Transgene gewassen: van Europese crisis naar transparant Belgisch beleid

MARIAN DEBLONDE*

Trefwoorden: ethische beoordeling, beleidsuitvoering, beleidscontext, bioveiligheidsraad

Samenvatting

De besluitvorming omtrent transgene gewassen lijkt in een impasse te zitten. Nationale overheden zitten geprangd tussen enerzijds bezorgdheden van hun burgers en anderzijds Europese en internationale politieke druk. In een dergelijke beleidscontext is het voor de Belgische Bioveiligheidsraad geen eenvoudige opgave om een beoordelingsprocedure te ontwikkelen die het vertrouwen geniet van de diverse betrokken actoren. De laatste Europese richtlijn terzake biedt een – voorzichtige- opening om introducties van transgene gewassen niet alleen te beoordelen op hun bioveiligheid, maar ook op sociale, economische en (andere) ethische effecten. Deze mogelijkheid, die ruimte schept om beter tegemoet te komen aan de bezorgdheden van het ruime publiek, maakt de opdracht van de Bioveiligheidsraad nog complexer dan voorheen. Wij opperen in dit artikel dat volgende aanpassingen in de ruimere beleidscontext nodig zijn, opdat de Bioveiligheidsraad haar taak beter zou kunnen waarmaken. Ten eerste is het noodzakelijk om het openbare wetenschappelijk onderzoek zodanig bij te sturen dat er een tegengewicht geboden wordt aan de door commerciële belangen gevoede wetenschappelijke eenzijdigheid. Ten tweede is er behoefte aan een kader waarin de randvoorwaarden voor maatschappelijk wenselijke nieuwe technologische toepassingen geëxpliciteerd zijn. Ten derde kan een onafhankelijke organisatie die kandidaten bijstaat bij het indienen van aanvragen voorkomen dat tendensen tot monopolisering in de agro-industrie nog versterkt worden. Ten vierde is er meer transparantie nodig omtrent de economische machtsverhoudingen en belangen van direct betrokken actoren. Politieke besluitvormingsprocessen kunnen pas transparant zijn – en bij burgers het nodige vertrouwen inboezemen – als men actief naar openheid streeft omtrent de economische factoren die politieke redeneringen vergaand beïnvloeden.

Inleiding

* Dr. M.K. Deblonde is werkzaam als Senior onderzoeker, STEM (Studiecentrum Technologie, Energie en Milieu) van de Universiteit Antwerpen Kleine Kauwenberg 12, 2000 Antwerpen.

Europa en haar lidstaten worstelen met de problematiek van genetisch gemodificeerde of transgene gewassen. In grote lijnen kunnen wij hiervoor twee redenen aangeven. Enerzijds bestaan er wetenschappelijke onzekerheden betreffende de effecten van transgene gewassen op de menselijke gezondheid en op het leefmilieu. Anderzijds heerst er weinig politieke eensgezindheid omtrent de waarden en toekomstvisies die bij de introductie van transgene gewassen in het geding zijn. Bovendien vallen beide redenen niet strikt van elkaar te scheiden. Wetenschappers kunnen immers geen oordeel vellen over de schadelijkheid van effecten zonder een beroep te doen op welbepaalde waarden.

In Europa mogen bedrijven of onderzoeksinstellingen geen genetisch gemodi-ficeerde gewassen telen voor experimentele of commerciële doeleinden zonder voorafgaande toestemming. Deze toestemming hangt, in het geval van experimentele toepassingen, af van de bevoegde overheid van de lidstaat waarin een aanvrager een veldproef beoogt. In het geval van commerciële toepassingen zijn alle Europese lidstaten betrokken bij de toelatingsprocedure. Tot voor kort lagen de regels waaraan de toelatingsprocedure diende te voldoen in grote lijnen vast in de Europese richtlijn 90/220/EEG. Deze richtlijn onderwerpt aanvragen tot vrijzetting van genetisch gemodificeerde organismen (GGO's) aan een bioveiligheidsevaluatie. Onder bioveiligheid verstaat men de risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu.

Sinds 17 oktober 2002 had in de lidstaten een nieuwe Europese richtlijn van toepassing dienen te zijn, richtlijn 2001/18/EG (de omzetting van deze richtlijn in Belgische wetgeving is tot op heden – 20 februari 2004 – niet afgerond). Nieuw aan deze richtlijn is onder andere dat zij niet alleen een bioveiligheidsevaluatie vereist, maar ook ruimte laat voor een 'ethische' evaluatie. Het staat de lidstaten voortaan vrij om een ethische commissie in te stellen die de GGO-toepassingen die op hun grondgebied voorzien zijn te beoordelen volgens sociale, economische en (andere) ethische maatstaven.

Op het eerste gezicht valt deze ontwikkeling toe te juichen. Uit onderzoek naar de houding en opvattingen van Europese burgers blijkt immers dat GGO's gewone Europeanen – leken zoals u en ik – om meer redenen beroeren dan hun bioveiligheid[1]. Wij vragen ons echter ernstig af of toelatingsprocedures uitgevoerd in de geest van deze nieuwe richtlijn gunstig zijn, zowel voor de burgers om wie het in een democratisch Europa te doen is (of zou moeten zijn) als voor de bedrijven of onderzoeksinstellingen die aanvragen indienen.

In dit artikel schetsen wij in een eerste paragraaf hoe de beoordeling van introducties van GGO's in België tot op heden verlopen is. In een tweede paragraaf leggen wij onze twijfels uit bij de nieuwe beoordelingsprocedure. Wij wagen ons tenslotte aan een aantal suggesties.

