

De minister van Volkshuisvesting  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer  
Mevrouw dr. J.M. Cramer  
Postbus 30945  
2500 GX Den Haag

DATUM: 27 juni 2008  
KENMERK: CGM/080627-04  
ONDERWERP: Analyse EU debat

Geachte mevrouw Cramer,

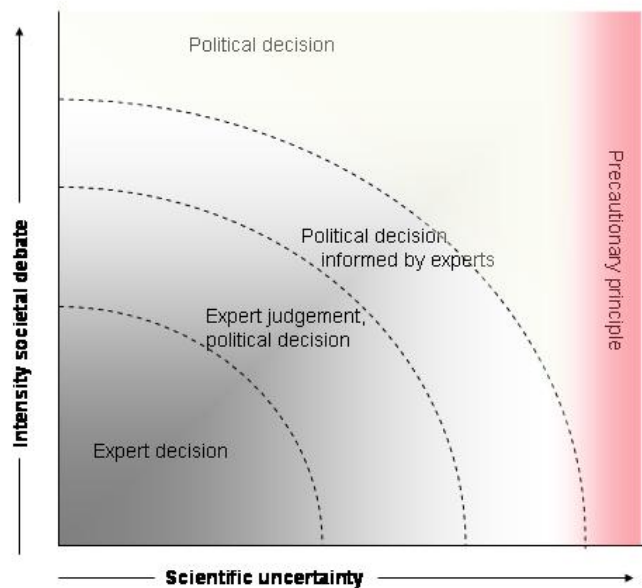
In uw overleg met het Dagelijks Bestuur van de COGEM van 12 juni jongstleden heeft u ons verzocht om op korte termijn een analysekader te maken van het debat in de EU rond genetische modificatie. Een structurering van de vele elementen en de discussies die thans in het debat door elkaar lopen, kan instrumenteel zijn om tot een gedeelde basis te komen en daarbij passende beleidsmatige oplossingen.

Naar de mening van de COGEM biedt de eerder uitgebrachte COGEM signalering *'De Farm Scale Evaluations. Wat mag het beleid verwachten van de wetenschap bij maatschappelijk omstreden technologische innovaties?'* (CGM/050408-04) bruikbare elementen. Met name de hierin gepresenteerde 'mindmap' over toepassing van wetenschap in de beleidscyclus rond maatschappelijk omstreden innovaties is een nuttige basis voor de gevraagde analyse.

In deze mindmap wordt de intensiteit van het maatschappelijke debat rond een technologische innovatie afgezet tegen de wetenschappelijke (on)zekerheid over de risico's en gevolgen van de technologie (zie figuur 1). Deze mindmap kan gebruikt worden om de specifieke deelelementen die in de huidige discussie op EU niveau spelen te positioneren. De positie in de mindmap biedt vervolgens aanknopingspunten voor het vinden van een bijpassende beleidsmatige benadering en de legitimering daarvoor.

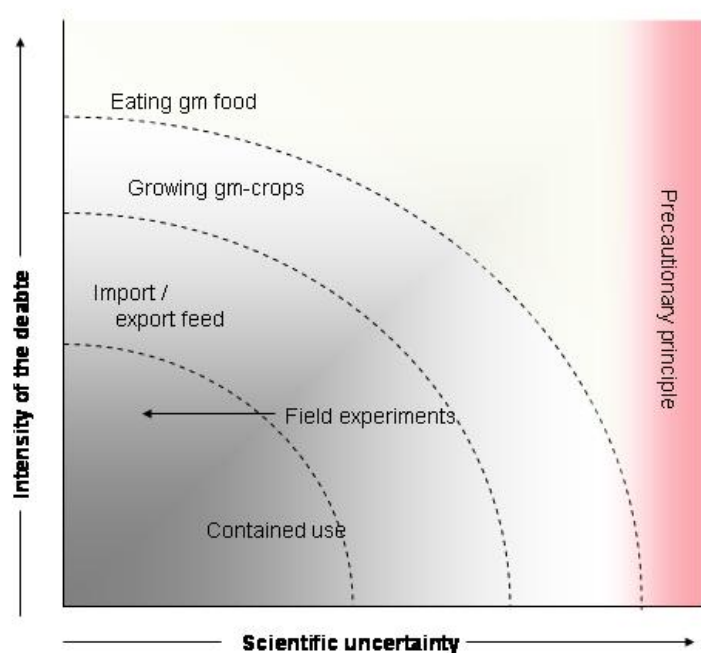
Langs de horizontale as in figuur 1 is de mate van wetenschappelijke zekerheid weergegeven, die varieert van hoog tot laag. De verticale as vertegenwoordigt de intensiteit van het maatschappelijk debat, die van laag tot hoog loopt ofwel van veel naar weinig consensus. Globaal kunnen binnen dit speelveld vier gebieden worden onderscheiden.

