

Summary

Food safety has become a subject of public as well as academic debate over the past decade, ever since a series of food scares placed the safety of a range of foods, and particularly meat, (back) onto the policy agenda across Europe. This study begins its journey in the early 1990s in rural England and from there moves on to Germany, the Netherlands, and finally, to the level of the European Union (EU). In each of these four contexts, food safety policy came to be a contested policy field as a result of a series of food scares, such as the discovery of the possible link between the cattle disease Bovine Spongiform Encephalopathy (hereafter BSE) (which, according to the current scientific consensus, developed out of industrial feeding practices) and a new variant of Creutzfeld-Jakob-Disease (hereafter nvCJD), its fatal human counterpart.

The series of food scares, however, were taken up in divergent ways across the contexts studied here. To begin with, German and Dutch authorities as well as the European Commission long considered BSE to be a British problem that could be confined to national boundaries by means of import bans. When domestic cases of the disease were discovered in Germany, however, BSE was broadly received as a symptom of the ills of industrialized agricultural food production, and politicians consequently called for an Agricultural Turnaround (*Agrarwende*). In England, where BSE hit the hardest in numerical terms, calls for 'putting the consumer first' dominated the BSE episode as well as criticisms of a 'policy culture of secrecy'. Both in Germany and in England, policymakers reacted with a promise to remove the influential agrarian lobby from food (safety) policymaking. In contrast, the Dutch authorities understood BSE to require more efficient coordination and safety controls and dismissed the German call for a de-intensification of food production.

This study explores the reasons for which the very same risks were taken up in divergent ways across national contexts and over time, and why, in spite of this divergence, we have also seen the rapid and successful mobilization of an EU-based policy approach in this policy domain. The paradox between divergence and apparent convergence motivated the central research questions of this study:

1. *How has food safety been taken up as a policy issue in England, Germany, and the Netherlands since the 1990s?*
2. *How can we explain the different ways in which food safety has been taken up across the national contexts?*
3. *How can we explain the emergence of a transnational policy approach, given the divergence on the national level?*

In my approach to these questions, I began with the assertion that food *safety* does not solely refer to the technical qualities of an end-product (such as the hygienic handling of meat). Transcending micro-biological qualities of a particular product, food safety denotes the control of every step ‘from farm to fork’: the way a farm animal is raised and fed; where it is transported and by what means; the way it is slaughtered and consequently turned into sausage, ham, pork chops, or dog food; the way meat is subsequently distributed; checked for its safety; who finally consumes it and how, and on the basis of whose nutrition advice. Throughout these travels, the meaning of food safety transcends physical and species boundaries and touch upon diverse policy fields, ranging from agricultural policy to environmental and policy and public health.

In recognition of the fluidity of the meaning of food (safety), I refer to the object of analysis as food (safety) policy, in parentheses. More specifically, in chapter three, I conceptualized food (safety) policy as a *policy discourse*, denoting ‘a specific ensemble of ideas, concepts, and categorizations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities’ (Hajer 1995: 44). In line with interpretive approaches to policy analysis (cf. Fischer and Forester 1987; Hajer 1995; Wagenaar forthcoming; Yanow 1996), I view discourses as embodied in actual practices and institutions. Accordingly, this study draws on written and spoken material from governmental food (safety) agencies, members of the food industry, and non-governmental organizations (hereafter NGOs), including policy papers, reports, minutes of meetings, speeches, press releases, and newsletters. Beyond qualitative document analysis, this study is based on over 60 interviews with governmental officials, scientists, journalists, nutritionists, members of the industry, and NGOs in the areas of environmental protection and consumer advocacy. The primary aim of these interviews was to ‘parse’ the logics that define actors’ modes of operation and the alliances between them, and to infer the relative strength of rival discourses that inform policymaking, both at a national and at the transnational level of the EU.

Drawing on this methodology, this study seeks to (i) explain the diverse ways in which food (safety) was taken up as a policy issue, and (ii) to identify the discursive vehicles that made the mobilization of a common, EU-based approach possible in this policy context. Following Ernesto Laclau (1990; cf. Roslyng 2006 on the salmonella crisis in the UK), this study conceptualizes the experiences of food scares as *dislocations*, that is, moments whose meanings and implications cannot be understood within the predominant ways of thinking about, and hence regulating, food (safety). Such moments may disrupt the seemingly stable policy discourse at a given time and thus expose institutional ambiguity (Hajer 2003), whereas they may also facilitate the generation of *new* meanings. In such a way, dislocatory moments can produce a

reshuffling of policy priorities and the roles and responsibilities associated with the policy field in question.

In order to analytically access the dimension of discourse, (changing) meanings, and their empirical manifestations, the empirical chapters of this thesis are guided by the following four questions in descending order of generality and abstraction:

1. *What does food safety mean?*
2. *What discourses have shaped the meaning of 'food safety', and what notions bind those discourses together?*
3. *How do those discourses inform the policymaking process, and what kinds of discursive formations do they produce between policymakers, scientists, citizens, and the food industry?*
4. *How, by what means, and with what effects are the diverse meanings associated with food (safety) performed?*

Consistent with interpretive, discourse-analytical methodology, the analytical framework of this thesis rests on five inductively distilled discourses that inform food (safety) policy: 'good governance'; 'environmental sustainability'; 'market efficiency'; 'consumer protection'; and 'public health'. Whilst for the sake of comparability, these discourses were assigned equivalent titles, or labels, the specific composition of these discourses, captured as individual, yet interlinked 'notions', form the object of inquiry.

