out huiswerk.

Voor het trachten van het beheersen van een arena (wat nimmer geheel zal lukken, Van Schendelen, 2010: 175) zal men per kans of bedreiging vooral veel informatie dienen te vergaren, die leidt tot intelligence² en via veel huis- en veldwerk draagvlak zien te effectueren op een efficiënte manier (2 E).

In deze casus zijn met behulp van de documentenanalyse en de interviews geen directe aanwijzingen voor een duidelijke window-out lobby te onderscheiden. Vanuit eigen *waarneming* (hoofdstuk 4) kan gesteld worden dat in ieder geval zowel vanuit de industrie als vanuit consumentenorganisaties debatten in het EP zijn bijgewoond om de percepties en standpunten te peilen. Uiteraard worden ook gesprekken gevoerd met Europarlementariërs en ambtenaren van de Commissie en de Permanente Vertegenwoordigers van lidstaten (interview BEUC, interview Liotard, eigen waarneming) om informatie te verzamelen.

Veranderen van het karakter van de arena. BEUC stelt in het interview dat de arena over het algemeen onvriendelijk was ten aanzien van het traffic light systeem. Vanuit BEUC is in elk geval getracht deze arena te veranderen door “de misinformatie die vanuit de industrie was verspreid, te weerleggen met de feiten”.

Een onvriendelijk arena kan men het beste trachten te veranderen door verdeling te zaaien bij opposanten, weifelaars te benaderen, het issue te reframen, te vertragen en de arena te vergroten (zie figuur 2.4). BEUC heeft op de vraag of getracht is de arena te veranderen het volgende geantwoord:

“From the outset, we tried to change it by focussing on the need for independent research. We also tried to change the negative image industry gave to the scheme, by cooperating with retailers that are supporting the scheme. We also created a q+a to rectify/clarify the misinformation that had been spread by the food industry on the use of traffic lights and highlighted its benefits – informed choice, driver of reformulation etc.”

Hoewel uiteindelijk niet is gelukt de traffic lights verplicht te krijgen, is het wel gelukt ze op de agenda te houden voor de toekomst. Weifelaars zijn benaderd (*eigen waarneming*), gepoogd is de ‘misinformatie’ (of de reframing die partijen uit de industrie hadden toegepast) te weerleggen, met andere woorden het issue ‘terug te framen’ (zie ook later onder het kopje ‘framing’). Een vertraging is vanuit BEUC niet ingezet. Wel zijn er twijfels of rapporteur Sommer de Eerste lezing niet bewust heeft uitgesteld tot na de verkiezingen omdat op dat moment binnen het EP behoorlijk wat draagvlak was voor het traffic light systeem (*eigen waarneming, geen referentie*). BEUC heeft de arena enigszins vergroot door samenwerking te zoeken met de federatie van Duitse ziektekostenverzekeraars (AOK).

Directe manieren van lobbyen

Het is onmogelijk om vanuit de documentenanalyse en de interviews gecombineerd met eigen observaties een oordeel te vellen of de gekozen aanpak van actoren op alle momenten en in alle gevallen het meest effectief en efficiënt was.

Wel blijkt dat zowel FoodDrinkEurope (CIAA) als BEUC vooraf aan stemmingen in het EP brieven en e-mails stuurden naar de belangrijkste MEPs. Ook werden bezoeken afgelegd. Beide organisaties waren op hearings aanwezig en hebben daar presentaties gegeven. Ook werd regelmatig de media ingeschakeld, met name wanneer belangrijke beslissingsmomenten in het EP waren (zie figuur 6.1). Al deze methoden zijn voorbeelden van *directe manieren van lobbyen* (zie paragraaf 2.2.4). De Consumentenbond heeft na afloop van de stemming de lobby van de industrie blootgelegd via een ingezonden brief in het Financieel Dagblad (bijlage 9). Dit kan gezien worden als een voorbeeld van directe lobby, en is in dit geval onderdeel van ronde 4 in de besluitvorming (zie paragraaf 6.1.4).

Indirecte manieren van lobbyen

Uit de documentenanalyse en interviews blijkt dat zowel BEUC als CIAA gebruik hebben gemaakt van een aantal indirecte lobbymethoden. Beide partijen maken veel gebruik van onderzoek om hun positie

te onderbouwen. BEUC beroept zich op de stellingname dat onderzoek onafhankelijk moet zijn om recht van spreken te hebben. De aangehaalde onderzoeken van BEUC zijn voornamelijk uitgevoerd door consumenten- en/of gezondheidsorganisaties. CIAA maakt gebruik van Europees gefinancierd onderzoek dat wordt uitgevoerd door een consortium van universiteiten. Het project (FLABEL genaamd) wordt echter door de European Food Information Council (EUFIC) aangestuurd. Aangezien de EUFIC weer wordt bestuurd en gefinancierd door een aantal voedingsmultinationals (waaronder Unilever en Mars) wordt het onderzoek door Corporate Europe Observatory bekritiseerd als zijnde vooringenomen. Ook worden de onderzoekers van Wageningen Universiteit beschuldigd van het niet opgeven van belanghebbenden en financiers van de studie (Corporate Observatory Europe, 2010).

Delen van het FLABEL-project zijn tijdens het besluitvormingsproces gepubliceerd door EUFIC (www.eufic.org). Het is aannemelijk dat deze onderzoeken die zijn geïnitieerd vanuit de industrie hebben bijgedragen aan het succes van de lobby, aangezien met de resultaten het onderwerp een 'wicked problem' kon blijven en besluitvormers die tegen het invoeren van het traffic light systeem dit konden onderbouwen met argumentatie vanuit onderzoek. Uit de lijst van contacten die zijn gelegd door organisaties met rapporteur Renate Sommer (zie bijlage 8) blijkt dat zowel EUFIC als het FLABEL-project brieven hebben gestuurd naar haar.

Een andere indirecte manier van lobbyen is het vormen van ad-hoc coalities. BEUC heeft dit gedaan door samen te werken met gezondheidsorganisaties (European Heart Network en European Public Health Alliance), maar ook met partijen vanuit het bedrijfsleven die achter het traffic light systeem staan. Met name de coalitie met een aantal supermarktketens die de eigen merk producten labellen met verkeerslichtcodering is sterk, omdat dit ervoor zorgt dat duidelijk wordt dat niet de gehele levensmiddelenbranche tegen het systeem is. Ook het vormen van een coalitie met zorgverzekeraars is vanuit strategisch oogpunt belangrijk, omdat dit het kostenaspect van preventie van voedingsgerelateerde welvaartziekten kan benadrukken.

Timing

Uit figuur 6.1 blijkt dat BEUC in een vroeg stadium is begonnen met het creëren van draagvlak voor het verkeerslichtensysteem door publicatie van het rapport "Simpler labelling for healthier choices". Dit rapport was het resultaat van een discussiegroep met vertegenwoordigers van overheden (zoals DG Sanco, de FSA uit het VK, ministerie van VWS), industrie (Nestlé, Unilever)

De timing van CIAA lijkt hier achteraan te lopen. Net als in het VK werd in Brussel eerst het traffic light systeem naar voren geschoven waarna de EuroFed van de levensmiddelenindustrie met een tegenoffensief is gekomen in de vorm van het GDA-systeem.

De rest van de timing van beide organisaties loopt parallel: elk belangrijk moment in de verschillende ronden van het besluitvormingsproces wordt aangegrepen voor een intensivering van de lobby in de vorm van brieven, gesprekken en publicaties van onderzoek, persberichten en position papers.

Frames

Bij de lobby rondom het verkeerslichtensysteem is framing een belangrijke factor. Hieronder volgen enkele voorbeelden van verschillende bewoordingen die de CIAA heeft toegepast om het traffic light systeem te reframen naar een onwenselijke manier van etiketteren.

BEUC: 'Traffic light labelling gives interpretation of numerical information.'

CIAA: 'Traffic light labelling gives judgement. GDA's give objective information.'

BEUC: 'Traffic light labelling gives easy to understand, at a glance information of the nutrient of most concern for public health.'

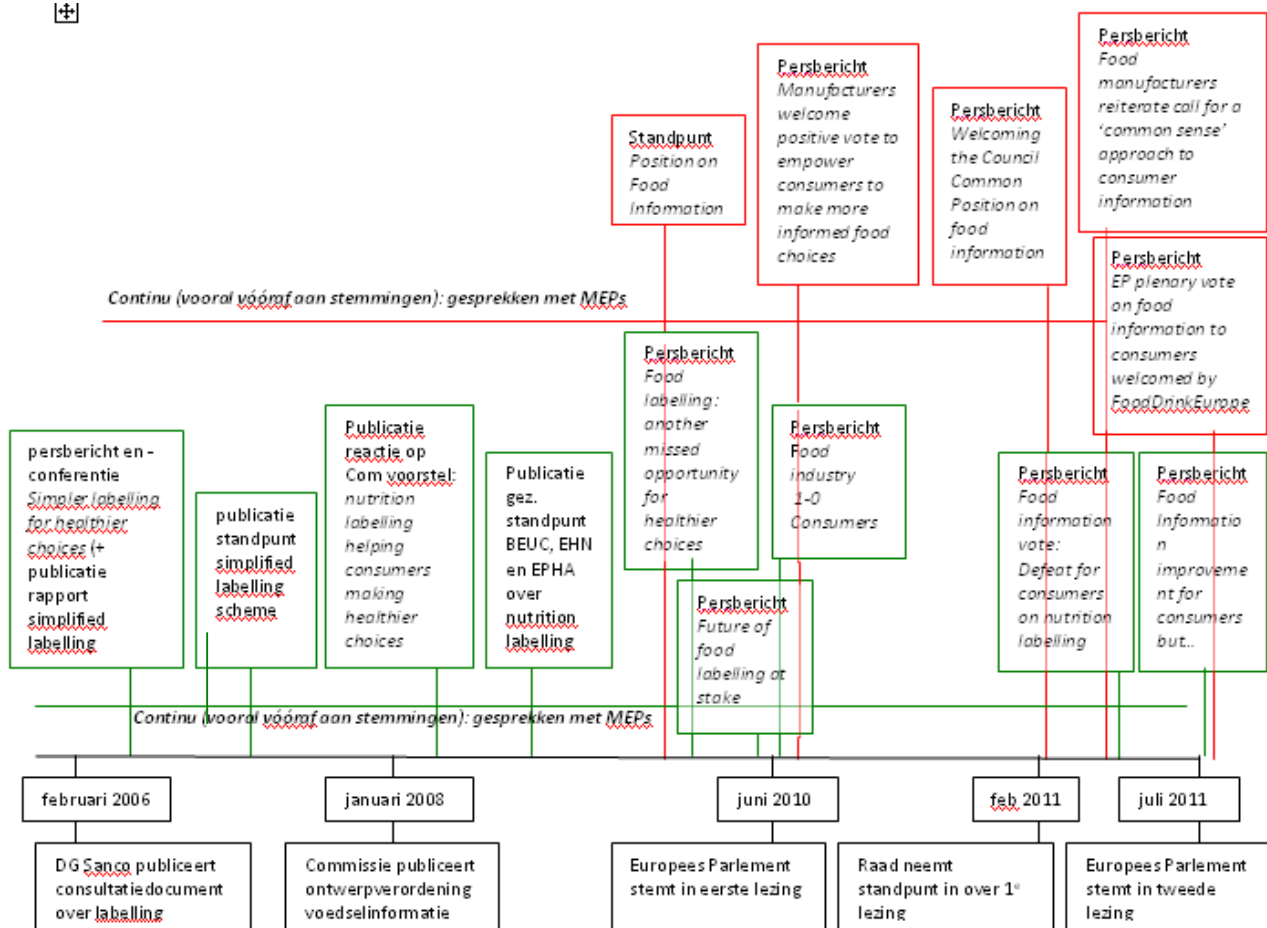
CIAA: 'If anyone ate only foods colour coded green, their diet would be seriously lacking in calories and several other nutrients, including iron, calcium and some vitamins.'

CIAA: 'consumers are encouraged to think 'stop' when they see a red light. However, no foods are harmful.'

Corporate Europe Observatory legt in het rapport "A red light for consumer information; the food industry's €1 billion campaign to block health warnings on food" (2010) de nadruk op het feit dat de voedingsmiddelenindustrie met veel geld en oneerlijke praktijken als misleidende presentatie van onderzoeksrapporten en het verspreiden van onwaarheden niet te vertrouwen is. Ook dit kan gezien worden als een vorm van framen. De voedingsmiddelenindustrie wordt hier neergezet als een niet te vertrouwen partij waarbij het enige belang bestaat uit winst maken, ook als dat gaat ten koste van de volksgezondheid.

Rapporteur Sommer geeft in haar draft rapport (zie paragraaf 5.4.3.2) meerdere malen aan dat zij het traffic light systeem geen warm hart toedraagt, en gebruikt daarbij stevige woorden waarin zij dit systeem zodanig 'framed' dat het een negatief imago kan krijgen: "kennelijk wil de Commissie door middel van wetgeving consumenten dwingen 'gezond' te eten".

⊕



Figuur: 6.1: directe manieren van window-in lobbyen van de belangrijkste belanghebbenden betreffende de traffic lights: BEUC (groen) en CIAA (rood).

6.1.4 Overzicht besluitvorming in rondes

Het rondenmodel is typerend voor complexe besluitvormingsprocessen. Beleid wordt in rondes geformuleerd en dit geldt ook voor de besluitvorming over beleid. Beleid wordt niet vastgesteld, maar voortdurend aangepast, terwijl in dit aanpassingsproces ook de actoren kunnen wisselen. Rondes komen tot stand doordat actoren hun strategie aanpassen aan de strategie van anderen of nieuwe coalities zoeken. Op een bepaald moment wordt een ronde afgesloten, bijvoorbeeld omdat er consensus bestaat over de te volgen koers, of omdat een partij of coalitie van partijen een bepaalde probleemdefinitie of – aanpak heeft weten door te drukken. Formele rondes binnen deze casus zijn de volgende drie geweest:

	Ronde 1 Opmaken van het voorstel door EC	Ronde 2 Eerste Lezing	Ronde 3 Tweede Lezing	Ronde 4 Implementatie (toekomst)
Cruciale actoren	EC, EuroFeds, lidstaten en individuele bedrijven	EP (zeker ook rapporteur en schaduwrapporteurs), RvM (lidstaten) en EuroFeds	EC (zeker ook rapporteur en schaduwrapporteurs, EP en RvM, Lidstaten en EuroFeds en individuele bedrijven	
Arena	EU, nationaal en cross-sectoraal in voedingsarena	EU, nationaal en cross-sectoraal in voedingsarena	EU, nationaal en cross-sectoraal in voedingsarena	
Intensiteit van interactie	EC, BEUC, FoodDrinkEurope intensief	EP, BEUC & coalitiepartners, FoodDrinkEurope en RvM intensief	EC, EP, RvM, FoodDrinkEurope, EuroFeds en multinationals intensief	
Inzet	Traffic lights / %GDA, vrijwillig of verplicht, FOP of BOP, nationale regelingen. Voorstel: aantal nutriënten verplicht FOP en nationale regelingen voor alternatieve info semigereguleerd	Traffic lights / %GDA, vrijwillig of verplicht, FOP of BOP, nationale regelingen/vrijwillige industrieregelingen. Voorstel: aantal nutriënten FOP en vrijwillige industrie-eigen regelingen voor alternatieve info	%GDA per portie/per 100g, vrijwillig of verplicht, FOP of BOP Voorstel: alleen energie FOP. Andere nutriënten vrijwillig FOP maar altijd per 100g. Com. evalueert vrijwillige sectorale of nationale systemen na 6 jaar.	