- 1) 'Expert decision' op basis van uitgekristalliseerde regelgeving. In dit gebied is de wetenschappelijke zekerheid hoog, de politiek heeft duidelijke kaders aangegeven en er resteert weinig of geen maatschappelijk debat. De kennis is uitgekristalliseerd in regels en richtlijnen op basis waarvan de overheid of een uitvoeringsorganisatie daarvan zonder advisering door adviesorganen zoals de COGEM of EFSA vergunningen kan verlenen.



*Figuur 1: mindmap on controversial innovations, the relation between science and societal debate*

- 2) 'Expert judgement, advice and political decision'. Hoewel de grens niet altijd scherp te trekken valt, is er een omslagpunt waarbij wetenschappelijke onderbouwing, 'evidence', wordt vervangen door 'expert judgement'. De risicoschatting is niet meer volledig gebaseerd op gepubliceerd wetenschappelijk onderzoek, maar er komt ook oordeelsvorming bij van deskundigen die actief in het onderzoeksgebied opereren en bij hun oordeel hun ervaringen en nog niet gepubliceerde onderzoeksresultaten betrekken. Objectivering wordt daarbij nagestreefd door meningen op transparante wijze, bijvoorbeeld in een 'peer-review' proces, te toetsen aan die van collega's. Hier spelen technisch-wetenschappelijke adviesorganen zoals COGEM en EFSA, een belangrijke rol.
- 3) 'Political decision after being informed by experts'. De wetenschappelijke onzekerheid is hoog of de inzet van het maatschappelijke debat is hoog in dit gebied. In deze situatie is een besluit op technisch-wetenschappelijke gronden niet mogelijk. Wetenschappelijke argumenten missen in dergelijke situaties de kracht om opponerende standpunten te verzoenen, bijvoorbeeld omdat de meningsverschillen slechts ogenschijnlijk op concrete wetenschappelijke thema's als behoud van biodiversiteit zijn gericht. Eigenlijk gaat het om bredere thema's zoals behoud van kleinschaligheid van het landschap of van de 'natuurlijkheid van voedsel'. De COGEM informeert regering en parlement over dergelijke thema's door middel van signaleringen over de relevante ethisch maatschappelijke aspecten zonder tot een advies te komen. In Europa is geen vergelijkbare signalerende rol weggelegd voor de EFSA, die alleen technisch-wetenschappelijk adviseert.
- 4) 'Precautionary principle'. Het voorzorgprincipe strekt zich uit over alle genoemde gebieden en houdt in dat wordt erkend dat er onzekerheid bestaat over aard en omvang van de risico's van een bepaalde activiteit. Dat houdt geen blokkade in, maar een opdracht om nader onderzoek te doen naar die risico's en de mogelijkheden om ze te beheersen.



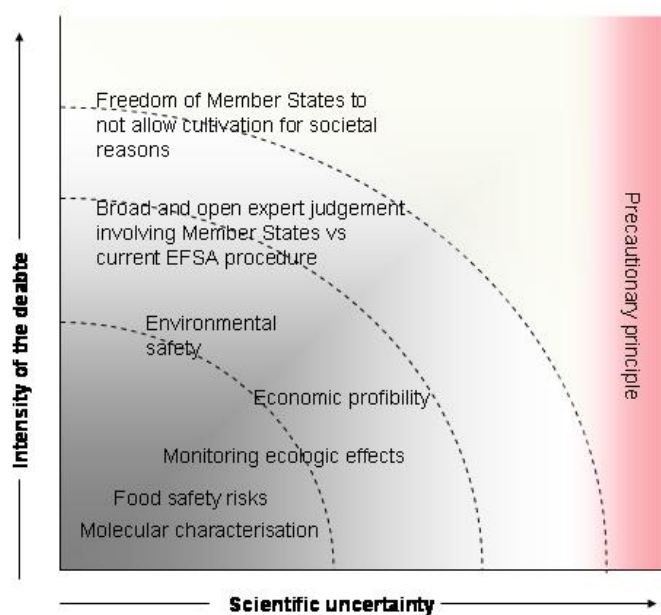
*Figuur 2: EU gmo themes and their position in the policy-science matrix*

In het algemeen kan gesteld worden dat wetenschappers er op gericht zijn om de wetenschappelijke onzekerheid terug te brengen en het onderwerp daarmee naar links beneden in de mindmap te brengen, buiten de maatschappelijke discussie. Tegenstanders van genetische modificatie zullen de wetenschappelijke gegevens echter aanvechten om het onderwerp uit de sfeer van uitgekristalliseerde wetenschap en lage maatschappelijke discussie te brengen. Hierdoor worden de mogelijkheden van de wetenschap beperkt om een oplossing te bieden voor het maatschappelijke debat.