As the composition of the discourses varies considerably across the countries studied, this thesis develops the concept of 'integrative nodal points' in order to explain how the divergent interpretations and problem definitions were 'discursively bridged' in the negotiation of a transnational, EU-based policy discourse. Following the comparative, country-based chapters four, five, and six, chapter seven identifies three central, 'integrative' notions that define food (safety) as a transnational, European issue and temporarily stabilize the meaning of 'food safety' at the level of the EU: the notion of being a member of the food chain; the notion of being a 'stakeholder' in food (safety) policy; and the notion of (being) a transnational consumer. It is the quality of these notions as 'nodal points' (Laclau and Mouffe 1985; see also Howarth, Norval, and Stavrakakis 2000: 8ff.) that form the backbone of the successful mobilization of Europeanization in this policy field: These notions are elastic, seemingly neutral, and malleable in their meanings. Below, the compositions of the discourses across countries, as well as at the level of the EU are briefly revisited, whereby I shall specifically highlight the role of 'nodal points'.

Good governance

A key 'good governance' notion concerned the 'science/policy nexus', which led to substantial institutional rearrangements across the studied countries as well as at the level of the EU. Only in the United Kingdom (UK), however, did science and policy come to be integrated in one

institution. On the contrary, in Germany, the Netherlands, and at the level of the EU, 'good governance' was expressed in the construction of (in praxis, unstable) institutional boundaries between the two spheres of practice in order to restore citizen trust in food (safety) and those in charge of ensuring it.

In conjunction with the rethinking of the science/policy nexus, notions of a need for transparency and openness in the policymaking process emerged across the three countries as well as at the level of the EU. The notion of a need to remove 'the smell of stables' from food (safety) policy as part of 'good governance', however, did not find substantial resonance in the Netherlands. Instead, 'good governance' came to denote the need for 'cutting red tape' and improving efficiency and coordination. By employing these notions, the Dutch authorities were able to work towards minimizing the discursive friction observed in Germany and England.

Beyond openness and transparency, a key feature of policy discourses across the studied contexts formed its alliance with the consumer protection discourse. As a result, slogans of 'putting the consumer first' and, as a consequence, participatory policymaking practices became common features of food (safety) policy discourses, particularly in England. While specific meanings of 'good governance' were identified in the countries studied, the notion of 'being a stakeholder in the food chain' functions as a Europeanizing, integrative nodal point, as it came to bridge the number of seemingly disparate actors and created a sense of 'being in this together' across institutional and national boundaries.

Environmental sustainability

When BSE was discovered in domestic herds in Germany in 2000, the food safety problematic was immediately placed onto the environmental agenda, whereas in the Netherlands, BSE was considered to be a 'technical problem' related to food production. Dutch policymakers dismissed the German call for a thorough rethinking and reform of intensive agriculture, whereas in England, the twin-crises of BSE and Foot-and-Mouth Disease (FMD) facilitated the re-emergence of a discourse of environmental sustainability that comprised notions of landscape preservation, a natural environment, and an emphasis on animal welfare.

In Germany, a previously marginal discourse has reemerged that is based on a specific, socially constructed notion of 'nature', and the employment of the notion of the food chain as a source of empowerment, particularly for environmental movements and consumer groups. In the Dutch context, the swine fever epidemic and the outbreak of FMD produced a renewal of the discourse of environmental sustainability, however, this discourse is far from coherent; on the contrary, it is often wrapped into a dominant market efficiency discourse. We can observe this dynamic, for instance, in the specific ways in which organic food production and

consumption are encouraged and in the use of the sustainability concept, with its focus on ‘people, planet, and profit’.

Regarding the Europeanized dimension of the environmental discourse, the sustainability of both agriculture and the environment has come to form a key notion in today’s Common Agricultural Policy (CAP), and, increasingly, we have also seen an emphasis on the role of farmers as preservers of landscapes and vanguard of the ‘cultural heritage’ of Europe. In a related notion at the level of EU policy discourse, European societies as a whole are expected to bear the costs of environmentally friendly production, whereas in the Netherlands, for instance, the significant price gaps between conventionally produced and organic food are frequently lamented.

Echoing my findings in the German case, at the transnational level, the notion of being a member of the ‘food chain’ has brought to the fore a sense of collective responsibility. Notably, this terminology is used by nearly all the actors involved at the EU level – the European Commission, the European Food Safety Authority (EFSA), non-governmental organizations (NGOs), industry and farming representatives, retailers, and consumer advocates, which indicates the discursive ‘bridging effect’ of the notion of the food chain. Based on this sense of mutual dependence, this notion has produced tangible actor constellations and new modes of cooperation that are equally based on the notion of ‘holding a stake’ in food (safety).

