BUREAU KLB
ONDERZOEK
ADVIES
PROCES

Ambities, context en realisatie GGO-beleid

Deelonderzoek in het kader van de evaluatie VROM/IenM GGO beleid 2000 - 2012

KLB

Colofon

Auteurs
Dr. Kees Le Blansch
I.s.m. Maikel Bode
I.s.m. Huib de Vriend (LIS consult)
I.s.m. Willem Koerselman (Koerselman consulting)
I.s.m. Christien Enzing (Technopolis)

Bureau KLB
Postbus 137
2501 CC Den Haag

Telefoon: +31 (0)70 302 58 30
Fax: +31 (0)70 302 58 39

E-mail: info@bureauklb.nl
Internet: www.bureauklb.nl

Datum: 21 augustus 2014

Copyright Bureau KLB
Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

Samenvatting **5**

1. Inleiding en verantwoording **9**
1.1 Achtergrond 9
1.2 Doelstelling 9
1.3 Gehanteerde werkwijze 10
1.4 Leeswijzer 12

2. Sleutelmomenten in het GGO beleid 2000 – 2012 **15**
2.1 Inleiding 15
2.2 Reconstructie GGO beleid 2000 – 2012 (en daarvoor) 15
2.3 De sleutelmomenten 18
2.4 Ambities, context en realisatie op vier sleutelmomenten 20

3. Ambities, context en realisatie **21**
3.1 Inleiding 21
3.2 Sleutelmomenten 1 en 2: Totstandkoming INB en 'Eten en genen' 21
3.3 Sleutelmoment 3: Verbetering uitvoerbaarheid en vereenvoudiging GGO-regelgeving 25
3.4 Sleutelmoment 4: Teeltvoorstel en sociaaleconomische aspecten 29

4. Reflecties op ambities, contexten en realisatie **33**
4.1 Inleiding 33
4.2 De – veranderende – context 33
4.3 De – veranderende – ambities 38
4.4 De realisatie 39

5. Conclusies **41**
5.1 Inleiding 41
5.2 Ambities en realisatie 41
5.3 Contexten 42
5.4 Lessen 42

Bijlage A: Geraadpleegde bronnen **45**

Bijlage B: Evaluatie VROM/IenM GGO beleid 2000-2012 **49**

Ambities, context en realisatie GGO-beleid
Samenvatting

Het rapport 'Ambities, context en realisatie GGO-beleid' doet verslag van onderzoek dat is uitgevoerd als één van de deelonderzoeken in het kader van de evaluatie van het VROM/IenM beleid voor Genetisch Gemodificeerde Organismen (GGO) in de periode 2000-2012. Deze samenvatting geeft de resultaten van het onderzoek op hoofdlijnen weer.

Het onderzoek
Doel van het onderzoek is lessen te trekken uit de ervaringen met het VROM/IenM GGO beleid van de afgelopen ruime tien jaar ten aanzien van:
- de beleidsambities, de ontwikkelingen daarin en de realisatie daarvan;
- in relatie tot de (ontwikkelende) wetenschappelijk/technisch/economische, maatschappelijk/politieke en bestuurlijk/institutionele context.

Het onderzoek heeft zich toegespitst op een aantal sleutelmomenten in het betreffende GGO beleid. Daarbij zijn vanuit verschillende achtergronden de ervaringen en inzichten van direct betrokkenen bij deze momenten in beeld gebracht.
Door middel van bureauonderzoek en interviews met in totaal zesentwintig direct betrokkenen, is eerst een algemene reconstructie van het GGO beleid vervaardigd, zijn vervolgens de sleutelmomenten geselecteerd en zijn deze meer in detail in kaart gebracht. Op grond hiervan is nagegaan welke ambities op welke wijze werden nagestreefd, welke contextuele elementen daarbij aan de orde waren en hoe dit leidde tot het al dan niet realiseren van die ambities.

De sleutelmomenten
Een algemene reconstructie van het GGO beleid is vervaardigd. Vervolgens zijn daaruit sleutelmomenten afgeleid. Met 'sleutelmomenten' wordt gedoeld op gebeurtenissen waarbij gemarkeerde Nederlandse beleidsambities aan de orde zijn, en die bepalend of toonzettend zijn voor de (verdere) gang van zaken in het Nederlandse GGO-beleidsveld. Daarbij is de nadruk gelegd op de onderdelen van het GGO beleid waarbij VROM/IenM een grote rol heeft gespeeld.
Vier sleutelmomenten zijn geselecteerd en verder in beeld gebracht. Dit zijn:

– *De totstandkoming van de Integrale Nota Biotechnologie (2000 – 2002)*
  Met de vaststelling van de Integrale Nota Biotechnologie (INB) is voor het eerst sprake van Rijksbreed biotechnologiebeleid. De verschillende deelambities met biotechnologie zijn, met intensieve inzet van zeven ministers en departementen, in één beleidskader met elkaar in verband gebracht. Het beleid voor toelating van GGO's blijft ook in de INB gebaseerd op beoordeling van de veiligheid.

– *Het publieksdebat 'Eten en genen' (2001 – 2002)*
Na verschijnen van de INB vindt het publieksdebat 'Eten en genen' plaats onder leiding van de Commissie Terlouw. De commissie heeft als opdracht informatie te verschaffen en zicht te krijgen op opvattingen bij het publiek over biotechnologie. De beleidsambitie is maatschappelijk draagvlak te zoeken voor biotechnologiebeleid en een maatschappelijke blokkade te voorkomen. Halverwege zegt een aantal maatschappelijke organisaties zijn medewerking aan het debat op. De commissie sluit het debat af met een afgewogen rapportage. Van een maatschappelijke blokkade is geen sprake. Van meer draagvlak voor het biotechnologiebeleid evenmin.

– *De pogingen tot verbetering van de uitvoerbaarheid en vereenvoudiging van de GGO regelgeving (2003 – 2006)*
Deze pogingen worden ingegeven door ambities om méér kansen van biotechnologie te benutten, het innovatieklimaat te verbeteren en regeldruk en administratieve lasten te verminderen. Ze krijgen hun beslag in veel en langdurig interdepartementaal overleg en vier rapportages aan de Tweede Kamer. Deze bevatten een aantal verbeteropties, die in de daarop volgende jaren ter hand worden genomen. Intussen verslechtert het innovatieklimaat. De aandacht van de Tweede Kamer richt zich allengs sterker op de waarborgfunctie van de GGO regelgeving.

– *Het Teeltvoorstel en de sociaal-economische aspecten (2008 – 2010)*
Mede in reactie op toenemende problemen met import en doorvoer van GGO's en veranderde verhoudingen in de Tweede Kamer, ontstaat de ambitie om de impasse in de Europese besluitvorming te doorbreken. Tevens is er de ambitie de toelating van GGO's mede in een duurzaamheidskader te plaatsen, in plaats van alleen in een veiligheidskader. In aansluiting op diverse ontwikkelingen binnen de EU verknopen zich deze ambities en ontstaat het 'Teeltvoorstel.' Dit voorstel komt erop neer dat op EU niveau strikt op basis van de risicoanalyse door EFSA over toelating wordt besloten, en dat lidstaten de ruimte krijgen om op basis van sociaaleconomische overwegingen de teelt in eigen land tegen te houden. Het voorstel krijgt de steun van de Tweede Kamer en wordt op EU niveau door de Commissie verder gebracht. De lidstaten hebben zich vooralsnog echter niet in meerderheid achter het voorstel geschaard.

Ambities, contexten en realisatie

o Ambities

Nadere beschouwing leert dat door de jaren heen sprake is van tamelijk constante beleidsambities. In woord en daad zijn deze steeds gericht geweest op het – met waarborgen voor de veiligheid omkleed – faciliteren van innovatie en ontwikkeling op het gebied van GGO. Wel zijn perioden te onderscheiden waarin de ambitie met meer of minder intensiteit wordt nagestreefd. Ook zijn er perioden waarin de vraag naar de ethische en maatschappelijke aanvaardbaarheid meer of minder nadrukkelijker speelt.

o Realisatie

De primaire VROM/IenM ambities betreffen de veiligheid voor mens en milieu en de transparantie van beleid en besluitvorming. Beide zijn in de onderzochte periode goed op orde en nauwelijks een issue.

Wel een issue is de ambitie om kansen verantwoord en zorgvuldig te benutten. Pogingen daartoe blijken steeds op kleine, tactische schaal succesvol te zijn (integraal beleidskader, verbeteringen in procedures voor vergunningverlening). Ze zijn dat echter (nog) niet op de grotere, strategische schaal; niet op het EU niveau waar de belangrijkste obstakels hun oorsprong hebben, en niet in de stand van de technologie en op de markt, waar innovaties hun beslag zouden moeten krijgen. Daarnaast blijven het aanhoudende activisme en de negatieve sfeer rondom GGO's parten spelen.

- Contexten

Bij de ambitie meer kansen van GG micro-organismen en gewassen te benutten, hebben diverse contextfactoren de realisatie ervan in de weg gestaan. In het bijzonder zijn dit:

- de Europese besluitvorming over markttoelating van GGO's, die aanhoudend leidt tot een trage toelating van GGO's voor import en tot praktisch géén toelating voor teelt;
- de Europese wettelijke kaders, die discussie over al dan niet toelaatbaarheid van GGO's alleen mogelijk maken in termen van veiligheid;
- het frame waarin GGO's worden gezien als specifieke, risicovolle technologie, anders dan en afwijkend van andere vormen van veredeling;
- de negatieve maatschappelijke sfeer rondom biotechnologie; GGO als risicofactor op de burger-, de consumenten- en de politieke markt;
- het aanhoudende activisme tegen GGO's en de steeds zwakker wordende stem van de biotechnologie industrie;
- de verminderde aanwezigheid van de biotechnologie industrie.

Daarnaast speelt de politieke context een rol. Afhankelijk van aanwezige meerderheden en zittende bewindspersonen hebben soms ambities de overhand om 'meer kansen te benutten' en soms ambities om ethische en maatschappelijke afwegingen meer ruimte te geven. En tot slot ontwikkelt het GGO beleid zich ook binnen departementale en (risico-) wetenschappelijke contexten. Bij het wel of niet benutten van kansen zijn deze contexten in de onderzochte periode echter minder van invloed.

De lessen

Op grond van analyse van deze ervaringen zijn lessen getrokken. Ten eerste betreffen die de omgang met de mogelijke risico's van GGO technologie. Bij de introductie in de vorige eeuw, was deze technologie omgeven met onzekerheid over de risico's voor mens en milieu. Inmiddels kunnen we constateren dat het, met de opgebouwde procedures, instituties en kennis, vooralsnog goed gelukt is deze risico's te beheersen en te minimaliseren zonder de ontwikkeling van biotechnologie stil te leggen.

Ten tweede zijn er de morele en maatschappelijke aspecten. Deze hebben bij de besluitvorming en toepassing van GGO geen uitgekristalliseerde plaats gekregen. Het blijkt dat dergelijke afwegingen hoe dan ook naar boven komen (al dan niet binnen de kaders van de regelgeving), en dat deze wel het vermogen hebben ontwikkelingen stil te leggen.

Ten derde is er de maatschappelijke en politieke perceptie van GGO's als zijnde de potentieel (meer) riskante vorm van zaad- en gewasveredeling. Dit in tegenstelling tot andere, eerdere en als meer natuurlijk beschouwde vormen van veredeling waarbij

dergelijke risico's niet aan de orde zouden zijn. Deze 'framing' staat een bredere afweging van gewenste vormen van landbouw en voedselproductie in de weg.

Tot slot zijn de Europese en mondiale contexten sterk van invloed op de mogelijkheid om welke ambities dan ook op dit beleidsdossier te verwezenlijken. Bescheidenheid in korte termijn ambities en een realistische analyse van wat op langere termijn haalbaar is, zijn daarom op hun plaats.

Bureau KLB
Den Haag, 21 augustus 2014

1. Inleiding en verantwoording

1.1 Achtergrond

Het ministerie van IenM evalueert het GGO beleid over de periode van 2000 tot 2012 in het kader van de periodieke rapportageplicht aan de Tweede Kamer ten aanzien van het beleidsartikel van VROM/IenM, en daarnaast als aanzet voor de modernisering van het biotechnologiebeleid van IenM.

Kenmerkend voor het GGO beleid is dat het zijn beslag heeft gekregen in een speelveld van (1) snelle ontwikkeling van fundamentele wetenschappelijke inzichten, technologische toepassingen en marktintroducties; (2) scherpe (en sterk moreel geladen) maatschappelijke en politieke meningsvorming; en (3) een complexe verdeling van Europese, nationale en departementale verantwoordelijkheden. Duidelijk is dat zich op dit speelveld de afgelopen jaren op elkaar inwerkende ontwikkelingen hebben voorgedaan, die van invloed zijn geweest op – mogelijkheden voor – de realisatie van het beleid en van de achterliggende ambities. Aannemelijk is dat het speelveld voor het toekomstige biotechnologiebeleid minstens zo verweven en dynamisch zal zijn. Om het toekomstige beleid daar optimaal op toe te snijden, heeft het ministerie van IenM opdracht gegeven tot het onderhavige onderzoek, als één van de deelonderzoeken in het kader van de evaluatie. Dit onderzoek is erop gericht het inzicht te versterken in de relatie tussen ontwikkelingen in de beleidscontext bij biotechnologie, de overheidsinzet daarbij en de realiseerbaarheid van de achterliggende ambities.
Een beschrijving van alle deelonderzoeken van de evaluatie en hun onderlinge samenhang, is opgenomen als bijlage B bij deze rapportage.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek verwoorden we als volgt.

Doel van het onderzoek is om lessen te trekken uit de ervaringen met het GGO beleid van de afgelopen ruime tien jaar ten aanzien van:
- *de beleidsambities, de ontwikkelingen daarin en de realisatie daarvan;*
- *in relatie tot de (ontwikkelende) wetenschappelijk/technisch/economische, maatschappelijk/politieke en bestuurlijk/institutionele context.*

Bij deze doelstelling wordt het volgende aangetekend.
1. Er is in de doelstelling sprake van 'lessen'. Deze onderscheiden zich in die zin van 'aanbevelingen' dat lessen historiserend zijn, ook zaken kunnen betreffen die inmiddels voldongen zijn en dus niet altijd concreet handelingsperspectief opleveren.
2. Er wordt gesproken van beleidsambities, niet van doelstellingen. Bij doelstellingen denken we aan specifieke resultaten die worden nagestreefd met de inzet van een bepaald beleidsinstrumentarium. Dit onderzoek richt zich juist op het minder concrete achterliggende streven om een maatschappelijke opgave te realiseren. Het onderzoek is dan ook niet gericht op het afleggen van verantwoording over ingezette middelen, maar op het trekken van lessen uit het al dan niet realiseren van ambities.

3. De tijdshorizon van dit evaluatieonderzoek loopt van 2000 (gemarkeerd door het toesturen van de Integrale Nota Biotechnologie aan de Tweede Kamer) tot november 2012 (het moment waarop het huidige kabinet aantrad).
4. Het IenM evaluatieonderzoek als geheel spitst zich toe op de beleidsonderdelen waar IenM een rol in heeft (zie het kader hiernaast). De aard van het onderhavige onderzoek brengt echter met zich mee dat geregeld over de grenzen van het strikte IenM beleidsdomein heen gekeken moet worden. Er zijn immers ook ambities in het spel en maatschappelijke ontwikkelingen op dit domein van invloed, die van een hogere orde of hoger abstractieniveau zijn. Denk aan ambities voor het biotechnologiebeleid en voor innovatie in het algemeen. Dat neemt echter niet weg dat de domeingrens uiteindelijk wordt getrokken bij de relevantie voor het al dan niet realiseren van ambities met het GGO beleid waar IenM een rol heeft.

Inhoudelijke taken ministerie IenM op het gebied van GGO's
(Uit: Brief van de Staatssecretaris van IenM aan de Tweede Kamer, 16 november 2010; TK 2010–2011, 27 428, nr. 176)

"De Staatssecretaris van IenM is het bevoegd gezag voor de Europese Richtlijnen 2001/18/EG voor de introductie in het milieu van GGO's, en 2009/41/EG voor het ingeperkt gebruik van GGO's en het NL Besluit GGO waarin deze Richtlijnen zijn geïmplementeerd. Hieruit vloeit de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de veiligheid voor mens en milieu van handelingen met GGO's voort. Naast de milieuveiligheidsbeoordeling vallen ook andere bij deze Richtlijnen behorende taken onder deze verantwoordelijkheid. Voorbeelden hiervan zijn de vergunningverlening voor introductie in het milieu en ingeperkt gebruik van GGO's (EU markttoelatingen, veldproeven en gentherapie).