Cruciaal besluit(en)	Concept opmaak voorstel tot een verordening voedselinformatie aan consumenten	Voorstel verordening aan EP en RvM, amendementen EP en amendementen RvM	Triloog bijeenkomst RvM, EC en EP. Inhoudelijk akkoord	
----------------------	---	---	--	--

Bovenstaand overzicht geeft in één oogopslag weer waar de verschillende ronden over gingen. Daarnaast hebben we in hoofdstuk 5 en 6 de informatie beschreven en geanalyseerd om tot voldoende gefundeerde antwoorden te komen op een aantal deelvragen. Deelvraag 2 vraagt echter nog om een uitspraak over *andere factoren* die van belang waren in het proces. Immers, door middel van PA management proberen belanghebbenden zoveel mogelijk invloed uit te oefenen op de uitkomst van het proces en daarmee op het besluit over de verordening. Maar om een oordeel te geven van het succes van deze beïnvloedingspogingen is het belangrijk om tevens inzicht te hebben in andere factoren die van invloed zijn geweest. Op die manier kan gewogen worden in hoeverre PA management heeft bijgedragen en in hoeverre de andere factoren van invloed zijn geweest.

6.1.5 Andere factoren en toevalligheden

Uit de analyse komen de volgende andere factoren naar voren die van (waarschijnlijk) grote invloed zijn geweest op het uiteindelijke besluit rondom de FOP-labelling:

1) Benoeming van Sommer als Rapporteur namens het EP

Door BEUC is genoemd dat een van de cruciale factoren in het proces is geweest dat Renate Sommer als rapporteur heeft opgetreden namens het EP. Zij zou als industrie-vriendelijk bekend staan. Inderdaad heeft zij zich vanaf het begin verzet tegen de invoering van het traffic light systeem. Het is dan ook onmogelijk gebleken om haar persoonlijk te overtuigen van het systeem. Of haar standpunt daadwerkelijk voortkomt uit een industrie-vriendelijke houding is niet duidelijk. Zij neemt wel argumenten van de industrie over, of in elk geval gebruikt zij soortgelijke argumenten, maar uit de documentenanalyse blijkt dat zij tevens niet te spreken is over de portiegroottes waarop de CIAA het GDA-systeem baseert. Sommer was tijdens de Tweede lezing zeer kritisch over de agressieve lobby van de industrie voor weergave van de voedingswaarde per portie in plaats van per 100g/ml (EU Food Policy, 2011).

2) Verkiezingen EP

Tijdens het proces zijn verkiezingen voor het Europees parlement geweest die hebben geleid tot een verschuiving in het parlement. Meer linkse partijen, die vaak traditioneel meer aandacht geven aan gezondheid en preventie, en bovendien vaker opkomen voor mensen met een lagere sociaal economische status (die relatief vaker ongezond eten), leden verlies tijdens deze verkiezingen. Juist de linkse partijen waren voorstander van de verkeerslicht etikettering.

3) Weinig steun in de Raad

Behalve het VK is er geen enkel land in Europa dat de traffic lights actief steunt.

Het is voor BEUC (en vaak ook voor nationale consumentenorganisaties) moeilijk om overheidsstandpunten van lidstaten te beïnvloeden. Het proces dat leidt tot nationale standpunten is wellicht niet minder complex dan de besluitvorming in Brussel zelf. In Nederland alleen al zijn een aantal ministeries betrokken bij het standpunt (LNV, EZ, VWS, BZ) en er is dus niet één loket waar gelobbyd kan worden door consumentenorganisaties.

Om het nationale standpunt te beïnvloeden is wellicht net zo intensief en zeker consumentenorganisaties hebben ook hier niet altijd de menskracht en middelen om intensief te lobbyen. In Nederland bijvoorbeeld, zijn met VVD en CDA ministers weinig mogelijkheden geweest voor traffic lights, ondanks de inspanningen van Consumentenbond (samen met Hartstichting) en het advies van de Gezondheidsraad (zie 5.4.2). De discussie is al in een vroeg stadium door bedrijven als Unilever, Campina en Friesland Dairy Foods (nu FrieslandCampina) naar alleen positieve logo's (Ik Kies Bewust en het Klavertje) getrokken. Ook uit nota's van VWS blijkt dat bewindslieden vaak voor een positieve benadering van voedselinformatie zijn (zie ook nota Gezondheidsbeleid).

4) Macht van het getal

Een veelgehoord argument door zowel Europarlementariërs, Corporate Europe Observatory als BEUC is dat het voor NGO's onmogelijk is om het aantal lobbyisten dat namens 'de industrie' lobbyt te overtreffen. Men raakt simpelweg ondergesneeuwd, men wordt 'outnumbered'. Dit zou in een verhouding van 1 tegen 100 zijn.

Citaat EU Food Policy (2011):

"Glenis Willmott (SD&P, UK) "In all my time as an MEP I have never received so many emails, letters, faxes and phone calls requesting meetings, inviting me to breakfasts, lunches and dinners, round table discussions, seminars and conferences all organised and paid for by food and drink industry representatives, and all opposing my proposals for greater transparency and honesty in food labelling," Willmott told this website.

She said it is "right" that the views of industry affected by new legislation be heard but it is "wrong that the sheer power and wealth of these companies (...) should be allowed to influence policy-making to such an extreme that those with vested interests are almost writing the legislation."

Carl Schlyter, a Green MEP from Sweden, said in his experience the lobbying was of a "comparable level" to around the infamous 2007 REACH law regulating chemicals, which occupies a special place in the annals of Brussels lobbying history."

Het lijkt aannemelijk dat deze macht van het getal wel van invloed is, aangezien het EP uit meer dan 700 leden is bij een dergelijke strijd elke stem welkom. Aan de andere kant kan beargumenteerd worden dat individuele leden van de fracties meestal het fractiestandpunt volgen, wat is opgesteld door één of enkele personen binnen de fractie.

Door diverse MEPs wordt de industrie lobby overigens als zeer agressief omschreven. Een voorbeeld hiervan is de oprichting van de Alliance for Food Transparency (EU Food Policy, 2011). Deze business oriented NGO oftewel BONGO (Van Schendelen, 2010: 41) bleek een nep consumentenorganisatie en werd ontmaskerd na een lobby-actie voor de Tweede lezing in de ENVI committee. Eén van de sponsors bleek DSM te zijn. Deze bedrijven hebben daarmee het imago van zichzelf en de industri lobby geen goed gedaan, waardoor het juist averechts kan werken.

5) Chaotische stemming tijdens de Tweede lezing

Hoewel dit niet over de traffic lights gaat, was er in de Tweede lezing nog wel een strijd om het principe van verplichte FOP-labelling an sich. Uit het interview met BEUC blijkt dat tijdens de stemming in de Tweede lezing in de ENVI-committee de voorzitter wilde laten stemmen over de vraag of er gestemd zou moeten worden over een van de amendementen die over FOP-labelling ging. Vanwege de verwarring die ontstond is tégen het stemmen over dit amendement gestemd, waarmee de kans op verplichte FOP-labelling voor de belangrijkste nutriënten was verkeken.

6.1.6 Uitkomst

Om deelvraag 5 te kunnen beantwoorden moeten wij een overzicht geven van de verschillende standpunten en hoe zich deze verhouden tot de uitkomst van het proces.

Het uiteindelijke besluit na Tweede lezing in het parlement, waarvan iedereen verwacht dat de raad deze zal overnemen is dat er geen traffic lights komen, dat energie per 100g/ml verplicht op de voorkant van de verpakking moet komen en dat optioneel een aantal andere nutriënten op de voorkant mogen. Dit mag ook per portie.

Hiermee blijft binnen de verordening de vrijwillige weergave waarvoor de industrie heeft gelobbyd mogelijk. Ook blijft het mogelijk voor lidstaten of sectoren binnen de industrie om andere systemen in te voeren, zoals in elk geval het traffic light systeem zoals dat in het VK wordt toegepast. In artikel 35 van de verordening is opgenomen onder welke voorwaarden dit is toegestaan. Een verplichting is er alleen gekomen voor energie op de voorkant van de verpakking, precies zoals Sommer, de rapporteur, van het begin af aan wilde.

Toch is de strijd nog niet gestreden. De Commissie is steeds voorstander geweest van harmonisatie op termijn. Er is een procedureafspraken gemaakt dat de Commissie over zes jaar met een rapport komt om de stand van zaken met betrekking tot deze systemen in verschillende sectoren en landen te inventariseren. In feite betekent dit dat het onderwerp zeker op de agenda blijft en dat mogelijke toekomstige wetgeving dichterbij is dan wanneer deze procedure niet in de verordening was opgenomen.

Zoals inmiddels bekend was BEUC voorstander van het invoeren van het traffic light systeem via een verplichting in de verordening. Deze is niet uitgekomen. BEUC omschrijft dat in persberichten als een zeer grote nederlaag voor consumenten. Toch is BEUC positief over de eigen lobby-inspanningen en het resultaat daarvan:

“We didn’t get what we wanted but we are glad that the traffic light scheme can still be used in member states. We hope that this will ultimately lead to European wide harmonisation and the introduction of the scheme throughout Europe, as this is also part of the regulation (commission to make up a report about national schemes).

We also knew that it would be very hard to introduce this in the regulation. If we wouldn’t have lobbied maybe the whole idea of would never have been introduced in the regulation or traffic lights/ national schemes would have been forbidden. It has been widely acknowledged that it was due to our work that the issue of traffic lights was ever raised. For some, it was surprising that the scheme ever got as far as it did (being defeated in first reading plenary). However, continued campaigning has resulted in the fact that there is the possibility to continue the use of this system (through alternative forms of expressions and presentation) which is a positive. I think it is also important to point out that many remain to be convinced that %GDA is the best route to take.”

FoodDrinkEurope heeft het besluit over de verordening positief verwelkomd. Uiteraard is de industrie positief over het feit dat traffic lights niet verplicht zijn ingevoerd. De komende jaren is de dreiging van verplichte etikettering met verkeerslichten dan ook van de baan. Verder past de verplichte vermelding van energie op de voorkant per 100g/100ml niet binnen het GDA-systeem, dus dit systeem zal iets moeten worden aangepast.

Omdat de Commissie over zes jaar een rapport zal opmaken over de systemen en de stand van zaken in lidstaten, ligt het in de verwachting dat ‘de industrie’ de komende jaren zal willen bewijzen dat het GDA-systeem een succes is. Consumentenorganisaties zullen blijven ijveren voor het traffic light systeem,

waarbij het de uitdaging zal zijn om dit in verschillende lidstaten van de grond te krijgen zodat het geen uitsluitend Brits systeem blijft. Een 4^e ronde in de besluitvorming gaat dus in (zie 6.1.4).

6.2 Casus 2 Ingrediëntendeclaratie en voedingswaardedeclaratie op alcoholische producten

6.2.1 Inventarisatie van de actoren en probleempercepties

Voor de netwerkanalyse wordt in de casus ook gebruik gemaakt van de actorenanalyse, waarbij vanwege het feit dat besluitvorming in de EU complex is met veel spelers op meerdere lagen van besluitvorming wij de betrokken actoren in kaart brengen en hun probleempercepties en posities en afhankelijkheden binnen hun arena (Koppenjan & Klijn, 2004: 136).

Actoren (Bij naam en functie terug te vinden in Bijlagen 1 en 2)	Probleemperceptie
Europese Commissie	<p>De Europese commissie wenst een hoog niveau van consumentenbescherming, waarbij zij de consument wenst te behoeden van misleiding en van oneerlijke handelspraktijken. Met het opstellen van het voorstel tot een verordening Voedselinformatie aan Consumenten zal alle wetgeving op het gebied van etikettering gestroomlijnd worden, gemoderniseerd en wordt rekening gehouden met nieuwe ontwikkelingen op het gebied van voedselinformatie. Alle alcoholische dranken zijn vrijgesteld van de verplichting om nieuwe informatie op het etiket te plaatsen, behalve dranken met een alcoholpercentage van minder dan 15% alcohol volume. De Europese Commissie stelt hierover:</p> <p><i>“Over het algemeen zijn de consumenten zich niet bewust van de potentiële bijdrage van alcoholhoudende dranken aan hun totale voeding. Daarom is het dienstig dat ervoor wordt gezorgd dat informatie over de nutriënteninhoud van met name alcoholhoudende mengdranken wordt verstrekt.</i></p> <p><i>Om de consumenten te voorzien van de voedselinformatie die zij nodig hebben om een doordachte keuze te maken, moet op alcoholhoudende mengdranken (<15% alc) ook informatie worden verstrekt over de ingrediënten die zij bevatten, aldus de overwegingen.”</i></p> <p>De Europese Commissaris Dalli doet ook aan framing met de navolgende uitspraak:</p> <p><i>“Met dit voorstel worden de regels die de consument moeten beschermen tegen misleidende aanprijzing via de voedselverpakking enorm aangescherpt”.</i></p>
Europees Parlement	<p>In het Europees Parlement lopen de meningen ondertussen sterk uiteen over het voorstel: sommigen vragen om meer verplichtingen, anderen juist om minder. Deze ‘meningen’ zijn dan ook ingediend onder de noemer amendementen, ook wel wijzigingsvoorstellen genoemd.</p>

Actoren (Bij naam en functie terug te vinden in Bijlagen 1 en 2)	Probleemperceptie
	Na de Eerste lezing ontvangt de Europese Commissie maar liefst meer dan 600 amendementen.
Raad van Ministers	De voorbereidende instanties van de Raad hebben de ontwerp-verordening onder het Franse, het Tsjechische, het Zweedse, het Spaanse en het Belgische voorzitterschap grondig besproken. Het Comité van permanente vertegenwoordigers heeft op 1 december 2010 besloten de tekst met het oog op een politiek akkoord als A-punt aan de Raad voor te leggen. Opgemerkt dient te worden dat het voorstel op vele punten afwijkt ten opzichte van het resultaat van de stemming in het Europees parlement bij de Eerste Lezing.
Nederland	<p>Nederland vindt dat het voorstel vooral een consolidatie van bestaande regelgeving op het gebied van etikettering is, met bovendien een uitbreiding van verplichtingen voor het bedrijfsleven. Nederland vindt dat daarvan niet voldoende is aangetoond dat ze het gewenste effect sorteren.</p> <p>Nederland vindt het zorgelijk dat de potentiële verlichting van administratieve lasten voor het bedrijfsleven teniet wordt gedaan door aanvullende verplichtingen. Nederland wil hierover nadere toelichting van de Commissie. Het BNC-fiche meldt dat de verplichte voedingswaardedeclaratie op de voorkant van de verpakking (front-of-pack labelling) een gezondere keuze in voeding door consumenten makkelijker maken. Nederland vindt echter dat onvoldoende is aangetoond of verplichte front-of-pack labelling daartoe bijdraagt en of er andere maatregelen (zoals een gezonde keuze bevorderend logo) zijn waarmee hetzelfde bereikt kan worden. Nederland vindt het voorstel inconsequent omdat de ingrediëntendeclaratie en voedingswaardedeclaratie achterwege kan blijven bij wijn en andere alcoholische dranken, terwijl het wel verplicht wordt gesteld bij mixdranken. Nederland is voor een ingrediëntendeclaratie op alle alcoholische dranken.</p>
CEPS	CEPS heeft altijd de bereidheid gecommuniceerd van haar leden om relevante informatie te verstrekken aan de consumenten, zodat zij gezonde levensstijl keuzes kunnen maken. Wel is hierbij aangemerkt dat dit soort informatie kan worden verstrekt door andere middelen dan via een vermelding op het etiket en vindt de branche dat alle etiketteringsvoorschriften beperkt moeten blijven tot die specifieke informatie die essentieel en nuttig is voor de consument om een juiste keuze te kunnen maken en welke niet kunnen worden medegedeeld op andere manieren dan via het etiket. CEPS eist wel gelijke behandeling voor alle alcoholische dranken. Alleen alcoholische dranken < 15% vol wel de voedingswaarde en energiewaarde laten declareren, terwijl alle andere alcoholische dranken vrijgesteld zijn in het voorstel wordt gezien als een ongelijke behandeling.
VIP	De VIP is het eens met het standpunt van haar EuroFed CEPS. Voor Nederland is het belang groot met betrekking tot gelijke behandeling van alle alcoholische dranken, daar veel dranken < 15% vol van

Actoren (Bij naam en functie terug te vinden in Bijlagen 1 en 2)	Probleemperceptie
	Nederlandse origine zijn, waardoor het Nederlandse bedrijfsleven veel belang heeft bij een gelijke behandeling.
Fooddrink Europe (CIAA)	CEPS en Brewers of Europe en CEEV zijn lid van deze EuroFed. Zij staat achter de stelling dat er geen discriminatie van producten moet zijn, en dat politieke motieven niet opportuun zijn om alcoholmisbruikproblemen via een etiket op te lossen. Daar zijn veel kosten voor de industrie mee gemoeid, waarbij nog niet vastgesteld is dat het een juiste maatregel is.
Brewers of Europe	Voor alcoholische dranken wordt er voorzien in een uitzonderingsregime zowel wat de algemene, als wat de nutritionele etikettering betreft. Enkel zogenaamde 'alcopops' (mix van frisdrank en alcohol van minder dan 15% alcohol volume) komen volledig onder de etiketteringreglementering. Aangezien er ook 'alcopops' op basis van bier zijn is de biersector ook niet tevreden met het voorstel.
EFFA	European Flavour and Fragrance Association gaat mee met het argument dat één product niet uitzonderen van verplichtingen (om politieke redenen) niet gewenst is (cross-sectoraal).
EuroCare	EuroCare is verheugd dat het voorstel van de Europese Commissie rekening houdt met de behoeften van de consument voor de informatie met betrekking tot alcoholhoudende mengdranken (alcopops). EuroCare betreurt het echter dat bier, wijn en sterke drank vrijgesteld zijn van de verplichting van een lijst van ingrediënten en voedingswaarden, welke wel geldt voor de rest van de levensmiddelen.
CEEV	Comité Européen des Entreprises Vins heeft ook belang bij een gehele uitzondering, want er zijn ook alcoholische producten op de markt op basis van wijn, welke zullen vallen onder de categorie van "alcopops".