1 Marris, C., Wynne, B., Simmons, P., Weldon, S. (2001). *Public Perceptions of Agricultural Biotechnologies in Europe*. Report of the PABE research project, funded by the Commission of European Communities (Contract number: FAIR CT98-3844 (DG12-SSMI)). Voortaan verwijzen wij naar deze bron als het PABE-rapport.

Bioveiligheid...

Bioveiligheidsraad oude stijl

In België heeft de Bioveiligheidsraad de opdracht de bioveiligheid van veldproeven - of 'doelbewuste introducties van GGO's voor onderzoeks- en ontwikkelingsdoeleinden of voor enig ander doel dan het in de handel brengen' (KB 18 december 1998) - en van producten die men op de markt wil brengen te evalueren. De werking en opdracht van de Bioveilig-heidsraad is vastgelegd in het 'Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de Gewesten betreffende de administratieve en wetenschappelijke coördinatie inzake bioveilig-heid' (wet van 3 maart 1998). De Raad wordt bijgestaan door *ad hoc* comité's van experten en door de SBB (Sectie Bioveiligheid en Biotechnologie van het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid). De SBB verzekert het secretariaat van de Raad.

Het is de opdracht van de Bioveiligheidsraad om de bioveiligheid van GGO's wetenschappelijk te evalueren[2]. Onder 'bioveiligheid' verstaat men veiligheid voor de menselijke gezondheid en voor het leefmilieu 'met inbegrip van de bescherming van de biodi-versiteit bij gebruik van genetisch gemodificeerde organismen of micro-organismen' (Samenwerkingsakkoord 3 maart 1998). De wetenschappelijke evaluatie dient geval per geval en stap voor stap te gebeuren. Bij deze wetenschappelijke evaluatie geldt verder het voorzorgsprincipe als eerste prioriteit. (Een invloedrijke definitie van het voorzorgsprincipe is deze vermeld in de 'Rio Declaration on Environment and Development' (1992): 'Where there are threats of serious irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation'. Het voorzorgsprincipe is bedoeld als een richtinggevend principe voor publiek handelen. Het legitimeert dat het beleid ingrijpt in geval van wetenschappelijke en maatschappelijke onzekerheden.) De wetenschappelijkheid van de evaluatie moet bijdragen tot een 'objectieve en harmonieuze' behandeling van dossiers.

Procedures voor een wetenschappelijke evaluatie van bioveiligheid dienen niet alleen om de gezondheid van mens en milieu te beschermen. Zij staan ook in functie van wetenschappelijke en economische belangen. 'Objectieve en harmonieuze' procedures dienen om wetenschappelijk onderzoek m.b.t. GGO's te ondersteunen en te stimuleren, om ongelijke concurrentievoorwaarden te vermijden, om belemmeringen bij de ontwikkeling en het in de handel brengen van producten die GGO's bevatten – tussen landen van de EU en binnen de federale staat België – weg te werken. Zij dienen verder om aan de aanvragers een omvattend en transparant wettelijk en administratief kader te bieden.

De beleidscontext van de Bioveiligheidsraad

De huidige Bioveiligheidsraad bevindt zich in een ongemakkelijke positie. De verwachtingen die vanuit de verschillende beleidsniveau's in het leven geroepen worden ten aanzien

2 Zie de EU Richtlijn 90/220/EEG, het KB van 18 december 1998 en het rapport van L. Goorden *et al.* (2003)

van de Raad zijn immers niet altijd met elkaar in overeenstemming. Om het spanningsveld te schetsen, gaan we dieper in op drie te onderscheiden beleidsfases: visievorming, beleidsformulering en beleidsuitvoering (Craye 2001, 56-66).

Beleidsproblemen in de verkennende fase of de fase van visievorming zijn dikwijls verbonden met de opkomst van nieuwe technologieën of met het aan de oppervlakte komen van nieuwe wetenschappelijke of ervaringskennis die vragen doet rijzen. Bij deze problemen is er sprake van een soort dilemma: gezien men te maken heeft met een vroege detectie van problemen, is het nog mogelijk om verdere ontwikkelingen te sturen. Anderzijds is er door dit vroege stadium nog veel onzekerheid over de eventuele impacten van ontwikkelingen of de ernst en reikwijdte van de waargenomen fenomenen. Er bestaan nog veel twijfels of de veronderstelde risico's wel realistisch zijn. Bovendien komen waardegeladen bezorgdheden heel dikwijls op de voorgrond. De vraag stelt zich ondermeer hoe de mogelijke effecten – zowel positieve als negatieve – moeten gemeten worden. Welke mix van maatstaven dient gebruikt te worden? Moet de overheid bepaalde activiteiten toelaten omwille van de verwachte voordelen of juist verhinderen omwille van normatieve standpunten of mogelijke risico's?

Bij een probleem dat zich bevindt in de fase van beleidsformulering spelen discussies omtrent de probleemdefinitie een kleinere rol. Men is het er min of meer over eens welk probleem men moet aanpakken. De mogelijke risico's zijn redelijk bekend. Er is behoorlijke eensgezindheid over de motieven en principes waarop de aanpak berust.

Bij problemen in de fase van uitvoering kan men nog een onderscheid maken tussen de uitwerking van maatregelen in een uitvoeringsplan, de uitvoering en handhaving van maatregelen, de monitoring en evaluatie van effecten. In deze fase kunnen nog heel wat discussies plaatsvinden omdat de gevolgen van het beleid nu concreter worden op individueel, groeps- en lokaal niveau.