Market efficiency

Beyond discourses of good governance and environmental sustainability, the discourse of market efficiency structured the debate on food (safety) across all cases, while its manifestations and enactments remain contextually contingent. The Dutch authorities adopted a language of prices, international competitiveness, entrepreneurship, product innovation, and a fear of ‘lagging behind’ their European neighbors. Although private food (safety) labeling or quality assurance schemes have been put in place across the studied contexts, an amalgamation of the good governance and the market efficiency discourses in the Netherlands produced a particularly strong notion of ‘improving administrative efficiency’ in which the industry (‘the food chain’) is primarily responsible for food safety, whereas the government may act as a ‘facilitator’.

A key finding here concerns the relatively strong status of the market efficiency discourse in the Netherlands. Here, food safety and food quality are constructed as ‘amoral’ categories, that is, a matter of economic, rather than socio-ecological implications and deliberation. Conversely, in England and Germany, the discourses of environmental sustainability and public health take on a more substantial role and ‘food safety’ and ‘food quality’ take on more holistic meanings. For instance, the discussion of food prices – that is, the difference in prices between organic and

conventional foodstuffs – although not absent, is led quite differently in the latter two cases. Neither is the organic food sector talked about as a ‘market opportunity’ in Germany and England, but rather as a good thing *by nature*.

At the level of the EU, the discourse of market efficiency, and specifically the previously hegemonic notion of the free movement of goods within the internal market, came to represent uncertainty, lack of protection, and disease, when food (safety) became redefined as a European issue, for instance, in the European Parliament’s Medina Report (EP 1997). In such a way, the food scares of the past decade linked issues of trade and competitiveness, on the one hand, and issues of safety, public health, and consumer protection, on the other hand.

With regard to the process of Europeanization, the reference to the food chain as a collection of non-competitive, interdependent actors, constructs food safety as a universalistic aim. Put differently, the notion of the food chain functions to partially neutralize the market efficiency discourse in favor of new modes of cooperation across institutional and national boundaries.

Consumer protection

In the English context, the discovery of the link between BSE and nvCJD was followed by the emergence of a discourse that was critical of the influential position of the agricultural lobby within governmental institutions, such as the National Farmers’ Union in the Ministry for Agriculture, Food, and Fisheries. As a result, the Food Standards Agency was set up under the motto of ‘independence, transparency, and putting the consumer first’. In England, a brief genealogy of the consumer movement indicates that the discourses of consumer protection and consumer rights, even in conjunction with food (safety) specifically, were already established before the series of food scares in the late twentieth century. This background, viewed through a discourse-analytical lens, helps explain the comparatively successful mobilization of a discourse of ‘putting the consumer first’ and, simultaneously, the institutional blurring of the boundaries between ‘science’ and ‘policy’: The ‘empowered consumer’ came to be entitled to having a say in both ‘science’ and ‘policy’ and policymakers and scientists came to join together by virtue of the discourse of consumer protection.

In Germany, similarly, a critical discourse emerged in the aftermath of the BSE crisis that attacked the influence of the agricultural lobby. This discourse mobilized the institutional separation of agricultural policy from food safety affairs in (both the UK and) Germany, as well as an institutional linkage between consumer protection and food (safety) policy in both countries. Contrary to the English consumer movement, however, the discourse of consumer protection had previously primarily existed as the technical application of the precautionary

principle particularly in the environmental policy domain, whereas, more recently, the concept of the consumer changed, and she came to be considered more and more as an informed agent vis-à-vis other (market) actors, with certain entitlements to claim, yet still with certain responsibilities vis-à-vis environmental sustainability and ‘society as a whole’.

In the Dutch context, the individual citizen came to be constructed as a market agent who, by nature, values price over (different understandings of) food quality. Although marginal discourses have indeed contested this understanding, the notion of a distinction between ‘the consumer’ and ‘the citizen’ remains pervasive in food (safety) policy discourse. The distinction suggests that, as ‘consumers’, we are private agents and that, in this ‘private sphere’, there is no space for expressing our concerns as ‘citizens’, such as those regarding environmental sustainability – even though some social-scientific research suggests that price may not necessarily be the main priority for citizens (Baltussen et al. 2006), policy discourse continues to reproduce this distinction.

At the level of EU policy discourse, the consumer has become a key notion in (and beyond) this policy domain. First, the notion that food safety risks can affect ‘society as a whole’ connotes a sense of collectiveness, and a move away from a purely individualist notion of risk. Second – and in some tension with the former notion – a key notion as far as consumer protection is concerned is that of *choice*. By constructing consumer choice as a universal (European) right, a common language is appealed to, thereby facilitating Europeanization in this policy domain.

Public health

Finally, the discourse of public health also informed food (safety) policy discourse across contexts in divergent ways. In the German context, food (safety) was traditionally understood as a public health issue, which echoed in the scientific debate regarding BSE and the proactive role of Germany in developing an EU policy on BSE before it was even discovered on the European continent. In England, the Netherlands, and at the level of the EU, in contrast, food safety was primarily treated as an issue that could hinder intra-European trade until the discovery of BSE on the European continent between 1999 and 2000.

Since then, the public health discourse has blurred the boundaries of what ‘food safety’ means even further across the three countries studied. Observable shifts in the public health agenda regarding obesity, vitamins, and labeling across contexts present an interesting amalgamation of the discourses of public health, consumer protection, and good governance. The growing tendency to define the meaning of ‘food safety’ in terms of ‘hygienic’ qualities reflects this amalgamation, too, even though it has been met with resistance by

environmentalists and consumer advocates: While the former, specifically in Germany, continue to push for the meaning of 'food safety' as 'naturally produced', the latter claim that consumers are often misled by the appearance of products. For instance, vacuum-wrapped meat may well be rotten, even though neither color nor appearance will necessarily indicate as much.