6.2.2 Middelen en afhankelijkheden van actoren

	Middelen en afhankelijkheden
Europese Commissie	<p><u>Middelen</u> Heeft wetgevende mogelijkheden en kan onderwerpen op de politieke agenda plaatsen en mate van gewichtigheid meegeven (sturen). Commissie beschikt over mate van beslissingsbevoegdheid wat aan concepten van maatregelen gestuurd moet worden. Beschikt over kennis en ingang tot informatie en heeft financiële middelen. Bewaker van de Europese verdragen en kijkt of het gemeenschappelijke recht wordt nageleefd in samenwerking met het Hof van Justitie. Verzoekt een lidstaat maatregelen te nemen als deze in gebreke blijft (de zgn. inbreukprocedure).</p> <p><u>Afhankelijkheden</u> Afhankelijk van het Europees Parlement en de Raad in de gewone wetgevingsprocedure en expertengroepen en comités. Samen met de Raad van Ministers beslist het Europees Parlement over Europese wetten en over de jaarlijkse Europese begroting en het parlement</p>

	Middelen en afhankelijkheden
	<p>beoordeelt de benoeming van de leden van de Europese Commissie en is bevoegd om de Commissie tot aftreden te dwingen. Commissie heeft voldoende draagvlak nodig om haar voorstellen uit te kunnen dragen. Zeer afhankelijk ook van 'street level informatie'.</p>
Europees Parlement	<p><u>Middelen</u> Europese wetten moeten door het parlement worden goedgekeurd voordat ze in werking treden. Het Europees Parlement stelt samen met de Raad van ministers wetten vast. Deze wetten zijn voorgesteld door de Europese Commissie, waarna het EP en de Raad daar samen over beslissen. Op sommige terreinen mag het EP alleen advies uitbrengen. Samen met de Raad van ministers heeft het EP de bevoegdheid om de jaarlijkse begroting goed te keuren. Het controleert de activiteiten van de Europese Unie en mag de leden van de Europese Commissie benoemen. Het parlement kan ook niet-bindende resoluties aannemen die de Europese Commissie aansporen een bepaald wetsvoorstel in te dienen. Zeer belangrijk ook is de mogelijkheid amendementen in te dienen op wetsvoorstellen. Parlementsleden zitten in vaste Parlementaire Commissies. In zo'n commissie zitten leden uit meerdere Europese partijen die veel weten over een bepaald onderwerp. EP leden hebben media-aandacht. Met een publicatie in de kranten, het internet en de televisie, kan het probleem en de in hun ogen eventuele oplossing nog meer op de kaart gezet worden. Specifiek rapporteurs die een parlementaire commissie leiden hebben invloed op de uitkomst.</p> <p><u>Afhankelijkheden</u> Partijen moeten een meerderheid zien te vinden voor hun ideeën. Met ingang van 1979 worden Europarlementariërs direct gekozen door de inwoners van de EU. De verkiezingsopkomst is echter bij iedere stembusgang teruggelopen, van 65% in 1979 tot 43% bij de verkiezing in 2009, dus een mogelijk draagvlakprobleem. Zeer afhankelijk ook van 'street level informatie' en staat zodoende open voor informatieoverdracht.</p>
Raad van Ministers	<p><u>Middelen</u> De Raad stelt Europese wetten vast en stelt samen met het Europees Parlement de begroting van de EU vast. De Raad en het Parlement hebben samen het laatste woord over wetsvoorstellen van de Commissie. De Raad beschikt over kennis en financiële middelen (Voor 2011 bedraagt de begroting 563 miljoen euro (samen met de Europese Raad).</p> <p><u>Afhankelijkheden</u> In de Raad wordt gestemd bij "gekwalificeerde meerderheid". Een gekwalificeerde meerderheid wordt bereikt als:</p> <ul style="list-style-type: none"> - meer dan de helft (soms tweederde) van de 27 EU-landen vóór stemt; - er tenminste 255 van de in totaal 345 stemmen worden

	Middelen en afhankelijkheden
	uitgebracht.
Nederland	<p><u>Middelen</u> Als een van de 27 lidstaten neemt Nederland deel in de Raad, waar het kan trachten een coalitie te vormen om haar ideeën aangaande beleid onder de aandacht te brengen. Het desbetreffende ministerie van VWS beschikt over kennis en financiële middelen.</p> <p><u>Afhankelijkheden</u> Als klein land heeft het minder invloed in de Raad. Om een meerderheid te vormen in de Raad moet het coalities aangaan, dus compromissen smeden.</p>
CEPS	<p><u>Middelen</u> Het instellen en deelnemen aan advies- en overlegcommissies op het gebied van alcohol. De Europese brancheorganisatie heeft geen formele middelen die wijzigingen aangaande Europese wetsvoorstellen kunnen bewerkstelligen, maar heeft zeker veel invloed op beleid binnen de alcoholbranche (realisatiemacht). Eveneens beschikt zij over veel kennis over de problematiek met alcohol en heeft zij toegang tot de politieke arena en de media. Zij geeft voorlichtingsbijeenkomsten over impact van toekomstige concept wetgeving, en verder laat zij Europees brede onderzoeken verrichten. CEPS beschikt over financiële middelen.</p> <p><u>Afhankelijkheden</u> Afhankelijk van politiek klimaat en samenwerking van nationale organisaties en bedrijven binnen de Europese branche, er moet voldoende vertrouwen zijn om tot een goede samenwerking te komen tussen concurrenten die allen lid zijn van de EuroFed.</p>
VIP	<p><u>Middelen</u> Het instellen en deelnemen aan advies- en overlegcommissies op het gebied van alcohol op nationaal niveau. Deze Nederlandse brancheorganisatie heeft geen formele middelen die wijzigingen aangaande Europese of nationale wetsvoorstellen kunnen bewerkstelligen, maar zij heeft zeker veel invloed op beleid binnen de alcoholbranche (realisatiemacht) in Nederland, want zij vertegenwoordigd. De vereniging VIP heeft 21 leden, die tezamen ca. 75% van de totale Nederlandse markt voor gedistilleerd bestrijken. De grootste bedrijven uit de gedistilleerdbranche zijn aangesloten bij de vereniging. Eveneens beschikt zij over veel kennis over de problematiek met alcohol en heeft zij toegang tot de politieke arena en de media. Zij geeft voorlichtingsbijeenkomsten over impact van toekomstige concept wetgeving, en verder laat zij op nationaal niveau brede onderzoeken verrichten. VIP beschikt over kennis en financiële middelen.</p>

	Middelen en afhankelijkheden
	<p><u>Afhankelijkheden</u> Afhankelijk van Europese en nationale politieke klimaat en samenwerking van bedrijven op nationaal niveau, er moet voldoende vertrouwen zijn om tot een goede samenwerking te komen tussen concurrenten die allen lid zijn van de VIP.</p>
FoodDrinkEurope	<p><u>Middelen</u> Het instellen en deelnemen aan advies- en overlegcommissies op het gebied van de voeding, waarvan alcohol een onderdeel uitmaakt. De Europese Voedingsbrancheorganisatie heeft geen formele middelen die wijzigingen aangaande Europese wetsvoorstellen kunnen bewerkstelligen, maar heeft zeker veel invloed op beleid binnen de voedingsbranche (realisatiemacht). Eveneens beschikt zij over veel kennis en heeft zij toegang tot de politieke arena en de media (Multinationals als Unilever, Mars, Nestlé en Danone zijn leden, alsook de CEPS). Zij geeft voorlichtingsbijeenkomsten over impact van toekomstige concept wetgeving. Verder laat zij Europees brede onderzoeken verrichten. Zij beschikt over veel financiële middelen en specifieke expertise.</p> <p><u>Afhankelijkheden</u> Afhankelijk van Europees politiek klimaat en samenwerking van diverse organisaties en bedrijven binnen de Europese voedingsbranche, er moet voldoende vertrouwen zijn om tot een goede samenwerking te komen tussen concurrenten die allen lid zijn van deze EuroFed.</p>
Brewers of Europe	<p><u>Middelen</u> Deze Europese bierbrancheorganisatie heeft geen formele middelen die wijzigingen aangaande Europese wetsvoorstellen kunnen bewerkstelligen, maar heeft zeker veel invloed op beleid binnen de Europese bierbranche (realisatiemacht). Eveneens beschikt zij over veel kennis over de problematiek met alcohol en heeft zij toegang tot de politieke arena en de media. Zij geeft voorlichtingsbijeenkomsten over impact van toekomstige concept wetgeving. Verder laat zij Europees brede onderzoeken verrichten en werkt zij regelmatig samen met de andere alcohol brancheorganisaties.</p> <p><u>Afhankelijkheden</u> Afhankelijk van politiek klimaat en samenwerking van nationale organisaties en bedrijven binnen de Europese branche, er moet voldoende vertrouwen zijn om tot een goede samenwerking te komen tussen concurrenten en andere alcoholische sectoren of cross sectoraal.</p>
EFFA	<p><u>Middelen</u> Inzetten van wetenschappelijke studies. EFFA heeft veel kennis en financiën in huis.</p> <p><u>Afhankelijkheden</u> Afhankelijk van politiek klimaat en samenwerking van nationale organisaties en bedrijven binnen de Europese branche.</p>
EuroCare	<p><u>Middelen</u></p>

	Middelen en afhankelijkheden
	<p>Inzetten van wetenschappelijke studies aangaande het causale verband tussen alcoholconsumptie en gezondheidskwesties. EuroCare wenst verruiming van het bewustzijn bij Europese, nationale en regionale beleidsmakers aangaande de schade veroorzaakt door alcohol (sociale, gezondheids- en economische schade) en wil ervoor zorgen dat deze in aanmerking worden genomen in alle relevante EU-beleidsdiscussies. Met het uitdragen van deze boodschap verkrijgt zij middelen van nationale anti-alcohol organisaties. Eveneens is het haar wens om meer waarschuwingen op etiketten te plaatsen. EuroCare heeft veel kennis in huis.</p> <p><u>Afhankelijkheden</u> Afhankelijk van Europese subsidies.</p>
CEEV	<p><u>Middelen</u> Deze Europese wijnbrancheorganisatie heeft geen formele middelen die wijzigingen aangaande Europese wetsvoorstellen kunnen bewerkstelligen, maar heeft zeker veel invloed op beleid binnen de Europese wijnsector (realisatiemacht). Eveneens beschikt zij over veel kennis over de problematiek met alcohol en heeft zij toegang tot de politieke arena en de media. Zij geeft voorlichtingsbijeenkomsten over impact van toekomstige concept wetgeving. Verder laat zij Europees brede onderzoeken verrichten en werkt zij regelmatig samen met de andere alcohol branche organisaties. CEEV heeft veel kennis in huis.</p> <p><u>Afhankelijkheden</u> Afhankelijk van politiek klimaat en samenwerking van nationale organisaties en bedrijven binnen de Europese wijnsector, er moet voldoende vertrouwen zijn om tot een goede samenwerking te komen tussen concurrenten en andere alcoholische sectoren of cross sectoraal.</p>

6.2.3 Public Affairs management

In deze paragraaf zullen de methoden van PA management van de belangrijkste actoren van de alcohollobby worden beschreven en geanalyseerd. Welke methoden zijn uit de onderzoeksdata te destilleren en hoe zijn deze toegepast?

Thuisfront

De belangrijkste actor voor de alcohollobby was EuroFed CEPS, zij coördineerde namens de Europese gedistilleerd sector de lobby van het begin ten tijde van de green paper tot aan definitieve stemming ten tijde van de Tweede Lezing in het Europees Parlement. Alvorens naar buiten toe te lobbyen had zij haar 'thuisfrontarena' (de 31 leden) op een lijn gekregen, middels enkele cross-nationale bijeenkomsten, waarbij de leden elkaar hebben kunnen spreken, en waar men kon vernemen wie waar over dacht ten aanzien van het labelling issue en zo coalities kon gaan smeden met medestanders. Leden waren zich bewust van het feit dat labelling het issue was welke de meeste aandacht verdiende van de vele issues die speelden op dat moment (agendasetting). Het thuisfront op een lijn krijgen blijft altijd een hele

lastige zaak, daar de leden ook elkaars concurrent zijn. Wanneer er position papers verstuurd moesten worden door CEPS, is timing altijd de cruciale factor. Omdat het een Europese brancheorganisatie is die namens de nationale leden spreekt, willen veel leden eerst nog inhoudelijk bij de brief betrokken zijn (Cock, 2010:72). Zodoende is CEPS normalerwijze veel tijd kwijt met interne zaken, zoals alle leden inhoudelijk eens te laten zijn met de boodschap van de brief. Maar dat was nu niet meer nodig, een klein comité stond klaar als back-up en CEPS kon vol aan de slag en kon hierdoor effectief en efficiënt schakelen.

CEPS heeft vanaf het begin samengewerkt met de autoriteiten (lees: voornamelijk Europees Parlement en Europese Commissie) in Brussel en klaargestaan om informatie te verschaffen waar nodig. Gevraagd en ongevraagd, zo blijkt uit het interview met de directeur van CEPS, mevrouw Sobral.

Window-out lobby

Het is voor een lobbyist cruciaal om op het juiste moment het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Daarbij heeft de lobbyist de meeste kans op succes ten tijde van de agendavorming en nadien bij de implementatie. Bij de agendavorming kan nog twijfel aanwezig zijn bij de Commissie, zodoende is daar een mogelijk om haar te beïnvloeden. Bij de agendavorming heeft CEPS al m.b.t. de etikettering als boodschap uitgedragen dat alle nieuwe verplichtingen voor alle alcoholische dranken zouden moeten gelden.

