



Gekke regelgeving

Auteur(s):

Bergh, R.J. van den
Hoogleraar Rechtseconomie aan de universiteiten van Utrecht en Hamburg

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4087, pagina 3, 1 januari 1997

Rubriek:

Column

Trefwoord(en):

rechtseconomie

Gek worden is niet het voorrecht van koeien besmet met BSE. De respons van de Europese beleidsmakers op de gekke-koeienziekte is een schoolvoorbeeld van gekke regelgeving. Regelgevers blijken niet in staat te zijn kleine risico's op een efficiënte wijze te regelen. Twee ernstige kwalen duiken telkens op: willekeur en inconsistentie. Ten eerste worden de problemen niet in een rationele volgorde aangepakt. Ten tweede zijn er spectaculaire kostenverschillen en worden de neveneffecten van bepaalde tussenkomsten verwaarloosd.

Omdat risico's in een willekeurige volgorde worden gereguleerd, is het niet mogelijk de voor risicobestrijding beschikbare middelen optimaal te benutten. Het gevolg is dat gezondheids- en milieurisico's die wetenschappers als ernstig beoordelen worden verwaarloosd, terwijl kosten worden gemaakt ter bestrijding van risico's die wetenschappers als minder ernstig inschatten. De willekeurigheid van het overheidsoptreden ter bestrijding van de gekke-koeienziekte wordt duidelijk wanneer men rekening houdt met andere ziekten onder dieren, die een minstens even groot risico voor mensen inhouden.

Katten dragen een virus (net zoals koeien) dat verwant is aan het virus dat aids veroorzaakt. Niemand weet wat gedaan moet worden om te verhinderen dat mensen worden besmet. Varkens dragen het Aujeszky-virus dat niet de varkens doodt, maar wel koeien, honden, katten en konijnen. Voorlopig kan dit virus niet op mensen worden overgedragen, maar niemand kan dit risico voor de toekomst uitsluiten. Ook al kunnen mensen niet overleven zonder te eten, toch is eten levensgevaarlijk. Het risico wordt niet verminderd door minder rundvlees te eten. Belgische varkenskotletten en varkensworst zijn berucht wegens de Yersinia-bacterie, die diarree veroorzaakt en jaarlijks doden maakt. Niemand in België vraagt het massaal aflachten van varkens, behalve ten tijde van de varkenspest, die overigens niet op mensen kan worden overgedragen. Kip is evenmin een veilig alternatief. Salmonella eist jaarlijks doden. Toch vraagt niemand het massaal aflachten van kippen.

Alleen de meest spectaculaire ziekten halen de krantenkoppen. Interessante verhalen doen de krantenverkoop stijgen. De Britse pers benadrukte dat tien jonge mensen (met een gemiddelde leeftijd van 27 jaar) geïnfecteerd waren door een nieuw type van de Creutzfeld-Jakob ziekte (die normalerwijze alleen mensen boven zestig jaar treft), die mogelijk in verband zou kunnen worden gebracht met de gekke-koeienziekte. Paniekreacties konden niet uitblijven. Ook al was er geen wetenschappelijk bewijs van een verband tussen BSE en de Creutzfeld-Jakob ziekte, streng optreden werd in de ogen van velen de juiste beleidsoptie. Gekke ad hoc regelgeving was niet meer te vermijden wegens de door de pers en de media veroorzaakte paniek. Andere ziekten onder dieren die een even groot - of groter - risico voor mensen inhouden worden verwaarloosd. Om nog maar te zwijgen van de gezondheidsrisico's die door milieuvervuiling (en het verkeer) worden veroorzaakt.

De tweede kwaal waaraan gekke regelgeving lijdt is inconsistentie. De bestrijding van de gekke-koeienziekte loopt op in de miljarden en staat in geen verhouding met het in de EU beschikbare budget voor gezondheidsuitgaven, dat honderd keer lager is. Daarbij moeten de financiële tussenkomsten ten behoeve van de Britse boeren worden gerekend, waardoor de totale kosten tot een bedrag van ongeveer 25 miljard ecu oplopen. De macht van de landbouwlobby om financiële steun te verkrijgen tot dekking van de geleden verliezen is treffend.

De gekke-koeienziekte is het desastreuze gevolg van het gebruik van onveilige landbouwtechnieken. De ziekte is het gevolg is van het voederen van runderen met resten van schapen besmet met scrapie; de ziekte verspreidde zich snel toen koeien gevoed werden met resten van hun soortgenoten die schaapsresten te eten hadden gekregen. Bovendien werd het dierenvoedsel bereid in zeer lage temperaturen, die niet volstaan om zelfs kleine bacterien te doden. Elke rechtseconoom weet dat aansprakelijkheidsregels instrumenten zijn om schadeveroorzakers te dwingen de negatieve externe effecten van hun foutief handelen te internaliseren. Ondanks de efficiëntiebevorderende werking van aansprakelijkheidsregels laat de EU-richtlijn inzake productschade toe landbouwproducten van het toepassingsgebied uit te zonderen. Niemand kan met enige ernst beweren dat landbouwproducten minder gevaarlijk zijn of dat consumenten voldoende geïnformeerd zijn over de risico's die inherent zijn aan bepaalde voedingswaren. Gelijksoortige problemen rijzen met betrekking tot de milieuschade veroorzaakt door de chemische industrie. Toch pleit niemand voor het verlenen van financiële steun aan vervuilende industrieën.

Wat moet er worden gedaan om gekke regelgeving te voorkomen? Niemand verdedigt het massaal aflachten van EU-bureaucraten. Wel zal de werking van bureaucratieën gevoelig moeten worden verbeterd. Bureaucraten moeten zich terdege informeren over de kosten en de neveneffecten van het gekozen beleid. Een betere samenwerking tussen juristen, economen en wetenschappers is een sociale prioriteit. Door zich beter te informeren over de omvang en de ernst van de risico's, het stellen van prioriteiten en het beter regelen van aansprakelijkheid kan het risico op gekke regelgeving worden beperkt.