At the EU level, public health competencies were traditionally reserved for member states, aside from the non-regulatory statements regarding public health in, for instance, the Maastricht Treaty. The emergence of a transnational public health agenda, institutionalized in the European Commission's Directorate-General for Health and Consumer Protection (*Santé et Protection Consommateurs*, DG SANCO), therefore constitutes a remarkable development. The Europeanized discourse of 'public health' now features an unusual combination of consumer protection and a discourse that emphasizes *individual* health. Nonetheless, one can observe traces of 'older' notions of a market efficiency discourse that frames health as a factor in economic competitiveness and obesity as a cost factor in public health policy. These findings expose that we cannot speak of either pure change or pure continuity after dislocations, but that both logics are at play simultaneously.

To conclude, whereas in the individual countries, one can observe highly specific and contextually contingent compositions of policy discourse, in the EU arena, those contradictions seem to disappear by virtue of an open and elastic policy discourse that has been mobilized. This is not to say that we find discursive *harmony* in *harmonization*. Rather, one can observe contradictions and contingency only through an in-depth comparative discourse analysis: The inevitable contradictions are 'hidden behind' the key integrative nodal points of the stakeholder, the consumer, and the food chain. These integrative nodal points make for an open yet relatively stable policy discourse, which, in its flexibility, leaves room for diverse actors to come together across institutional and national boundaries, to enter alliances, but also to negotiate contradictions and to produce shared, *Europeanized* understandings of 'food safety'.

Samenvatting

In het afgelopen decennia is voedselveiligheid een belangrijk onderwerp geworden in het publieke en academische debat. Dit na aanleiding van een aantal voedselcrises, met name over vlees, die voedselveiligheid in heel Europa hoog op de beleidsagenda hebben geplaatst. Het begin van dit onderzoek ligt aan het begin van de jaren '90 in landelijk Engeland, vandaar gaat het naar Duitsland, Nederland, en tenslotte naar het niveau van de Europese Unie (EU). In ieder van deze vier casus is voedselveiligheid een discussiepunt geworden na het uitbreken van een voedselcrisis. Een voorbeeld hiervan is de mogelijke connectie tussen de veeziekte Bovine Spongiform Encephalopathy (hierna BSE) - die volgens wetenschappelijk onderzoek ontstaan is uit industriële voedingsproductie - en een nieuwe, dodelijke variant van Creutzfeld-Jakob-Ziekte (hierna nvCJD, die bij mensen kan toeslaan).

Elk land in deze studie heeft de voedselcrisis op zijn eigen manier aangepakt. Duitsland, Nederland en de Europese Commissie zagen BSE lang als een probleem dat zich, wanneer men zich aan het import verbod zou houden, niet buiten de Engelse grenzen zou verspreiden. Toen bleek dat BSE zich toch verspreid had naar Duitsland heerste het beeld dat BSE een symptoom was van de misstanden in de geïndustrialiseerde voedselproductie. In reactie hierop vroegen politici voor een 'Agrarische Omwenteling' (*Agrarwende*). In Engeland, waar BSE de meeste slachtoffers vergde, werd het debat rondom BSE gedomineerd door slogans als 'consumenten eerst' en was er kritiek op de politieke cultuur van geheimhouding. Zowel in Duitsland als in Engeland reageerde beleidsmakers met de belofte om de invloedrijke agrarische lobby rondom (veilig)voedselbeleid aan te pakken. In tegenstelling tot Duitsland, waar de autoriteiten voorstelden om de voedselproductie te verlagen, reageerde Nederland met efficiëntere en beter gecoördineerde veiligheidscontroles.

Deze studie stelt zich ten doel om te verklaren waarom met eenzelfde risico op verschillende manieren werd omgegaan in de nationale contexten, en waarom, ondanks de verschillende aanpak er een snelle en succesvolle mobilisatie van EU-beleid op dit domein tot stand kwam. De paradox tussen discrepantie op nationaal niveau en convergentie op transnationaal niveau vormt de centrale vraag voor dit onderzoek.

1. *Hoe is voedselveiligheid opgekomen als een beleidsissue in Engeland, Duitsland, en Nederland sinds the jaren '90?*
2. *Hoe kunnen de verschillen in het oppakken van voedselveiligheid verklaard worden in de nationale contexten?*

3. *Hoe kan het ontstaan van een transnationaal beleid verklaard worden, gezien de discrepantie op de nationale niveaus?*

In mijn benadering van deze vragen had ik de assumptie dat voedselveiligheid meer is dan refereren aan de technische kwaliteit van het eindproduct (zoals de hygiënische behandeling van vlees). Om te kunnen uitstijgen, boven de microbiologische kwaliteit van een bepaald product, vraagt voedselveiligheid om controle op iedere stap van ‘de boerderij tot de vork’: de manier waarop een dier is opgegroeid en gevoed; waar naartoe en hoe het is vervoerd; de manier waarop het geslacht is en verwerkt tot een worst, ham, varkenslappen, of hondenvoer; de manier waarop vlees vervolgens wordt verspreid; gecontroleerd op veiligheid; wie het uiteindelijk eet en hoe, en op basis van wiens voedingsadvies. Op deze lange reis raakt de betekenis van ‘voedselveiligheid’ aan diverse beleidsvelden; van landbouwbeleid tot milieubeleid en volksgezondheid.