Voor haar 'window-out' informatielobby heeft CEPS alle leden op de juiste manier ingezet, vaak ook via hun eigen permanente vertegenwoordiging. Door position papers op te stellen voor haar leden, om te versturen naar hun PV's, werd gedaan aan het zenden van informatie. Uit de reactie van de PV's verkreeg men de informatie ten behoeve van de window-out lobby. Hierdoor had zij vroegtijdig informatie, welke dan geanalyseerd kon worden.

Directe en indirecte manieren van lobbyen

Vanaf het begin van de interservice consultatie is vanuit de CEPS correspondentie uitgegaan naar de verschillende DG's, maar ook naar mensen op Kabinet niveau (Agri en Health), een vorm van directe lobby. Tegelijkertijd werden voor de nationale leden position papers geschreven om mee naar hun Permanente Vertegenwoordiging te gaan om daar ook de juiste informatie over te brengen (vooral die leden, waarvan het land de Raad zou voorzitten gedurende dit proces), indirecte lobby. Omdat alleen de alcoholische (gedistilleerde) dranken onder de 15% alc. met de nieuwe etiketteringsverplichtingen te maken zou gaan krijgen, is het issue meteen geframed als zijn discriminatie van een afzonderlijk product en in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Voor deze boodschap bleken veel EP-leden gevoelig.

Nadien ten tijde van de lezingen in het EP zijn er brieven opgesteld met stemmingslijsten voor de cruciale EP leden in de drie cruciale comités (Agri, ENVI en IMCO) en is er direct contact met de rapporteurs (zowel de rapporteur als ook de schaduw rapporteurs) geweest om zich ervan te vergewissen dat alle CEPS standpunten over het licht waren gebracht en dat alle relevante amendementen (zover als mogelijk was) werden gesteund. Ook werd er toenadering gezocht bij de EP leden die de alcoholsector als een belangrijke (en soms ook ambachtelijke) sector zagen en zodoende gevoelig waren voor de argumenten van de sector.

Voorbeelden van een directe manier van lobbyen welke CEPS heeft toegepast zijn:

- Bezoek afleggen (aan rapporteur meerdere malen), brieven sturen naar juiste instelling en personen met juiste en tijdige informatie, en ook per email, en hebben meerdere telefooncontacten plaatsgevonden met de juiste personen;

- Meerdere presentaties zijn er gegeven (bijvoorbeeld bij de Annual Cocktail in Brussel worden alle relevante besluitvormers bereikt (vooral van EP en EC maar ook de juiste ambtenaren van de lidstaten) en vele positie papers zijn opgemaakt;
- De media is meerdere malen ingeschakeld (European Voice).

Indirecte manieren van lobbyen welke zijn toegepast:

- Ad hoc coalities zijn opgezet (met Brewers of Europe en CEEV);
- via politieke partijen (vooral liberalen en christelijke) en ook consultants;
- cross sectoraal via andere EuroFeds, waaronder met EFFA en FoodDrinkEurope.

Stakeholders

Natuurlijk werd er sectoraal samengewerkt (met de andere spelers van de alcohol industrie, zoals bier en wijn, de horeca en de voedingsindustrie FoodDrinkEurope), maar er werd ook getracht cross-sectoraal coalities te vormen, waaronder met EFFA.

Duidelijk is dat CEPS een goed lobbytraject heeft uitgezet en de juiste actoren heeft weten te benaderen die de meeste invloed hadden op de besluitvorming. CEPS had haar window-in support lobby zorgvuldig opgebouwd. Met de cruciale actoren zijn goede relaties opgebouwd. Binnen de verscheidene arena's had CEPS aan coalitievorming gedaan, vooral met partners welke samen een gezamenlijk belang hadden.

CEPS was het Europese gezicht met betrekking tot de gedistilleerde alcohol naar de instituties toe, bijvoorbeeld bij het EP, waar men naar CEPS ging wanneer men vragen had en kregen de Europese parlementariërs een gezamenlijk standpunt van de sector te horen in plaats van gefragmenteerde argumenten van individuele bedrijven en organisaties.

CEPS had genoeg M (draagvlak) verzameld, waardoor de Commissie of EP niet om zo'n organisatie heen konden.

6.2.4 Overzicht besluitvorming in ronden

Het rondenmodel is typerend voor complexe besluitvormingsprocessen. Beleid wordt in ronden geformuleerd en dit geldt ook voor de besluitvorming over beleid. Beleid wordt niet vastgesteld, maar voortdurend aangepast, terwijl in dit aanpassingsproces ook de actoren kunnen wisselen. Ronden komen tot stand doordat actoren hun strategie aanpassen aan de strategie van anderen of nieuwe coalities zoeken. Op een bepaald moment wordt een ronde afgesloten, bijvoorbeeld omdat er consensus bestaat over de te volgen koers, of omdat een partij of coalitie van partijen een bepaalde probleemdefinitie of – aanpak heeft weten door te drukken. Formele rondes binnen deze casus zijn de navolgende drie geweest:

	Ronde 1 Opmaken van het voorstel door EC	Ronde 2 Eerste Lezing	Ronde 3 Tweede Lezing	Ronde 4 Implementatie (toekomst)
Cruciale actoren	EC, EuroFeds, Lidstaten en individuele bedrijven	EP (zeker ook rapporteur en schaduwrapporteurs), RvM (lidstaten) en EuroFeds	EC (zeker ook rapporteur en schaduwrapporteurs, EP en RvM, Lidstaten en EuroFeds en individuele bedrijven	
Arena	EU, nationaal en crossectoraal in voedingsarena	EU, nationaal en crossectoraal in voedingsarena	EU, nationaal en crossectoraal in voedingsarena	
Intensiteit van interactie	EC, CEPS, FoodDrinkEurope intensief	EP, CEPS, nationale alcoholbranches en RvM intensief	EC, EP RvM, CEPS, EuroFeds en multinationals intensief	
Inzet	Samenvoeging etiketteringsrichtlijnen en wel of geen verplichting etikettering alc dranken <15% alc. Voorstel: geen vrijstelling voor dranken < 15% alc.	Termijn vrijstelling alc. dranken en wel of geen verplichting etikettering alc dranken < 15% alc. Voorstel: geen vrijstelling voor dranken < 15% alc.	Wel of geen vrijstelling alle alcoholische dranken inclusief die < 15% alc en welke termijn van vrijstelling Uiteindelijk: 3 jaar uitzondering voor alle alcoholische dranken	
Cruciaal besluit(en)	Concept opmaak voorstel tot een verordening voedselinformatie aan consumenten	Voorstel verordening aan EP en RvM, amendementen EP en amendementen RvM	Triloog bijeenkomst RvM, EC en EP. Inhoudelijk akkoord	

6.2.5 Uitkomst

De vijfde en tevens laatste deelvraag luidt: “Wat zijn de uitkomsten en in hoeverre komen deze overeen met het standpunt van de betrokken belangenorganisaties?”

Het antwoord van deelvraag vijf luidt als volgt: Nadat duidelijk was geworden dat in het voorstel van de Commissie opgenomen zou gaan worden dat er alleen voor alcoholische producten <15% alc. geen uitzondering zou zijn, is CEPS meteen en duidelijk op tijd een efficiënte en effectieve lobby (onderdeel van PA management) gestart om deze in hun ogen discriminerende maatregel uit het definitieve voorstel te krijgen.

Vooraf de Commissie was gebrand op deze maatregel, zijnde in de ogen van CEPS een politieke maatregel om de dranken waar vooral ook de jongeren mee in aanraking komen te voorzien van meer informatie op het etiket. Nadat de Commissie op veel verzet was gestoten, voornamelijk in het EP en vanuit de industrie, heeft de Commissie dit issue aangepast, waarbij niet meer de uitzondering van deze specifieke alcoholische drank het hete hangijzer was, maar de tijdsperiode van vrijstelling welke aan de alcoholische dranken werd toegewezen en wat er in deze tussentijd allemaal door de Commissie gedaan zou gaan worden. Hierin kon de EP en het bedrijfsleven zich vinden.

Uiteindelijk is er een compromis bereikt in de triloog gesprekken tussen de Raad, EP en EC, waar gekozen is voor een periode van drie jaar uitzondering van alle alcoholische dranken, waarbij gedurende deze periode de Commissie zal gaan uitzoeken welke informatie eventueel wel nodig blijkt te zijn in de ogen van de consument om tot een juiste en volledig geïnformeerde aankoopkeuze te geraken.

Uiteindelijk heeft de alcoholindustrie dus tijd gewonnen, de maatregel is uitgesteld, maar zeker nog niet van tafel.

De branche heeft al vanaf het begin aangegeven dat zij bereid was om die informatie op het etiket te zetten, welke noodzakelijk blijkt te zijn voor de consument om een goed geïnformeerde aankoop te kunnen doen. De Commissie zal een onderzoek hiernaar laten verrichten.

Met deze uitkomst, zijnde een uitstel en/of afstel van de etiketteringsverplichtingen (nadat zou blijken dat consumenten geen behoefte hebben aan meer informatie op het etiket) zijn CEPS en haar leden matig tevreden. Belangrijkste winstpunt is de gelijke behandeling van alle alcoholhoudende dranken, zodat een level playing field gehandhaafd blijft.

7 Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zal per casus een antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag en uiteindelijk wordt één centrale conclusie op basis van beide casussen getrokken. Alvorens daarmee te beginnen wordt toegelicht waar en hoe de vijf deelvragen zijn beantwoord.

7.1 Beantwoording van de deelvragen

Deelvraag 1

Hoe is het besluitvormingsproces verlopen?

In hoofdstuk 5 is de besluitvorming in de Europese Unie beschreven, waarna voor beide casussen een beschrijving is gegeven van de problematiek gevolgd door de stappen die volgens het besluitvormingsproces in de EU zijn genomen. Per casus is inzichtelijk gemaakt wat het voorstel van de Europese Commissie inhield, en hoe dit vervolgens bij de verschillende processtappen (Eerste Lezing, Tweede Lezing) is gewijzigd. In de paragrafen 6.1.4 en 6.2.4 is de besluitvorming in een overzichtelijk schema in *ronden* weergegeven.

Deelvraag 2

Waar zaten de windows of opportunity en welke andere factoren/ toevalligheden hebben invloed gehad op de besluitvorming?

Met het uitwerken van beide casussen gedurende het verloop van het besluitvormingsproces in hoofdstuk 5 hebben wij eveneens deelvraag 2, zijnde een beschrijving van de window(s) of opportunity en toevalligheden welke invloed hebben gehad op het besluitvormingsproces deels beantwoord. In paragraaf 6.1.5 wordt ook deelvraag 2 deels beantwoord.

Deelvraag 3

Wat zijn de belangrijkste actoren en hun probleempcepties?

Voor ons onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van twee theorieën, waaronder de netwerktheorie met haar actorenanalyse en probleempcepties. Met de koppeling van beide casussen aan deze theorie in hoofdstuk zes hebben wij de derde deelvraag kunnen beantwoorden, namelijk de benoeming van belangrijkste actoren en hun probleempcepties, evenals hun middelen en onderlinge afhankelijkheden.

Deelvraag 4

Op welke manieren hebben de belangenorganisaties Public Affairs management toegepast?

Met de uitwerking van hoofdstuk zes hebben wij de methoden van PA management van de belangrijkste actoren beschreven en geanalyseerd aan de hand van de theorie. We hebben beschreven welke methoden uit de onderzoeksdata te destilleren waren en hoe deze zijn toegepast en op welke wijze de belangrijkste actoren PA management hebben bedreven.

Deelvraag 5

Wat zijn de uitkomsten en in hoeverre komen deze overeen met het standpunt van de betrokken belangenorganisaties?

In hoofdstuk zes hebben wij een analyse gemaakt van de verschillende standpunten en hoe deze zich hebben verhouden tot de uitkomst van het proces met betrekking tot beide casussen. Hiermee is een antwoord gegeven op deelvraag 5.

7.2 Centrale onderzoeksvraag

In de voorgaande hoofdstukken zijn de casussen aan de gehanteerde theorieën gekoppeld en beschreven. Hierin is aangegeven wat de centrale actoren aan activiteiten ontplooid hebben om te trachten het uiteindelijke besluitvormingsproces te beïnvloeden.

Na de beschrijvingen en analyse in de vorige hoofdstukken en antwoorden op de vijf deelvragen zullen wij nu antwoord kunnen gaan geven op onze centrale onderzoeksvraag in beide casussen, zijnde:

Hebben belangenorganisaties invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming inzake de EU-verordening Voedselinformatie aan Consumenten?

7.2.1 Traffic lights

In de voorgaande hoofdstukken is een beschrijving gegeven van het verlopen proces met daarbij de belangrijkste momenten van invloed en de factoren die hebben bijgedragen aan de besluitvorming. In kaart is gebracht hoe de belangrijkste actoren zich tot elkaar verhouden, wat hun probleempercepties en standpunten zijn en op welke manieren zij hebben getracht de besluitvorming te beïnvloeden.

Hoewel veel stakeholders zich met de problematiek hebben bemoeid, kan gesteld worden dat zich grofweg twee kampen hebben ontwikkeld: voorstanders (consumenten- en gezondheidsorganisaties) en tegenstanders (de levensmiddelenindustrie) van traffic light labelling.

Geconcludeerd kan worden dat beide ‘kampen’ zowel overwinningen als verliezen hebben geleden. Voor consumentenorganisaties geldt dat de traffic lights op de agenda blijven. Ze hadden zelfs verboden kunnen worden omdat er vanuit de industrie en een deel van het EP veel weerstand was tegen nationale systemen. Op basis van de beschikbare informatie is geen oordeel te vellen of de lobby van partijen op de ideale manier is ingezet. Over window-out lobbyen is weinig informatie te verkrijgen. Toch kan gesteld worden dat uit de informatie en uit de analyse blijkt dat nagenoeg alle vormen van PA management worden toegepast door beide partijen, in elk geval waar het de window-in lobby betreft.

Factoren waarvan het zeer aannemelijk is dat zij een rol hebben gespeeld in de besluitvorming tégen traffic lights zijn de volgende:

- (re)framing van het traffic light systeem;
- Standpunt en politieke kleur van de Rapporteur van het EP;
- Wijziging van het EP na de verkiezingen (verschuiving naar rechts).

Als we de uitkomst analyseren dan zien we dat in feite geen van de partijen volledig wordt gepasseerd, maar dat ook geen van de partijen volledig ‘gewonnen’ heeft:

- de levensmiddelenindustrie kan het GDA-systeem blijven voeren en de dreiging van het invoeren van traffic lights is tijdelijk afgewenteld;
- consumentenorganisaties houden perspectief op termijn dat traffic lights alsnog worden ingevoerd;

- de Europese Commissie wilde verplichte FOP-labelling (zonder traffic lights), maar heeft haar rol als initiatiefnemer weten te bestendigen door over 6 jaar een rapport te publiceren over de stand van zaken en wellicht aanvullende maatregelen kan voorstellen;
- lidstaten houden de mogelijkheid om via een procedure systemen in te voeren dan wel tegen te houden op nationaal niveau.