Dossiers die voorgelegd worden aan de Bioveiligheidsraad bevinden zich in een context van beleidsuitvoering. De beleidsvraag die voorligt, is of een bepaalde veldproef al dan niet mag doorgaan en, indien wel, onder welke voorwaarden. De procedures die gevolgd dienen te worden om op deze concrete beleidsvraag een antwoord te kunnen formuleren, zijn vastgelegd in de fase van beleidsformulering. In deze fase is ook de samenstelling , opdracht en werking van de Bioveiligheidsraad vastgelegd. De achterliggende waarden en normen die in procedure, werking en opdracht tot uiting komen, zijn voorwerp van discussie in de fase van visievorming.

In de praktijk volgen de verschillende fasen van beleidsontwikkeling elkaar niet noodzakelijk netjes op in de tijd. In het geval van de GGO-problematiek zijn discussies over achterliggende visies en waarden nog volop gaande. Dit blijkt onder meer uit het feit dat nationale overheden van diverse Europese landen (Nederland, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Denemarken, België) het nodig vinden om publieke debatten te organiseren. Tegelijk dienen de dossiers van de aanvragers volgens nu geldende procedures beoordeeld te worden. Bijgevolg kan er een discrepantie ontstaan tussen de waarden die in deze procedures tot uiting komen en de waarden die in het zich voortdurend ontwikkelende publieke debat komen bovendrijven. Dit soort discrepanties kan (mede) verklaren waarom politiek

verantwoordelijken wetenschappelijke adviezen naast zich neerleggen. De mate van consistentie tussen het wetenschappelijke advies en de uiteindelijke beleidsbeslissing is dus niet noodzakelijk een criterium voor de kwaliteit van het proces van wetenschappelijke advi-sering.

Lotgevallen van Belgische aanvragen

Over de lotgevallen van Belgische aanvragen om GGO-producten in de handel te brengen (deel C van de Europese richtlijn 90/220/EEG) kunnen wij kort zijn. In Europa bestaat er sinds 1996 en tot op dit moment een *de facto* moratorium op het in de handel brengen van GGO-producten. Als gevolg daarvan heeft de behandeling van de weinige ingediende aanvragen een tijd stilgelegen. Aangezien velen verwachten dat dit moratorium – mede onder druk van de US – binnenkort zal opgeheven worden, zijn er in 2003 opnieuw een aantal aanvragen tot marktintroducties ingediend (zie voor een overzicht van de aanvragen die in 2003 in Europa ingediend zijn de website http://gmoinfo.jrc.it).

Over het andere type aanvragen – aanvragen tot veldproeven waarvoor deel B van richtlijn 90/220/EEG geldt – valt er meer te vertellen. In wat volgt, baseren wij ons op dit type aanvragen. Op de website van de Belgische Adviesraad voor Bioveiligheid (http://www.bioveiligheidsraad.be of http://www.bio-raad.be) of van de federale dienst voor bioveiligheid en biotechnologie (http://biosafety.ihe.be) kan men een overzicht terugvinden van aanvragen tot veldproeven die bedrijven bij de Belgische overheid ingediend hebben sinds 1999. Tot 2001 leverde de procedure van wetenschappelijke advisering weinig problemen op. De verantwoordelijke minister volgde zonder veel problemen het advies van de Raad op. Sinds 2001 is in deze gang van zaken een kentering gekomen. De verantwoordelijke minister – ondertussen van een andere politieke strekking - ging in twee van de zes gevallen in tegen het advies van de Raad. Men kan verschillende redenen noemen voor deze kentering. Ten eerste kwam in die periode – in het kielzog van opeenvolgende crisissen (dioxine, BSE,…) - een zekere publieke onrust duidelijker naar boven. Daardoor zagen de politiek verantwoordelijken zich verplicht om zich intensiever in te laten met de argumenten die aan de basis lagen van de geboden wetenschappelijke adviezen. Zij konden niet langer onbekommerd de adviezen van de Raad overnemen. Tel daar, ten tweede, de veranderde politieke gevoeligheid bij op van de verantwoordelijke minister voor het maatschappelijk debat over deze kwestie. Het is duidelijk dat beide ontwikkelingen verantwoordelijk waren voor een totaal ander klimaat waarbinnen de Raad haar bioveiligheidsevaluatie diende uit te voeren.

Het is interessant om in grote lijnen na te gaan op basis van welk soort argumenten de politiek verantwoordelijken zijn ingegaan tegen het wetenschappelijke advies van de Raad. Een eerste groep twijfels betreft het nut – zowel maatschappelijk als wetenschappelijk – van de betreffende veldproeven. Een tweede groep argumenten betreft wetenschappelijke onenigheid of onduidelijkheid met betrekking tot mogelijke effecten van de introductie op de menselijke gezondheid en op het leefmilieu. Wie de dossiers – vanaf het indienen van een aanvraag tot de motivering voor de uiteindelijke politieke beslissing - grondiger bestu-

deert, kan zich niet altijd van de indruk ontdoen dat wetenschappelijke onzekerheden – en in hun kielzog het voorzorgsprincipe – worden aangegrepen om een aantal politieke bezwaren in te brengen die niet op argumenten van bioveiligheid berusten.