Daarnaast is de Staatssecretaris van IenM eerstverantwoordelijke voor de discussie rondom de status van nieuwe veredelingstechnieken en het protocol van Cartagena inzake grensoverschrijdende verplaatsing van GGO's.

De discussie over de sociaaleconomische aspecten van GGO's en het voorstel om teelt van GGO's nationaal te regelen zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van de ministeries van IenM en EL&I."

1.3 Gehanteerde werkwijze

1.3.1 Uitgangspunten

Bij de vormgeving van het onderzoek is een aantal richtinggevende keuzes gemaakt.

De eerste keuze betreft de afbakening van het onderzoek. Zo complex als het GGO veld is, zo complex kan ook het onderzoek worden naar het in elkaar grijpen van ontwikkelingen in beleidsambities, -inzet en de context daarvan. Om deze complexiteit hanteerbaar te maken, is ervoor gekozen het onderzoek te richten op momenten in de Nederlandse beleidsvorming[1] waarop die ontwikkelingen bij elkaar komen en tot een duidelijk effect leiden; de sleutelmomenten.

Sleutelmomenten zijn gedefinieerd als 'de momenten in de Nederlandse beleidsontwikkeling waarop – in de ogen van meerdere betrokkenen en ook objectief vast te stellen – een gebeurtenis plaatsvindt die bepalend of toonzettend is voor de (verdere) gang van zaken in het GGO beleidsveld.'

Merk op dat deze sleutelmomenten ook betrekking kunnen hebben op Nederlands beleid dat gericht is op beïnvloeding van het Europese of internationale beleid. Bij dergelijke sleutelmomenten laten we in dit deelonderzoek de Nederlandse inzet in Europees of

[1] Aangezien het hier om een evaluatie van het Nederlandse beleid gaat, staan sleutelmomenten in die beleidsontwikkeling centraal. Denkbaar is dat dit andere momenten zijn dan 'maatschappelijke' sleutelmomenten.

mondiaal verband buiten beschouwing. Een andere deelstudie in dit evaluatieonderzoek richt zich daarop.[2]

De tweede keuze betreft de manier waarop we ambities, contexten en realisatie in beeld krijgen. Naast een studie van algemene literatuur en beleidsdocumenten, is het onderzoek daartoe vanuit actorperspectief gericht op de ervaringen en inzichten van direct betrokkenen bij de sleutelmomenten. Zodoende brengen we vanuit verschillende perspectieven in kaart wat er rondom de sleutelmomenten is gebeurd, analyseren we dat en destilleren we daaruit de verklaring voor de uiteindelijke toedracht en uitkomst.

1.3.2 Gehanteerde aanpak

Het onderzoek is in vijf stappen uitgevoerd.

1. *Reconstructie en voorbereiding interviews*
   De eerste twee fasen van het onderzoek waren erop gericht een algemene reconstructie te vervaardigen van de ontwikkeling van het GGO beleid en input te verzamelen voor een beredeneerde keuze voor te selecteren sleutelmomenten. Hiertoe is allereerst op basis van bureauonderzoek een beperkte feitenreconstructie gemaakt, alsmede een lijst met gespreksitems voor verkennende interviews met gezaghebbende betrokkenen met in- en overzicht in/over het veld. Deze zijn afgestemd met de directe begeleiders. Vervolgens zijn de informanten geselecteerd en voor een afspraak benaderd.
   In deze fase vond ook afstemming plaats met Maikel Bode, rijkstrainee bij het Ministerie IenM. Hij voerde een analyse uit van de beraadslagingen in de Tweede Kamer over het GGO beleid in de evaluatieperiode. De uitkomsten van zijn analyse zijn tevens voor het onderhavige onderzoek gebruikt.

2. *Interviews (met 'gezaghebbende betrokkenen met in- en overzicht in/over het veld')*
   Mede aan de hand van de reconstructie zijn acht 'hoofdrolspelers' bij het GGO beleid geïnterviewd over hun kijk op de ontwikkelingen in het algemeen en 'hun' sleutelmomenten in het bijzonder (een overzicht van geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage A bij deze rapportage).[3] De verslagen van de interviews zijn integraal uitgewerkt en ter autorisatie voorgelegd.

3. *Selectie en voorbereiding onderzoek sleutelmomenten*
   Aan de hand van eigen inzichten en de uitkomsten van de interviews is een voorstel voor te selecteren sleutelmomenten vervaardigd. Deze is voorgelegd aan de directe begeleiders, besproken met de begeleidingscommissie en vervolgens vastgesteld.
   Een deel van deze sleutelmomenten is geselecteerd om in het onderhavige onderzoek te analyseren. De overige zijn geadresseerd in de andere deelonderzoeken (zie verder paragraaf 2.3 en 2.4).
   Voor verder inzicht in de toedracht rondom de geselecteerde sleutelmomenten zijn schriftelijke bronnen verzameld en te interviewen directe betrokkenen uit ambtelijke en maatschappelijke kring geselecteerd. Ook is een lijst van interviewitems opgesteld. Dit

[2] Zie het onderzoek van LIS consult over de Nederlandse inzet in de EU.
[3] Vier van deze interviews zijn uitgevoerd door de auteur van dit rapport, drie door Huib de Vriend (LIS consult) en één gezamenlijk.

alles is met de directe begeleiders afgestemd.

4. *Onderzoek sleutelmomenten*
   Het verdiepende onderzoek naar de sleutelmomenten is gebeurd door middel van bureauonderzoek en interviews met in totaal 14 direct betrokkenen (zie voor een overzicht bijlage A bij deze rapportage). Ook van deze gesprekken zijn de verslagen ter autorisatie voorgelegd. Daarnaast is, waar dit relevant was, kennis genomen van de interviewverslagen uit de andere deelonderzoeken van de evaluatie (zie bijlage A). Op grond van dit alles zijn beschrijvingen van de sleutelmomenten vervaardigd. Een eerste ruwe analyse is met de begeleidingscommissie besproken.

5. *Analyse, beantwoording onderzoeksvragen en eindrapportage*
   Aan de hand van alle verzamelde en beschreven informatie is een analyse gemaakt en zijn lessen getrokken uit de ervaringen van de afgelopen tien jaar GGO beleid, en is vervolgens de onderhavige eindrapportage vervaardigd. Deze is besproken met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie en vervolgens vastgesteld.

1.3.3 Afstemming en begeleiding

De directe begeleiding van het onderzoek is verzorgd door Julie Ng-A-Tham (tevens algemeen projectleider van de evaluatie) en Amina El Mellahi, beiden van het ministerie van IenM.

De begeleidingscommissie bestond uit Marije Beens (ministerie VWS), Louise Veerbeek (ministerie EZ) en Dick Jung (ministerie IenM).

De andere deelonderzoeken zijn uitgevoerd door Huib de Vriend (LIS consult) en Christien Enzing (Technopolis). Afstemming met hen heeft zowel bilateraal plaatsgevonden als in de vorm van een onderzoekersoverleg, waarbij tevens de directe begeleiders van de verschillende onderzoeken betrokken waren. Naast de directe begeleiders van het onderhavige onderzoek waren dat Emmie Heeren, Inge van der Leij, Petra Hogervorst en Annemiek Waterschoot, allen van het ministerie IenM. Tevens waren hierbij betrokken Ana Viloria Alebesque (ministerie VWS) en Bart Crijns (ministerie EZ).

1.4 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) bevat een globale reconstructie van het GGO beleid. Voorts beschrijft het de keuze van de sleutelmomenten waarop het onderhavige onderzoek zich heeft gericht.

In hoofdstuk 3 worden van de vier geselecteerde sleutelmomenten de relevante context, de ambities die erbij aan de orde waren en de realisatie van die ambities beschreven.

Hoofdstuk 4 reflecteert op het beschrevene: wat is er te zeggen over het belang van en de ontwikkelingen in de verschillende contexten, over de zich al dan niet ontwikkelende ambities en over de (wijze en mate van) realisatie van hetgeen beoogd werd?

In hoofdstuk 5 worden op grond van dit alles conclusies getrokken en lessen afgeleid.

Bijlage A bevat een overzicht van de voor dit onderzoek geraadpleegde bronnen: geïnterviewde personen en geraadpleegde literatuur. Bijlage B bevat een beschrijving van alle deelonderzoeken van de evaluatie en hun onderlinge samenhang.

2. Sleutelmomenten in het GGO beleid 2000 – 2012

2.1 Inleiding

Waar hebben we het over als we praten over het GGO beleid 2000-2012? Wat is de voorgeschiedenis van deze periode en welke momenten binnen deze periode kunnen we aanduiden als 'sleutelmomenten'? Deze vragen zijn beantwoord door eerst een algemene reconstructie op hoofdlijnen van het GGO beleid te vervaardigen (zie paragraaf 2.2). Op grond daarvan, en op grond van de bespreking van deze reconstructie met een aantal hoofdrolspelers, zijn zeven sleutelmomenten in het GGO beleid in deze periode onderscheiden (zie paragraaf 2.3). Daaruit zijn vervolgens de sleutelmomenten geselecteerd die inzicht bieden in de ambities, context en realisatie van het Nederlandse GGO beleid. In paragraaf 2.4. worden deze vier sleutelmomenten aangeduid. In het volgende hoofdstuk worden ze nader geanalyseerd.

2.2 Reconstructie GGO beleid 2000 – 2012 (en daarvoor)

Aan de hand van uiteenlopende bronnen[4] is een eerste schematische reconstructie vervaardigd van de hoofdpunten van de geschiedenis van het Nederlandse biotechnologie / GGO beleid, met daarbij waar relevant ook de ontwikkelingen op het Europese en mondiale vlak en algemene ontwikkelingen in maatschappij en techniek. Deze reconstructie is voorgelegd aan de gesprekspartners met de vraag om hem waar nodig te corrigeren of aan te scherpen. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een schematische chronologie van het biotechnologiebeleid die niet pretendeert volledig te zijn, maar wèl de belangrijkste momenten in het beleid aangeeft. Tabel 1 geeft deze chronologie weer.

Tabel 1. Chronologie biotechnologiebeleid

Jaar	Algemeen	EU / mondiaal	Beleid / wetgeving NL
Voorgeschiedenis			
1979			• Instelling 'Commissie ad hoc recombinant DNA-werkzaamheden' (Commissie ad hoc; eerste door de overheid ingestelde commissie die adviseert over veiligheidsaspecten van recombinant DNA onderzoek)
1983			• Rapport brede DNA Commissie • Rijk acht 'een met waarborgen omklede positieve benadering van de ontwikkelingen' gewenst
		• OECD werkgroep over GGO	
1989	• Gist Brocades vraagt eerste toelating voor met gentech vervaardigd voedsel, Chymosine; toegelaten per 1992		
1990			• Besluit GGO • 'Voorlopige Commissie Genetische Modificatie' (VCOGEM) lost Commissie ad hoc af
		• EEG Richtlijnen 90/220 (introductie in milieu)	
1993			• Warenwetregeling Nieuwe Voedingsmiddelen • 1993 - 1996: Totstandkoming vrijwillige overeenkomst etikettering gentechproducten

[4] Vooral is gebruik gemaakt van: Beleidsnota Biotechnologie, bijlagen (TK 2000-2001, 27 428, nr.2); Zoeteman, Berendsen en Kuyper, 2005; De Vriend en Schenkelaars, 2008; Kortleven, 2013.

Jaar	Algemeen	EU / mondiaal	Beleid / wetgeving NL
1994	• Eerste twee Europese toelatingsprocedures (Verenigd Koninkrijk) gentechvoedselgewassen: Monsanto Soja en CIBA/GEIGY maïs		
1996		• Commissie besluit (na blokkerende minderheden) tot toelating CIBA/GEIGY Bt-mais	
	• Eerste import GGO voedselgewas in Europa; acties Greenpeace • Vaststelling overdracht BSE ('gekke koeienziekte') naar mensen (Creutzfeldt-Jacob). Totaal > 200 dodelijke slachtoffers, merendeel UK.		
1997			• Besluit Biotechnologie bij Dieren (BBD)
		• Novel Foods verordening (258/97/EG) (incl. eind 1996 amendement EP over een etiketteringsplicht)	
	• AUT, LUX (en ITA) laten Bt mais niet toe (later ook GRC, FRA) • Discussie kloonschaap Dolly		
1998			• Beleidsverandering m.b.t. antibioticaresistente genen (geen nieuwe vergunningen voor veldproeven)
		• Europees de facto moratorium	
Begin evaluatieperiode			
2000			• Integrale Beleidsnota Biotechnologie; 'Kansen verantwoord en zorgvuldig benutten': o COGEM: versterking (openbaar, uitbreiding leden ecologie, ethiek, maatschappij), actiever signaleren en nieuwe voorzitter o Beleidswijziging ten faveure van etiketteringsplicht o Aankondiging publieksdebat over gentechvoedsel
		• Biosafety protocol wordt aangenomen	
2001			• Publieksdiscussie 'Eten en genen' (Commissie Terlouw)
2002			• Kamerbehandeling Integrale Beleidsnota Biotechnologie en kabinetsreactie op rapport Commissie Terlouw
		• Oprichting European Food Safety Authority (EFSA)	
2003			• Nota 'Verantwoord en zorgvuldig toetsen' • Rapportage 'Werkbaarheid in de Praktijk' over knelpunten in (uitvoering) GGO regelgeving
		• Verordeningen1829/2003 en 1830/2003: resp. veiligheid en traceerbaarheid / etikettering voeding en voer (volgens procesbenadering d.w.z. ook als product geen GGO is maar in proces wel GGO's zijn gebruikt)	
	• Nauwelijks (meer) gentechvoedsel in winkels (alle huismerken en A-merken zonder gentech ingrediënten), anders dan eind jaren 90 • Vrijwel alle diervoeder met GGO		
2004			• Vernietiging overheidsbesluit antibioticaresistente genen door RvS; voortaan beoordeling van geval tot geval • NL beleid minder exacte locatieaanduidingen veldproeven i.v.m. vernielingen • Rapport 'Vereenvoudiging regelgeving biotechnologie'
		• Einde Europees moratorium	
	• Na einde moratorium (v.a. 2004) alle Europese toelatingen op basis van EC besluit, na steeds volledige procedure zonder meerderheidsbesluit; NL stelselmatig aan vóór toelating stemmende zijde. • COGEM signaleert in trendanalyse de volgende trends:[5] – onzekerheid als gevolg van betere diagnose van ziekten zonder één-op-één relatie tussen aanwezigheid		

[5] Voor een handzame en gezaghebbende aanduiding van de wetenschappelijke en technische ontwikkelingen in deze periode, geven we de trends weer die COGEM in haar trendanalyses heeft gesignaleerd (gepubliceerd in 2004, 2007 en 2009).