- (43) In sommige lidstaten en organisaties in de levensmiddelensector zijn er recentelijk ontwikkelingen geweest inzake de uitdrukking van de voedingswaardedeclaratie, anders dan per 100 g/100 ml/portie, of de presentatie daarvan via grafische vormen of symbolen. Die nieuwe uitdrukkings- en presentatievormen voor de voedingswaardedeclaratie kunnen de consumenten helpen om de voedingswaardedeclaratie beter te begrijpen. Er zijn echter onvoldoende gegevens in de gehele Unie beschikbaar over de wijze waarop de gemiddelde consument de alternatieve uitdrukkings- of presentatievormen van de informatie begrijpt en gebruikt. Daarom is het dienstig op basis van de in deze verordening vastgestelde criteria de ontwikkeling van verschillende uitdrukkings- en presentatievormen mogelijk te maken en de Commissie te verzoeken een verslag op te stellen over hun gebruik en hun gevolgen voor de interne markt, en over de vraag of het wenselijk is ze verder te harmoniseren.
- (44) Om de Commissie bij te staan bij het opstellen van dit verslag, moeten de lidstaten de Commissie de informatie verstrekken over het gebruik van nieuwe uitdrukkingsvormen voor de voedingswaardedeclaratie op de markt van hun grondgebied. Daartoe dienen de lidstaten gemachtigd te worden exploitanten van levensmiddelenbedrijven die voeding met extra uitdrukkings- en presentatievormen op de markt van hun grondgebied brengen te verzoeken de nationale autoriteiten van het gebruik van die uitdrukkings- of presentatievormen op de hoogte te brengen, en daarbij te vermelden hoe is voldaan aan de vereisten van deze verordening.
- (45) Het is wenselijk te zorgen voor een zekere mate van consistentie bij de ontwikkeling van extra uitdrukkings- en presentatievormen voor de voedingswaardedeclaratie. Daartoe is het dienstig dat de constante uitwisseling van goede werkwijzen en ervaring tussen de lidstaten en met de Commissie wordt bevorderd en de deelname van de belanghebbenden aan die uitwisselingen wordt gestimuleerd.
- (46) De declaratie van de hoeveelheden voedingselementen in hetzelfde gezichtsveld en vergelijkende indicatoren in een gemakkelijk herkenbare vorm om een beoordeling van de voedingseigenschappen van een levensmiddel mogelijk te maken, moet in haar geheel als een deel van de voedingswaardedeclaratie worden beschouwd en mag niet worden behandeld als een groep van afzonderlijke claims.

Figuur 7.1: Overweging 43 - 46 van het definitieve voorstel

Antwoord op de hoofdvraag

Het antwoord op de hoofdvraag is dat niet met zekerheid gesteld kan worden dat de voorstellen zijn veranderd *alleen* door de inspanningen van de brancheorganisaties. Er zijn wijzigingen geweest ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie en veel argumenten van de industrie zijn ook door EP-leden gebruikt om het de traffic lights (vooralsnog) buiten de deur te houden. Het is zeer aannemelijk dat het PA management van de industrie daaraan heeft bijgedragen. Ook is het aannemelijk dat, zoals BEUC zelf ook aangeeft, traffic lights helemaal van de agenda zouden zijn verdwenen als er geen actieve inzet van BEUC en coalitiepartners was geweest.

De uitkomst van het proces zou ongetwijfeld anders zijn geweest als één van de partijen niets van zich had laten horen.

7.2.2 Alcoholische dranken

Antwoord op de hoofdvraag

In de casus met betrekking tot alcohol heeft van alle actoren die in kaart zijn gebracht EuroFed CEPS een sleutelrol gespeeld. De Europese belangenorganisatie CEPS is een organisatie die speciaal is opgericht om de belangen van de gedistilleerde alcoholbranche te behartigen. Haar nationale leden zijn individueel niet in staat op zo'n effectieve manier voor hun belangen op te komen binnen de EU arena. CEPS is zeer goed georganiseerd en heeft een hoog kennisniveau, vooral ook omtrent de besluitvormingsprocedures in Brussel en kent de diverse sleutelpersonen bij de diverse EU instellingen. CEPS verricht voor haar 27 nationale leden de desk research en analyses omtrent eventuele Europese toekomstige wetgeving (onderdelen van PA management).

CEPS heeft, nadat het voorstel voedselinformatie aan de consumenten voor de Eerste Lezing naar het EP en de Raad is gestuurd, verschillende strategieën tot haar beschikking gehad om invloed op de besluitvorming uit te oefenen met betrekking tot het onderwerp inzake gedistilleerde dranken:

- 1 Informeren van beleidsmakers en politici in Brussel over de gevolgen van de eventuele regelgeving voor hun achterban;

CEPS heeft op verscheidene manieren beleidsmakers en politici geïnformeerd tijdens één-op-één gesprekken, bij georganiseerde bijeenkomsten en middels position papers, zowel in Brussel als ook in Straatsburg (EC, rapporteurs en schaduwrapporteurs van het EP, EP leden en leden van de RvM via de verschillende Permanente Vertegenwoordigingen). Met het informeren van zowel de beleidsmakers als ook de politici werd feitelijke kennis verstrekt, alsook werd benadrukt welke belangen op het spel stonden binnen de alcoholsector, waarmee CEPS begrip trachtte te kweken bij de sleutelpersonen. Wanneer slechts één product etiketteringsverplichtingen opgelegd zou krijgen zou daar een discriminerende werking vanuit gaan en zou dat product onevenredig getroffen worden in haar concurrentie positie met betrekking tot andere alcoholische producten.

- 2 CEPS is in overleg getreden met de beleidsmakers en politici.

Voor de Europese Commissie was CEPS hét aanspreekpunt als het ging om zaken welke gedistilleerde dranken betroffen. Vanaf de Groenboek procedure tot aan de stemming in de Tweede Lezing heeft CEPS overleg gevoerd en PA management bedreven om voor gedistilleerde dranken een zo gunstig mogelijke uitkomst te verkrijgen. Zij heeft haar 'windows of opportunity' benut.

Het antwoord op de centrale vraag, welke ook uit de diverse interviews valt op te maken, is dat CEPS inderdaad invloed heeft gehad op de uiteindelijke besluitvorming op het gebied van de gedistilleerde alcohol. Middels de juiste (cross) sectorale coalitievorming, informatieverschaffing en timing is de uiteindelijke besluitvorming een uitstel van de etiketteringsverplichtingen geworden en eventueel ook een afstel. Waar in het voorstel van de EC in eerste instantie geen uitzondering wenste voor alcoholische dranken onder de 15% alc., is mede door de inbreng van CEPS in het definitieve voorstel tot een uitstel van 3 jaar besloten. Maar zoals op valt te maken uit Overweging nr. 40 van het uiteindelijke voorstel moet worden opgemerkt dat er voor de belangenorganisatie nog heel veel PA management in de toekomst te verrichten valt!

40) Gelet op de specifieke aard van alcoholische dranken, moet de Commissie gevraagd worden de situatie met betrekking tot de informatie die voor deze producten moet worden verstrekt verder te onderzoeken. Bijgevolg moet de Commissie, ermee rekening houdend dat het nodig is te zorgen voor samenhang met ander relevant beleid van de Unie, binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze verordening een verslag opstellen over de toepassing van de vereisten betreffende de informatieverstrekking over ingrediënten en voedingswaarde-informatie voor alcoholische dranken. Bovendien moet de Commissie, in aansluiting op de resolutie van het Europees Parlement van 5 september 2007 over een EU-strategie ter ondersteuning van de lidstaten bij het beperken van aan alcohol gerelateerde schade, het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité, de werkzaamheden van de Commissie en de algemene bezorgdheid van het publiek over de schadelijke gevolgen van alcohol voor met name jonge en kwetsbare consumenten, na raadpleging van de belanghebbenden en de lidstaten, overwegen of het nodig is een definitie vast te stellen voor dranken zoals „alcopops”, die speciaal voor jongeren bestemd zijn. De Commissie dient eveneens, indien van toepassing, in de context van deze verordening specifieke voorschriften met betrekking tot alcoholische dranken voor te stellen.

Figuur 7.2: Overweging 40 van het definitieve voorstel

7.3 Conclusie

In dit onderzoek is antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

Hebben belangenorganisaties invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming inzake de EU-verordening Voedselinformatie aan Consumenten?

De Europese instellingen, waaronder de EC en het EP dienen vooral als toegangspoort voor de belangenorganisaties op Europees niveau, de EuroFeds. Hieraan wordt door de instellingen een voorkeur gegeven boven nationale belangenorganisaties (deze hebben vaak ook minder middelen ter beschikking), vooral ook door het grotere (multinationale) draagvlak wat een EuroFed met zich meebrengt. Zoals al eerder opgemerkt hebben instellingen, zoals de EC, relatief weinig budget en ambtenaren, en zodoende heeft de EC andere bronnen gevonden om taken uit te voeren en informatie te winnen. Een van de manieren van expertise inwinnen is het gesprek aangaan met belangenorganisaties, om zodoende uitvoerige informatie aangaande dat issue welke op de agenda staat in te winnen.

“Vaak hebben belangengroepen meer informatie over het onderwerp waarmee zij zich bezig houden dan de beleidsmakers die een besluit erover moeten nemen. Door die informatie (selectief) door te spelen kunnen zij besluiten beïnvloeden. Voor de EC is deze externe expertise extra belangrijk, omdat zij relatief weinig ambtenaren heeft en zij dus altijd meer kennis en informatie kan gebruiken”. (Van der Vleuten, 2009:211-212).

In het allervroegste stadium richten lobbyisten hun informatie het best aan de expertgroepen. Ook via groen- en witboeken wordt al in een vroeg stadium de meningen en expertise van belanghebbenden ingewonnen, zo ook in het proces tot het opstellen van de EU-verordening Voedselinformatie aan Consumenten. Op allerlei deelterreinen hebben ‘experts’ hun informatie afgegeven en getracht een luisterend oor te vinden bij de diverse instellingen om hun te trachten te overtuigen. Ook EP leden zullen sneller naar een gezamenlijk standpunt van een sector luisteren dan naar gefragmenteerde argumenten van een enkele organisatie. EP leden zien de belangenorganisaties als nuttig. Zij kunnen complexe en vaak technische dossiers vertalen naar toegankelijke informatie.

Versluis et al. (2011) geeft in haar boek aan dat lobbyisten binnen het EU-besluitvormingsproces een belangrijke rol innemen, daar formele instellingen nooit complete controle over alle informatie en expertise hebben en dat het daarom nodig is dat lobbyisten zich bemoeien en informatie aandragen op

street-level niveau. Vandaar dat er ook regelmatig bijeenkomsten worden georganiseerd met relevante stakeholders (2011:47).

Er is geen formule die lobbyen succesvol maakt, maar een systematische aanpak met gedegen coördinatie en strategische planning met veel huiswerk van tevoren met een gedegen inschatting van verschillende opties en van kansen maakt wel dat een lobby een betere kans van slagen heeft. Uiteindelijk stelt Van Schendelen: *'Besluitvorming is een compromis; je hoeft nooit met lege handen thuis te komen'*.

7.4 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de antwoorden op de deelvragen, alsook op de centrale onderzoeksvraag en op bovenstaand geformuleerde conclusie kunnen nog een viertal aanbevelingen worden gedaan.

Eerste aanbeveling:

Nadat het voorstel door de Raad heen is en nadien gepubliceerd en daarmee van kracht is geworden, komt de vervolgfase, de fase van de implementatie.

Hiervoor zal de comitologie procedure toegepast gaan worden. Deze comités vormen een interessante beïnvloedingsmogelijkheid aangezien zij beslissen over de concrete invulling van de aangenomen regelgeving. Voor partijen is dit een uitgelezen kans om invloed uit te oefenen door via 'triple p' experts uit de eigen geledingen daarin zitting te laten nemen.

Daarnaast komt de Commissie over 6, resp. 3 jaar met rapporten over de alternatieve systemen van voedingswaarde-informatie (waaronder het traffic light systeem) en etikettering van alcoholhoudende dranken.

Tweede aanbeveling:

Behalve bij BEUC blijkt uit onze gehouden interviews dat er nog (te) weinig gedaan wordt met de meting van de lobbyinvloeden. Voordeel van zo'n meting is, dat de achterban zo op overtuigende wijze, bij een goede inzichtelijke meting, in kan zien dat een EuroFed of nationale belangenorganisatie meetbaar invloed heeft gehad. Evalueren leidt ook tot leermomenten. Vooral in tijden van economische achteruitgang is het een geijkte weg om eerst te snijden in de kosten van onder meer brancheorganisaties, waar dat wellicht uiteindelijk tot negatieve besluitvorming kan leiden wat uiteindelijk meer kosten met zich mee zal kunnen brengen;

Derde aanbeveling:

PA management is een multidisciplinair vakgebied. Helaas wordt het op de Erasmus Universiteit niet als een aparte studierichting aangeboden, waar dat bijvoorbeeld op de Universiteit van Maastricht wel een aparte Master afstudeerrichting is.

Aangezien PA management steeds belangrijker wordt voor diverse sectoren die trachten de besluitvorming te beïnvloeden, lijkt het ons logisch dat op de Erasmus Universiteit, waar veel studies gericht zijn op besluitvormingsprocessen en economische belangen, ook deze afstudeerrichting een eigen plaats toebedeeld krijgt.

Vierde aanbeveling:

In deze scriptie is relatief weinig aandacht besteed aan de window-out lobby van belangenorganisaties. De informatie die daarvoor benodigd is, is weinig toegankelijk. Het is interessant te onderzoeken in hoeverre partijen bij deze casussen een gestructureerde aanpak hadden. Immers, de theorie stelt dat juist het verrichten van het huiswerk erg belangrijk is. Het grootste deel van de tijd zou daarin moeten zitten. Alleen op die manier kan men een maximaal resultaat bereiken volgens de formule $2E = MI^2$ (zie figuur 2.1). Het verdient aanbeveling dit nader te onderzoeken met betrekking tot deze casussen.

Literatuurlijst

- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleidsprocessen in de publieke sector*. Den Haag: Lemma.
- Bennis, W.J., B.M.J. Pauw en M.P.C.M. van Schendelen (red.) (1990). *Lobbyen-, Hoe werkt 't?*, Den Haag.
- Bovens, M.A.P., Hart, P.'t & Twist, M.J.W. van. (2007). *Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek*. Utrecht, Canberra, Den Haag: Kluwer, zevende herziene druk.
- Brandsma, G.J. (2010). *Backstage Europe, comitology, accountability and democracy in the European Union*, Universiteit Utrecht.
- Cock, C. de (2010). *ilobby.eu survival Guide to EU Lobbying, including the use of social media*. Ebron Academic Publishers, Delft.
- Corporate Europe Observatory (June 2010). *A red light for consumer information. The food industry's €1-billion campaign to block health warnings on food*.
- DG Sanco (2006). *Labelling: competitiveness, consumer information and better regulation for the EU. A DG SANCO Consultative Document*. European Communities.
- DG Sanco (2006). *Summary of results for the consultation document on: "Labelling: competitiveness, consumer information and better regulation for the EU"*.
- European Parliament, Directorate-General for Research, *Lobbying in the European Union: current rules and practices*. Constitutional Affairs Series. April 2003
- Klein Bog, P. (2010). *Public Affairs binnen ZBO's*. Amsterdam.
- Klijn, E.H, J. Steijn en A.J. Edelenbos (2010). The Impact of Network Management on Outcomes in Governance Networks. *Public administration*.
- Koppenjan, J. en E.H. Klijn (2004). *Managing Uncertainties in Networks*, Routledge, London and New York.
- Lobstein, T. (2010). *The PolMark Project. Policies on Marketing food and beverages to children*. International Association for the Study of Obesity. London. www.polmarkproject.net.
- Pierre, J., Peters, B.G. (2000) Chapter 2 Conceptual and Theoretical Perspectives on Governance In Pierre, J., Peters, B.G. (Ed.), *Governance, Politics and the State*.
- Schendelen, M.P.C.M. van (2010). *More Machiavelli in Brussels, The Art of Lobbying the EU*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Thiel, S. Van (2007). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*, Coutinho, Bussum.
- Velden, F. v.d. (2007). *Wereldburgerschap: Handreikingen voor vergroting van betrokkenheid bij mondiale vraagstukken*. Van Gorcum, Assen.