Gezien deze diversiteit en contextafhankelijkheid, conceptualiseer ik voedselveiligheidsbeleid als een *policy discourse*, waarmee wordt bedoeld op ‘a specific ensemble of ideas, concepts, and categorizations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities’ (Hajer 1995: 44). In lijn met de interpretatieve benadering van ‘policy analysis’ (cf. Fischer and Forester 1987; Hajer 1995; Wagenaar voortkomend; Yanow 1996), manifesteert een discours zich in specifieke instituties en praktijken. Om die reden is dit onderzoek gebaseerd op geschreven en gesproken bronnen van overheidsinstellingen, leden van de voedselindustrie, en niet-gouvernementele organisaties (hierna NGOs), beleidsstukken, rapporten, speeches, persberichten, en nieuwsbrieven. Naast kwalitatieve documentanalyse is deze studie gebaseerd op meer dan 60 interviews met overheidsmedewerkers, onderzoekers, journalisten, voedingsdeskundigen, leden van de industrie, en NGOs op het gebied van milieuprotectie en consumentenbelangen.

Op basis van deze methodologie had de studie ten doel (i) het verklaren van de verschillende manieren waarop voedsel(veiligheid) tot stand kwam als beleidsissue, en (ii) om te verklaren hoe een gezamenlijk EU-beleid mogelijk is gemaakt ondanks deze nationale verschillen in beleid en beleidsdiscours. In navolging van Ernesto Laclau (1990; cf. Roslyng 2006 over de salmonella crisis in Engeland), worden in deze studie de ervaringen van voedselcrisis geconceptualiseerd als ‘dislocations’. ‘Dislocations’ zijn momenten waarvan de betekenis en implicaties niet begrepen kunnen worden binnen de heersende manier van denken over het reguleren van, in dit geval, voedsel(veiligheid). Zulke crises kunnen op ieder moment onrust teweeg brengen in het uiterlijk stabiele beleidsdiscours en daarmee institutionele ambiguïteit (Hajer 2003) aan het licht brengen. Bovendien kunnen ‘dislocations’ aanleiding vormen voor het ontstaan van nieuwe betekenissen

en identiteiten. Op deze manier kunnen crisismomenten leiden tot herziening van beleidsprioriteiten en verantwoordelijkheden in het beleidsveld in kwestie.

Om toegang te krijgen tot de dimensie van de discoursen, (veranderende) betekenissen, en hun empirische manifestaties, worden de empirische hoofdstukken van deze dissertatie geleid door vier vragen in afnemende volgorde van generaliteit en abstractie:

1. *Wat betekent voedselveiligheid?*
2. *Welke vertogen (discourses) hebben vorm gegeven aan voedselveiligheid, en wat voor concepten binden deze vertogen aan elkaar?*
3. *Hoe beïnvloeden deze discoursen het beleidsproces, en welke soort discursieve informatie creëren zij tussen beleidsmakers, onderzoekers, burgers, en de voedselindustrie?*
4. *Op welke wijze, en met welke effecten, worden de discursieve betekenissen geassocieerd met voedsel(veiligheid) en tot uitvoering gebracht?*

Het analytische raamwerk van deze dissertaties steunt op vijf inductieve wijze geïdentificeerde vertogen op het terrein van voedsel(veilig) beleid: ‘good governance’; een duurzaam milieu (*environmental sustainability*); markt efficiency; consumenten bescherming (*consumer protection*); en volksgezondheid (*public health*). De specifieke composities van deze vertogen - worden samengevat en visueel weergegeven in een tabel in elk empirisch hoofdstuk.

Omdat de compositie van discoursen sterk varieert in de bestudeerde landen, heb ik het concept van ‘integrative nodal points’ ontworpen om te verklaren hoe uiteenlopende interpretaties en probleemdefinities discursief overbrugd zijn in de onderhandelingen over een transnationaal EU-beleid. In navolging van de vergelijking van de landen in de hoofdstukken vier, vijf, en zes, bespreek ik in hoofdstuk zeven drie centrale concepten waarmee voedsel(veiligheid) wordt geïntegreerd als een Europees onderwerp en tijdelijk de betekenis van ‘voedselveiligheid’ op het EU niveau stabiliseren; dat wil zeggen de betekenis van onderdeel uitmaken van de voedselketen (*being a member of the food chain*); de betekenis van belanghebbende te zijn in voedsel(veilig) beleid (*stakeholdersness*); en de betekenis een transnationale consument te zijn.

Het zijn de kwaliteiten van deze concepten in hun hoedanigheid als ‘nodal points’ (Laclau and Mouffe 1985; zie ook Howarth, Norval, en Stavrakakis 2000: 8ff.) die de mobilisatie van Europeanisering op het terrein van voedselveiligheid ondersteunen. Deze concepten zijn elastisch, neutraal, en flexibel in hun betekenissen. In de komende paragrafen zijn de discoursen van de verschillende landen, evenals op het niveau van de Europese Unie samengevat, waarbij ik specifiek zal ingaan op de rol van ‘nodal points’.