Jaar	Algemeen	EU / mondiaal	Beleid / wetgeving NL
	gen en krijgen van de ziekte; – afname nationale beleidsruimte om importen van GGO's tegen te houden en co-existentie van niet gg-landbouwproducten te garanderen; – voortgaande ontwikkelingen in andere regio's, alleen te beïnvloeden door proactief beleid en internationale dialoog; – grotere meningsverschillen over gebruik embryonale stamcellen naarmate er meer kennis is over de klinische haalbaarheid van nieuwe stamceltherapie; – onbekende ecologische risico's door introductie van GGO's bij bestrijding van ziekten en plagen en bescherming van lokale diersoorten; – bedreiging van de voedselveiligheid door inzet van farmagewassen; – druk tot inperking van openbaarheid van bestuur door verharding van acties tegen veldproeven met GGO's; – toenemende vraag naar screening bij IVF-embryo's naar ernstige aandoeningen.		
2005		• Kritiek te beluisteren op 'onvoldoende onafhankelijkheid' EFSA	• Rapport 'Verantwoord en zorgvuldig vereenvoudigen Besluit GGO'
2006		• EFSA publiceert opinion over Post Market Environmental Monitoring (Case-specific monitoring en General Surveillance)	• Workshop VROM met betrokkenen over nieuwe veredelingstechnieken • Rapport 'Verdere vereenvoudiging regelgeving biotechnologie' • Co-existentie verordening van het Productschap Akkerbouw
	WTO veroordeling n.a.v. klacht VS, CA en Argentinië		
2007	• COGEM signaleert in trendanalyse de volgende trends (zie voetnoot 5): – biotechnologie biedt kansen voor het milieu; – het potentieel van de Nederlandse biotechnologiesector wordt onvoldoende benut; – (de behoefte aan) vaccins en de opmars van infectieziekten; – ontwikkeling plantenbiotechnologie vragen om herbezinning van kaders wet- en regelgeving; – toename aantal GG-voedingsproducten in de winkelschappen; – producten van GG dieren komen in de apotheek; – sterke toename genetische diagnostiek, achterblijvende behandelingsmogelijkheden; – etniciteit factor bij onderzoek, genetische diagnostiek en bevolkingsonderzoek (dus registratie?).	• V.a. 2007: ontwikkelingen voorstellen voor betrekken 'sociaal economische overwegingen' bij risicobeoordeling en voor nationale teeltverboden	• VROM rapport 'Verantwoord veredelen met genetische modificatie' over nieuwe veredelingstechnieken. • NL aandrang tot afschaffen nultolerantie niet-toegelaten GGO's
2008		• EU stelt werkgroep 'New Breeding Techniques' in	• COGEM signalering 'Biologische machines' (over synthetische biologie) • Gezondheidsraadpublicatie 'Synthetische biologie: kansen creëren'
2009	• COGEM signaleert in trendanalyse de volgende trends (zie voetnoot 5): – medische biotechnologie: op zoek naar de betekenis van het menselijk genoom; – medische biotechnologie: mogelijke toepassing in de zorg; – industriële biotechnologie: op weg naar een biobased economy; – plantenbiotechnologie: de kloof tussen de EU en de rest van de wereld; – biotechnologie bij dieren: de opmars van de klonen.	• EU richtlijn 2009/41: betreffende ingeperkt gebruik GGO's (vervangt 98/81)	• COGEM rapport 'Sociaal-economische criteria' • LNV seminar 'Het GGO-beoordelingskader; wegens verbouwing in overleg' • Internationale conferentie over Teeltvoorstel (Den Haag)

Jaar	Algemeen	EU / mondiaal	Beleid / wetgeving NL
2010		• EFSA publiceert Guidance voor Environmental Risk Assessment van GM planten • Europese Commissie: Teeltvoorstel incl. beoordeling op sociaal-economische aspecten • Toelating marktintroductie Amflora aardappel	
	• EU en Argentinië treffen schikking in WTO geschil		
2011		• Verordening 619/2011; einde nultolerantiebeleid niet toegelaten GGO's in diervoeders • Commissie publiceert rapport over sociaal-economische aspecten • Aanpassing Comitologie	
2012			• Ontwerpbesluit GGO 2012 • RIVM, bureau GGO publiceert rapport over mogelijkheden voor implementatie van General Surveillance van GM planten
		• EFSA organiseert stakeholderbijeenkomsten • EFSA opinie over cisgenese en transgenese • EFSA past criteria voor benoemingen aan n.a.v. kritiek op onafhankelijkheid • EFSA, RIKILT, RIVM en NVWA bestempelen bewijsvoering van Séraline-studie als 'inadequaat'	

2.3 De sleutelmomenten

Als volgende stap in het onderzoek zijn de afzonderlijke gebeurtenissen in bovenstaande chronologie beoordeeld op de mate waarin ze bepalend of toonzettend zijn voor de (verdere) gang van zaken in het Nederlandse GGO beleidsveld, oftewel, op de mate waarin ze kwalificeren als sleutelmoment (zie hoofdstuk 1). Bij deze beoordeling zijn we op basis van de beschikbare informatie nagegaan wáár in deze periode sprake is van duidelijk gemarkeerde beleidsintenties waarvan in de daaropvolgende tijd enigerlei vorm van doorwerking aanwijsbaar is. Hierbij hebben we tevens de opvattingen van de eerder geïnterviewde hoofdrolspelers betrokken en is afstemming gezocht met de directe begeleiders en begeleidingscommissie. Op grond daarvan zijn zeven sleutelmomenten benoemd, die we hieronder meer uitgebreid beschrijven.

Sleutelmoment 1 (1999 – 2002): Integrale Nota Biotechnologie (INB)
In 2000 wordt de Integrale Nota Biotechnologie (INB) aan de Tweede Kamer gestuurd. Deze nota, en de totstandkoming ervan, betekenen een trendbreuk in de bestuurlijke en beleidsmatige benadering van biotechnologie, en in het bijzonder van GGO's. Waar biotechnologie voor micro-organismen en gewassen tot dan toe vooral bezien werd in het licht van wetenschappelijk/technisch innovatief en economisch potentieel en technische risicoanalyses, worden met ingang van de INB ook maatschappelijke en ethische aspecten betrokken. Bij de INB zijn voor het eerst ook zeven departementen èn hun bewindspersonen simultaan en intensief betrokken; iets dat daarna nog enige tijd aanhoudt.

Sleutelmoment 2 (2001 – 2002): Publieksdebat ' Eten en genen'
Als onderdeel van de 'bredere' benadering van biotechnologie zoals die met de INB is ingezet (zie sleutelmoment 1) wordt in 2001 het publieksdebat 'Eten en genen' georganiseerd, onder leiding van de Commissie Terlouw. Voor sommigen markeert dit debat het begin van een opener benadering met meer transparantie en ruimte voor betrokkenheid van het publiek ('afwijzen biotech mag'). Anderen zien er een poging in om een maatschappelijke blokkade van biotechnologie te voorkomen, waarbij de uitkomsten van het debat al tevoren zouden zijn vastgesteld.

Sleutelmoment 3 (2003): Verordeningen 1829/2003 en 1830/2003
Tot 2003 is de veiligheidsbeoordeling en etikettering van GGO's voor gebruik in voedingsmiddelen geregeld in de Europese Novel Foods Verordening. In 2003 komt Verordening 1829/2003 daarvoor in de plaats voor genetisch

gemodificeerde levensmiddelen. Daarnaast treedt Verordening 1830/2003 betreffende de etikettering en traceerbaarheid van GGO's in werking. Beiden zijn ook van toepassing op veevoeders. Een belangrijk verschil met de Novel Foods Verordening is dat het aantoonbaarheidsprincipe voor de etikettering wordt verlaten: ingrediënten waarin de GGO-herkomst niet langer aantoonbaar is m.b.v. analytische methoden (DNA- of eiwittests) als sojaolie en zetmeelderivaten vielen eerder niet onder de etiketteringplicht, nu wel.

Sleutelmoment 4 (2003 - 2007): Verbetering uitvoerbaarheid en vereenvoudiging GGO-regelgeving
Hoewel ook in de INB al veel aandacht is voor de uitvoerbaarheid van de GGO regelgeving, is er met name in het kabinet Kok/Zalm en in de kabinetten Balkenende veel aandacht voor administratieve lastenverlichting. In de loop der jaren (resp. 2004, 2005 en 2007) worden drie brieven naar de Kamer gestuurd over uitvoerbaarheid / vereenvoudiging van de GGO regelgeving, wat uiteindelijk resulteert in het Ontwerpbesluit GGO 2012.

Sleutelmoment 5 (2006 – 2007): Nieuwe veredelingstechnieken
De ontwikkeling van de technologie staat niet stil. Er worden voortdurend nieuwe technieken ontwikkeld, en ook al in de plantenveredeling toegepast. Dat is aanleiding voor het bedrijfsleven om de minister van VROM te vragen welke van deze technieken onder de GGO-regelgeving vallen. Nadat de COGEM hier in 2006 enkele signaleringen over heeft uitgebracht komt het ministerie in 2007 met een notitie over dit onderwerp waarin 7 technieken worden behandeld. Een Nederlands voorstel om een EU werkgroep in te stellen wordt door de andere lidstaten gesteund. Deze werkgroep komt in 2012 met een rapport over 8 nieuwe veredelingstechnieken waarin een technisch antwoord wordt gegeven op de vraag welke technieken onder de definitie van een GGO vallen zoals vastgelegd in Europese Richtlijnen. Dit rapport is nog altijd niet openbaar en de EU heeft hier nog geen besluit over genomen

Sleutelmoment 6 (2008): Teeltvoorstel en de beoordeling op sociaaleconomische aspecten
De vastgelopen Europese besluitvorming over toelating van GGO's leidt in de ogen van de bewindslieden Verburg (LNV) en Cramer (VROM) tot te weinig voortgang, innovatie en duurzaamheid en tot teveel vruchteloos debatteren in de Tweede Kamer. In de Tweede Kamer worden met regelmaat stemmingen in de Landbouw- en Milieuraad voorbesproken; stemmingen die in deze Raden plaatsvinden in het kader van de dan vigerende comitologie als gevolg van stakende stemmen tussen de lidstaten over de toelating van GGO's. In de coalitie van CDA, PvdA en CU is GGO bovendien een beladen onderwerp, wat op zeker moment tot een confrontatie tussen Kamer en Kabinet leidt (een aangenomen motie van de Kamer om bij een Europese stemming over toelating van een GGO 'tegen' te stemmen, mede in verband met discussie over de veiligheidsbeoordelingen door EFSA, en die het kabinet naast zich neerlegt). In een poging de impasse in de EU te doorbreken ontwikkelen de bewindslieden een nieuwe benadering, en vinden door NL georganiseerde conferenties plaats. Hieruit komen het zgn. Teeltvoorstel en de beoordeling op sociaaleconomische aspecten voort. Tot dusver heeft dit (nog) niet de gewenste doorbraak teweeg gebracht.

Sleutelmoment 7 (2011): Drempelwaarde/nultolerantie van 0,1% voor niet toegelaten GGO's in diervoeders
Op basis van de EU Verordening 1829/2003 geldt een nultolerantie voor de import van GGO's die niet in de EU zijn toegelaten. Door de traag verlopende toelatingsprocedures loopt de EU niet in de pas met de VS, Canada en Zuid-Amerikaanse landen, de zgn. asynchrone toelating, en worden er in de loop der jaren in deze landen steeds meer GGO-gewassen geteeld die in de EU (nog) niet zijn toegelaten. Aangezien het in de praktijk vrijwel onmogelijk is om niet in de EU toegelaten GGO's volledig te scheiden van grondstofstromen die non-GGO zijn en/of wel toegelaten GGO's bevatten, krijgt de handel in toenemende mate te maken met problemen bij de import. De aanwezigheid van een zeer geringe hoeveelheid niet toegelaten GGO's kan er al toe leiden dat een lading grondstoffen niet in de EU wordt toegelaten. Bovendien is het vrijwel onmogelijk om met behulp van analytische methoden met voldoende zekerheid de aanwezigheid van zeer geringe hoeveelheden GGO's vast te stellen. Daarom dringt het bedrijfsleven sinds 2007 bij minister Verburg aan op een 'technische oplossing' in de vorm van een 'realistische invulling van deze nultolerantie', waarna de minister een voorstel daartoe inbrengt in de Raad van Europese ministers. In 2011 wordt Verordening 619/2011 van kracht waarmee een nultolerantie van 0,1% voor

(nog) niet in de EU toegelaten GGO's in diervoeders wordt geïntroduceerd.

2.4 Ambities, context en realisatie op vier sleutelmomenten

Tot slot is bezien welke van deze sleutelmomenten vooral van belang zijn om inzicht te krijgen in de ambities, context en realisatie in het Nederlandse beleid op het terrein van VROM/IenM. Vier sleutelmomenten springen er wat dat betreft uit, vanwege de beleidsambities die erbij in het spel zijn en de centrale rol die het Nederlandse beleid erbij speelt. Dat zijn achtereenvolgens de sleutelmomenten betreffende:

- de totstandkoming van de INB (sleutelmoment 1);
- het publieksdebat 'eten en genen' (sleutelmoment 2);
- de pogingen tot verbetering van de uitvoerbaarheid en de vereenvoudiging van de GGO-regelgeving (sleutelmoment 4); en
- het Teeltvoorstel en de sociaaleconomische aspecten (sleutelmoment 6).

In al deze gevallen ligt de oorsprong van het sleutelmoment bij beleidsambities van de Nederlandse overheid (met betrokkenheid van VROM/IenM). Dat geldt niet of in mindere mate voor de andere drie sleutelmomenten, die daarom dus ook niet geselecteerd zijn. Bij de totstandkoming van de verordeningen 1829/2003 en 1830/2003 (sleutelmoment 3) was sprake van een samenloop van vele Europese ambities, waarbij Nederland één van de spelers was. Het sleutelmoment met betrekking tot de nieuwe veredelingstechnieken (sleutelmoment 5) volgde in de eerste plaats ambities vanuit het bedrijfsleven. En ook de totstandkoming van de drempelwaarde van 0,1% niet toegelaten GGO's in diervoeders (sleutelmoment 7) was het resultaat van vele ambities van verschillende Europese spelers.

Om deze redenen zijn de genoemde vier sleutelmomenten geselecteerd om in het volgende hoofdstuk te worden geanalyseerd qua ambities, context en realisatie.

3. Ambities, context en realisatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we voor de vier onderzochte sleutelmomenten de relevante context, de ambities die erbij aan orde waren en hoe en in welke mate deze ambities gerealiseerd werden. De eerste twee sleutelmomenten, de totstandkoming van de Integrale Nota Biotechnologie en het publieksdebat 'Eten en genen', behandelen we in één paragraaf (3.2), vanwege de samenhang in context en realisatie. De volgende twee sleutelmomenten behandelen we in afzonderlijke paragrafen, te weten in paragraaf 3.3 de inspanningen tot verbetering van de uitvoerbaarheid en vereenvoudiging van de GGO regelgeving en in paragraaf 3.4 de introductie van het teeltvoorstel en de sociaaleconomische criteria.

3.2 Sleutelmomenten 1 en 2: Totstandkoming INB en 'Eten en genen'

3.2.1 De context

Eind 20e eeuw verslechtert het maatschappelijke en politieke klimaat rondom GGO's en is sprake van verharding van het debat. De Vriend en Schenkelaars (2008, 121) spreken van 'een fase van polarisatie'. Het vertrouwen in de samenleving in de rol van overheid en van wetenschappelijke adviescommissies bij het waarborgen van voedselveiligheid wordt ernstig aangetast door de BSE crisis, met ook gevolgen voor de publieke houding ten opzichte van gentechvoedsel (Kortleven, 2013, 271 e.v.). Dit wordt verder getriggerd door ophef die ontstaat rondom de eerste importen van GGO voedselgewassen in Europa en de acties van Greenpeace daaromheen. In Nederland stokt het overleg over GGO tussen bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, dat eerder nog tot een vrijwillige overeenkomst over etikettering had geleid, op een aantal 'rest'-punten (w.o. over 'chemisch identieke producten'). De Nederlandse polder verwatert, de maatschappelijke organisaties richten zich allengs meer op Brussel. Op EU niveau loopt de discussie tussen lidstaten over de toelating van GGO voedselgewas hoog op (met name rondom herbicidenresistent maïs met een antibioticumresistent markergen). Uiteindelijk raakt eind jaren '90 de besluitvorming zozeer in zichzelf verstrikt dat het 'de facto moratorium' intreedt.

Ook in Nederland wordt de (VROM) praktijk qua vergunningverlening terughoudender. Zoeteman (2005, 84) neemt hierin de invloed van de nieuw op VROM aangetreden bewindspersoon Pronk waar en schrijft: "De COGEM adviezen over veldproeven worden door VROM niet altijd overgenomen. De eerder ingezette stijging van het aantal veldproeven wordt hierdoor teniet gedaan. Als in de loop van de jaren vergunningen voor lopende veldproeven niet worden verlengd en vergunningen worden ingetrokken komt daarmee het aantal veldproeven op nul uit. […] Het bedrijfsleven is hoogst verontwaardigd wanneer het verkrijgen van een veldproefvergunning, voor zover deze al wordt afgegeven, vele maanden duurt." De toenmalige COGEM voorzitter, Huub Schellekens, vergelijkt de praktijk van dat moment (waarbij EZ innovatiesubsidies verstrekt en VROM vergunningen onthoudt) als 'dat de overheid je een Ferrari geeft maar je rijbewijs afpakt', ofwel als 'gas geven en remmen tegelijk' (KRO reporter, 2001).

De Tweede Kamer heeft in die jaren bij herhaling aangegeven het Nederlandse biotechnologiebeleid als te versnipperd te ervaren. Verschillende delen ervan vallen onder

andere ministeriële verantwoordelijkheden. Men dringt aan op meer samenhang en vraagt om een overzicht van het kabinetsbeleid en van de ontwikkelingen sinds 1995 (AO 30 juni 1999). Dit leidt tot de toezegging van het Kabinet om een integrale beleidsnota Biotechnologie te gaan opstellen.
Ook maakt een aantal partijen in de Kamer zich zorgen over de maatschappelijke betrokkenheid bij het biotechnologiedebat; voor een aantal partijen is deze te weinig, voor andere te negatief van aard. In hetzelfde AO neemt de Kamer daarop een motie aan die het Kabinet oproept een maatschappelijk debat over biotechnologie aan te gaan.