Venetië, E. van, J. Luikenaar (2006). *Het grote lobby boek- de ongeschreven regels van het spel*. Zuthpen Plataan.

Versluis, E., M. van Keulen, en P. Stephenson (2011). *Analyzing the European Policy Process*. Palgrave Macmillan.

Vleuten, A. v.d. (2009). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.

Gezonde voeding (2008): logo's onder de loep. (nr. 2008/22). Gezondheidsraad.

'Consument wil hap met stip' (2004). Consumentengids.

Oerlemans, P. en Uitslag, H. (2007). *Logoland*. Consumentenbond.

Overige geraadpleegde bronnen

Beuc.eu

Euractiv.com

Europa.eu

Europa.nu.nl

EU Food Policy, issue 56, 15 april 2011

ec.europa.eu

europarl.europa.eu

eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0040:FIN:EN:HTML

eu-nederland.be

euractive.com

european-council.europa.eu

europeangovernance.livingreviews.org

europeanspirits.org

fooddrinkeurope.com

foodnavigator.com

Lobbyplanet.eu

pdcg.nl

publications.europa.eu

renate-sommer.de

Richtlijnen voedselkeuze, 1 maart 2011, Voedingscentrum, Den Haag.

http://www.voedingscentrum.nl/Assets/Uploads/Documents/Voedingsvoorlichters/Richtlijnen_voedselkeuze_2011.pdf

Bijlagen

Bijlage 1 Interviewlijst

Interviewlijst

Naam	Organisatie	Functie
Joep Stassen	Vereniging van Importeurs en Producenten van gedistilleerde dranken (VIP)	Directeur
Matilde Sobral - Viqueira	European Spirits Organisation (CEPS)	Director Internal Market
Lisa McCooey	Europese Federatie voedingsmiddelenindustrie (FoodDrinkEurope, voorheen CIAA)	Beleidsmedewerker
Beate Kettlitz	Europese Federatie voedingsmiddelenindustrie (FoodDrinkEurope, voorheen CIAA)	Director Food Policy, Science and R&D
Ruth Veale	Europese federatie consumentenorganisaties (BEUC)	Head of Food, Health, Safety and Environment Department
Kartika Liotard	Lid Europees Parlement groep Europees Verenigd Links, Noords Groen Links (onafhankelijk lid, voorheen SP)	
Gerben-Jan Gerbrandy	Lid Europees Parlement groep Group of the Alliance of Liberals and Democrats	

Bijlage 2 Overzicht van belangrijke actoren

Europese Commissie

Directoraat-generaal Gezondheid en Consumentenbescherming (SANCO)

Naam	Directoraat	Functie
Markos Kyprianou	DG Sanco	Europees commissaris voor Volksgezondheid en Consumentenbescherming (t/m 2008)
John Dalli	DG Sanco	Europees commissaris voor Volksgezondheid en Consumentenbescherming
DG Sanco	DG Sanco	Kyprianou Cabinet
Paola Testori	DG Sanco	Director General for Health and Consumers
Basil Mathioudakis	DG Sanco	Head of Unit: Food Law, nutrition and labelling

ESSC

Naam	Afdeling	Functie
Mr Espuny Moyano	afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu	rapporteur

Europees Parlement

Inventarisatie leerde dat de EP commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (ENVI) de EP-commissie is die verantwoordelijk zal zijn voor het genoemde voorstel en mevrouw Renate Sommer (EPP, Duitsland) is benoemd tot rapporteur.

Naam	Fractie	Functie	Nationaliteit
Renate Sommer (EPP)	Group of the European People's Party (Christian Democrats)	rapporteur	Duits
Dorette Corbey (PSE)	Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats (PvdA)	schaduwrapporteur	Nederlands
Gerben-Jan Gerbrandy	Group of the Alliance of Liberals and Democrats (D66)	schaduwrapporteur	Nederlands
Esther de Lange	Group of the European People's Party (CDA)	lid	Nederlands
Jules Maaten	Group of the Alliance of Liberals and Democrats (VVD)	schaduwrapporteur	Nederlands
Kartika Tamara Liotard	Confederal Group of the European United Left - Nordic Green Left (onafhankelijk; tot juni 2010 SP)	schaduwrapporteur	Nederlands

Parlementaire Commissie Interne markt en Consumentenbescherming (IMCO)

Naam	Fractie	Functie	Nationaliteit
Bernadette Vergnaud	Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament (PS)	voorzitter	Frans
Judith Merkies	Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament (PvdA)	lid	Nederlands
Bas Eickhout	(GroenLinks)	lid	Nederlands
Lambert van Nistelrooij	Group of the European People's Party (CDA)	lid	Nederlands

Parlementaire Commissie Landbouw en Plattelandsontwikkeling (AGRI)

Naam	Fractie	Functie	Nationaliteit
Bernadette Vergnaud	Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament (PS)	voorzitter	Frans


Nederlands veld**Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport(VWS)**

Naam	Directie	Functie	Specifiek van belang voor
Marjolein Sonnema	Directie Voeding, Gezondheid en Preventie	directeur	Beide casussen
Inge Stoelhorst	Directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie	senior beleidsmedewerker	Front-of-Pack labelling
Marianne Falkena	Directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie	beleidsmedewerker	Beide casussen

Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie (PV NL EU)

Naam	Directie	Functie	Specifiek van belang voor
Pieter de Gooijer	Coreper II	Permanent Vertegenwoordiger	Beide casussen
Corinne van Lingen	Volksgezondheid, Welzijn en Sport (alcohol, tabak, overgewicht), Voedselveiligheid & Levensmiddelen en Jeugdbeleid	beleidsmedewerker	Beide casussen

Bijlage 3 Kerngegevens

COM-nummer	<u>COM(2008)40</u> 
<u>raadsdocument i</u>	2008/72
<u>interinstitutioneel nummer i</u>	2008/0028(COD)
<u>EURlex-code i</u>	<u>52008PC0040</u>
bnc fiche	<u>Verordening inzake voedselinformatie aan consumenten</u>
BNC-kamerstuknummer	22112, 623, 5
officiële titel	Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan de consumenten
officiële Engelstalige titel	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers
prelexdossiertype	<u>verordening</u> <u>Aanneming voorstel door de Europese Commissie</u> <u>Aanvulling door de Europese Commissie</u> <u>Advies EESC</u> <u>Advies EP in 1ste lezing</u>
prelex event types	<u>Advies EP in 2de lezing</u> <u>Beraadslagingen in Raad</u> <u>Politiek akkoord v/d Raad</u> <u>Standpunt Commissie inzake amend. EP in 2de lezing</u> <u>Toezending aan EP</u> <u>Toezending aan Raad</u>
<u>stemwijze Raad i</u>	<u>Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen</u>
europees parlement dossier status	<u>Tweede lezing Raad</u>
directoraat-generaal	<u>Directoraat-generaal Gezondheid en consumentenbescherming (SANCO)</u>
eerstverantwoordelijk ministerie	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
beleidsterrein	<u>Beleid voedselveiligheid</u> <u>Consumentenrechtenbeleid</u>


Bijlage 4 Relevante documenten

- 14 jul '11

 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers - Outcome of the European Parliament's second reading (Strasbourg, 4 to 7 July 2011)


General Secretariat

- 24 feb '11

 MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT overeenkomstig artikel 294, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie inzake het standpunt van de Raad in Eerste lezing over de vaststelling van een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan de consumenten

de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie

- 24 feb '11

 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT pursuant to Article 294(6) of the Treaty on the Functioning of the European Union concerning the position of the Council at first reading on the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Provision of food information to consumers


Secretary-General of the European Commission, signed by Mr Jordi AYET PUIGARNAU, Director

- 11 feb '11

 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers (first reading) (LA+S) - Adoption (a) of the Council's position (b) of the Council's statement of reasons


General Secretariat of the Council

- 11 feb '11

 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan de consumenten (Eerste lezing) (WH + V) - Aanneming a) van het standpunt van de Raad b) van de motivering van de Raad


het secretariaat-generaal van de Raad

- 21 jan '11

 COMMISSION STAFF WORKING PAPER IMPACT ASSESSMENT ON TRADITIONAL SPECIALITIES GUARANTEED Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on agricultural product quality schemes


Secretary-General of the European Commission, signed by Mr Jordi AYET PUIGARNAU, Director

- 10 dec '10

 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de contractuele betrekkingen in de sector melk en zuivelproducten betreft


de Europese Commissie

- 10 dec '10

 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 1234/2007 as regards contractual relations in the milk and milk products sector

European Commission

- 10 mei '10

 Commission staff working document research joint programming initiative on 'a healthy diet for a healthy life': motivations and state of play of research at European level accompanying document to the Commission recommendation on the research joint programming initiative 'a healthy diet for a healthy life

Secretary-General of the European Commission, signed by Mr Jordi AYET PUIGARNAU, Director

- 2 mrt '10

 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers


General Secretariat of the Council

- 17 feb '10

 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers

General Secretariat of the Council

- 17 feb '10

 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers - Presidency Proposal on Articles 2, 8 and 53


General Secretariat of the Council

- 16 feb '10

 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers

General Secretariat of the Council

- 1 feb '10

 Commission staff working document accompanying the 26th annual report from the Commission on monitoring the application of Community law (2008) - Situation in the different sectors

Secretary-General of the European Commission, signed by Mr Jordi AYET PUIGARNAU, Director

- 21 dec '09

 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers

General Secretariat of the Council

Bijlage 5 Bronnen

Zie voor uitgebreidere informatie eventueel ook de volgende voor dit dossier gebruikte bronnen:

- [aanvangsdossier Nederlandse regering \(BNC-fiche\) i](#)
- [dossier Europese Commissie \(Prelex\) i](#)
- [dossier Europees Parlement \[en\] i](#)
- [dossier EUR-lex voorstel i](#)

Bijlage 6 Interviewvragen

VIP

Vragenlijst Verordening voedselinformatie aan consumenten

Deze vragenlijst is onderdeel van een studie naar de besluitvorming rondom de EU-verordening Voedselinformatie aan Consumenten.

Onze keuze voor de beantwoording van deze vragenlijst is op u gevallen omdat u expert bent vanuit uw branche (m.b.t. alcoholische dranken) op het gebied van deze (concept)verordening.

De informatie wordt uitsluitend gebruikt voor deze afstudeerscriptie en indien gewenst geanonimiseerd worden weergegeven.

Henry Uitslag
Denis Naudin ten Cate

Naam: Joep Stassen
Functie: Directeur VIP

1) Waarom is deze verordening belangrijk voor uw achterban?

Deze vragenlijst richt zich met name op de etikettering van de voedingswaarde en ingrediënten op alcoholische dranken.

2a)

Welk standpunt heeft uw organisatie over etikettering van de voedingswaarde en ingrediënten op alcoholische dranken?

2b) welke argumenten ondersteunen uw standpunt?

3) Welke van ondertaande methoden heeft u toegepast om uw standpunt(en) over het dit onderwerp over het voetlicht te brengen, en bij welke EU instellingen? Welke stijl(en) van lobbyen heeft u in dit specifieke geval toegepast: direct of indirect (of beide)?

Voorbeelden van een directe manier van lobbyen kunnen zijn:

- bezoek afleggen aan EP, EC of PV, brief sturen, email of per telefoon contact zoeken
- petitie, lidmaatschap van een comité, presentatie of positie paper opmaken
- media inschakelen, folder of brochure opmaken

Indirecte manieren van lobbyen zijn onder meer:

- wetenschappelijk stuk laten opmaken,
- ad hoc coalitie opzetten
- via politieke partijen of consultants
- cross sectoraal via andere Europese federaties

4) Heeft uw achterban (bijv. nationale leden) zelf ook activiteiten verricht om bij te dragen aan de besluitvorming?

5a)

Heeft u de arena met betrekking tot de positie ten aanzien van labelling van alcoholische dranken binnen de verschillende Europese instellingen ervaren als zijnde:

- a) vriendelijk
- b) onvriendelijk
- c) onbepaald

5b) als uw antwoord met betrekking tot het bovenstaande vraag B of C is, hoe heeft u geprobeerd de arena te beïnvloeden/veranderen, zodat uw positie over labelling van alcoholische dranken nog binnen handbereik van succes is gebleven?

6) Waren er andere belangenorganisaties met afwijkende belangen (t.o.v. uw standpunt) t.a.v. labelling van voedingswaarde en ingrediënten op alcoholische dranken? Zo ja, welke argumenten hadden deze andere organisaties?

7) Hebben de activiteiten van uw organisatie naar uw mening geleid tot wijziging van de voorstellen? Zo ja, kunt u omschrijven op welke manier?

8) Heeft uw organisatie instrumenten om de mate van succes van een lobby te meten (zoals een before-after overzicht)?

9) wat is volgens u doorslaggevend geweest in de besluitvorming over de labelling van voedingswaarde en ingrediënten op alcoholische dranken? Welke momenten en gebeurtenissen waren cruciaal?

10) is uw organisatie en achterban tevreden met de bepalingen over voedingswaarde en ingrediëntendeclaratie op alcoholische dranken in de nu aangenomen verordening?

Veel dank voor uw medewerking. Mocht u nog opmerkingen of vragen over deze enquête hebben, dan kunt u deze hieronder kwijt.

BEUC

Questionnaire about the revision of the Food Information regulation

This questionnaire is part of a study on the decision making process of the EU-regulation Food Information to Consumers. We are doing this research for our final Master thesis at the School of Public Administration at Erasmus University Rotterdam in the Netherlands.

We have approached you as you are an expert on behalf of your sector in this area. We would very much appreciate your view on the decision making process around the Food Information proposal.

The information obtained from this questionnaire will solely be used for our thesis and if you wish (please indicate) we can report your contribution anonymously.

Thank you very much for your cooperation,

Yours sincerely,

Denis Naudin ten Cate
Henry Uitslag

Name: Ruth Veale

Function: Head of Food, Health and Environment Department

This questionnaire mainly deals with nutrition labelling, with special focus on *front-of-pack labelling (FOP)* and different schemes such as %GDA and multiple traffic lights.

1) Do you know the multiple traffic light scheme that was developed in the UK for FOP nutrition labelling, and the %GDA scheme?

What is your organisation's position on these FOP labelling schemes?

2) Which of the following methods have you used to get your position about FOP labelling across, at the EU-institutions? What institutions did you approach and what lobbying style (direct, indirect or both) did you apply?

Examples of direct lobbying style are:

- Visiting, writing letters, email or making phone calls to institutions such as the European Parliament, European Commission and/or Permanent Representation of member states;
- petitions, membership of a committee, giving presentations, preparation and dissemination of position papers;
- seeking publicity via media;
- preparing and dissemination of brochures.

Examples of indirect means of lobbying:

- conducting (scientific) research (or to have it conducted),
- building ad hoc coalitions
- via political parties or consultancy agents
- cross sectoral via other European federations

please elaborate:

3) Did your members do any lobbying / influencing activities themselves to contribute to the decision making of the food information proposal?

Please elaborate

4a)

In your experience, was the EU arena with regard to your position on FOP labelling:

- a) friendly
- b) unfriendly
- c) undefined (neither friendly/unfriendly)

4b)

If your answer to question 5a is either b or c: did you try to influence / change this arena, in order to keep your position on FOP labelling within reach?

5) Have you identified other interest organisations with different interests (compared to your position) concerning FOP nutrition labelling?

If yes, what arguments did these organisations put forward?

6) Do you think the activities of your organisation around the issue of FOP nutrition labelling within the food information proposal have led to changes or to the prevention of changes to the proposal?

If so, in what way? Please elaborate

7) Does your organisation have instruments to measure / evaluate the impact of lobbying activities? (e.g. a before-after scheme)?