Good Governance

Een sleuteldenkbeeld in het ‘good governance’ discours is de noodzakelijk geachte verbinding tussen wetenschap en beleid. Deze heeft geleid tot een substantiële institutionele herschikking, zowel in de afzonderlijke onderzochten landen als op het niveau van de EU. In het Verenigd Koninkrijk werden wetenschap en beleid geïntegreerd in één instituut. In Duitsland, Nederland, en op het niveau van de EU, daarentegen, kreeg ‘good governance’ vorm in de constructie van (in praktijk instabiele) institutionele grenzen tussen de domeinen wetenschap en beleid om het vertrouwen van zowel consumenten als van hen die toezien op de voedsel(veiligheid) te herstellen.

Het concept ‘good governance’ schrijft transparantie en openheid in het beleidsproces voor. Deze ontstonden in alle drie de landen en op het niveau van de EU. Desalniettemin kreeg het idee om ‘de geur van de stallen’ te verwijderen uit het voedsel(veilig) beleid in Nederland geen substantiële bijval. In plaats daarvan kwam het begrip ‘good governance’ te staan voor ‘cutting red tape’ en het verbeteren van efficiëntie en coördinatie. Door gebruik te maken van dit concept en allianties aan te gaan met een aantal leden van de industrie, werden de Nederlandse autoriteiten in staat gesteld om de discursieve frictie, die was ontstaan in Duitsland en Engeland, te vermijden.

Een duurzaam milieu

Toen BSE werd ontdekt in Duitse kuddes, in 2000, werd de problematiek rond voedselveiligheid meteen op de milieuagenda geplaatst. In Nederland werd BSE gezien als een ‘technisch’ probleem dat gerelateerd was aan voedselproductie. Nederlandse beleidsmakers wezen het Duitse voorstel voor heroverweging en hervorming van intensieve landbouw af, terwijl in Engeland de dubbele crisis van BSE en de uitbraak van mond-en-klauwzeer (MKZ) leidde tot een heropleving van het discours rondom milieu en duurzaamheid. Het Engelse discours vormde een combinatie tussen het in stand houden van landschap, een natuurlijk milieu, met benadrukking van dierenwelzijn. In het bijzonder door de stimulering van biologische landbouw en de consumptie van lokaal geproduceerd voedsel, alsmede onderzoek naar zogenaamde ‘food miles’ – waarmee de ecologische impact van voedselproductie wordt bedoeld – heeft dit discours de institutionele herschikking van de voedselketen in Engeland sterk beïnvloed.

In Duitsland heeft de ervaring van *dislocations* in het afgelopen decennia een herleving van een discours over duurzaam milieubeleid mogelijk gemaakt. Een specifiek, sociaal geconstrueerd idee van natuur, en het mobiliseren van het concept ‘voedselketen’ werden gebruikt als aanleiding voor het versterken van de positie van milieubewegingen en consumentengroepen. In de

Nederlandse context hebben de varkenspest en de uitbraak van MKZ de ambiguïteit van het historische discours aan het licht gebracht. Het hernieuwde discours van een duurzaam milieu in Nederland is echter verre van coherent. Grote delen ervan waren ondergeschikt aan een dominant markdenken. We vinden deze dynamiek terug zowel in de manier waarop biologische voedselproductie en consumptie worden bevorderd, als in de gelijkstelling van duurzaamheid met een gerichtheid op ‘people, planet, and profit’.

Wat betreft de Europese dimensie van het milieudiscours, zien we dat de duurzaamheid van zowel landbouw als milieu een prominent issue is geworden in de hedendaagse Common Agricultural Policy (CAP). In toenemend mate zijn de boeren een rol gaan spelen in de voorhoede van belangenbehartigers die ernaar streven het landschap en het culturele erfgoed van Europa te conserveren. Terwijl er in Nederland geklaagd wordt over het prijsverschil tussen conventioneel geproduceerd en biologisch voedsel, wordt er op het niveau van het Europese beleidsdiscours verwacht dat Europese samenlevingen gezamenlijk de kosten dragen voor milieuvriendelijke productie. Ondanks deze verschillen in opvattingen over duurzaamheid, heeft het besef dat men onderdeel uitmaakt van dezelfde Europa-brede voedselketen een gevoel van collectieve verantwoordelijkheid teweeg gebracht. Dit heeft, op zijn beurt, geleid tot een gedeeld begrip van voedsel(veiligheid). Deze terminologie wordt gebruikt door bijna alle betrokken actoren op EU-niveau – de Europese Commissie, the European Food Safety Authority (EFSA), NGOs, industrie, verkopers, en consumenten belangenverenigingen. Hiermee is het overbruggende effect van het concept ‘voedselketen’ weergegeven. In plaats van een taalkundige categorie, heeft het concept een concrete coalitie van actoren geproduceerd, alsmede nieuwe vormen van samenwerking. Deze zijn gebaseerd op het besef zowel een gezaelijk aandeel als een gedeeld belang in voedselveiligheid te hebben. De metafoor van de ketting heeft een gevoel van wederzijdse afhankelijkheid gecreëerd.