Uit het globale overzicht van de lotgevallen van aanvragen tot veldproeven met transgene gewassen kunnen wij in alle geval twee problematische aspecten afleiden. Ten eerste is het verontrustend, zowel vanuit het perspectief van de burger als vanuit het perspectief van de aanvrager, als toelating of afkeuring sterk afhankelijk zou zijn van de politieke gezindheid van de verantwoordelijke minister(s). Ten tweede is het weinig bevredigend dat het publiek geen helder inzicht krijgt in de daadwerkelijke overwegingen die leiden tot goed- of afkeuring. Het gaat er ons niet om deze tekortkomingen in de schoenen van de politiek verantwoordelijken te schuiven. Het is interessanter om naar de toekomst te kijken: kunnen wij de beleidscontext aanpassen en zodoende soortgelijke problemen vermijden?

… En andere overwegingen

Bioveiligheidsraad nieuwe stijl

Richtlijn 2001/18/EG is een eerste poging van de Europese overheid om beter tegemoet te komen aan de verzuchtingen van burgers ten aanzien van de GGO-problematiek. In vergelijking met de vorige richtlijn biedt zij meer ruimte tot actieve participatie van burgers. Waar richtlijn 90/220/EEG alleen *informatie* verplicht stelde, biedt de nieuwe richtlijn ook ruimte voor *consultatie* van het publiek. Bovendien legt richtlijn 2001/18/EG de bevoegde overheden van de verschillende lidstaten niet op zich tot een evaluatie van de *bioveiligheid* van GGO-introducties te beperken. Zij biedt hen de gelegenheid om ook *ethische overwegingen* te laten meetellen. We dienen er volledigheidshalve aan toe te voegen dat sommigen zich vragen stellen bij de weinig concrete uitwerking van dit onderdeel van de richtlijn.

De omzetting van de Europese Richtlijn 2001/18/EG in Belgische wetgeving is, zoals eerder gezegd, op dit ogenblik nog niet rond. Zoals het er nu naar uit ziet, zal de Bioveiligheidsraad zowel instaan voor de evaluatie van de risico's voor de menselijke gezondheid en het leefmilieu als voor de ethische evaluatie van de geplande introductie[3]. Het zal (onder andere) de taak van de Dienst Toelatingen – een dienst binnen de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu - zijn om op basis van beide evaluaties een voorstel van beslissing voor te bereiden.

Gevaren van een ethische evaluatie op het niveau van beleidsuitvoering

3 Onder 'ethische evaluatie' verstaat men een 'evaluatie die de milieu- en sociaal-economische aspecten integreert in het perspectief van duurzame ontwikkeling, met de bedoeling de voor- en nadelen die voortvloeien uit de verspreiding en het in de handel brengen van GGO's tegenover elkaar af te wegen' (versie acht van het ontwerp van KB).

Positief aan het voornemen van de Belgische overheid om een ethische evaluatie op de agenda van de Bioveiligheidsraad te plaatsen is dat dit een uitdrukkelijke erkenning inhoudt dat sociale, economische en (andere) ethische overwegingen even belangrijk zijn als bioveiligheidsoverwegingen. Deze erkenning doet recht aan de bezorgdheden van veel Europese burgers ten aanzien van GGO-toepassingen. Voortaan zullen de politici die verantwoordelijk zijn voor de uiteindelijke beslissing minder redenen hebben om hun sociale, economische of ethische overwegingen te vermommen als argumenten van wetenschappelijke onzekerheid.

Wij vragen ons echter af of de beoogde ethische evaluatie haar doel niet voorbij zal schieten. Een ethische evaluatie kan slechts positief uitpakken op het niveau van beleidsuitvoering – dat is het niveau van de individuele aanvragen tot GGO-introducties voor experimentele of commerciële doeleinden – als de criteria waaraan de introducties getoetst zullen worden op voorhand duidelijk zijn. Deze criteria dienen dus in een eerder stadium, het stadium van visieontwikkeling en beleidsformulering, uitgeklaard te worden.

Zonder duidelijkheid is het risico te groot dat politieke beslissingen inconsistent zijn, dat er onvoldoende continuïteit is in de beoordeling van concrete aanvragen. De volgende voorbeelden getuigen daarvan. Opeenvolgende koolzaaddossiers kregen vier jaar lang de goedkeuring van de Bevoegde Overheid: de aangevraagde veldproeven mochten uitgevoerd worden. Het vijfde jaar bleek een gelijkaardig koolzaaddossier niet meer door de beugel te kunnen. Of een andere veldproef wordt door de Waalse bevoegde minister toegelaten en door zijn Vlaamse evenknie tegengehouden. Het is begrijpelijk dat deze gang van zaken voor de betreffende aanvrager allesbehalve bevredigend is. Maar ook menige burger zal er de wenkbrauwen bij fronsen. Het kan toch niet dat de bioveiligheid van onze Waalse landgenoten zich op een ander peil bevindt dan de Vlaamse? Of dat een veldproef vier jaar lang ethisch gezien in orde is en het vijfde jaar – zonder noemenswaardig verschil in de opzet van de proef – opeens onaanvaardbaar? Maatschappelijke normen en waarden vertonen nu eenmaal meer continuïteit dan de politieke opvattingen terzake van bevoegde ministers.

Zonder duidelijke criteria hebben aanvragers – openbare of private onderzoeksinstellingen of bedrijven die GGO-toepassingen wensen te commercialiseren – te weinig houvast. De kans dat de investeringen die zij doen om een experiment of een marktintroductie voor te bereiden en aan te vragen verloren zijn, is te groot. Zij zullen zich gedwongen zien ofwel om onderzoek en ontwikkeling stil te leggen ofwel om – in het geval van multinationale bedrijven – uit te wijken naar landen met een soepeler en/of duidelijker regelgeving. Dat speelt ook in het nadeel van ethisch bezorgde burgers en hun politieke vertegenwoordigers. Vroeg of laat en via de omweg van een buitenland zullen zij GGO-toepassingen voorgeschoteld krijgen die aan hun inspraak- en beïnvloedingsmogelijkheden ontsnapt zijn. En zullen zij kansen om zelf een stempel te drukken op de richting van GGO-toepassingen onbenut gelaten hebben.