3.2.2 Ambities integrale beleidsnota

In wezen is er bij aanvang van het schrijven van de beleidsnota biotechnologie (die we verder als INB zullen aanduiden) vooral sprake van een (meta-) ambitie om de beleidsambities ten aanzien van biotechnologie in één samenhangend rijksbeleid te vangen. Het gaat daarbij om de verschillende ambities om – met waarborgen voor de veiligheid omkleed – innovatie te faciliteren en te bevorderen op terreinen als landbouw, voeding, gezondheidszorg en industriële toepassingen (w.o. milieutechnologie), om het bedrijfsleven in staat te stellen het verwachte marktpotentieel van GGO op die terreinen te realiseren en om daar als Nederland economisch sterker van te worden. Deze beleidsambities gelden onverminderd voor landbouw en voeding, ondanks de moeizame GGO toelatingen op EU niveau. Daarnaast is er de – zeker bij aanvang wat omstreden (Zoeteman, 2005, 88) – ambitie om in de INB ook ruimte te bieden voor maatschappelijke en ethische aspecten.

3.2.3 Ambities publieksdiscussie

In de INB wordt aangekondigd dat een publieksdebat over (ethische en maatschappelijke aspecten van) biotechnologie en voedsel georganiseerd zal gaan worden met een tweeledige doelstelling: (1) informatie over biotechnologie verschaffen aan het publiek; en (2) zicht krijgen op de opvattingen die er onder het publiek over biotechnologie leven. De ambitie achter deze doelstelling is te omschrijven als 'het zoeken naar maatschappelijk draagvlak voor het biotechnologiebeleid'. Zo geeft het kabinet in de INB aan dat ze het door het debat verkregen inzicht wil gebruiken als kritische toets voor het eigen beleid: "Het Kabinet zal de uitkomsten van het debat gebruiken om haar beleid te evalueren en eventueel bij te stellen" (INB, p.23). Ook in een ander opzicht kan van 'zoeken naar maatschappelijk draagvlak' worden gesproken. Uit de interviews komt naar voren dat op de achtergrond bij 'Eten en genen' de beleidsambitie meespeelt om een maatschappelijke blokkade op biotechnologie te voorkomen. Daarvan is ook iets te herkennen in de ambitie die wordt meegegeven bij de aangenomen Kamermotie om het maatschappelijke debat te organiseren. Deze luidt: 'het wegnemen van de onzekerheden over de risico's en het inventariseren van de baten van gentechvoedsel' (AO 30 juni 1999).

3.2.4 Realisatie

Begin 2000 wordt de INB aan de Tweede Kamer gestuurd, ondertekend door vijf ministers. Ze is het resultaat van intensieve samenwerking en overleg tussen de vijf departementen alsook tussen de vijf betrokken ministers die er meerdere kabinetsberaden aan wijden. De totstandkoming gaat met enig rumoer in de buitenwereld gepaard, waar verhalen de ronde doen over tegennota's en botsingen tussen departementen (KRO Reporter, 2001).

In de INB wordt onder het motto 'Kansen verantwoord en zorgvuldig benutten' een overkoepelende visie op biotechnologie gepresenteerd (zie onderstaand tekstkader). Vervolgens wordt ingegaan op de thema's 'kennis en innovatie', 'internationale aspecten en ontwikkelingssamenwerking' en 'biotechnologie en samenleving', waarbij steeds wordt aangegeven welke rollen de verschillende departementen op die thema's te spelen hebben. Voorts geeft het kabinet in de nota haar visie op een aantal actuele onderwerpen, respectievelijk in relatie tot milieu, tot gezondheidszorg en tot landbouw, natuur en voeding. Relevant voor het VROM-beleid zijn o.m. de nadruk op (en uitleg van) het voorzorgbeginsel in de nota, de beleidsvoornemens ten aanzien van de COGEM en een 'nee' tegen antibioticaresistente markergenen (contrair aan een COGEM-advies).

De ambities zoals verwoord in de INB (2000/2002) (INB, p. 7)

"Kansen die moderne biotechnologie biedt voor duurzamere landbouw, voor schonere productiemethoden, voor een betere gezondheidszorg en een beter milieu moeten worden benut. Die kansen zijn groot. Echter, de benutting dient gepaard te gaan met optimale waarborgen voor de veiligheid, de transparantie van de besluitvorming, de keuzevrijheid voor de burger en de ethische aanvaardbaarheid.
Samengevat komt dit beleid neer op het bevorderen van het verwerven van kennis en het doen ontwikkelen van nieuwe toepassingen van biotechnologie onder randvoorwaarden van optimale veiligheid en aanvaardbaarheid."

In de INB wordt als gezegd ook een verdere aanzet gegeven tot de organisatie van een publieksdebat. Ter uitvoering van de motie hierover was al voorwerk gedaan, onder meer door het doen uitvoeren van een publieksonderzoek en van onderzoek naar de wensen van maatschappelijke organisaties inzake dit debat (Stichting Consument & Biotechnologie en anderen, 2000). Uit dat laatste waren als aanbevelingen naar voren gekomen dat (1) 'duurzame voedselproductie' het hoofdthema en (2) de rol die gentechnologie daarbij moet spelen de belangrijkste vraag zouden moeten zijn, dat (3) het debat simultaan door publiek en maatschappelijke organisaties gevoerd zou moeten worden, en dat daar (4) zo'n anderhalf jaar voor uitgetrokken moest worden.
De Commissie Terlouw wordt in het leven geroepen, die als opdracht meekrijgt "te verhelderen onder welke randvoorwaarden biotechnologie met betrekking tot voedsel maatschappelijk acceptabel is" (INB, 23). Een aantal maatschappelijke organisaties en Kamerfracties beschouwt deze opdracht als niet neutraal. Bovendien speelt op de achtergrond mee dat deze organisaties in de gekozen opzet weinig herkennen van wat eerder in het kader van het vooronderzoek was aanbevolen.

Begin 2001 gaat de publieksdiscussie 'Eten en genen' van start. In september van dat jaar laat een groep maatschappelijke, hoofdzakelijk op milieubescherming of ontwikkelings-samenwerking gerichte organisaties weten geen vertrouwen (meer) in de discussie te hebben. Begin 2002 brengt de commissie zijn eindrapport 'Eten en Genen; een publiek debat over biotechnologie en voedsel' uit. Ze concludeert onder meer dat voor het publiek nut en noodzaak van nieuwe technologieën als gentechnologie veel bepalender voor acceptatie zijn dan bijv. principiële of ethische bezwaren. De commissie doet diverse aanbevelingen, onder meer over nut-en-noodzaak-afwegingen, (onafhankelijk) onderzoek en openheid en dialoog over ontwikkelingen in de biotechnologie.

In haar rapportage verantwoordt ze uitgebreid op welke uiteenlopende wijzen ('in drie schillen') mensen informatie kregen en aan de discussie konden deelnemen. Daarmee zijn "in voldoende mate mogelijkheden geboden tot discussie en tot de vorming van meningen." In de kranten laat commissievoorzitter Terlouw optekenen dat een complicerende factor voor het debat was "dat het de meeste mensen geen donder kan schelen" (NRC, 9 januari 2002). Het rapport maakt verder weinig maatschappelijke reactie los.

In het Kabinetsstandpunt over het rapport van de Commissie Terlouw dat de Minister van LNV naar de Kamer stuurt, wordt waardering uitgesproken voor het werk van de commissie. Van een bijstelling van het in de INB uitgezette beleid naar aanleiding van de verkregen inzichten is echter nauwelijks of niet sprake. "De regering reageert positief op de aanbevelingen (…) die weinig afwijken van bestaand of voorgenomen beleid […]. Aanbevelingen waarvan de opvolging een duidelijke beleidswijziging zou vergen, worden (…) terzijde geschoven" (Kortleven, 289/290).

In februari 2002 vindt de simultane Kamerbehandeling plaats van onder meer de INB en het rapport van de Commissie Terlouw. Het is een langdurige sessie (twee dagen), waarbij vijf ministers aanwezig zijn en een ongebruikelijk groot aantal (60) ambtenaren het debat volgt en de eigen bewindslieden ondersteunt. Veel aandacht gaat uit naar de vraag of bij de toelating van GGO's naast een risicobeoordeling ook ruimte is voor ethisch-maatschappelijke overwegingen. Het uiteindelijke oordeel van de Kamer is dat deze vraag voldoende beantwoord is met de stelling dat de ethische toets in de vele aspecten van de wettelijke toelating besloten is, gecombineerd met de toezegging dat dit 'integrale toetsingskader' op papier zal worden gezet.

Vanwege het belang voor het verdere verloop van het GGO beleid en de volgende sleutelmomenten, staan we bij dat laatste nog kort stil. In juli 2003 stuurt de Staatsecretaris van VROM aan de Kamer de nota 'Verantwoord en zorgvuldig toetsen; een integraal toetsingskader voor biotechnologische ontwikkelingen' (TK 2002/2003, 27 428, nr. 39). Deze nota bevat een beschrijving van het toetsingskader 'zoals dat in en op basis van een groot aantal wetten en regels bestaat.' Waar het gaat over de introductie van GGO's in het milieu en over marktintroductie, staat in de nota beschreven dat dit kan plaatsvinden "mits er geen onaanvaardbaar risico is voor mens en milieu en de voedselveiligheid van de producten is vastgesteld" (p. 15) "Morele kwesties bij de introductie van ggo's in het milieu, anders dan die met betrekking tot gezondheid, veiligheid, duurzaamheid en vrijheid, worden in Richtlijn 2001/18 niet geëxpliciteerd," aldus de nota (idem). In zijn brief aan de Kamer naar aanleiding van de COGEM signalering 'Naar een integraal ethisch-maatschappelijk toetsingskader voor moderne biotechnologie', maakt de Staatsecretaris duidelijk waarom hij geen ethisch-maatschappelijke aspecten en nutoverwegingen wil meenemen in de toelatingsprocedure voor GGO's. Hij meent dat zo'n uitbreiding van de beslissingsgronden verder lijkt te gaan dan de Europese richtlijnen en dat de consequenties van zo'n verandering onduidelijk zijn (TK 2003-2004, 27 428, nr. 41) (zie ook Kortleven, 2013, 293-296).

3.2.5 Conclusie

Al met al kan geconcludeerd worden dat de ambitie verwezenlijkt is om één integrale nota op te stellen waarin de verschillende ambities met elkaar in één kader zijn gebracht. Het

beleid voor toelating van GGO's blijft ook in de INB gebaseerd op een risicobeoordeling. Ruimte voor een expliciete afweging van nut, noodzaak en ethische zaken, zoals onder meer door de Commissie Terlouw was aanbevolen, wordt niet gerealiseerd.

Voorts concluderen we dat na afloop van 'Eten en genen' geen sprake is van een nationale blokkade op GGO in landbouw/voedsel. De meest direct betrokkenen beschouwen dit als een verdienste van het doorlopen proces. Het resulterende rapport wordt in den brede als redelijk en afgewogen ervaren. Tegelijk valt op dat er niet of nauwelijks sprake is geweest van een bijstelling van het beleid op basis van de uitkomsten, noch dat het proces heeft bijgedragen aan het beoogde wegnemen van onzekerheden in de samenleving. Zoeteman (2005, 89): "Het proces om onrust weg te nemen en meer draagvlak voor het beleid te scheppen (…) is mislukt."

3.3 Sleutelmoment 3: Verbetering uitvoerbaarheid en vereenvoudiging GGO-regelgeving

3.3.1 De context

Met de totstandkoming van de INB en de 'Eten en Genen'-discussie en de Kamerbehandeling achter de rug, lijken de voorwaarden er nu te zijn om de kansen die gentechnologie biedt daadwerkelijk 'zorgvuldig en verantwoord te gaan benutten.' De vergunningverlening voor veldproeven, die enige tijd had stilgelegen, komt weer op gang, eerst aarzelend en na een kabinetswisseling op regulier tempo. Bovendien worden in 2003 op EU niveau de Verordeningen 1829/2003 en 1830/2003 aangenomen, wat tot een einde van het *de facto* moratorium lijkt te leiden.

Toch zijn er aanwijzingen dat de Nederlandse praktijk van vergunningverlening voor ingeperkt gebruik en veldproeven nog altijd stroef verloopt, getuige aanhoudende klachten die daarover worden geuit door het bedrijfsleven en koepelorganisatie NIABA.

In de INB was al aangegeven dat 'de regelgeving (…) in het bijzonder op het gebied van genetische modificatie (…) (alsook de wet- en regelgeving die van invloed is op biotechnologisch onderzoek) regelmatig (zal) worden geëvalueerd op aspecten als transparantie, volledigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (…). Een vraag naar de ervaringen met bestaande regelgeving zal ook via de NIABA aan de biotechnologie-industrie worden gesteld' (INB, p. 19/20).

Geïnterviewden noemen in dit verband nog als relevante factor dat de hoge politieke prioriteit die in deze jaren bij biotechnologie ligt, zich ook vertaalt in de omvang van de stafafdelingen die zich op de verschillende departementen met GGO bezighouden. Die omvang is in deze jaren groter dan op welk ander moment in de onderzochte periode dan ook. Zodoende is er ook de capaciteit op de verschillende departementen om van deze beleidsopgave werk te maken.

En zo ligt er een startpunt voor wat een serie pogingen zal worden om de uitvoerbaarheid van de GGO regelgeving te verbeteren c.q. de GGO regelgeving te vereenvoudigen, resulterend in een viertal rapporten aan de Tweede Kamer.

3.3.2 Ambities

De ambities bij deze pogingen tot verbetering van de uitvoerbaarheid c.q. tot vereenvoudiging van de regelgeving, variëren in de tijd en worden soms ook vanuit verschillende departementen ingebracht. De zorg om de kwaliteit van de regelgeving ligt in de eerste plaats bij de betrokken 'vakdepartementen' VROM, LNV en VWS, terwijl de ministeries van OC&W en EZ betrokken zijn vanwege de invloed van (de kwaliteit van) die regelgeving op het onderzoeks- en innovatieklimaat in Nederland. Het is vooral dat laatste departement dat de bovengenoemde ambitie van 'kansen benutten' belichaamt (en waar een deel van het bedrijfsleven voor hulp bij klachten aanklopt), en dat dan ook de opdracht geeft voor het eerste onderzoek naar uitvoerbaarheid van de regelgeving. De vijf genoemde departementen vormen daarop een werkgroep die de uitvoerbaarheid zal bezien, waarbij zij het departement van Justitie vragen een voorzittersrol te vervullen. In eerste aanleg (bij het werken aan het eerste rapport) is Justitie er zonder 'eigen' agenda bij betrokken. In de volgende instantie, bij het werken aan het derde rapport, brengt Justitie wel een eigen ambitie in. Zij is bezig met het project 'bruikbare rechtsorde', gericht op het verwezenlijken van de kabinetdoelstelling om de regeldruk te beperken en administratieve lasten te reduceren. 'Biotechnologie' is één van de regelgevingterreinen waarop zij zich in dat verband richt.

3.3.3 Realisatie

– *Rapport 1: Werkbaarheid in de praktijk*

Als gezegd ligt het startpunt voor de pogingen tot verbetering van de uitvoerbaarheid en de vereenvoudiging van de GGO regelgeving bij de vraag aan de NIABA naar ervaringen met de regelgeving. Als hierop wel algemene maar onvoldoende specifieke klachten worden ingebracht, laat het ministerie van EZ onderzoek doen. Dit leidt tot het rapport 'Werkbaarheid in de praktijk' ('Workability practices'; Schenkelaars Biotechnology Consultancy/BioCollectief, 2003), waarin wordt geconcludeerd dat de uitvoerbaarheid van vergunningverlening voor GGO veldproeven, gentherapie en genetische modificatie bij dieren te wensen overlaat en aanbevelingen voor verbetering op deze terreinen worden gedaan.

– *Rapport 2: Vereenvoudiging regelgeving biotechnologie*

In vervolg hierop vormen de departementen VROM, LNV, VWS, OC&W en EZ een werkgroep, waarbij zij het departement van Justitie vragen het voorzitterschap te vervullen. Gezamenlijk bezien zij de verschillende verbetermogelijkheden, waarbij zij de nadruk leggen op het 'laaghangende fruit': verbetermogelijkheden in uitvoeringsprocedures en –praktijken die snel te realiseren zijn, zonder (langdurige) procedures voor wetswijziging. Het resultaat van deze activiteiten is de nota 'Vereenvoudiging regelgeving biotechnologie', die in oktober 2004 naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. Verbeteringen in de uitvoering van regels voor planten en micro-organismen worden vooral gezocht in het verminderen van doorlooptijd van procedures door automatisering, voor gentherapie in de vorming van één loket.[6] De Staatsecretaris van VROM schrijft in zijn begeleidende brief (TK 2004-2005,

[6] Voor een beschrijving van de verdere uit- en doorwerking hiervan, zie de rapportage van het deelonderzoek van Technopolis over de uitvoering van het Besluit GGO.

27 528, 55) dat de werkgroep haar werk zal voortzetten met het oog op mogelijk wenselijke aanpassing van wet- en regelgeving op langere termijn.