Markt efficiëntie

Het discours van economische efficiëntie heeft het debat rondom voedsel (veiligheid) in alle casus gestructureerd, echter op een context afhankelijke wijze. Zoals eerder vermeld is in Nederland het Duitse idee van het verminderen van de productie (*Agrarwende*) geseponneerd. De Nederlandse autoriteiten kozen daarentegen voor een taal van prijzen, internationale competitie, ondernemerschap, product innovatie, en de angst van achterblijven bij hun Europese burens. Hoewel, voedselveiligheid- en kwaliteitsgaranties die door bedrijven worden uitgevoerd, zijn opgenomen in de studie, laat de casus van Nederland een fusie van ‘good governance’ en marktefficiëntie zien. In het vertoog over voedselveiligheid manifesteert zich dit in de centrale

positie van het begrip ‘administrative efficiency’, waarin de industrie (voedselketen) primair verantwoordelijk is voor voedselveiligheid en de regering slechts de rol van ‘facilitator’ speelt.

Deze relatieve dominantie van het marktefficiëntie discours helpt het relatief beperkte debat in de Nederlandse context te verklaren, omdat in dit discours voedselveiligheid en voedselkwaliteit geconstrueerd zijn als niet-morele categorieën. Daarmee worden ze geen onderwerp van socio-ecologische deliberatie. In tegenstelling daarmee spelen in Engeland en Duitsland het discours van milieuduurzaamheden en volksgezondheid een substantiëlere rol, en hebben voedselveiligheid en voedselkwaliteit daardoor een meer holistische betekenis. Hoewel de discussie rondom de verschillen tussen biologische en conventionele producten niet geheel afwezig is in Engeland and Duitsland, worden deze anders benaderd dan in Nederland: In Engeland en Duitsland wordt de biologische voedselsector niet gezien als een ‘market opportunity’, maar als een doel met een intrinsieke morele waarde.

Op Europees niveau vertegenwoordigde het discours van marktefficiëntie - en in het bijzonder het concept van het vrije verkeer van goederen op de interne markt - onzekerheid, gebrek aan protectie, en ziekte, vooral op die momenten waarop voedsel(veiligheid) opnieuw in opspraak kwam zoals in het Medina Report van het Europees Parlement (EP 1997). Hierdoor werden de voedselcrises uit het voorafgaande decennium gekoppeld aan handel en competitie enerzijds, en issues over veiligheid, volksgezondheid en consumentenbescherming anderzijds. In het tegenwoordige Europese beleidsdiscours heeft de voedselketen echter een nieuwe betekenis en wordt gezien als een collectie van niet-competitieve, onafhankelijke actoren. Dit biedt de mogelijkheid om voedselveiligheid te construeren als een universalistische, transnationaal belang. Oftewel, het concept van de voedselketen functioneert om het discours van marktefficiëntie gedeeltelijk te neutraliseren ten bate van nieuwe methoden van samenwerking waar nationale en institutionele grenzen minder belangrijk worden.

Consumentenbescherming

In de Engelse context veroorzaakte de ontdekking van BSE en nvcJD een verandering binnen het discours. Er werd kritiek geuit op de invloedrijke positie van de landbouwlobby op de overheids, zoals bijvoorbeeld de ‘National Farmers’ Union’ (NFU) op beleidsmakers in het voormalige ‘Ministry for Agriculture, Food, and Fisheries’. Dit vormde de aanleiding voor de oprichting van de Food Standards Agency, die streeft naar meer onafhankelijkheid, transparantie, en meer aandacht voor wat de consument vraagt. Wanneer gekeken wordt naar de chronologie van consumentenbewegingen blijkt dat het discours van consumentenbeschermingen, zelfs als dat gekoppeld wordt aan voedselveiligheid, al bestond voor het uitbreken van de verschillende voedselcrises aan het einde van de twintigste eeuw. Deze

achtergrond, gezien vanuit een discoursanalytische lens, helpt de succesvolle mobilisatie van het ‘consumer first’ discours in Groot Brittannië te verklaren en, tegelijkertijd, de institutionele fusie tussen wetenschap en beleid, waardoor beleidsmakers en wetenschappers samenwerken onder het discours van consumentenbescherming.

Ook in Duitsland ontstond een kritisch discours rond de landbouwlobby. Op het ministerie van landbouw leidde dit, zoals in Engeland, tot een afscheiding van voedselveiligheid binnen het landbouwbeleid, en een koppeling van consumentenveiligheid aan voedselveiligheid. In de Duitse context had het discours van consumentenbescherming voorheen gediend als een technische benaming van de beschermende houding van de overheid op het terrein van milieubeleid. Recentelijk echter is het concept consument veranderd, en wordt de consument meer en meer benaderd als een goed geïnformeerde actor vis-à-vis andere (markt-) actoren, met bepaalde rechten, maar ook een eigen verantwoordelijkheid voor een duurzaam milieu.