8) What, in your opinion, were key developments or key moments in the decision making on FOP labelling and how did these work out?

9) Is your organisation and are your members satisfied with the end result on FOP nutrition labelling schemes in the latest agreement (July 2011)?

Thank you very much for your time and effort. Should you have any questions or additional remarks about the questionnaire, please use the space below.

CEPS

Questionnaire about the revision of the Food Information regulation

This questionnaire is part of a study on the decision making process of the EU-regulation Food Information to Consumers. We are doing this research as our final Master thesis for the School of Public Administration at Erasmus University Rotterdam in the Netherlands.

We have approached you as you are an expert on behalf of your sector in this area. We would very much appreciate your view on the decision making process around the Food Information proposal.

The information obtained from this questionnaire will solely be used for our thesis and if you wish (please indicate) we can report your contribution anonymously.

Thank you very much for your cooperation,

Yours sincerely,

Denis Naudin ten Cate
Henry Uitslag

Name: Matilde Sobral-Viqueira
Function: Director Internal Market CEPS

This questionnaire mainly deals with nutrition labelling and ingredient listing with regard to alcoholic beverages

1) What was your organisation's position on these mandatory labelling requirements with regard to alcoholic beverages?

Please elaborate on the main arguments

2) Which of the following methods have you used to get your position about nutritional labelling and ingredient listing of alcoholic beverages across, at the EU-institutions? What institutions did you approach and what lobbying style (direct, indirect or both) did you apply?

Examples of direct lobbying style are:

- Visiting, writing letters, email or making phone calls to institutions such as the European Parliament, European Commission and/or Permanent Representation of member states;
- petitions, membership of a committee, giving presentations, preparation and dissemination of position papers;
- seeking publicity via media;
- preparing and dissemination of brochures.

Examples of indirect means of lobbying:

- conducting (scientific) research (or to have it conducted),
- building ad hoc coalitions
- via political parties or consultancy agents
- cross sectoral via other European federations

please elaborate:

3) Did your members do any lobbying / influencing activities themselves to contribute to the decision making of the food information proposal?

Please elaborate

4a)

In your experience, was the EU arena with regard to your position on both nutritional labelling and ingredient listing:

- a) friendly
- b) unfriendly
- c) undefined (neither friendly/unfriendly)

4b)

If your answer to question 5a is either b or c: did you try to influence / change this arena, in order to keep your position within reach?

5) Have you identified other interest organisations with different interests (compared to your position) concerning nutritional labelling and ingredient listing on alcoholic beverages?

If yes, what arguments did these organisations put forward?

6) Do you think the activities of your organisation around the issue of nutritional labelling and ingredient listing with regard to alcoholic beverages within the food information proposal have led to changes or prevention of changes to the proposal?

If so, in what way? Please elaborate

7) Does your organisation have instruments to measure / evaluate the impact of lobbying activities? (e.g. a before-after scheme)?

8) What, in your opinion, were key developments or key moments in the decision making on nutritional labelling and ingredient listing for alcoholic beverages and how did these work out?

9) Is your organisation and are your members satisfied with the end result on nutritional labelling schemes and ingredient listing for alcoholic beverages in the latest agreement (July 2011)?

Thank you very much for your time and effort. Should you have any questions or additional remarks about the questionnaire, please use the space below.

FoodDrinkEurope

Questionnaire about the revision of the Food Information regulation

This questionnaire is part of a study on the decision making process of the EU-regulation Food Information to Consumers. We are doing this research for our final Master thesis at the School of Public Administration at Erasmus University Rotterdam in the Netherlands.

We have approached you as you are an expert on behalf of your sector in this area. We would very much appreciate your view on the decision making process around the Food Information proposal.

The information obtained from this questionnaire will solely be used for our thesis and if you wish (please indicate) we can report your contribution anonymously.

Thank you very much for your cooperation,

Yours sincerely,

Denis Naudin ten Cate
Henry Uitslag

Name: Beate Kettlitz, Head of
Function:

This questionnaire mainly deals with nutrition labelling, with special focus on *front-of-pack labelling (FOP)* and different schemes such as %GDA and multiple traffic lights.

1) Do you know the multiple traffic light scheme that was developed in the UK for FOP nutrition labelling, and the %GDA scheme?

What is your organisation's position on these FOP labelling schemes?

Please elaborate on the main arguments

2) Which of the following methods have you used to get your position about FOP labelling across, at the EU-institutions? What institutions did you approach and what lobbying style (direct, indirect or both) did you apply?

Examples of direct lobbying style are:

- Visiting, writing letters, email or making phone calls to institutions such as the European Parliament, European Commission and/or Permanent Representation of member states;
- petitions, membership of a committee, giving presentations, preparation and dissemination of position papers;
- seeking publicity via media;
- preparing and dissemination of brochures.

Examples of indirect means of lobbying:

- conducting (scientific) research (or to have it conducted),
- building ad hoc coalitions
- via political parties or consultancy agents
- cross sectoral via other European federations

please elaborate:

3) Did your members do any lobbying / influencing activities themselves to contribute to the decision making of the food information proposal?

Please elaborate

4a)

In your experience, was the EU arena with regard to your position on FOP labelling:

- a) friendly
- b) unfriendly
- c) undefined (neither friendly/unfriendly)

4b)

If your answer to question 5a is either b or c: did you try to influence / change this arena, in order to keep your position on FOP labelling within reach?

5) Have you identified other interest organisations with different interests (compared to your position) concerning FOP nutrition labelling?

If yes, what arguments did these organisations put forward?

6) Do you think the activities of your organisation around the issue of FOP nutrition labelling within the food information proposal have led to changes or to the prevention of changes to the proposal?

If so, in what way? Please elaborate

7) Does your organisation have instruments to measure / evaluate the impact of lobbying activities? (e.g. a before-after scheme)?

8) What, in your opinion, were key developments or key moments in the decision making on FOP labelling and how did these work out?

9) Is your organisation and are your members satisfied with the end result on FOP nutrition labelling schemes in the latest agreement (July 2011)?

Thank you very much for your time and effort. Should you have any questions or additional remarks about the questionnaire, please use the space below.

Kartika Liotard MEP GUE-NLG
Gerben Jan Gerbrandy MEP ALDE

Vragenlijst Verordening voedselinformatie aan consumenten

Deze vragenlijst is onderdeel van ons afstudeeronderzoek voor de Masterstudie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het onderzoek richt zich op de besluitvorming rondom de EU-verordening Voedselinformatie aan Consumenten. Wij zijn beiden overigens ook werkzaam voor organisaties die belang hebben bij deze verordening.

Onze keuze voor de beantwoording van deze vragenlijst is op u gevallen omdat u als (medewerker van de) schaduwrappporteur betrokken was bij deze (concept)verordening.

De informatie wordt uitsluitend gebruikt voor deze afstudeerscriptie en kan indien gewenst geanonimiseerd worden weergegeven.

Hartelijke dank voor uw medewerking,

Denis Naudin ten Cate
Henry Uitslag

.....

Wij willen u vragen deze vragenlijst in te vullen met in gedachten de volgende twee onderwerpen waarover discussie is geweest tijdens de besluitvorming rondom de verordening:

- a) verplichtingen voor het declareren van voedingswaarde en ingrediënten op alcoholische dranken
- b) alternatieve vormen van etikettering van voedingswaarde op de voorkant van de verpakking (%GDA's, multiple traffic light scheme)

1) Welke belangenorganisaties hebben u benaderd over de bovenstaande onderwerpen?

a) Etikettering van alcoholische dranken:

.....

b) Alternatieve voedingswaarde etikettering:

.....

c) In uw optiek, waren het meer Europese koepelorganisaties of juist nationale belangenorganisaties die u benaderden?

.....

2) Waren er wat betreft deze twee onderwerpen naar uw idee conflicterende belangen?

a) Etikettering van alcoholische dranken:

.....

b) Alternatieve voedingswaarde etikettering:

.....

3) Hebben de lobbyactiviteiten van de belangenorganisaties geleid tot aanpassing van uw standpunt over deze onderwerpen?

a) Etikettering van alcoholische dranken:

.....

b) Alternatieve voedingswaarde etikettering:

.....

4) Welke van ondertaande methoden werden door de belangenorganisaties toegepast, voor zover u kunt beoordelen? Welke stijl(en) van lobbyen heeft u waargenomen: direct of indirect (of beide)?

Voorbeelden van een directe manier van lobbyen kunnen zijn:

- bezoek afleggen aan EP, brief sturen, email of per telefoon contact zoeken
- petitie, lidmaatschap van een comité, presentatie of positie paper opmaken
- media inschakelen, folder of brochure opmaken

Indirecte manieren van lobbyen zijn onder meer:

- wetenschappelijk stuk laten opmaken,
- ad hoc coalitie opzetten
- via politieke partijen of consultants
- cross sectoraal via andere Europese federaties

.....

5) Heeft u kenmerkende verschillen waargenomen in de manier van lobbyen van de verschillende organisaties, met betrekking tot stijl en methoden?

.....

6) Hoe zou u de lobby van de verschillende organisaties beoordelen (mbt deze onderwerpen). Waren zij succesvol? Zijn er, voor zover u weet, amendementen geweest die aangenomen / afgewezen zijn dankzij hun lobby?

a) Etikettering van alcoholische dranken:

.....

b) Alternatieve voedingswaarde etikettering:

.....

7) wat is volgens u doorslaggevend geweest in de besluitvorming over de voedingswaarde- en ingrediëntendeclaratie op alcoholische dranken? Welke momenten en gebeurtenissen waren cruciaal?

.....

8) wat is volgens u doorslaggevend geweest in de besluitvorming over de traffic lights, %GDA? Welke momenten en gebeurtenissen waren cruciaal?

.....

9) denkt u, vanuit uw perspectief, dat de belangenorganisaties met een andere benaderingswijze meer hadden kunnen bereiken voor hun achterban? Heeft u hier ideeën over? (mbt de eerder genoemde twee onderwerpen).

.....

10) denkt u dat de kwaliteit van de verordening uiteindelijk is verbeterd ten gevolge van de lobbyactiviteiten van de verschillende organisaties? Zo ja, op welke manier?

a) Etikettering van alcoholische dranken:

.....

b) Alternatieve voedingswaarde etikettering:

.....

Veel dank voor uw medewerking. Mocht u nog opmerkingen of vragen over deze enquête hebben, dan kunt u deze hieronder kwijt.

.....

Bijlage 7 Lijst van reacties op het consultatiedocument Labelling: competitiveness, consumer information and better regulation for the EU. A DG SANCO Consultative Document.

Answers to the consultation paper: Labelling: competitiveness, consumer information and better regulation for the EU

Disclaimer : These responses have not been adopted or in any way approved by the Commission and should not be relied upon as a statement of the Commission's or Health & Consumer Protection DG's views. The European Commission does not guarantee the accuracy of the data included in these responses, nor does it accept responsibility for any use made thereof.

Member states - Government related
Austria - Austrian Chamber of economy/Commerce (WKO)
Austria - Austrian Chamber of Labour
Austria - Austrian Ministry of Health & Women
Belgium
Cyprus - Ministry of Health Cyprus
Czech Republic - Ministry of Agriculture of Czech Republic
Czech Republic - Czech Metrology Institute
Czech Republic - Czech Office for Standards, Metrology and Testing
Czech Republic - Czech Ministry of Industry & Trade
Denmark - Danish agricultural Council
Republic of Estonia
Finland
France
Germany
Germany - Bavarian State Ministry
Greece - Hellenic Food Authority
Hungary
Italy
Lithuania
The Netherlands
The Netherlands - The Netherlands Nutrition Centre
Norway (The Royal Ministry of Health and Care Services)
Poland (Ministry of Agriculture and Rural Development)
Poland - Główny Inspektor Sanitarny
Portugal
Spain - Permanent Representation of Spain to the EU
Spain - Spanish Food Safety Agency
Sweden
Sweden - Swedish Food Agency
United Kingdom
UK - Hertfordshire Trading Standards
UK - London NHS
Stakeholders and individuals
Adiconsum (Association for the protection of consumers and the environment)
ASCO&EU (European Association of Fashion Retailers, European Federation of Furniture Retailers)
ASPNAA (Spanish Association for Food and Latex allergic patients)
AESGP (Association of the European Self-Medication Industry)
AICAT (Italian Association of Clubs of Alcoholics in Treatment)
AISDPCI (Association of Soap, Detergent Maintenance and Cleaning Product Industries)
AISE (International Association for Soaps, Detergents and Maintenance Products)
Alltech
American Peanut Council
Anheuser-Busch
Assosocasa (Associazione Nazionale Detergenti e Specialità per l'Industria e per la Casa)
Australian Wine Research Institute
Austrian Food & Drink Industry
AVEG (Association of Poultry Processors and Poultry Trade in the EU Countries)
Bayerische Brauerbund (Bavarian Brewers' Federation)
BCF (British Coatings Federation)
BEUC (European Consumers' Organisation)
BLU (German Federation of Food Law and Food Science)
BRC (British Retail Consortium)
Brewers of Europe
British Chamber of Commerce in Belgium
British Heart Foundation
Bundesverband Deutscher Kornbrenner und Getraidebrenner (Federal Association of German Corn and Grain distillers)
Cadbury Schweppes
CAMRA (Campaign for Real Ale)
CASH (Consensus Action on Salt and Health)
CEEV (Comité Européen des Entreprises Vins)
Celiacos* (Spanish Coeliac Associations)
Centre for Ethics & Law
CEPS (European Spirits Organisation)
Dr. Mycor
Christina Schulze Brauner
CIAA (Confederation of the Food and Drink Industries of the EU)
CLCV (Consommation logement et carte de vie)
CLITRAVI (Centre de Liaison des Industries Transformatoires des Viandes de L'U.E)
COFACE (Confederation of Family Organisations in the European Union)
Colina (The European Cosmetic, Toiletry and Perfumery Association)
Comité des salines de France
Compassion in World Farming
Confederation of German Retail (HDE)
Consumers' Choice (Dutch Consumers' Association)
COPIA-COPEGA (Committee of Professional Agricultural Organisations in the EU, General Confederation of Agricultural Co-operatives in the EU)
CPME (Standing Committee of European Doctors)
CRUK (Cancer Research UK)
CSF (Confederation Syndicale des Families)
CTPA (The Cosmetic, Toiletry & Perfumery Association Ltd)
Danisco Health & Nutrition Network
DMI (Drinks Manufacturers of Ireland)
Dr Gary Jones
DUCC (Downstream Users of Chemicals Coordination Group)
EFFAT (European Federation of the Food, Agriculture and Tourism Trade Unions)
EHPM (European Federation of Associations of Health Product Manufacturers)
Emboviva
ENSA (European Natural Soyfoods Manufacturers Association)
EPHA (European Public Health Alliance)