Suggesties

Wijs GGO-beleid is een evenwichtsoefening op verschillende spanningsbogen.

Sturen of vrijlaten van wetenschappelijk onderzoek

De eerste spanningsboog bevindt zich tussen het volledig sturen en volledig vrijlaten van wetenschappelijke ontwikkelingen in het domein van de gentechnologie. Wetenschappelijk onderzoek kan niet volledig gestuurd worden in functie van maatschappelijk wenselijke toepassingen aangezien de maatschappelijke betekenis van wetenschappelijke experimenten op voorhand niet duidelijk hoeft te zijn. Wetenschappelijk onderzoek kan men ook niet volledig vrijlaten aangezien ons type samenleving, eens wetenschappelijk onderzoek een bepaalde richting ingeslagen is, gemakkelijk haar greep op de maatschappelijke ontwikkelingen die er uit voortvloeien verliest.

Om nader toe te lichten wat ik met 'ons type samenleving' bedoel, wil ik het onderscheid aanhalen tussen (eerder fundamenteel) onderzoek dat betaald wordt met openbare middelen en (eerder toegepast) onderzoek dat betaald wordt met privé middelen. Privé-onderzoek is bedoeld om liever vroeg dan laat uit te monden in een commercieel product. Openbaar onderzoek laat in principe toe dat wetenschappers – al dan niet in dienst van het algemeen belang – de richting van hun onderzoek laten afhangen van hun wetenschappelijke nieuwsgierigheid.

In de praktijk van onze huidige (globaliserende, kapitalistische) samenlevingen dreigt het onderscheid tussen beide te verdampen. Meer en meer stellen overheden openbare middelen ter beschikking van die onderzoekers die kunnen aantonen dat hun wetenschappelijke werk zal uitmonden in verhandelbare producten. Tegelijk bestaat er een voortdurende uitwisseling van informatie tussen openbare en privé onderzoeksinstellingen, hetzij omdat er samenwerkingsverbanden bestaan tussen beide, hetzij omdat de wetenschappers zelf van positie verwisselen. Daar komt nog bij dat de financiële middelen voor privé onderzoek vele malen groter zijn dan die voor openbaar onderzoek. Het is dan ook niet verwonderlijk dat openbare en privé onderzoeksprojecten een zekere eenzijdigheid vertonen.

In de praktijk betekent dit dat commerciële belangen doorslaggevend zijn voor de richting waarin het wetenschappelijke onderzoek zich ontwikkelt. Dat onderzoek naar de mogelijke cumulatieve en lange termijn effecten van GGO-toepassingen geen prioriteit is van de privé- bedrijven is bijvoorbeeld begrijpelijk. Maar dat openbare onderzoeksinstellingen (te) weinig aan dit soort vragen toekomen is zeer bedenkelijk. Dat particuliere instellingen niet geneigd zijn de effecten – zowel op het vlak van bioveiligheid als op het socio-economische vlak – van GGO-toepassingen te vergelijken met de effecten van alternatieve technologische toepassingen behoeft weinig toelichting. Maar als ook openbare instellingen het op dit vlak laten afweten, is dit maatschappelijk en politiek gezien problematisch. Waar moeten politiek verantwoordelijken dan de nodige wetenschappelijke informatie vandaan halen om op een onderbouwde manier te kunnen reageren op de bezorgdheden van de burgers die zij vertegenwoordigen?

Om een gezond evenwicht te krijgen op de eerste spanningsboog lijkt het mij ten eerste noodzakelijk te zoeken naar alle mogelijke middelen en manieren om vergaande

eenzijdigheid in het wetenschappelijk onderzoek tegen te gaan. Dit kan door de nadruk bij het openbaar gefinancierde onderzoek opnieuw te leggen bij het soort wetenschappelijke vragen die beantwoorden aan maatschappelijke bezorgdheden: onderzoek naar sociale en economische effecten van nieuwe technologieën, onderzoek naar ecologische cumulatieve en lange termijn effecten van nieuwe technologieën, vergelijkend onderzoek naar de sociale, economische en ecologische impact van verschillende alternatieve technologieën. Het is ten tweede nodig een kader te ontwikkelen waarin tot uitdrukking komt welk type technologische ontwikkelingen maatschappelijk gezien wenselijk zijn. Wettelijke toestemming voor marktintroducties van GGO-toepassingen dient afhankelijk gemaakt te worden van de mate waarin de toepassing in dit kader past. Voor experimentele GGO-introducties kan men een soepeler beleid toepassen. Het vooruitzicht dat commerciële toepassingen die kunnen volgen op de experimentele fase aan bepaalde maatschappelijke criteria dienen te beantwoorden, zal paal en perk stellen aan commercieel geïnspireerde experimenten.