In de Nederlandse context wordt de individuele burger geconstrueerd als een speler op de markt die van nature de prijs boven de kwaliteit van het voedsel zou stellen. Hoewel deze bevindingen betwist worden blijft het verschil in concept tussen ‘de consument’ en ‘de burger’ hardnekkig overeind in het beleid rondom voedsel(veiligheid). Het verschil suggereert dat het publiek vooral beschouwd wordt als een consument, en daarmee als een private actor, en dat in de publieke sfeer nauwelijks ruimte om uitdrukking te geven aan de bezorgdheid van het publiek in zijn hoedanigheid als ‘burger’, zoals bezorgdheid over een duurzaam milieu – dit terwijl sociaalwetenschappelijk onderzoek laat zien dat de prijs niet per se de prioriteit van burgers hoeft te hebben (Baltussen et al. 2006).

Op het niveau van EU-beleid discours is de consument een belangrijk concept geworden binnen (en buiten) dit domein. Ten eerste, het inzicht dat voedselveiligheid een risico is dat de samenleving als geheel raakt duidt afstand genomen wordt van individualistische opvattingen over risico. neemt. Ten tweede –enigszins in strijd met het vorige idee – een belangrijk idee, als het gaat om de categorie van de consument, is dat het hier gaat om *keuze*. Het creëren van een consumentenkeuze als een universeel (Europees) recht steunt de Europeanisering op dit beleidsterrein.

Volksgezondheid

In de Duitse context werd voedselveiligheid traditioneel gezien als een onderwerp van volksgezondheid. Dit komt naar voren in het wetenschappelijke debat rondom BSE en de vooruitstrevende rol die Duitsland speelde bij het creëren van EU-beleid rondom BSE, zelfs voordat BSE was uitgebroken op het Europese vasteland. Anders dan in Duitsland werd in Engeland, Nederland, en op EU-niveau voedselveiligheid gezien als een onderwerp dat de inter-

Europese handel kon hinderen. Pas na de uitbraak van BSE op het vasteland tussen 1999 en 2000 veranderde deze houding.

Sindsdien is de betekenis van voedselveiligheid in de context van volksgezondheid nog breder geworden door de koppeling aan consumentenbescherming, zoals het idee van het recht op voedingsinformatie. Bovendien geven de discussies over overgewicht, vitamines, en *labelling* een interessante fusie weer in de vertogen van consumentenbescherming, ‘good governance’, en volksgezondheid in alle drie de landen. De huidige neiging om het begrip voedselveiligheid uit te drukken in termen van hygiëne reflecteert deze fusie, ondanks protest van milieubewegingen en consumentenvertegenwoordigers.

Aangezien het feit dat bevoegdheden op het terrein van eerder voorbehouden waren aan de afzonderlijke EU lidstaten, is het een opmerkelijke ontwikkeling dat de aanzet tot een transnationale volksgezondheidsagenda te vinden is in het Directoraat-generaal Gezondheid en Consumentenbescherming van de Europese Commissie’s. Het geëuropeaniseerde discours van ‘volksgezondheid’ bestaat tegenwoordig uit een ongewone combinatie van vertogen over consumentenbescherming en een vertoog dat de nadruk legt op *individuele* gezondheid. Desalniettemin, is het mogelijk om de sporen van een ouder marktefficiëntie discours te vinden, waar gezondheid een element in de economische competitie was, en overgewicht werd gezien als een kostenpost voor de volksgezondheidsbeleid. Deze bevindingen laten zien dat we niet enkel kunnen spreken van een verandering of van pure continuïteit na *dislocations*, maar dat beide processen tegelijkertijd spelen.

Conclusies

Ter afsluiting, waar in de nationale arena’s zeer specifieke en contextafhankelijke combinaties van beleidsdiscours worden aangetroffen, lijken deze tegenstellingen door het mobiliseren van een open en elastisch beleidsdiscours in de Europese arena te verdwijnen. Dit wil niet zeggen dat er sprake is van een discursieve *overeenstemming* in het proces van *harmonisering* van Europese regelgeving. In plaats daarvan is het mogelijk contradicties en incidenten te observeren door middel van een diepgaande discoursanalyse: De onontkoombare contradicties zijn verscholen achter de zogenaamde ‘integrative nodal points’ van de aandeelhouder, de consument, en de voedselketen. De ‘nodal points’ creëren een open en relatief stabiel beleidsdiscours. In die flexibiliteit blijft er ruimte voor diverse actoren om samen te komen, allianties te vormen, maar ook om te onderhandelen over tegenstellingen en samen een gedeelde betekenis te geven aan ‘voedselveiligheid’.

De interpretatieve methodologie en het specifieke analytische raamwerk dat ik ontworpen heb gaven mij de mogelijkheid om uitdrukking te geven aan de discursieve, contextafhankelijke

dimensie van voedsel(veiligheid). Op deze manier draagt deze dissertatie bij aan innovatieve verklaringen van de impact van voedselcrises in de drie bestudeerde landen. Tegelijkertijd, wordt er inzicht gegeven in de kwaliteit van een het succesvolle geëuropeïsierte beleidsdiscours. Ook hoop ik te hebben bijgedragen aan een beter begrip van de mogelijkheden van discoursanalyse voor hen die sceptisch staan tegenover deze methode, of tegenover interpretatieve methoden in het algemeen. Poststructuralistische discoursanalyse poneert een continuïteit, of nauwkeuriger gezegd, een dialectische relatie, tussen het taalkundige en het materiële. Hierdoor wordt de analyse overtuigender, ondermeer omdat deze hierdoor breder toepasbaar is.