In de Kamerbehandeling zijn het vooral de voorstanders van verdergaande vereenvoudiging van GGO regelgeving die zich op dit onderwerp laten horen (TK 2004-2005, 27 428, nr. 58). Er wordt gevraagd om een meer voortvarende aanpak. Ook wordt opgemerkt dat VROM ten onrechte strenger is dan nodig is op grond van Europese regelgeving. De Staatssecretaris spreekt dat laatste tegen. Hij zegt toe de Kamer over een half jaar te informeren over beleidsopties voor vereenvoudiging van procedures rond biotechnologie.

– *Rapport 3: Verantwoord en zorgvuldig vereenvoudigen van het Besluit GGO*
In vervolg op deze laatste toezegging wordt het derde rapport vervaardigd. Dit gebeurt, anders dan bij het voorgaande, niet in interdepartementaal werkgroepverband. VROM voert het zelf uit, aangezien het Besluit GGO tot de VROM regelgeving behoort. Wel vindt overleg plaats met andere departementen, met COGEM en Bureau GGO en met het bedrijfsleven en onderzoeksinstituten. November 2005 wordt het resultaat, de nota 'Verantwoord en zorgvuldig vereenvoudigen van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen' naar de Tweede Kamer gestuurd. Het stuk bevat 11 vereenvoudigingopties, die, aldus de staatssecretaris in zijn aanbiedingsbrief (TK 2005-2006, 27 428, 69) de administratieve lasten significant verlagen, het wetgevingsklimaat voor biotechnologie verbeteren en het Besluit GGO toegankelijker structureren. Daarbij blijft het huidige, hoge veiligheidsniveau ten minste gehandhaafd.[7]
Terzijde meldt de Staatsecretaris dat inmiddels een interdepartementale werkgroep een rapport aan het voorbereiden is in het kader van het project Bruikbare Rechtsorde, dat ingaat op vereenvoudigingopties over de hele breedte van de biotechnologie. Dit rapport zal eind 2005 gereed zijn.

In het Algemeen Overleg met de Kamer is er overwegend bijval voor de nota. Wel dringt een aantal Kamerleden aan op voortvarendheid met de uitvoering van de opties. Nederland blijkt achter te lopen in de ontwikkeling van de life sciences. Het klimaat rondom biotechnologie moet sterk verbeterd, verdere vereenvoudiging van regelgeving is daarom gewenst, aldus deze Kamerleden.

Rapport 4: Verder vereenvoudiging regelgeving biotechnologie
Als gezegd wordt het vierde rapport andermaal vervaardigd in een interdepartementale werkgroep onder voorzitterschap van Justitie. De werkgroep heeft nadrukkelijk wèl – anders dan de eerdere werkgroep – de opdracht te kijken naar vereenvoudigingopties in de biotechnologieregelgeving (binnen de gegeven kaders van de Europese regelgeving). De werkgroep doet haar werk voor een deel parallel aan het werk van VROM aan rapport 3, maar wacht met het beschouwen van de VROM regelgeving tot nadat dat rapport gereed is. Vervolgens constateert ze dat er 'geen aanleiding meer is om ten aanzien van de regelgeving inzake ingeperkt gebruik en veldproeven aanbevelingen te doen. Zij ondersteunt de voorstellen die de secretaris van VROM in zijn brief aan de Tweede Kamer heeft gedaan'

[7] Voor een beschrijving van de verdere uit- en doorwerking hiervan, zie de rapportage van het deelonderzoek van Technopolis over de uitvoering van het Besluit GGO.

(Verdere vereenvoudiging regelgeving biotechnologie, p. 25). De werkgroep richt zich verder op de regelgeving ten aanzien van biotechnologie bij dieren en ten aanzien van gentherapie. Voor dat laatste beveelt ze het maximaal gelijktrekken van rapportage-eisen en het ontwikkelen van één format voor het aanleveren van gegevens.

In november 2006 stuurt de Staatssecretaris het rapport aan de Tweede Kamer. In zijn begeleidende brief (TK 2006-2007, 27 428, nr. 77) reageert hij namens het Kabinet op de aanbevelingen van de werkgroep. De aanbeveling voor de regelgeving inzake gentherapie omarmt hij, met verwijzing naar de lopende inspanningen om één loket in te stellen.

De toon in de kamerbehandeling is anders dan die bij voorgaande behandelingen (TK 2006-2007, 27 428, 83). Veel wijst erop dat dit te maken heeft met een anders samengestelde Kamer en met het feit dat ook de verantwoordelijke minister van een ander kabinet en een andere partij is dan de staatsecretaris die het rapport met toelichtende brief aan de Kamer heeft gestuurd. De reacties zijn overwegend kritischer en benadrukken sterker de waarborgfunctie van de regels. De Kamerleden die eerder met kracht pleitten voor verdergaande vereenvoudiging, zijn nu in de minderheid. Eén van hen matigt ook zijn toon. 'Er mag geen sprake zijn van deregulering om de deregulering'; stelt hij. Een ander handhaaft de eerdere stellingname van zijn partij en wijst op de 'enorme achterstandspositie ten opzichte van de rest van de wereld.' Hij is de enige.

Nadat de laatste werkgroep zijn rapport heeft afgeleverd, wordt het stil rondom het thema uitvoerbaarheid en vereenvoudiging GGO regelgeving. Dat komt (naast mogelijk ook de hierboven gesignaleerde verschuiving in het politieke klimaat) deels doordat inmiddels de uitvoering van de vereenvoudigingopties ter hand worden genomen – iets dat zich geruime tijd in stilte voltrekt.[8] Tegelijk is ook de bezetting van de biotechnologiebeleidsafdelingen op de diverse departementen sterk afgenomen. En ten slotte is het optimisme van het 'kansen benutten' waarvan begin deze eeuw sprake was, inmiddels getaand.

3.3.4 Conclusie

De ambities om de uitvoerbaarheid van de GGO regelgeving te verbeteren en de regelgeving te vereenvoudigen, hebben tot lang (vijf jaar) en veel interdepartementaal overleg aanleiding gegeven. Het resultaat voor het VROM/IenM-deel van die regelgeving bestaat enerzijds uit automatiseringsmaatregelen en één loket voor gentherapie, en anderzijds uit elf vereenvoudigingsopties voor (de omgang met) het Besluit GGO. Of deze maatregelen (veel) bijdragen aan de achterliggende ambitie om als Nederland meer kansen te benutten, is de vraag. De betreffende opties worden nog geïmplementeerd.[9] Veel van de kaders lagen en liggen echter vast in de Europese regelgeving. Daarnaast geldt dat de meerderheid in de Tweede Kamer in de loop van deze periode meer nadruk is gaan leggen op de waarborgfunctie van de regelgeving. En aannemelijk is dat andere factoren in Nederland en Europa méér negatief van invloed zijn op het innovatieklimaat voor groene biotechnologie (zoals de problemen met veldproeven en markttoelatingen).

[8] Daarover meer in de rapportages van de deelonderzoeken van Technopolis over de uitvoering van Besluit GGO en van LIS consult over de implementatie van Europese regelgeving.
[9] Per 1 juli 2014 wordt de nieuwe Regeling GGO van kracht.

3.4 Sleutelmoment 4: Teeltvoorstel en sociaaleconomische aspecten

3.4.1 Context

Zoals hierboven beschreven, wijzigt de politieke constellatie rond 2007. De verhoudingen in de Tweede Kamer verschuiven zodanig dat de partijen die meer kritisch ten opzichte van GGO staan zich nadrukkelijker doen gelden. Eén van deze partijen (de CU) maakt bovendien deel uit van de regering. Een gevolg hiervan is dat de discussie over het GGO beleid sterker politiseert. Uiteindelijk culmineert dit erin dat de Kamer eind 2008 bij hoofdelijke stemming een motie aanneemt die de minister van LNV oproept om in de Landbouwraad – tegen het advies van de EFSA èn tegen de gangbare Nederlandse beleidslijn in – tegen toelating van een genetisch gemodificeerde soja te stemmen (Handelingen II 2008-2009, p. 1947-1949).

De besluitvorming op Europees niveau is, ook na afloop van het de facto moratorium, nauwelijks tot meer toelatingen voor teelt en import gaan leiden. Dit leidt er niet alleen toe dat zaadveredelingsbedrijven hun GGO R&D steeds meer uit Europa naar elders verplaatsen, maar zorgt ook voor problemen met handel en import (de zgn. asynchrone toelating,[10] verdergaande problemen met contaminatie, et cetera). Nederland krijgt daar als doorvoerhaven en distributieland mee te maken.

3.4.2 Ambities

In het landbouwbeleid intensiveert rond deze tijd de ambitie om de problemen aan te pakken rondom import en doorvoer (en in mindere mate de teelt) van gentechproducten, die ontstaan door de steeds weer op EU niveau vastlopende besluitvorming over toelating; naar aanleiding waarvan overigens ook steeds complexe discussies in het Nederlandse parlement ontstaan. Tegelijkertijd groeit in het milieubeleid de ambitie om de wenselijkheden en/of bezwaren van GGO's in breder, duurzaamheidskader te bezien. Zo'n kader sluit aan bij de duurzaamheidsambities waar het beleid voor staat. Tevens zou zo'n bredere afweging tot gevolg kunnen hebben dat niet alle bezwaren tegen GGO's zich steeds weer vertalen in discussies over hun vermeende onveiligheid; discussies die het departement dat die veiligheid moet borgen (VROM/IenM) als oneigenlijk en maatschappelijk onwenselijk ervaart. Achter dit alles spelen krachtige politieke ambities, alsook individuele ambities van beleidsmakers om in dit dossier beweging te bewerkstelligen.

3.4.3 Realisatie

De genoemde ambities vinden elkaar in het in aansluiting en afstemming met andere lidstaten ontwikkelen van het zgn. teeltvoorstel. In dit voorstel komt een aantal ontwikkelingen bij elkaar. Eén daarvan betreft de aanname van Raadsconclusies onder het Franse voorzitterschap, waarbij 'sociaal-economische aspecten' één van de thema's is. Dit thema blijkt zich te laten verbinden met de Nederlandse wens om tot een duurzaamheidskader te komen. Een andere ontwikkeling betreft de discussie over het min of meer oneigenlijke gebruik van de vrijwaringsclausule door lidstaten om toelating in eigen land tegen te houden. Meerdere lidstaten pleitten ervoor om de afzonderlijke

[10] Deze term verwijst naar het gegeven dat gentechproducten elders in de wereld sneller en eerder worden toegelaten dan in de EU, waardoor op markten buiten Europa steeds meer producten de ronde doen die niet op de Europese markt zijn toegelaten.

lidstaten meer formele ruimte voor een eigen afweging voor wel of niet toelaten te bieden. In het teeltvoorstel worden deze twee ontwikkelingslijnen – vooral onder Nederlandse invloed – allengs meer verknoopt. Het voorstel komt erop neer dat op EU niveau strikt op basis van de risicoanalyse door EFSA over toelating wordt besloten, en dat lidstaten daarnaast de ruimte krijgen om op basis van sociaaleconomische overwegingen de teelt in eigen land tegen te houden (de zgn. opt-out). In de Tweede Kamer presenteert het kabinet deze ambitie en de concrete stappen die ze in dit verband zet, als reden waarom ze de hierboven genoemde motie niet uitvoert.
Voor het uitvoeren van dit voornemen wordt een taskforce ingesteld bij het ministerie van LNV. Van daaruit wordt in nauwe samenwerking met het ministerie van VROM gewerkt aan de uitwerking van en de Europese lobby en afstemming over het voorstel.

De ministers van LNV en VROM schrijven in een brief aan de Tweede Kamer (TK 2009/2010, 27 428, nr. 153, p. 1/2) dat 'een open en constructief debat op EU niveau over sociaaleconomische aspecten (…) bemoeilijkt [wordt] omdat het huidige EU kader alleen de gelegenheid biedt om in termen van veiligheid te discussiëren over GGO's. Dit heeft onbedoeld tot gevolg dat lidstaten hun (…) bezwaren vertalen in veiligheidsrisico's. Dit vertroebelt de discussie. De impasse in de besluitvorming over toelating van GGO's blijft daardoor bestaan. […] Deze situatie heeft ons ertoe gebracht om in Europa het initiatief te nemen om de slagvaardigheid in de besluitvorming te verbeteren en om op een goede manier ook rekening te houden met de behoefte aan verduurzaming.' Om aan die behoefte een plaats te geven, vraagt de minister van VROM aan COGEM om hulp bij het opstellen van een beoordelingskader, door het aanreiken van sociaaleconomische criteria voor GGO's. In antwoord hierop publiceert COGEM haar signalering over sociaaleconomische criteria (COGEM, 2009).

Ook worden de WTO aspecten bezien van het toepassen van dit type criteria. De uitkomst hiervan is dat het mogelijk wordt geacht dat besluiten van een individuele lidstaat om teelt van GGO's niet toe te laten, stand houden voor een WTO panel[11] (zie ook TK 2009/2010, 27 428, nr. 153).

Voorts worden conferenties georganiseerd. De eerste daarvan is een LNV conferentie (juni 2009) getiteld 'Het GGO beoordelingskader: wegens verbouwing in overleg' (zie Ministerie LNV, 2009). De ministers maken in hun brief (ibidem, p. 4) melding van grote overeenstemming onder de deelnemers over de wenselijkheid van een dialoog over de ontwikkeling in de teelt en de import van GGO's in relatie tot de verduurzaming van de landbouw.' Anderen maken evenwel gewag van inleidingen die als te eenzijdig pro-GGO worden ervaren[12] en een opzet die te weinig ruimte zou laten voor een serieuze dialoog.

[11] "Het voorstel moet zoveel mogelijk de randvoorwaarden schetsen waaraan maatregelen moeten voldoen om eventuele aanvechting te doorstaan, maar dat alle maatregelen in de praktijk daadwerkelijk stand zullen houden, is niet bij voorbaat te garanderen. Dit zal immers uiteindelijk afhangen van de zorgvuldigheid van de maatregelen die de lidstaten zelf treffen en de onderbouwing daarvan" (Brief minister EL&I, 16 december 2011).
[12] De Wageningse wetenschapper Bino houdt een inleiding waarin hij het gebruik van GGO's een keuze voor duurzaamheid noemt. In NRC Handelsblad verschijnt daarna het bericht dat het onderzoek waar Bino zich op baseert gefinancierd is door Monsanto (Kortleven, 2013, 249). Dit leidt tot vervolgens Kamervragen en antwoord van de minister (TK 2009/2010, 27 428, nr. 149).

Daaropvolgend vindt november 2009 een internationale conferentie in Den Haag over het teeltvoorstel plaats, gevolgd door een 'high level' ontmoeting op ministersniveau. Hier zou gebleken zijn dat 'de koers die Nederland in en met Europa wenst uit te zetten nog diverse vragen bij de Europese partners oproept' (ibidem, p.4).

Op de verdere Nederlandse afstemming met de andere lidstaten en de resultaten daarvan wordt ingegaan in de deelrapportage van het evaluatieonderzoek die daarover handelt (zie rapport LIS consult). Op deze plaats wordt wat dat betreft volstaan met de constatering dat na aanvankelijk succes (Barroso omarmt het voorstel in zijn 'Guidelines for the New Commission'; de daarna nieuw aantredende Commissie neemt het voorstel over) het beoogde doel niet dichter binnen bereik komt (het voorstel ontbeert voldoende steun en wordt niet aangenomen). Wel kunnen we constateren dat in diezelfde periode voor het teeltvoorstel en de sociaal-economische criteria draagvlak in de Tweede Kamer bestaat.

Na de kabinetswisseling in 2010 wordt de taskforce bij LNV opgeheven en verminderen de ambities om op dit dossier een voortrekkersrol te spelen.

3.4.4 Conclusies

Anders dan bij de eerdere drie sleutelmomenten, lijkt bij de ontwikkeling van het teeltvoorstel sprake te zijn van een koerswijziging in het Nederlandse beleid. Voor het eerst wordt het beleid erop gericht om ook andere dan ('science-based') veiligheidsoverwegingen een legitieme plaats te geven in de standpuntbepaling over GGO's. Geconcludeerd kan worden dat de Nederlandse inspanningen hiertoe hun eerste vruchten afwerpen. Het teeltvoorstel staat op de Europese agenda, met draagvlak in de Nederlandse Tweede Kamer. Het voorstel zou een bredere afweging rondom de toelating van GGO mogelijk kunnen maken en vastgelopen besluitvorming vlot kunnen trekken. Daarmee zouden wellicht de achterliggende ambities worden verwezenlijkt. Twee kanttekeningen zijn hier echter op hun plaats. Eén: tot op heden is er op EU niveau nog geen (gekwalificeerde) meerderheid voor het voorstel, en daarmee is van een doorbraak uit de impasse nog geen sprake. Twee: het is de vraag[13] of meer ruimte voor andere overwegingen ook tot andere uitkomsten van discussies en besluitvorming zal leiden – in Europa, maar ook in Nederland. Wat dat betreft bood de eerste, nationale conferentie die in de aanloop naar het teeltvoorstel werd gehouden de aanblik van een herhaling van eerdere zetten.