Verzwakken of versterken van tendensen tot monopolisering

De tweede spanningsboog bevindt zich tussen het versterken en verzwakken van tendensen tot monopolisering, intensivering en industrialisering van de voedingssector. GGO-onderzoek is een dure aangelegenheid. Het werkt bijgevolg eenzijdigheid in de aard van GGO-toepassingen en dus verdere monopolisering in de voedingssector in de hand. Kleinere bedrijven ontberen bovendien vaak de mensen en financiële middelen om een aanvraag tot een GGO-introductie in te dienen en tot een goed einde te brengen. Wettelijke regelingen dreigen op die manier de monopoliseringstendens nog te versterken . Uit Europees onderzoek blijkt echter dat een fundamenteel bezwaar van veel burgers tegen GGO's niet de technologie op zich betreft, maar het feit dat deze technologie een verdere stap betekent in de monopolisering, intensivering en industrialisering van de voedingsindustrie. De Europese weerstand tegen GGO's is dus onderdeel van een ruimer ongenoegen. Europese burgers hebben het gevoel dat zij vervreemden van hun voeding en van de bijhorende productieprocessen en –ketens, dat zij de controle over dit hele gebeuren meer en meer kwijtraken. Hun ongenoegen betreft eigenlijk alle technologische en organisatorische ontwikkelingen die daartoe bijdragen. Het gevaar bestaat dat GGO-toepassingen binnen dit geheel van technologische en organisatorische ontwikkelingen de rol van zwart schaap krijgen toebedeeld. GGO-toepassingen zijn immers een redelijk concreet mikpunt voor dit Europese ongenoegen.

Wijs GGO-beleid dient te voorkomen dat de wettelijk vereiste toelatingsprocedure de bestaande concurrentieverhoudingen tussen de aanvragers nog verscherpt. Dit kan op twee manieren. Ten eerste door er voor te zorgen dat de onkosten van een toelatingsprocedure zo laag mogelijk zijn. Twee elementen kunnen daartoe bijdragen: duidelijke richtlijnen en duidelijke criteria. Duidelijke (socio-economische en ethische) *criteria* kunnen voorkomen dat aanvragers investeren in GGO-toepassingen die weinig kans maken toegelaten te worden. Om deze criteria te ontwikkelen dient er in België – net als in veel andere Europese landen en op het Europese niveau zelf – nog veel werk verzet te worden. Duidelijke

richtlijnen bieden aanvragers een stevig houvast met betrekking tot de informatie die vereist is om een vlotte toelatingsprocedure mogelijk te maken. De SBB heeft op dit vlak – en vaak op eigen initiatief – al verschillende stappen gezet. Ten tweede door ofwel een fonds in het leven te roepen dat de kosten van een toelatingsprocedure op zich neemt of door een onafhankelijke organisatie op te richten die mensen en middelen aan de aanvragers ter beschikking stelt om een aanvraag voor te bereiden, in te dienen en te verdedigen. Het lijkt mij voor de hand te liggen dat de financiële middelen zowel voor het fonds als voor de onafhankelijke organisatie door de gezamenlijke potentiële aanvragers dienen opgehoest te worden en dit volgens een solidariteitsformule (wie over meer middelen voor onderzoek en ontwikkeling beschikt, betaalt meer).

De macht van het argument versus de macht van de markt

Politieke vertegenwoordigers die in hun beleidsbeslissingen recht willen doen aan visies en bezorgdheden die leven bij het ruime publiek dienen zich, ten slotte, bewust te zijn van de invloed van economische factoren op politieke besluitvormingsprocessen. Deze factoren kunnen er voor zorgen dat er een kloof ontstaat tussen ontwikkelde visies op wenselijke GGO-toepassingen die het resultaat zijn van actieve participatie vanwege het ruime publiek enerzijds en de feitelijke beleidslijnen die aan diverse ministeries ontwikkeld worden anderzijds. De macht van het betere argument is immers bepalend voor de inhoudelijke visies die tot stand komen als resultaat van participatie-oefeningen. In politieke instellingen daarentegen dient de macht van het betere argument te wedijveren met de macht van de markt. Men mag zelfs aannemen dat de eerste macht in een politieke context vaak het zwakkere broertje is. Om deze veronderstelling aannemelijk te maken, is het nuttig een uitstapje te maken naar de politieke filosofie van Hannah Arendt.

Arendt stelt politieke macht in haar zuivere vorm gelijk met de macht van het betere argument. Om deze zuivere vorm te bereiken, dienen de politieke actoren echter aan twee voorwaarden te voldoen. Zij dienen ‘vrij’ en ‘gelijk’ te zijn. Aan politieke *vrijheid* kent Arendt twee betekenissen toe, een negatieve en een positieve. Mensen genieten ‘negatieve vrijheid’ wanneer zij afstand kunnen nemen van hun dagelijkse beslommeringen, m.a.w. wanneer hun economische situatie hen een zekere onafhankelijkheid verleent. Mensen die zich in een economisch precaire situatie bevinden – bijvoorbeeld effectief of dreigend verlies van een regelmatige bron van inkomsten – zijn in de negatieve betekenis van het woord niet vrij. Hun economische afhankelijkheid maakt het hen moeilijk om de (economische) realiteit vanop enige afstand te bekijken. Zij kunnen het zich niet veroorloven om risico’s te nemen, risico’s die gepaard gaan met een omvorming van de huidige (economische) realiteit in een nieuwe, nog onbekende realiteit. Gebrek aan negatieve vrijheid belet mensen om op een creatieve manier na te denken over een wenselijke, toekomstige organisatie van hun samenleving. Het belet mensen, met andere woorden, om op een positieve manier vrij te zijn. Negatieve vrijheid maakt het mogelijk dat mensen hun onmiddellijke behoeften en hun korte-termijn-belangen even tussen haakjes zetten en nadenken over een wenselijke toekomst. Politieke actoren zijn *gelijk*, wanneer zij over gelijke middelen beschikken om

hun visie op een wenselijke toekomstige samenleving in de politieke arena in te brengen. De kwaliteit van politieke processen is met andere woorden afhankelijk van de mate waarin de verschillende perspectieven vertegenwoordigd zijn.