De mindmap kan zowel voor een bredere analyse van het ggo-debat (figuur 2) toegepast worden als voor een specifieke casus (figuur 3). In het debat over genetisch gemodificeerde gewassen kunnen verschillende thema's zoals veldproeven, import van gg-producten, teelt van gewassen en consumptie van gg-voedsel worden onderscheiden. In figuur 2 zijn deze ter illustratie gepositioneerd in de mindmap.

In deze figuur zijn de effecten van risicomanagementmaatregelen op de mate van wetenschappelijke onzekerheid over de eventuele gevolgen met een pijl aangegeven. Veldexperimenten kunnen, afhankelijk van de proef, een hogere wetenschappelijke onzekerheid hebben, maar dan worden beheersmaatregelen opgelegd (zoals verwijderen van bloemen, kleine perceelsoppervlakten etc.) om de risico's terug te dringen en daarmee de wetenschappelijke onzekerheid over eventuele gevolgen te beperken.

Hoewel voor de meeste onderwerpen de wetenschappelijke onzekerheid laag is (want ze worden alleen toegelaten als ze een risico-analyse hebben ondergaan en veilig zijn bevonden), kan het maatschappelijke en politieke debat hoog zijn omdat publiek of consument een grote weerstand of wantrouwen heeft. Hier kunnen wetenschap en technisch-wetenschappelijke adviesorganen weinig tot

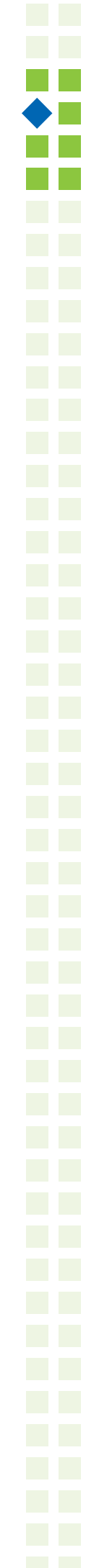


*Figuur 3: MON810, case-specific themes and their position in the policy-science matrix*

geen soelaas bieden. Sterker nog, door tegenstanders zullen zij gewantrouwd worden en hun oordelen zullen in twijfel getrokken worden.

Als verdere illustratie worden in figuur 3 de elementen die een rol spelen in het debat over de genetisch gemodificeerde maïslijn MON810 geprojecteerd op de mindmap. Hierbij is de mate van wetenschappelijke onzekerheid ingevuld aan de hand van het oordeel van de COGEM of andere Nederlandse wetenschappelijke instanties betrokken bij de veiligheidsbeoordeling. Het element van economisch nut of nadeel van de teelt van MON810 is zover bekend bij de COGEM nooit door een Nederlandse instantie onderzocht. Wel is er een studie waaraan het EC Joint Research Centre (JRC) heeft meegewerkt. Hierin wordt gesteld dat de teelt van genetisch gemodificeerde maïs in Spanje aan boeren een economisch voordeel biedt. Eerder heeft de COGEM ervoor gepleit om bij het ontwikkelen van producten op vrijwillige basis een nut/noodzaak evaluatie te maken zodat de politiek ook informatie heeft over de maatschappelijke voordelen van een beoogde ontwikkeling bij het nemen van besluiten (COGEM signalering 'Naar een integraal ethisch-maatschappelijk toetsingskader voor moderne biotechnologie', CGM/030618-02)

Met deze brief hoopt de COGEM een denkkader aan te reiken om elementen die spelen in het Europese ggo-debat te structureren. Naar de mening van de COGEM kan de mindmap ook behulpzaam zijn om beleidsconsequenties in kaart te brengen en beleidsopties te formuleren. De mindmap kan bijvoorbeeld helpen om die gebieden in kaart te brengen waar toepassing van het subsidiariteitsprincipe wel en niet geëigend is. Echter het ligt niet binnen de wettelijke taak en rol van de COGEM om adviezen op ethisch-maatschappelijk gebied uit te brengen. Derhalve heeft de COGEM hieraan in deze brief geen uitwerking gegeven.



Indien het wenselijk is dat de COGEM nog op aanvullende of andere wijze bijdraagt aan het beantwoorden van de door u gestelde vraag, verneemt zij dit graag.

Met vriendelijke groet,



Prof. dr. ir. Bastiaan C.J. Zoeteman  
Voorzitter COGEM