[13] Deze vraag is in meerdere interviews opgeworpen. Zie ook Wickson en Wynne, 2012.

4. Reflecties op ambities, contexten en realisatie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt – mede aan de hand van wat de gesprekspartners in de interviews daarover hebben gezegd – nader bezien welke contextuele elementen in de loop van de onderzochte periode een rol speelden, welke ambities aan de orde waren bij de verschillende beschreven sleutelmomenten en hoe dit leidde tot het al dan niet realiseren van die ambities.
In het volgende hoofdstuk leiden we hieruit een aantal algemene conclusies en lessen af.

4.2 De – veranderende – context

4.2.1 De Europese en mondiale dimensie

- *Europese verordeningen, nationale speelruimte*

De eerste contextuele factor, die in dit dossier bij uitstek een belangrijke rol speelt, is het gegeven dat GGO wetgeving en beleid Europees van karakter zijn. Dit betekent dat een aantal Verordeningen en Richtlijnen de speelruimte van de Nederlandse overheid om eigen invulling aan het beleid te geven sterk inperken en op onderdelen zelfs tot nul reduceren. De dominantie van de risico-oriëntatie in het wettelijk kader voor markttoelating vloeit hieruit voort. Daarbij spelen op de achtergrond nog de WTO verdragen mee, die grenzen stellen aan handelsbeperkende toelatingseisen.

Het is deze risico-oriëntatie die – zoals de ministers opmerken in hun brief over het teeltvoorstel (TK 2009/2010, 27 428, nr. 153) – maakt dat het huidige EU kader alleen gelegenheid biedt om in termen van veiligheid over GGO's te discussiëren. Het is echter niet alleen de discussie op EU niveau die hierdoor vertroebeld wordt. In de loop der jaren doen zich ook op nationaal niveau momenten voor waarin het wettelijk kader geen ruimte biedt om tegemoet te komen aan bezwaren die bij het Kabinet of de Tweede Kamer leven. Denk aan het moment eind jaren '90 waarop COGEM adviezen niet werden overgenomen en vergunningen voor veldproeven niet werden verleend.

- *Europese besluitvorming, Nederlandse Inbreng*

Uiteraard is de Nederlandse overheid zelf ook partij bij de totstandkoming van de Europese regels. Dat betekent echter dat een belangrijk deel van de Nederlandse beleidsambities alleen in samenwerking met de Commissie en de andere lidstaten gerealiseerd kan worden. En daarmee zijn zowel de krachtsverhoudingen en opvattingen over GGO's in andere lidstaten als de karakteristieken van de Europese besluitvorming (zoals initiatiefrecht van de Commissie, de te behalen meerderheden en de aard van de comitologie) zaken waar Nederland mee te maken krijgt en die de verwezenlijking van zijn beleidsambities aanzienlijk compliceren.

Een resultante van dit alles is dat de stakende besluitvorming over markttoelatingen (die de facto tot het onthouden van markttoelatingen leidde) voor Nederland grotendeels een voldongen feit is. Opmerkelijk is dat dit op de onderzochte sleutelmomenten aanvankelijk nog tamelijk lichtvaardig lijkt te worden opgenomen. Het vormt geen beletsel om in de INB ook ten aanzien van GGO's te spreken van kansen die benut moeten worden, en om in de

daaropvolgende jaren te streven naar verbeterde uitvoerbaarheid en vereenvoudiging van nationale GGO regelgeving als middel om het innovatieklimaat te verbeteren. Pas bij het Teeltvoorstel wordt deze stakende besluitvorming expliciet onderkend en direct geadresseerd.

4.2.2 GGO's als specifieke technologie

De tweede, meermaals genoemde invloedrijke contextfactor is die van het 'frame' waarin GGO's gezien worden als producten van een specifieke technologie, anders dan en afwijkend van andere vormen van veredeling, waarvoor specifieke definities en eigen regelgeving gelden. Dit is anders dan bijvoorbeeld in de VS en Canada, waar GGO's gezien worden als een volgende stap in een bredere ontwikkeling. In het Europese beeld staan GGO's tegenover 'niet gemanipuleerde', 'natuurlijke' of zelfs 'biologische' organismen, gewassen en voedsel. Het is aannemelijk dat juist vanwege de wettelijke verankering, pogingen om naast deze perceptie ook een ander beeld neer te zetten weinig hebben uitgericht (zie bijvoorbeeld de VROM notitie 'GGO vrij' uit 2001).[14]

De wettelijke doorwerking van dit frame heeft o.m. complicaties tot gevolg voor de omgang met 'nieuwe veredelingstechnieken' en de bepaling of de producten hiervan wel of geen GGO's zijn. Daarnaast heeft dit frame ook zijn weerslag op de publieke perceptie en maatschappelijke discussie over GGO's. Rondom 'Eten en genen' leidt dit tot de – mede door maatschappelijke organisaties opgeworpen vraag – of de discussie niet breder gevoerd zou moeten worden, te weten over het type landbouw dat Nederland zou moeten willen. De discussie is echter zelden op dit niveau gevoerd (zo is de 'Eten en genen' discussie vormgegeven aan de hand van een aantal specifieke voorbeelden van GGO toepassingen), wat in zichzelf weer tot een versterking van het gangbare frame heeft geleid.

4.2.3 De maatschappelijke context

De volgende belangrijke factor is de maatschappelijke context. Voor een deel betreft deze het antwoord op de vraag: wat wil de burger, de consument, de kiezer? Deze vragen zijn expliciet aan de orde bij 'Eten en genen' en bij de verschillende Eurobarometer onderzoeken (zie o.m. Gaskell et al., 2000, 2005, 2010).

In het rapport over de 'Eten en genen'-discussie wordt geconcludeerd dat er bij velen en vaak in sterke mate bezwaren tegen biotechnologie in voedsel bestaan. Daarbij zijn vooral utiliteitsoverwegingen bepalend; wat is het nut van een bepaalde toepassing? Wat de risico's betreft is een belangrijke voorwaarde voor acceptatie dat het publiek de instanties wil kunnen vertrouwen. De commissie heeft geconstateerd dat het vertrouwen in de overheid als waker over de kwaliteit en veiligheid van voedingsmiddelen is verminderd. Het publiek verbindt het garanderen van persoonlijke keuzevrijheid als een noodzakelijke voorwaarde aan het toelaten van voedingsmiddelen die met gebruik van biotechnologie zijn vervaardigd ('Eten en genen', p. 11-19).

[14] De strekking van deze notitie is dat bijna alle in Nederland geteelde gewassen GGO's zijn. Het grootste deel daarvan is verkregen via mutagenese en celfusie. De producten van deze laatste twee technieken zijn – anders dan die van de 'nieuwe genetische modificatie' – niet vergunningplichtig; dit terwijl de beheersbaarheid en beoordeelbaarheid van de DNA wijzigingen als gevolg van deze 'oude technieken' en de beoordeling van de veiligheid ervan beduidend slechter zijn dan die van de 'nieuwe genetische modificatie.'

Het rapport van de commissie Terlouw doet geen uitspraken over 'wat welk deel van de Nederlandse bevolking wil' en spreekt nergens in termen van statistische categorieën of meerderheden. Wel geeft de commissievoorzitter zelf in een interview aan dat een complicerende factor voor het debat was "dat het de meeste mensen geen donder kan schelen" (NRC, 9 januari 2002).[15]

Het algemene beeld dat uit de Eurobarometer onderzoeken naar voren komt is dat GG gewassen, en in het bijzonder GG voedsel door de meerderheid van de Europeanen negatief beoordeeld worden; méér dan andere vormen van biotechnologie ("GM food is still the Achilles' heel of biotechnology"; Gaskell et al., 2010). Vergeleken met andere Europeanen staan Nederlanders relatief positief tegenover deze toepassingen, zij het minder positief dan tegenover toepassingen in de gezondheidszorg. In de loop der jaren is de houding tegenover GG gewassen en voedsel negatiever geworden, zowel in Europa als geheel als in Nederland (Gaskell et al., 2010).

Het is niet eenvoudig te bepalen wat deze gegevens precies betekenen voor wat Nederlandse burgers weten, willen en (zullen) doen. De aard van de vraagstelling en de beeldvorming spelen een grote rol. Ook de relatie tussen wat mensen zeggen en wat mensen doen is zelden één op één. Toch spelen deze gegevens wel een zelfstandige rol in de GGO beleidsontwikkeling, zoals ook in de sleutelmomenten naar voren komt. Ze wegen mee bij de marktinschatting van bedrijven en daarmee in het – als steeds negatiever ervaren – innovatieklimaat. Ook zijn ze de basis van een steekspel tussen verschillende maatschappelijke en politieke partijen in het debat over de legitimiteit van het GGO beleid.

Het zijn deze maatschappelijke partijen – milieu- en ontwikkelingsorganisaties, vertegenwoordigers van bedrijfsleven en kennisinstellingen – die voor een ander deel de maatschappelijke context vormgeven. Ze deden dat in de tweede helft van de jaren '90 als polderaars, met als resultaat onder meer een vrijwillige overeenkomst over etikettering van GGO producten. In de 21e eeuw zijn de stellingen verhard, waarbij vooral de tegenstanders – en van deze in het bijzonder Greenpeace – van zich laten horen. Het zijn vooral ook de acties van die laatste groepering die ertoe hebben geleid dat als GGO geëtiketteerde producten van de schappen verdwenen (De Vriend en Schenkelaars, 2008, 138-139). Dat laatste maakt het temeer moeilijk te doorgronden hoe consumenten in hun feitelijke aankoopbeslissing tegenover GGO's staan: men heeft maar weinig keuze gehad in de afgelopen jaren.

Meerdere auteurs (bijv. 'Eten en genen, 2002', Gaskell, 2010; Kortleven, 2013) en geïnterviewden wijzen erop dat bepaalde maatschappelijke organisaties ('de tegenstanders') zich steviger roeren dan de andere (waaronder de voorstanders). Het lijkt erop alsof een positieve associatie met GGO's als een risicofactor geldt op de burger-, de consumenten- en de politieke markt.

Tot slot moet hier ook de persoonlijke factor genoemd worden. Biotechnologie blijkt een thema te zijn dat ook professionals persoonlijk raakt. De eigen levensovertuiging en

[15] In die zelfde periode kopt de NRC op grond van de publieksdiscussie: 'Nederlanders achter biotech in voedsel.'

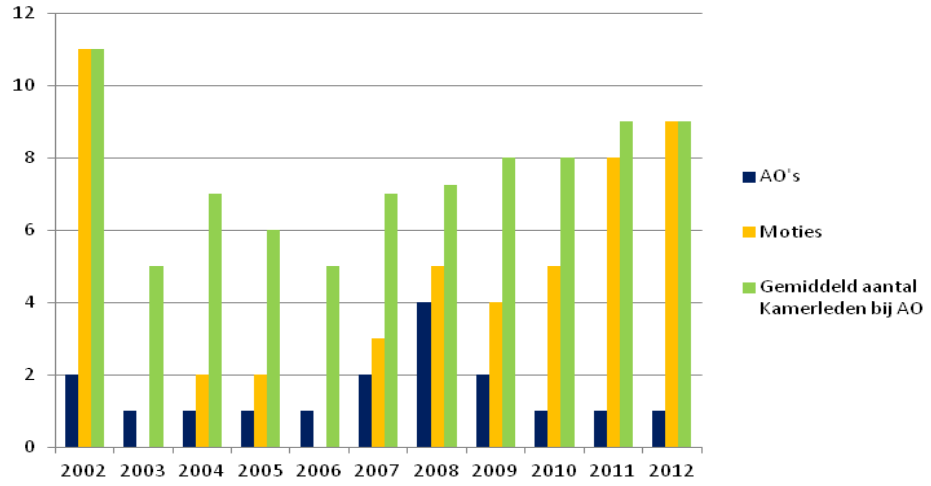
opvattingen blijken een factor te zijn bij ambtelijke en bestuurlijke overwegingen, alsook bij de ambities die bij het biotechnologiebeleid aan de orde zijn, zo melden meerdere geïnterviewden.

4.2.4 De politieke context

De politieke context is de volgende relevante factor. Deze was in de onderzochte periode veranderlijk. In de periode van 2000 tot en met 2012 is sprake geweest van 8 kabinetten, van uiteenlopende signatuur. Ook de samenstelling van de Tweede Kamer veranderde veelvuldig, met navenante wisselingen voor de aard en intensiteit voor de aandacht voor biotechnologie in het algemeen en GGO in het bijzonder.

Begin 21e eeuw stelde de Kamer de Tijdelijke Commissie-Terpstra in, die de behandeling van de integrale beleidsnota Biotechnologie voorbereidde. Het leidde tot een intensief en langdurig Kamerdebat over de INB, met relatief veel vragen en moties. In de daaropvolgende periode leidden de Algemene Overleggen over biotechnologie tot wisselende opkomsten en dito aantallen moties. Met name rond de tijd van het Teeltvoorstel is daarin weer een duidelijke groei waarneembaar. Vanaf 2010 is het aantal AO's weer terug naar één per jaar, zij het dat de aantallen moties en gemiddeld aanwezige Kamerleden relatief hoog blijven. Bij dit laatste speelt ook de autonome trend een rol dat meer moties worden ingediend, alsook dat meer partijen in de Kamer vertegenwoordigd zijn.

Figuur 1. Tweede Kamer beraadslagingen over biotechnologie



Met betrekking tot de relatieve piek rond 2007 – 2010 schreven we eerder al (in de paragrafen 3.3.3 en 3.4.1) dat andere verhoudingen in de Kamer en andere partijachtergronden van de verantwoordelijke ministers dan voorheen, ook leidden tot een andere toonzetting en meerderheden voor andere standpunten dan voorheen.

In de sleutelmomenten zien we de invloed van de politieke context terug in zowel de toenemende druk op het beleidsdossier in de tijd van de INB en van het teeltvoorstel,

alsook in de afnemende druk op de vereenvoudiging van de GGO regelgeving in de loop der jaren.

4.2.5 De economische en marktcontext

Ook de economische en marktcontext speelt nadrukkelijk een rol bij het GGO beleid. In de tweede helft van de jaren '90 wordt duidelijk (voor de Nederlandse levensmiddelen-bedrijven, voor NGO's en ook voor de overheid) dat er voor Nederland en de EU niet zozeer een keuze is voor of tegen GGO's, maar vooral een keuze *hoe*. Buitenlandse bedrijven gaan hard met het toepassen van GGO's (in het bijzonder teelt buiten de EU en aanvragen tot markttoelating voor import richting EU). Vooral Monsanto zet kwaad bloed met zijn koppelverkoop met bestrijdingsmiddelen, zijn agressieve marktbewerkingsmethoden en zijn weinige openheid voor maatschappelijke zorg en behoefte aan transparantie. Kortleven (2013, 249) stelt dat Monsanto voor de tegenstanders de dankbare rol van 'duivel' speelt (ook wel: Monsatan').

In die tijd is er nog het relatief ongecompliceerde gevoel dat er marktkansen liggen voor GGO's in de landbouw en voedingssector. Vooral in de eerste jaren van de 21e eeuw leidt dat ertoe dat bedrijven de overheid vragen de vermarkting met passende regelgeving mogelijk te maken. In de loop van de jaren vermindert dit optimisme, en daarmee ook de druk op de overheid van deze zijde. Zoals een gesprekspartner verwoordde: "Het geluid van de biotechnologie industrie in Nederland wordt steeds zachter." De berichten overheersen dat zaadveredelingsbedrijven de EU 'opgeven' en hun GGO R&D activiteiten naar buiten Europa verplaatsen.

Er ontstaat steeds meer een werkelijkheid waarin de wereld buiten de EU verder gaat in de ontwikkeling en toepassing van GGO's en Europa zich daarvoor min of meer afsluit (asynchrone toelating). Door vervuiling (contaminatie) van GGO-vrije grondstoffen en zaden krijgt Europa er toch mee te maken, met alle problematische gevolgen voor de detectie, handhaving, handel en import van dien.