De biotechnologiesector vertegenwoordigt in België – en vooral in Vlaanderen – een belangrijke economische macht. Het is duidelijk dat deze situatie verantwoordelijk is voor politieke ongelijkheid. Biotechnologiebedrijven kennen immers – in tegenstelling tot individuele landbouwbedrijven en bezorgde burgers – de weg van het lobbywerk[4]. Dit gegeven stelt bovendien paal en perk aan zowel de vrijheid als de gelijkheid van de deelnemers in het proces van wetenschappelijke advisering. Het lot van veel wetenschappers is verbonden met het lot van de biotechnologiesector, hetzij omdat zij in dienst zijn van biotechno-logiebedrijven, hetzij omdat zij in dienst zijn van openbare onderzoeksinstellingen die samenwerkingsverbanden aangaan met biotechnologie-bedrijven, hetzij omdat de Belgische overheid in haar wetenschapsbeleid de voorkeur geeft aan biotechnologisch onderzoek dat kan uitmonden in verhandelbare producten. Deze economische afhankelijkheid beïnvloedt de intellectuele vrijheid van wetenschappers. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de concrete resultaten van bioveiligheidsevaluaties. Veel wetenschappers zijn snel geneigd het ontbreken van directe aanwijzingen voor schadelijke effecten gelijk te stellen aan wetenschappelijke zekerheid (dat er geen schadelijk effect is). Indirecte aanwijzingen voor mogelijke schade – bijvoorbeeld gebaseerd op analogie-argumenten – passeren met grote moeite de filter van het wetenschappelijk perspectief. De economische macht heeft de argumentatieve macht van binnen uit doordrongen. De economische realiteit kneedt tot op zekere hoogte het wetenschappelijke perspectief.

Er is tot op heden geen enkele garantie dat een verruimde evaluatie van GGO-toepassingen – niet alleen op basis van bioveiligheidsargumenten, maar ook op basis van sociale, economische en ethische argumenten – de kloof tussen maatschappelijke visies en feitelijke beleidslijnen kleiner zal maken. Veel hangt af van wat men precies verstaat onder dit soort argumenten. Uit sociaal-wetenschappelijk onderzoek blijkt dat burgers de macht van de biotechnologiesector – wat op het gebied van transgene gewassen neerkomt op de macht van 3 multinationale bedrijven (Syngenta, Monsanto en Bayer CropScience) – graag tot meer aanvaardbare proporties zouden terugbrengen. Hun economische bezorgdheid be-

4 Ter illustratie een bericht in *Environment Daily* (issue 1348, 11 december 2002, http://www.environmentdaily.com): '**Firms lobby against precautionary principle**. The international chamber of commerce (ICC) has warned governments against taking an excessively precautionary approach when dealing with environmental and health concerns, urging them instead to rely on science-based risk assessment principles. Prompted by recent EU restrictions on hormone-treated beef and campaigns against genetically modified crops, the organisation has now issued a policy statement. In it, the ICC argues that excessive precaution hinders economic development and improvement in quality of life. Perversely, it adds, it also stifles "the evolution of safer, beneficial technologies". Precautionary action taken in "a cooperative spirit", the ICC says, is only justified where there is "significant uncertainty". The ICC further warns against precautionary measures being a substitute for specific regulatory provision. It states that precaution should be based on a weight of scientific evidence showing that "irreversible damage" to the environment can "reasonably be expected". It should always be proportional, least trade restrictive, transparent and subject to risk assessment. The United States council for the international business, which represents the ICC in the USA, and biotechnology industry body CropLife International have formed an alliance to ensure that industry has its say where agricultural biotechnology policy is being formed.'

treft dus een evenwichtiger verdeling en vooral beperking van de economische macht van biotechnologiebedrijven. De economische argumenten van de overheid gaan eerder in de tegengestelde richting. Het standpunt van de Belgische overheid is in grote lijnen in overeenstemming met het Europese beleid terzake. Europa maakt zich in de eerste plaats zorgen over een behoud of verbetering van de economische concurrentiepositie van de biotechnologiesector, aangezien deze sector voor een aanzienlijk deel instaat voor werkgelegenheid en financiële inkomsten[5]. Bovendien ervaart zij internationale druk – via de WTO en vanwege Amerika - om een soepeler GGO-beleid te voeren[6]. Het zal veel energie en inzet vergen om in dit spanningsveld een constructieve weg voor de toekomst uit te stippelen.

Een eerste stap in de goede richting om de macht van de markt te beperken ten voordele van de macht van het argument is het bij naam noemen van de economische machtsverhoudingen. Dit kan door een kaart te presenteren van de diverse actoren betrokken bij het thema 'transgene gewassen' en door openlijk de economische gevolgen van het al dan niet toestaan van transgene gewassen voor deze actoren te bespreken. Zonder deze gegevens kan men een politiek beleid niet met recht transparant noemen – en het is transparantie waar de huidige bewindsvoerders zeggen voor te staan. Zonder deze gegevens mist het ruime publiek essentiële informatie om een maatschappelijk debat te voeren dat doordringt tot de kern van de zaak.