Eurocare (European Alcohol Policy Alliance)
Eurocommerce
Eurocoop (European Association of Consumer Cooperatives)
Eurogroup for Animal Welfare
Euromontana (European Association for cooperation and sustainable development in mountain areas)
European Beer Consumers Union
European Dairy Association
European Heart Network
FII (Food and Drink Industry Ireland)
FEA (European Aerosol Federation)
Federation of German Consumer Organisations (VZBV)
Federation of Swedish Farmers
FEDICL (The EU Oil and Proteinmeal Industry)
FEFAC (European Feed Manufacturers Federation)
Félix Sarmiento Laluna
FERCO (European Federation of Contract Catering Organisations)
FIST (Fédération Française des Industriels Charcutiers, Traiteurs, Transformateurs de Viandes)
Finnish Beer Union
FIOVDE (Association of Cosmetics, Perfume and Body Hygiene Industry)
FNSEA (French National Federation of Farmers' Union)
Food Products Association
Foodware (Consumers' food group)
Four Paws
FPR (Forum of Private Business)
Fred Hacıev
Freshfal (The forum for the fresh produce industry)
German Brewers
German Dairy Industry (MIV)
German Distillers of Fruit Spirits
German Hygiene and Detergents Industry
GlaxoSmithKline Healthcare
Heart of Mersey
Heinz
Helle Buchardt Boyd
HOTREC (Hotels, Restaurants & Cafes in Europe)
HPT
ICGA (International Chewing Gum Association)
IKW (Industrial Association for Toiletries and Washing Products)
inBev
INTA (International Trademark Association)
International Butchers' Confederation
International Diabetes Federation
ISN (Interessengemeinschaft der Schweinehalter Deutschlands e.V.)
IJHPE (International Union for Health Promotion and Education)
Jenks Sales Brokers Ltd
Jenks Sales Brokers Ltd
Johnathan Miles
Konstantin Martnek
Kraft Foods
Manfred Blömer
Martin Middelbos
National Association of Master Bakers
National Farmers' Union
National Heart Forum
NEPI/UVI (Association of the Dutch Poultry Processing Industries)
OEITFL (Organisation of European Fruit and Vegetable Processing Industries)
OIVO-CRIOC (Centre de Recherche et d'information des organisations de consommateurs)
Oról Apát
O'Rourke Raymond
PACHPC (Polish Association of Cosmetics and Home Care Products Producers)
Peisqac
PINT (Dutch beer consumers organisation)
Retail Ireland
Robert Riehl
Scottish Consumer Council
Seafish
Swedish Consumers' Associations
Tesco
The Boots Company
The Portman Group
Tracey Dyer
UEAFME (Union Européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises)
UECBV (European Livestock and Meat Trading Union)
UFC-Que Choisir (L'Union Fédérale des Consommateurs)
UFCS (Union Féminine Civique et Sociale)
UGAL (Union des groupements de détaillants indépendants de l'Europe)
UK Food & Drink Federation
UKCPI (UK Cleaning Products Industry)
UNESDA (Union of European Beverages Association)
Unilever
VNO-NCW (Confederation of Netherlands Industry and Employers)
VOICE (Voice of Irish Concern for the Environment)
Weight Watchers
Wellfare Quality
WELMEC (European Legal Metrology Co-operation)
WHICH?
WSTA (UK's Wine and Spirit Trade Association)
ZDS (Zentralverband der Deutschen Schweineproduktion e.V.)

* In addition to these responses from the associations of coeliacs of Madrid, Andalucía and Castilla-La Mancha, similar responses were received from 71 individuals but the details of the individual responses have not been included.

Bijlage 8 Lijst van organisaties die met R. Sommer spraken of informatie gestuurd hebben

Bron: www.renate-sommer.de

Lobbying zum "Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel"

Gespräche mit:

Vereinte Nationen: Food and Agriculture Organisation (FAO)
Vertreter der französischen Ratspräsidentschaft
Vertreter der schwedischen Ratspräsidentschaft
Vertreter der spanischen Ratspräsidentschaft
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Dänische Landwirtschaftsministerin (Fr. Hansen)
Tschechischer Landwirtschaftsminister (Hr. Gandalovic)
Vertreter der norwegischen Botschaft
NRW Verbraucherschutzminister (Hr. Uhlenberg)
Hessischer Europaminister (Hr. Hoff)
Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz
Kanadische Abgeordnete
Britische Abgeordnete (Unterhaus)
Generaldirektion SANCO der Europäischen Kommission
UK Food Standards Agency
The Retail, Wholesale and International Trade Representation to the EU (Eurocommerce)
Union of Groups of Independent Retailers (UGAL)
French Retail Federation (FCD)
Hauptverband des deutschen Einzelhandels (HDE)
ASDA / Wal-Mart
Tesco
Carrefour
Edeka
REWE Group
European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises (UEAPME)
Deutscher Konditorenbund (DKB)
Zentralverband des deutschen Bäckerhandwerks e.V.
Deutscher Industrie- und Handelskammer (DIHK)
Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL)
Confederation of the Food and Drink Industries of the EU (CIAA)
UK Food and Drink Federation (FDF)
European Livestock and Meat Trading Union (UECBV)
Liaison Center for the Meat Processing Industry in the EU (Clitravi)
Bundesverband der deutschen Fleischwarenindustrie e.V. (BVDF)
Italienischer Fleischverband (ASS.I.CA)
Europäischer Milchindustrieverband (EDA)
Milchindustrieverband e.V.
Dänischer Milchverband
Bundesverband der obst-, gemüse und kartoffelverarbeitenden Industrie (BOGK)
Louis Bonduelle Foundation
European Snacks Association (ESA)
Seeberger GmbH
Bund deutscher Süßwarenindustrie (BDSI)
Mars
Ferrero
International Chewing Gum Association (ICGA)
Komitee europäischer Zuckerfabrikanten (CEFS)

Verein der Zuckerindustrie (VdZ)
Südzucker
Verband der europäischen Salzhersteller (EuSalt)
Margarineverband
Neusser Öl und Fett AG
The Life Sciences and Materials Sciences Company (DSM)
Union of European Beverages Associations (UNESDA)
Coca-Cola
European Spirits Organisation (CEPS)
Diageo (Spirituosenhersteller)
Alcohol Beverage Federation of Ireland (ABFI)
Bund deutscher Spirituosen Industrie (BDI)
Comité européen des entreprises vins (CEEV)
National AOC wine and brandy producers organisation (CNAOC)
Vertreter französischer und spanischer Weinhersteller
Foodwatch
Weight Watchers
Danone
Unilever
Mc Donald`s
Trade association of hotels, restaurants and cafes in the EU
(HOTREC)
Markenverband
Association of European Airlines (AEA)
Lufthansa
European Duty Free Sector
European Vending Association (EVA)
The European Consumers Organisation (BEUC)
European Heart Network (EHN)
Nutrinet Oy
AOK

Zuschriften von:

Europäischer Bauernverband (COPA-COGECA)
Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)
Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e.V. (BVE)
Markenverband e.V.
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
Britische Einzelhandelsvereinigung (BRC)
Comité Européenne des entreprises vins (CEEV)
British Retail Consortium Brussels (BRC)
Fédération des Entreprises, du Commerce et de la Distribution (FCD)
National Farmers' Union (NFU)
Südzucker AG Mannheim / Ochsenfurt
Scotch Whisky Association (SWA)
Bundesverband der Deutschen Fleischwarenindustrie e.V.
Association Agriculture, De L'Industrie Et Du Commerce De
Volailles Dans Les Pays De L'Union Européenne - ASBL a.v.e.c.
Confédération Internationale De La Boucherie Et De La Charcuterie (CIBC) - Internationaler Metzgermeister-Verband
Intermarché
Organisation Internationale de Métrologie Légale (OIML)
European Society of Cardiology (ESC)
Eurocare - European Alcohol Policy Alliance
EgoFit Gesundheitsberatung GmbH
European Federation of Allergy and Airways Diseases

Patients' Associations (EFA)
 EPODE
 Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V. (DGE)
 International Diabetes Federation European Region (IDF Europe)
 Heart EU - The European Cholesterol Patient Foundation
 Verbraucherzentrale
 Which?
 Ausgezeichnet Informiert - Die Initiative für bewusste Ernährung
 Kellogg's European Breakfast Club
 Kraft Foods Deutschland
 Nestle Deutschland
 Danone
 Milchindustrie - Verband e.V.
 Schulte-Feingebäck
 Confédération Européenne des Organisations Nationales de la
 Boulangerie et de la Pâtisserie (CEBP)
 Konditoreninnung Niederrhein
 Compassion in world farming (CIWF)
 Agro fresh
 Bundesverband der Stärkekartoffelerzeuger e.V. (BVS)
 Bundesverband Deutscher Pflanzenzüchter e.V. (BDP)
 Deutscher Bauernverband e.V. (DBV)
 Deutscher Kartoffelhandelsverband e.V. (DKHV)
 Deutscher Raiffeisenverband e.V. (DRV)
 Union der Deutschen Kartoffelwirtschaft e.V. (UNIKA)
 Vereinigung der Erzeugergemeinschaften für Früh- und Speisekartoffeln im Bundesgebiet
 Union zur Förderung von Oel- und Proteinpflanzen e.V. (UFOP)
 Lebensmittelwerke GmbH & Co. KG
 Lesieur
 Bunge
 Nutrinveste
 European Basic Foods Platform (EBFP)
 International Sweeteners Association
 Niederegger GmbH & Co. KG
 Beneo Group
 Bioresco - Food Scientific and Regulatory Services
 Association of the Chocolate, Biscuit and Confectionary Industries
 of the EU (CAOBISCO)
 International Chewing Gum Association (ICGA)
 Wrigley
 Verein der Zuckerindustrie
 International Margarine Association of the Countries of Europe
 (IMACE)
 Fediol
 European Salt Producers' Association
 Diätverband e.V.
 Assoziation ökologischer Lebensmittel Hersteller (AOEL)
 Verband der deutschen Fruchtsaft-Industrie e.V. (VdF)
 Alkoholfreie Getränke e.V.
 Deutscher Brauer-Bund e.V.
Association of the Cider & Fruit Wine Industry of the E.U. (AICV)
Deutscher Weinbauverband e.V.
Bundesverband der deutschen Spirituosen-Industrie und - Importeure e.V
Campari
Association générale des entreprises vinicoles (AGEV)
 Confédération nationale des appellations d'origine contrôlée
 (CNAOC)
The European Spirits Organisation (CEPS)

European Confédération of Independent Winegrowers (CEVI)
 International Trademark Association (INTA)
 Europäischer Markenverband (AIM)
 IKEA
 European Travel Retail Council (ETRC)
 Malta Hotels & Restaurant Association (MHRA)
 European Modern Restaurant Association (EMRA)
 Bundesverband der Systemgastronomie e.V.
 Fachverband Gastronomie Österreich
 European Federation of Contract Catering Organisations (FERCO)
 Confommercio International
 Verband der Suppenindustrie e.V.
 European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises (UEAPME)
 Conseil Supérieur des Indépendants et des Petites et Moyennes
 Entreprises (CSIPME)
 Small and Medium Entrepreneurs Union (SME Union)
 Eurochambres
 European Confederation of Junior Enterprises (JADE)
 Federation of Small Businesses (FSB)
 European Fruit Juice Association (AIJN)
 European Federation of Origin Wines (EFOW)
 Federalimentaire - the Italian Food & Drink Industry Federation
Dutch Food and Drink Federation (FNLI)
 Bundesanstalt für Fleischforschung
 Association of the Chocolate, Biscuits and Confectionery Industries of Europe (CAOBISCO)
 Federation of European Speciality Food Ingredients Industries
 (ELC)
 DSM
 Gewerkschaft Nahrung - Genuss - Gaststätten
 Swedish Food Federation
 Bundesverband der Systemgastronomie e.V. (BdS)
 Foodwatch
 Verband Deutscher Zoodirektoren e.V.
 European Association of Zoos and Aquaria
 Zoologischer Garten Köln
 British Hen Welfare Trust (BHWT)
 Danish Agriculture and Food Council
 Berufsverband der Kinder- und Jugendärzte e.V. (BVKJ)
 Deutscher Hotel und Gaststättenverband e.V. (DEHOGA)
 Europäischer Verband des Handels mit Milcherzeugnissen (eucolait)
 Connecting government & business society (EPPA)
 Food Safety and Quality, Animal Health and Welfare Agriculture
 (IFOAM-EU)
 European Environmental Bureau (EEB)
 Deutsche Herzstiftung e.V.
 VU University Amsterdam
 Deutsches Institut für Normung e.V. (DIN)
 juris GmbH
 International Association for the Study of Obesity
 Forschungsinstitut für Balneologie und Kurortwissenschaft, Bad Elster
 Maastricht University
 Choices International Foundation
Flabel - Food Labelling to Advance better Education for Life
European Food Information Council (EUFIC Forum)
 Public Health Nutrition



Voedselindustrie wint de strijd

FD 13-7-11

Verkeerslichtsysteem dat laat zien hoeveel vet, zout en suiker in product zit, van de baan

Henry Uitslag

De overheid gaat ervan uit dat mensen zelf verantwoordelijk zijn om gezond te leven. Maar voedingsmiddelenfabrikanten zijn niet verplicht om heldere informatie over de voedingswaarde prominent op de verpakking te zetten. De nieuwe verordening Voedselinformatie aan Consumenten, waarover onlangs in Brussel een akkoord is gesloten, was hiervoor een uitgelezen kans die niet is benut.

Vrijwel iedereen denkt dat hij gezond eet. Ten onrechte. Nederlanders en andere Europeanen eten te veel verzadigd vet, calorieën en zout. Het gevolg van ongezonde voeding is bekend: meer hart- en vaatziekten, diabetes en overgewicht.

Gezond eten is niet makkelijk. Veel producten in de supermarkt bevatten een overmaat aan verborgen zout, suiker en verzadigd vet.

De informatie hierover is vaak moeilijk leesbaar en verborgen op de achter-, zij- of onderkant van de verpakking. Fabrikanten houden de voorkant vrij voor loze marketingkretten. Vaak moet het pak drie keer omgedraaid worden voor de informatie is gevonden. Uit recent onderzoek van de Consumentenbond blijkt dat nu nog op 40% van de voorverpakte voedingsmiddelen geheel of gedeeltelijk de opgave van voedingswaarden ontbreekt. Ook wanneer deze informatie wel beschikbaar is, begrijpen de consumenten haar slechts met moeite.

Dit kan ook anders. Wie wel eens boodschappen heeft gedaan in het Verenigd Koninkrijk weet dat enkele grote supermarktketens het door de Food Standards Agency ontwikkelde 'traffic light'-systeem op het etiket geplaatst hebben. Met dit verkeerslichtsysteem, op de voorkant van de verpakking, kan de consument in één oogopslag zien of een product veel, matig of weinig verzadigd vet,

suiker en zout bevat. Dan wordt kiezen pas gemakkelijk.

Het succes van het systeem is, naast de helderheid, gelegen in het feit dat het niet aangeeft of je een product wel of niet moet eten — dat zou immers betuttelend zijn — maar de mate waarin verschillende nutriënten aanwezig zijn. De consument maakt zelf de afweging. Het verkeerslichtsysteem is vanwege het Britse succes door gezondheids- en consumentenorganisaties in Europa in de discussie over een nieuwe verordening voor Voedselinformatie aan Consumenten, de etiketteringverordening, naar voren geschoven. Het mocht niet baten. De levensmiddelenindustrie heeft met een campagne van meer dan €1 mrd de invoering van het door consumenten- en gezondheidsorganisaties zo vurig gewenste verkeerslichtsysteem weten te voorkomen.

Het akkoord dat er nu ligt, is in een aantal opzichten een verbetering voor consumenten. Zo liggen er nu afspraken over de voedings-

waarde per 100 gram/100 ml naast of in plaats van de huidige portiegroottes die nogal eens in hoeveelheid verschillen. Ook is een halt toegeroepen aan misleiding met nepkassas of andere imitatieproducten en toegevoegd water aan kip. Fabrikanten worden verplicht het land van herkomst van vlees te vermelden. Hoewel het verkeerslichtsysteem niet de verordening heeft gehaald, kan het op vrijwillige basis in individuele landen wel ingevoerd worden.

Ook worden fabrikanten nu eindelijk verplicht de voedingswaarde volledig te vermelden. Maar ze mogen dit nog steeds verstoppert op de onderkant van de verpakking. Dat werkt natuurlijk niet bij gemiddeld 15 minuten per supermarktbezoek. De kans om consumenten in één oogopslag in staat te stellen een geïnformeerde keuze te maken is dus gemist.

Henry Uitslag is campagneleider voeding van de Consumentenbond.