4.2.6 De context van risicobeoordeling

Opmerkelijk genoeg is de eigenlijke risicobeoordeling zelf nauwelijks een factor van belang bij de onderzochte sleutelmomenten. Deze vindt plaats in Nederland (met betrokkenheid van Bureau GGO en de COGEM) en in de EU (met betrokkenheid van EFSA). Wat daar gebeurt komt voor een deel als issue naar voren vanwege de procedures die ermee gemoeid zijn, onder meer in relatie tot uitvoerbaarheid en vereenvoudiging regelgeving. Meerdere gesprekspartners wijzen erop dat de zwaarte van de huidige procedures maakt dat alleen grote, kapitaalkrachtige bedrijven hier nog mee uit de voeten kunnen. Zo zou de huidige, aanhoudende nadruk op veiligheid leiden tot oligarchie- of monopolievorming op GGO gebied.[16] [17]

[16] In een interview met de Vlaamse biotechnoloog Marc van Montagu (Draulans, 2013), merkt deze op: "Als ik een complotdenker zou zijn (…) zou ik erop wijzen dat de belangen van Greenpeace en Monsanto wel erg parallel lopen. Ze puren (sic) beide voordeel uit de situatie. Elke actie van de groene beweging versterkt de positie van Monsanto, want het wordt telkens moeilijker voor andere actoren om in de markt te stappen. Terwijl Greenpeace zich vervolgens nog drukker kan maken om de monopoliepositie."

[17] Schenkelaars, de Vriend en Kalaitzandonakes (2011) zijn in opdracht van COGEM nagegaan of de zaaigoedindustrie wereldwijd wordt gemonopoliseerd door grote multinationals vanwege de toepassing van genetische modificatie. Eén van de conclusies luidt dat GGO regelgevingkosten publieke onderzoeksinstellingen en MKB bedrijven ontmoedigen om op dit gebied actief te zijn.

Daarnaast zijn risicobeoordelingen een issue vanwege uitkomsten die – veelal om andere dan om veiligheidsredenen – onwelgevallig zijn (denk aan de 'als veiligheidsargumenten vertaalde andere bezwaren' waaraan bij het teeltvoorstel wordt gerefereerd). In het verlengde hiervan worden de risicobeoordelaars zelf 'een issue'. In meerdere AO's en moties (2011 en 2012) is het vermeende gebrek aan onafhankelijkheid van de EFSA en haar verstrengeling met het bedrijfsleven aan de orde geweest. Dit alles laat onverlet dat de discussie bij de onderzochte sleutelmomenten niet is gegaan over feitelijke schade die GGO's aangericht zouden hebben; de risicobeoordeling zelf lijkt goed op orde te zijn en niet tot het ten onrechte toelaten van risicovolle GGO's te leiden.

4.2.7 De departementale contexten

Tot slot zijn er de departementale contexten. De verschillende deelambities van het beleid zijn belegd bij diverse departementen. Om het overkoepelende belang coherent en afgewogen te dienen, is goede afstemming en samenwerking tussen de departementen van belang. In de sleutelmomenten is waar te nemen dat ook de interdepartementale verhoudingen een rol spelen. Met name bij INB en de pogingen gericht op uitvoerbaarheid en vereenvoudiging van de GGO regelgeving, is bij die afstemming sprake van enige competitie en beeldvorming over en weer. In latere stadia is daarvan minder sprake.

4.3 De – veranderende – ambities

Anders dan het in de vorige paragraaf beschreven geschakeerde beeld van de vele en dynamische contexten van het GGO beleid, zijn de ambities bij het beleid redelijk overzichtelijk en constant.

In woord en daad is het Nederlandse beleid altijd gericht geweest op het – met waarborgen voor de veiligheid omkleed – faciliteren van innovatie en ontwikkeling op het gebied van GGO. De ambities zoals verwoord in de INB hebben nauwelijks aan actualiteit ingeboet: 'Kansen verantwoord en zorgvuldig benutten'.

Het ministerie VROM/IenM heeft vanuit zijn verantwoordelijkheden (zie het tekstkader op pagina 10) met uiteenlopende aspecten van deze ambitie te maken. Het ministerie geeft invulling aan de ambitie om de veiligheid voor mens en milieu van GGO toepassing (bij ingeperkt gebruik en teelt) te waarborgen; vanuit zijn vergunningverlenende rol streeft het ambities na ten aanzien van transparantie van beleid en besluitvorming; en ten slotte draagt het bij aan de realisatie van de ambitie om kansen verantwoord en zorgvuldig te benutten (zie ook Ckade consultancy, 2009).

In de onderzochte periode is één moment aan te wijzen waarop een andersoortige agenda mee een rol speelt, te weten wanneer het ministerie van Justitie vanuit het 'bruikbare rechtsorde'-project de pijlen op de GGO-regelgeving richt. Dit heeft echter nauwelijks invloed. Ten eerste heeft VROM dan zelf al vereenvoudigingopties gepresenteerd. En ten tweede legt de Tweede Kamer in die tijd meer nadruk op de waarborgfunctie van de GGO regels.

Wel zijn perioden te onderscheiden waarin de ambitie met meer of minder intensiteit wordt nagestreefd. Ook zijn momenten aanwijsbaar waarin de vraag naar de ethische resp. maatschappelijke aanvaardbaarheid van GGO's (één van de elementen in de INB missie) nadrukkelijker aan de orde is. Nadere beschouwing leert dat deze fluctuaties in intensiteit en aandacht voor de ethische/maatschappelijke kant minder op ontwikkelingen in de context te herleiden zijn en meer op politieke, beleidsmatige en persoonlijke ambities van bewindspersonen / beleidsmakers (en op politieke kleur).

Ook de ambities van de afzonderlijke betrokken partijen zijn min of meer constant. Dit geldt zowel voor beleidsmakers als voor politieke partijen en maatschappelijke organisaties. Wel wijzigen van tijd tot tijd de krachtsverhoudingen, bijvoorbeeld als gevolg van incidenten (bijv. BSE crisis) of verkiezingen.

In de loop der tijd worden aan dezelfde ambities wel andersoortige uitwerkingen gegeven. Zo richten de beleidsinterventies zich in het eerste deel van de onderzochte periode meer op nationaal niveau en blijven ze de binnen de beleidskaders van de INB: het toewerken naar integraal rijksbeleid dat tevens openstaat voor maatschappelijke aspecten; het voeren van een nationale publieksdiscussie, het streven naar verbeterde uitvoerbaarheid en vereenvoudiging van nationale (uitwerking van EU) GGO-regelgeving. In de latere periode (rond het teeltvoorstel) wordt nadrukkelijker de verbinding met de Europese discussie gelegd en vindt ook een koerswijziging plaats om de ambities te realiseren.

4.4 De realisatie

Wat kunnen we zeggen over de mate waarin in de onderzochte sleutelmomenten de ambities zijn gerealiseerd, en in het bijzonder de ambities die door het ministerie van VROM/IenM worden behartigd?

De primaire VROM/IenM ambities ten aanzien van het waarborgen van de veiligheid voor mens en milieu zijn in de onderzochte sleutelmomenten in die zin gerealiseerd, dat de risicobeoordeling goed op orde is en niet heeft geleid tot het ten onrechte toelaten van risicovolle GGO's (volgens de definitie van risico's in het wettelijk kader). Ook de transparantie van beleid en besluitvorming is bij de onderzochte sleutelmomenten geen issue.[18]

Wel een issue is de ambitie om kansen verantwoord en zorgvuldig te benutten. In wezen zijn alle vier de onderzochte sleutelmomenten cases waarin met betrokkenheid van VROM/IenM geprobeerd is de realisatie van deze ambitie dichter binnen bereik te brengen door geïdentificeerde obstakels te adresseren. Twee soorten obstakels zijn aan de orde.

– Ten eerste de belemmering (zo niet onmogelijkheid) om kansen van genetisch gemodificeerde organismen, gewassen en voedsel te benutten onder omstandigheden waarin de Europese besluitvorming over markttoelating van GGO's aanhoudend leidt tot een trage toelating van GGO's voor import en tot praktisch géén toelating voor teelt.

[18] Hooguit speelt bij deze ambitie de discussie over de transparantie ten aanzien van locatie van veldproeven, waar volledige openheid groeperingen in de kaart speelt die deze veldproeven willen verstoren. Deze discussie is echter niet aan de orde in de onderzochte sleutelmomenten.

Daarnaast blijkt het op nationaal niveau in de praktijk lastig te zijn om ongestoord veldproeven te realiseren en is de afzetmarkt voor geëtiketteerde GGO producten ongunstig.
– Ten tweede zijn er de Europese wettelijke kaders die discussie over al dan niet toelaatbaarheid van GGO's alleen toelaten in termen van veiligheid; iets waar, zoals eerder geconstateerd, niet alleen andere lidstaten maar ook Kabinet en Tweede Kamer tegenaan lopen.

Op de vier onderzochte sleutelmomenten is sprake van pogingen deze obstakels weg te nemen. Deze pogingen blijken steeds op kleine schaal succesvol, maar (nog) niet op de grotere schaal: het EU niveau waar de belangrijkste obstakels hun oorsprong hebben. Daarnaast spelen ook het aanhoudende activisme en de negatieve sfeer rondom GGO's een rol. De INB gaf ruimte aan ook andere dan alleen veiligheidsoverwegingen, zonder evenwel iets te veranderen aan de risico-oriëntatie van het wettelijk kader. 'Eten en genen' gaf – niettegenstaande verwijten van het tegendeel – ruimte aan een 'nut en noodzaak' discussie, voorkwam mogelijk een maatschappelijke of politieke blokkade op GGO's, maar had uiteindelijk weinig effect op het beleid en evenmin op het maatschappelijk draagvlak. De pogingen tot verbetering van de uitvoering en vereenvoudiging van de GGO regelgeving leidden tot meerdere concrete opties,[19] maar adresseerden niet de Europese kaders. Alleen met de ontwikkeling van het teeltvoorstel werden deze kaders wel geadresseerd en met Nederlands politiek draagvlak op het Europese niveau ingebracht.[20]

De dominantie van de EU besluitvorming in dit dossier stemt tot nadenken over de verhouding tussen Nederlandse ambities en ingezette middelen. De aard van de problematiek c.q. de oorsprong van de obstakels voor innovatie en economische kansen van GGO gewassen en voedsel, maken dat een realistische analyse en wellicht ook enige bescheidenheid op hun plaats zijn bij de ambities die lidstaat Nederland wil realiseren.

[19] Zie verder de deelrapporten die gaan over de Nederlandse implementatie en uitvoering van de Europese regels voor ingeperkt gebruik en introductie in het milieu.
[20] Zie verder het deelrapport van het evaluatieonderzoek dat handelt over de Nederlandse inzet in de EU.

5. Conclusies

5.1 Inleiding

In dit rapport zijn de ervaringen nagegaan met de beleidsambities in het VROM/IenM GGO beleid van de afgelopen ruime tien jaar, de ontwikkelingen daarin en de realisatie daarvan, tegen de achtergrond van zich ontwikkelende contexten. De beschouwing daarvan heeft zich in het bijzonder gericht op vier sleutelmomenten. In dit hoofdstuk zetten we de bevindingen hiervan op een rij en bezien we welke lessen daaraan te verbinden zijn.

5.2 Ambities en realisatie

In de afgelopen tien jaar stond VROM/IenM vanuit zijn eigen verantwoordelijkheden in het GGO beleid voor een aantal beleidsambities. Daarnaast waren er bij de vier onderzochte sleutelmomenten specifieke ambities aan de orde. In de onderstaande tabel zetten we deze ambities en de realisatie ervan schematisch naast elkaar.

	Ambities	**Realisatie**
VROM / IenM algemeen	– Veiligheid voor mens en milieu waarborgen – Transparantie van beleid en besluitvorming – Bijdragen aan verantwoord en zorgvuldig kansen benutten	– Risicobeoordeling op orde; geen onveiligheid gebleken – Transparantie *grosso modo* gerealiseerd – Kansen m.b.t. gentherapie benut; kansen m.b.t. GGO gewassen beperkt gerealiseerd
Sleutelmoment 1: Totstandkoming INB	– Eén samenhangend Rijksbeleid biotechnologiebeleid, gericht op – met waarborgen voor veiligheid omkleed – faciliteren van innovatie – Ruimte voor afweging op nut, maatschappelijke en ethische aspecten	– Eén integrale nota gerealiseerd – Verschillende deelambities in één kader – Beoordelingskader GGO (nog steeds) risicogeoriënteerd – Geen ruimte voor afweging op nut, maatschappelijke en ethische aspecten
Sleutelmoment 2: 'Eten en genen'	– Informatie verschaffen en zicht krijgen op opvattingen bij publiek over biotechnologie – Zoeken naar maatschappelijk draagvlak voor biotechnologiebeleid – Voorkomen maatschappelijke blokkade	– Redelijke en afgewogen eindrapportage – Geen maatschappelijke blokkade op biotechnologie – Niet méér maatschappelijk draagvlak gerealiseerd
Sleutelmoment 3: Verbetering uitvoerbaarheid / vereenvoudiging GGO regelgeving	– Regeldruk verminderen en administratieve lasten reduceren – Innovatieklimaat verbeteren – Meer kansen zorgvuldig en verantwoord benutten	– Opties voor verbetering uitvoerbaarheid en vereenvoudiging geïdentificeerd (nog niet geheel gerealiseerd) – Innovatieklimaat verslechterd
Sleutelmoment 4: Teeltvoorstel en sociaal economische aspecten	– Problemen met import en doorvoer (en teelt) van GGO aanpakken – Afweging van GGO's in duurzaamheidskader plaatsen (in plaats van alleen – oneigenlijk – veiligheidskader)	– Teeltvoorstel Europees geagendeerd – Draagvlak in Tweede Kamer – Ambities doorbraak uit impasse (nog) niet gerealiseerd: (nog) geen meerderheid voor voorstel; effecten van voorstel (nog) onzeker.

Zichtbaar is dat ambities gericht op concrete beleidsproducten redelijk verwezenlijkt zijn (één integrale nota, een publiekdebat, verbeteropties). Ook de kernambities van VROM/IenM ('veilig en transparant') zijn op orde. De geambieerde maatschappelijke effecten zijn echter minder gerealiseerd. Kansen zijn maar beperkt benut, het GGO

innovatieklimaat is verslechterd, er is nog geen ruimte voor een bredere afweging en de maatschappelijke sfeer rondom GGO is nog steeds negatief.

5.3 Contexten

Een aantal contextfactoren is duidelijk van invloed geweest op het al dan niet realiseren van de ambities. Met name waar het gaat om de ambities meer kansen van biotechnologie te benutten, hebben – op het gebied van innovatie rondom GG micro-organismen, gewassen en teelt, import en doorvoer – diverse contextfactoren die realisatie in de weg gestaan. In het bijzonder spelen een rol:

- Europees:
  - de Europese besluitvorming over markttoelating van GGO's, die aanhoudend leidt tot een trage toelating van GGO's voor import en tot praktisch géén toelating voor teelt;
  - de Europese wettelijke kaders, die discussie over al dan niet toelaatbaarheid van GGO's alleen toelaten in termen van veiligheid;
- het 'frame':
  - GGO's als specifieke technologie, anders dan en afwijkend van andere vormen van veredeling;
- maatschappelijk:
  - de negatieve maatschappelijke sfeer rondom biotechnologie; GGO als risicofactor op de burger-, de consumenten- en de politieke markt;
  - het aanhoudende activisme tegen GGO's en de steeds zwakker wordende stem van de biotechnologie industrie.

Daarnaast zien we dat de politieke context een belangrijke rol speelt. Afhankelijk van aanwezige meerderheden en zittende bewindspersonen hebben soms ambities de overhand om 'meer kansen te benutten' en soms ambities om ethische en maatschappelijke afwegingen meer ruimte te geven.

Tot slot ontwikkelt het GGO beleid zich ook binnen departementale en (risico-) wetenschappelijke contexten. In de onderzochte sleutelmomenten zijn deze contexten echter beperkt van invloed geweest op het al dan niet realiseren van de ambities.

5.4 Lessen

Welke lessen leiden we af uit het al dan niet realiseren van ambities bij het VROM/IenM beleidsdossier, de beschreven kenmerken van dat dossier en de omstandigheden waaronder die ambities nagestreefd werden?

1. *Biotechnologie en voorzorg*
   Bij de introductie in de vorige eeuw was de GGO technologie omgeven met onzekerheden over de risico's voor mens en milieu. Inmiddels kan geconstateerd worden dat het met de opgebouwde procedures, instituties en kennis vooralsnog goed gelukt is deze risico's te beheersen en te minimaliseren zonder de ontwikkeling van biotechnologie stil te leggen.

2. *De morele en maatschappelijke component*
   Dat ligt anders waar het gaat om de ethische en maatschappelijke zorgen bij biotechnologie. Deze hebben vooralsnog geen uitgekristalliseerde plaats bij de besluitvorming gekregen. Uit de hele casus komt naar voren dat een afwegingskader dat alleen naar risico's kijkt, niet altijd tot gedragen besluiten leidt. Al bij de INB is geprobeerd maatschappelijke en ethische afwegingen een plaats te geven. De Commissie Terlouw pleitte voor het mogelijk maken van een nut- en noodzaak afweging. Het gaat bij GGO's om ambigue risico's,[21] waarbij bredere afwegingen aan de orde zijn. Die bredere afwegingen blijken hoe dan ook naar boven te komen (al dan niet binnen de kaders van de regelgeving), en blijken die ontwikkelingen wèl stil te kunnen leggen. Diverse malen komen in de opgetekende discussie afwegingen naar boven – van bewindslieden, van de Tweede Kamer, van ander spelers in het Europese veld – die andere zaken dan veiligheid betreffen. Het teeltvoorstel vormt in zoverre een breuk met voorgaand GGO beleid, dat Nederland voor het eerst een beleidsinitiatief neemt dat erop gericht is binnen de besluitvorming op EU niveau ruimte te maken voor dergelijke sociaal-economische aspecten. Zoals hiervóór al is aangegeven, is de afloop hiervan nog ongewis.