Het expliciteren van de criteria voor een socio-economische en ethische beoordeling van GGO-introducties is een andere – en eerder genoemde – manier om politieke gelijkheid te bevorderen. Wellicht zijn er nog diverse participatieve oefeningen vereist om

5 '**Europese Commissie komt met plan voor promotie biotechnologie**. *Verdachtmakingen ten aanzien van biotechnologie als geheel kan de EU zich niet langer veroorloven. Het publiek moet zich meer bewust worden van de voordelen. Dit staat in het rapport 'Life Sciences and Biotechnology: A strategy for Europe' dat woensdag 23 januari [2002] werd aangenomen door de Europese Commissie.* De Europese Commissie schat dat biotechnologietoepassingen in 2010 een marktwaarde vertegenwoordigen van 2000 miljard Euro. Die omzet zal vooral buiten de EU worden gemaakt, waarschuwt de commissie in haar rapport. In de Verenigde Staten zijn de publieke zorgen over biotechnologie minder uitgesproken en daar wordt drie keer zo veel omgezet en werken bijna drie keer zoveel mensen in de sector. Het rapport bevat 35 pagina's met maatregelen te nemen door de Europese Commissie, het Europees Parlement, de nationale regeringen en de industrie. Zo wordt voorgesteld een informatiecampagne te beginnen om mensen meer bewust te maken van de voordelen van biotechnologie voor milieu, gezondheidszorg en voedselzekerheid' (Nieuwsbrief nr. 03, week 4, 2002 van Consument & Biotechnologie, http://www.consubiotech.nl).

6 '**Transatlantic tensions rising over GM foods**. EU trade commissioner Pascal Lamy has urged America not to take legal actions against Europe's moratorium on genetically modified (GM) product licensing amid rising signs that the USA could be about to launch a new trade war. The European Commission is reiterating its calls for member states to lift the moratorium. EU governments have refused to approve any new GM crops or similar biotech products since 1998. The USA believes the policy has no scientific foundation. But it has fought shy of launching a legal challenge through the World Trade Organisation (WTO), fearing this would antagonise EU countries while not achieving its aim of opening up the European market. … According to a recent report in the Wall Street Journal newspaper, a proposal for legal action could emerge formally early next year. US trade minister Robert Zoellick is said to favour this course. The EU's Pascal Lamy responded to the rising tide of US frustration on Friday, urging America to think twice before launching a complaint. …' (*Environment Daily*, issue 1351, 16 december 2002, http://www.environmentdaily.com).

deze criteria niet alleen helder te krijgen, maar om er bovendien voor te zorgen dat zij de bezorgdheden van het ruime publiek getrouw weerspiegelen.

Besluit

De problematiek van transgene gewassen is een ingewikkelde zaak. Niet alleen zijn er de wetenschappelijke onzekerheden en de maatschappelijke controverses. De Belgische overheid zit ook nog geprangd tussen aan de ene kant de bezorgdheden van haar burgers en aan de andere kant economisch gemotiveerde Europese en internationale politiek. Het is geen eenvoudige opgave noch voor politiek verantwoordelijken, noch voor een wetenschappelijke adviescommissie als de Bioveiligheidsraad om tussen de genoemde klippen door een maatschappelijk aanvaardbare of wenselijke koers te varen. Laten wij met ons allen hard meedenken over deze problematiek. Zij is wellicht exemplarisch voor de vele technologische vernieuwingen waarmee wij in de toekomst geconfronteerd zullen worden. En zij is een cruciale test voor ons vermogen om onze maatschappij bij te sturen in de richting van duurzame ontwikkeling, zowel in de socio-economische als de ecologische betekenis van het woord.

English abstract

Public policy concerning Genetically Modified Plants (GMPs) seems to be in an impasse. National public authorities are pressed between the concerns of their citizens on the one hand and European and international political pressure on the other. In this policy context it is not easy for the Belgian Biosafety Advisory Council to develop an authorization proce-

Bibliografie

Craye, M., Goorden, L. & Van Gelder, S. (2001). *Besluitvorming inzake milieu: methoden en instrumenten. Hefbomen voor een beleid gericht op duurzame ontwikkeling.* Rapport in opdracht van DWTC.

Goorden, Lieve, Van Gelder, Sam, Deblonde, Marian, Vandenabeele, Joke, *Genetisch gewijzigd voedsel in Vlaanderen. Retrospectieve trendanalyse van het maatschappelijk debat*, Brussel, viWTA (Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek), rapport nr. 1, 2003, 200 p

Marris, C., Wynne, B., Simmons, P., Weldon, S. (2001). *Public Perceptions of Agricultural Biotechnologies in Europe*. Report of the PABE research project, funded by the Commission of European Communities (Contract number: FAIR CT98-3844 (DG12-SSMI))

dure that enjoys the confidence of the various actors concerned. The last European Directive on this topic offers a – cautious – opening to evaluate deliberate releases of genetically modified crops not only with respect to their biosafety, but also with regard to social, economic and (other) ethical effects. This opportunity, that offers room to respond better to the concerns of the wider public, makes the task of the Biosafety Advisory Council even more complex than it was before.

In this article we suggest that the following adaptations in the wider public policy context are needed in order to allow the Biosafety Advisory Council to fulfill its task properly. Firstly, public scientific research needs to be adjusted in order to avoid that commercial interests dominate the direction of scientific and technological innovation. Secondly, an evaluation framework needs to be defined that makes the preconditions and criteria for publicly acceptable and desirable new technological applications explicit. Thirdly, an independent organization that helps candidates with their notification can prevent present tendencies towards monopolization in the agro-industrial sector to become even stronger. Fourthly, more transparency concerning the economic power relationships and interests of the various actors directly concerned are needed. Processes of political decision making can only be transparent – and instil confidence into citizens – on condition that one actively strives for openness concerning the economic factors that influence political ways of reasoning to a considerable extent.