3. *De perceptie van GGO's*
   Zowel in de speciale wettelijke positie die voor GGO's in het leven is geroepen als in de maatschappelijke perceptie van GGO's, ligt het beeld besloten dat (de moderne vorm van) genetische modificatie de potentieel (meer) riskante vorm van zaad- en gewasveredeling is. Hierdoor ontstaat een (te eenvoudige, en soms onterechte) tegenstelling in de beeldvorming met andere, eerdere en als meer natuurlijk beschouwde vormen van veredeling waarbij dergelijke risico's niet aan de orde zouden zijn. Deze 'framing' staat een bredere afweging (van risico's, van veredelingstechnieken, van mogelijke landbouwvormen, van voedselproductie) in de weg.

4. *Nederland, Europa en de wereld*
   Last but not least speelt het biotechnologiebeleid zich af in een Europese context (en tegen de achtergrond van mondiale WTO/GATT afspraken). Deze context is sterk van invloed op de mogelijkheid om ambities op dit vlak te verwezenlijken; ongeacht of dit nu ambities zijn om 'meer kansen te benutten' of om ethische en maatschappelijke afwegingen meer ruimte te geven. De les hieruit is duidelijk: bescheidenheid in korte termijn ambities en een realistische analyse van wat op langere termijn haalbaar is, zijn op hun plaats.

[21] De term is van de WRR en de Gezondheidsraad.

Bijlage A: Geraadpleegde bronnen

Geïnterviewde personen

Geïnterviewd in verkennende fase:[22]

- Dhr. B. Beer (ministerie VWS)
- Dhr. R. Dekker (ex-ministerie VROM)*
- Dhr. F. Köster (Productschap MVO)*
- Dhr. B. van den Assum (ministerie EZ/LNV)
- Dhr. J. van den Wijngaard (ministerie VWS)
- Mw. I. van der Leij (ministerie IenM/VROM)
- Mw. A. van Limborgh (ministerie EZ, ex-ministerie VROM)
- Dhr. R. Zwart (Ckade consultancy; ex-ministerie VROM)*

Geïnterviewd bij onderzoek sleutelmomenten:

- Dhr. R. Dekker (ex-ministerie VROM)
- Dhr. H. de Vriend (LIS consult / COGEM; ex-Stichting Consument en Biotechnologie)
- Dhr. M. Horning (ex-ministerie EZ)
- Dhr. G. Ipema (ministerie EZ)
- Dhr. D. Jung (ministerie IenM/ VROM)
- Dhr. K. Sanders (ministerie IenM/ex-ministerie van Justitie)
- Dhr. J. Staman (Rathenau instituut/ex-ministerie LNV)
- Mw. J. Thio (ministerie EZ/LNV)
- Dhr. J. Uitzetter (ministerie EZ)
- Dhr. H. van Bekkem (Greenpeace)
- Dhr. R. van der Graaf (RIVM, ex-ministerie VROM)
- Mw. F. van Zomeren (ex- ministerie LNV / 'Taskforce teeltvoorstel')
- Dhr. T. Verhoef (ex-ministerie LNV / 'Eten en Genen')
- Dhr. E. Wermuth (ex-ministerie LNV)

Door collega-onderzoekers geïnterviewde personen (informatie bij dit onderzoek betrokken):

- Dhr. B. Crijns (ministerie EZ)
- Mw. I. van der Leij (ministerie IenM/VROM)
- Mw. I. Vijn (Holland Bio)
- Dhr. J. Wisse (Holland Bio)

[22] Vier van deze interviews zijn uitgevoerd door schrijver dezes, drie (met een asterisk gemarkeerd) door Huib de Vriend (LIS consult) en één gezamenlijk.

Geraadpleegde literatuur

Backus, G. et al. (2008); *EU-beleid inzake GGO's; een quick scan van de economische gevolgen*. LEI Wageningen.

Beleidsnota Biotechnologie; TK, 2000-2001, 27 428 nr. 2.

Ckade consultancy; *Onderzoek naar bruikbare prestatie- en effectindicatoren voor het beleid met betrekking genetisch gemodificeerde organismen*. Rotterdam, 2009.

De Vriend, H., en P. Schenkelaars; *Oogst uit het lab; biotechnologie en voedselproductie*. Utrecht, Jan van Arkel, 2008.

COGEM; *Naar een integraal ethisch-maatschappelijk toetsingskader voor moderne biotechnologie*. COGEM signalering GM/030618-02; Bilthoven, 2003.

COGEM; *Sociaal-economische aspecten van GGO's; Bouwstenen voor een EU duurzaamheidsbeoordeling van genetisch gemodificeerde gewassen*. COGEM signalering CGM/090929-01; Bilthoven, 2009.

Draulans, D.; 'Plantenbiotechnoloog Marc van Montagu: "Elke actie van de groene beweging versterkt de positie van Monsanto."' In: *Knack,* 18 december 2013, p. 50-55.

Eten en Genen; een publiek debat over biotechnologie en voedsel. Verslag van de Tijdelijke Commissie biotechnologie en voedsel, onder voorzitterschap van dr. J.C. Terlouw. Den Haag, 2002.

Gaskell et al.; 'Biotechnology and the European public.' In: *Nature Biotechnology*, vol 18, 2000, pp. 935 – 938.

Gaskell et al.; *Europeans and Biotechnology in 2005: Patterns and Trends*. A Report to the EC's DG Research, 2010. Eurobarometer 64.3; 2006.

Gaskell et al.; *Europeans and Biotechnology in 2010: Winds of change?* A Report to the EC's DG Research, 2010.

Kortleven, W.J.: *Voorzorg in Nederland; Ontwikkelingen inde maatschappelijke omgang met kindermishandeling, verkeersonveiligheid en genetische modificatie*. Wolf Legal Publishers, 2013.

KRO Reporter: 'Het laatste bietenveldje'; 30 november 2001.

Meijer E. et al.; *Evaluatie van het Besluit Biotechnologie bij Dieren*. Utrecht, USBO, 2005.

Ministerie van Justitie; *Verdere vereenvoudiging regelgeving biotechnologie*. Den Haag, 2006.

Ministerie LNV; *Verslag seminar "Het GGO beoordelingskader: wegens verbouwing in overleg."* Den Haag, 2009.

Ministerie VROM; *Notitie "GGO-vrij"*. Verzonden aan de Tweede Kamer d.d. 7 december 2001 (SAS/2001129431).

Ministerie VROM; *Verantwoord en zorgvuldig toetsen; een integraal toetsingskader voor biotechnologische ontwikkelingen*. TK 2002-2003, 27 428, nr. 39.

Ministerie VROM; *Vereenvoudiging regelgeving biotechnologie; notitie inzake lastenverlichting, stroomlijning en vereenvoudiging van wet- en regelgeving op het gebied van biotechnologie*. Den Haag, 2005.

Ministerie VROM (2006); *Verantwoord en zorgvuldig vereenvoudigen van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen*. Den Haag.

Ministeries van VWS, VROM en LNV (2004); *Verantwoord Kiezen; rapport over de uitvoering van de nieuwe Europese wetgeving betreffende genetisch gemodificeerde organismen, genetisch gemodificeerde levensmiddelen en genetisch gemodificeerde diervoeders*. Den Haag.

Research voor Beleid (2006); *Evaluatie Integrale Nota Biotechnologie; eindrapport*. Leiden.

Schenkelaars Biotechnology Consultancy/BioCollectief: *Workability practices; Executive summary*. Leiden/Amsterdam, 2003.

Schenkelaars, P., H. de Vriend and N. Kalaitzandonakes: *Drivers of Consolidation in the Seed Industry and its Consequences for Innovation*. Leiden/Missouri, 2011

Stichting Consument & Veiligheid, Schuttelaar & partners, Centrum voor Landbouw en Milieu en Vereniging Milieudefensie; *Resultaten verkennende fase maatschappelijk debat gentechnologie en voedselproductie.* Den Haag, 2000.

Verantwoord en Zorgvuldig toetsen; een integraal toetsingskader voor biotechnologische ontwikkelingen. TK 2002/2003, 27 428, nr. 39.

Wickson, F. and B. Wynne; 'The anglerfish deception; the light of proposed reform in the regulation of GM crops hides underlying problems in EU science and governance'. In: *European Molecular Biology Organization,* 2012, p. 1-6

Zoeteman, B.C.J., M. Berendsen en P. Kuyper: *Biotechnologie en de dialoog der doven; Dertig jaar genetische modificatie in Nederland*. COGEM, Bilthoven, 2005.

Bijlage B: Evaluatie VROM/IenM GGO beleid 2000-2012

Het kader van de evaluatie

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft evaluatieonderzoek laten verrichten naar zijn beleid ten aanzien van genetisch gemodificeerde organismen (GGO). Dit evaluatieonderzoek vond plaats in het kader van de periodieke rapportageverplichting aan de Tweede Kamer. Tevens was het erop gericht bouwstenen te leveren voor de modernisering van het GGO-beleid als onderdeel van de prioriteit modernisering milieuregels. De evaluatie richtte zich op de periode van 2000, gemarkeerd door het toesturen van de Integrale Nota Biotechnologie (INB) aan de Tweede Kamer,[23] tot november 2012, het moment waarop het huidige kabinet aantrad. In deze periode is het de constante beleidsdoelstelling van de Nederlandse overheid om de kansen van GGO op zorgvuldige en verantwoorde wijze te benutten.

De vormgeving van de evaluatie

Bij de vormgeving van de evaluatie heeft een rol gespeeld dat het niet goed mogelijk is uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid van het VROM/IenM beleid voor GGO. Dit vooral aangezien VROM/IenM verantwoordelijk is voor het risicobeleid voor GGO. Dat beleid waarborgt de zorgvuldigheid en verantwoordelijkheid van de omgang met GGO. Zodoende bestaat het primaire beleidsproduct van VROM/IenM uit de preventie van gevaarlijke situaties of ongelukken. Het is moeilijk vast te stellen of het uitblijven van dergelijke situaties of ongelukken te danken is aan het gevoerde beleid.[24]

Daarnaast is er het gegeven dat een groot deel van het VROM/IenM GGO beleid vorm krijgt binnen de kaders van Europese regelgeving. Over markttoelating van GGO en de veiligheid daarvan, vindt besluitvorming plaats op Europees niveau, op grond van de verordening 1946/2003 (benevens 1818/2003 en 1829/2003). Richtlijn 2009/41 biedt voorts de kaders waarbinnen VROM/IenM de vergunningverlening en het toezicht op ingeperkt gebruik van GGO vormgeeft. Richtlijn 2001/18 doet datzelfde ten aanzien van de introductie van GGO in het milieu. Deze richtlijnen laten slechts in beperkte mate ruimte voor eigen beleidsafwegingen van lidstaten. In Nederland zijn zij geïmplementeerd door middel van het Besluit GGO.[25]

Gezien deze omstandigheden is, in aansluiting op de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek,[26] afgezien van een volledige beleidsdoorlichting. Gekozen is voor een evaluatie op de punten met de meeste relevantie voor actuele en toekomstige beleidsvraagstukken en -uitdagingen. Het ministerie van IenM heeft een quick scan doen uitvoeren naar welke evaluatiethema's in dat opzicht het meest van belang zijn.[27] Mede op grond daarvan is de evaluatie toegespitst op een aantal invalshoeken en thema's.

---

[23] TK 2000-2001, 27 428 nr. 2

[24] Ckade consultancy; *Onderzoek naar bruikbare prestatie- en effectindicatoren voor het beleid met betrekking genetisch gemodificeerde organismen.* Rotterdam, 2009.

[25] Besluit van 25 januari 1990, tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 24 van de Wet milieugevaarlijke stoffen.

[26] Staatscourant 18352, 11 september 2012

[27] Zie Bureau KLB: *Reikwijdte en diepgang evaluatie GGO beleid; advies op basis van quick scan.* Den Haag, juni 2013.

De gekozen invalshoeken en thema's

Voor de evaluatie zijn twee invalshoeken gekozen, met elk hun eigen thema's.

– De eerste invalshoek betreft de beleidsambities die in deze periode zijn nagestreefd, onder omstandigheden van maatschappelijke controverse, veel wetenschappelijke en politieke dynamiek en – als gezegd – beperkte speelruimte voor eigen beleid. De evaluatie richt zich op reflectie op de gepleegde beleidsinzet op nationaal en EU-niveau en op de mate van realisatie van deze ambities.
– De tweede invalshoek betreft de wijze waarop invulling is gegeven aan de nationale beleidsverantwoordelijkheden op het gebied van ingeperkt gebruik en introductie in het milieu van GGO. In hoeverre is de eigen beleidsruimte effectief gebruikt om op zorgvuldige en verantwoorde wijze het benutten van de kansen van GGO mogelijk te maken?

In de keuze van invalshoeken is een onderscheid waarneembaar tussen beleidsvorming (invalshoek 1) en uitvoering (invalshoek 2). Bij dat laatste kan nog onderscheid gemaakt worden tussen uitvoering als enerzijds 'de wijze van implementatie van de Europese Richtlijnen' en anderzijds 'de deels in formele procedures vervatte praktijk van vergunningverlening en toezicht'. Beide aspecten zijn onderzocht.

Waar het gaat om de nationale omgang met Europese Richtlijnen, biedt vergelijking met die omgang in andere lidstaten aanvullende basis voor oordeelsvorming. Zowel bij de evaluatie van de implementatie als van de praktische uitvoering heeft een dergelijke vergelijking plaatsgevonden.

De vier deelonderzoeken van de evaluatie

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd in de vorm van vier deelonderzoeken.

1. *Ambities, context en realisatie, door Bureau KLB*
   Mede aan de hand van een algemene reconstructie van het GGO beleid is een aantal sleutelmomenten in de beleidsontwikkeling geselecteerd (zie het kader hiernaast). Van vier van deze sleutelmomenten (de nummers 1, 2, 4 en 6) zijn de beleidsambities, de contextuele ontwikkeling en de mate van realisatie van de ambities in kaart gebracht. Op grond van reflectie hierop zijn lessen benoemd.[28]

Geselecteerde sleutelmomenten GGO beleid 2000 - 2012	
1.	1998-2001: Totstandkoming Integrale Nota Biotechnologie
2.	2001: Debat 'Eten en Genen'
3.	2003: Totstandkoming 1829/2003 en 1830/2003
4.	2004 – 2007: Initiatieven administratieve lastenverlichting
5.	2006 – 2007: Nieuwe veredelingstechnieken wel/niet GM
6.	2008: Teeltvoorstel / sociaaleconomische aspecten
7.	2011: Verordening 619/2011 veevoer; loslaten nultolerantie

2. *De Nederlandse beleidsinzet in de EU, door LIS consult*
   Voor drie sleutelmomenten (de nummers 3, 5 en 6) is bezien welke lessen te trekken zijn uit de wijze waarop Nederland zich op EU-niveau heeft ingezet op de voorliggende

[28] Bureau KLB: *Ambities, context en realisatie GGO beleid.* Den Haag, 2014.

GGO beleidsdossiers en uit de daarmee (voorlopig) behaalde resultaten.[29]

3. *De Nederlandse implementatie van de EU richtlijnen, door LIS consult*
   Nagegaan is hoe Nederland de richtlijnen die betrekking hebben op het GGO beleidsterrein van VROM/IenM (2009/41 over ingeperkt gebruik en 2001/18 over introductie in het milieu) heeft geïmplementeerd en hoe zich dit verhoudt tot de implementatie in andere lidstaten, te weten in VK, DE en in FR (voor ingeperkt gebruik) en ES (voor introductie in het milieu).[29]

4. *De uitvoering van het Besluit GGO, door Technopolis*
   Nagegaan is of de organisatie, samenwerking en besluitvorming in het kader van de uitvoering van het Besluit GGO voldoende effectief en efficiënt zijn, en welke verbeterpunten wenselijk en mogelijk zijn. Daarbij is tevens lering getrokken uit de wijze waarop de uitvoering in DE en VK is vormgegeven.[30]

[29] LIS Consult: *De Nederlandse inzet in de EU*. Driebergen. 2014.
[30] Technopolis Group: *Evaluatie Uitvoering Besluit GGO*. Amsterdam, 2014.