

# Better safe than sorry

## Handels- en investeringsonderhandelingen met de VS zetten het voorzorgsprincipe onder druk

Wouter Vanhove

*Op een zekere zaterdagochtend in januari blijken de weergoden het landschap onder een dik sneeuwtapijt te hebben bedolven. De toestand van de wegen is precair, maar ze zijn niet noodzakelijk onberijdbaar. De verkeersinformatie op de radio geeft een onduidelijk beeld van de gladheid van de wegen en van de activiteiten van de strooidiensten de voorbije nacht. Voor de deur zie je een auto met een slakkengangetje de straat uit ploeteren. De twijfel of je je dochter zoals elke week naar de dansles aan het andere eind van de stad zal voeren, slaat toe. De voor- en nadelen van het al dan niet een keertje overslaan van de dansles worden afgewogen. Door de onzekerheid over de risico's besluit je uiteindelijk dit weekend gezellig thuis te blijven.*

Dit soort afwegingen worden bijna dagelijks in ieders huishouden genomen en illustreren dat het voorzorgsprincipe bij de meest eenvoudige beslissingen van Jan en alleman hoort. Hoewel geen eenduidige definitie van het voorzorgsprincipe bestaat, geeft het over het algemeen aan dat 'als er een risico op schade bestaat, een gebrek aan wetenschappelijke zekerheid geen maatregelen moet beletten die de schade kan beperken of tegengaan' (MacKenzie, 2012). Het voorzorgsprincipe werd in 1992 opgenomen in de Rio Verklaring over Milieu en Ontwikkeling van de Verenigde Naties, die het streven naar duurzame ontwikkeling voor het eerst op de mondiale politieke kaart plaatste. Sinds 2009 is het voorzorgsprincipe verankerd in het Europese Verdrag van Lissabon (Art. 191(2)) als leidraad voor de Europese milieupolitiek.

In tegenstelling tot de Europese Unie hanteren de Verenigde Staten doorgaans een veel minder strikt regulerend kader in het product- en milieubeleid. In cosmeticaproducten bijvoorbeeld, zijn in de vs 12 stoffen verboden; in de EU zijn dat er maar liefst 1.200. Hoewel producenten in de vs weliswaar aansprakelijk zijn indien schade zich voor doet<sup>1</sup>, worden nieuwe producten er niet a priori uitgesloten. De verklaring hiervoor schuilt in de economisch veel liberalere cultuur in de Verenigde Staten, waarbij vaak wordt gesteld dat het voorzorgsprincipe i) innovatie remt; en ii) het tegenhouden van nieuwe producten mogelijks meer economische en gezondheidsschade toebrengt dan het toelaten ervan (Adler, 2000; Hathcock, 2000). We argumenteren verder in dit stuk waarom beide redeneringen vals zijn.

De historisch gegroeide tegenstelde visie van de Verenigde Staten<sup>2</sup> en van de Europese Unie omtrent de principes die gehanteerd worden in product-, gezondheids- en milieubeleid wordt aangescherpt door de momenteel op handen zijnde handels- en investeringsonderhandelingen (*Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP*) tussen de EU en de vs. De onderhandelingen – opgestart onder EU-Commissaris voor Handel Karel De Gucht, verdergezet door zijn opvolgster Cecilia Malström, en bedoeld om afgerond te worden in 2016 – hebben tot doel – de uitwisseling van goederen en diensten tussen de vs en de EU te bevorderen door het verlagen van invoerheffingen

en het wegwerken van verschillen in (technische) productstandaarden en toelatingsprocedures – (EC, 2014). Los van de gecontesteerde economische voordelen van het vrijhandelsverdrag (De Ville & Siles-Brügge, 2013) is het duidelijk dat het cultuurverschil tussen de VS en de EU omtrent – voorzorg – een belangrijke horde is in de beoogde harmonisering van standaarden en toelatingsprocedures. Dit zorgt voor grote beroering, zowel uit politieke hoek als bij het middenveld (<http://www.ttip2014.eu/>), waar wordt gevreesd dat TTIP het voorzorgsprincipe op de helling zet.

Dit alles was voor de Europese fractie van Groen en de EU-werkgroep van Groen de aanleiding om het belang van het voorzorgsprincipe op een debatavond (Brussel, 2 december 2014) nog eens in de verf te zetten. Bart Staes, Europees parlementslid voor Groen, schetste er het weinig transparante TTIP-onderhandelingsproces en de politieke druk die in de marge van TTIP nu al in de verschillende parlementaire commissies voelbaar is. Zo werden onlangs wetgevende beperkingen in de parlementaire commissie Milieu, Volksgezondheid en Voedselveiligheid (ENVI) op met melkzuur behandeld vlees opgeheven door rechtstreekse bemoeienissen en dreigingen van het Directoraat-Generaal Internationale Handel van de Europese Commissie, dat waarschuwde dat de voortvarendheid van de parlementsleden van de Milieucommissie van het EP om met melkzuur behandeld vlees te verbieden in de EU wel eens tot een nieuwe handelsoorlog met de VS zou kunnen leiden. ‘Een handelsoorlog’, zo werd gesteld, ‘waarbij het conflict over het gebruik van hormonen in de veeteelt slechts ‘een detail’ zou blijken.’

### Een ethische kwestie

Prof. dr. Petra De Sutter, gynaecologe en hoofd van de afdeling Reproductieve Geneeskunde van het Universitair Ziekenhuis Gent, illustreert met een aantal historische anteceden-ten de vaak dramatische gevolgen van het negeren van het voorzorgsprincipe in de toepassing van nieuwe producten.

Zo werd eind de jaren 50 thalidomide (bij ons beter bekend onder merknaam Softenon) op de markt gebracht als behandeling voor ochtendmisselijkheid bij zwangere vrouwen. Het was pas enkele jaren nadien dat het middel bijzonder schadelijk bleek voor de foetale ontwikkeling. Vergelijkbaar is het gebruik van diethylstilbestrol (DES) dat in de periode tussen de jaren 40 en 70 aan zwangere vrouwen werd toegediend ter voorkoming van miskramen. Niet alleen bleek het middel daarvoor ineffectief, het bracht bovendien bij de dochters van de behandelde vrouwen in sommige gevallen grote afwijkingen aan de inwendige geslachtsorganen, en een verhoogde kans op bepaalde, zeldzame vormen van kanker met zich mee.

Asbest (mineralen die bestaan uit microscopisch kleine vezels) werd vanaf 1945 tot in de jaren 80 veelvuldig gebruikt in de constructie van gebouwen en woningen. Het vrijkomen en naderhand inademen van losse asbestvezels kan echter leiden tot zware aandoeningen zoals asbestose, longkanker en pleuraal mesothelioom. Hoewel de schadelijke effecten van asbest onder medici reeds sinds de jaren 60 waren gekend, kon industrieel gelobby een beperkende wetgeving vaak tot ver in de jaren 2000 tegenhouden.

Een ander notoir voorbeeld van producten waarvan aanvankelijk weinig schade werd gevreesd is bisfenol A (BPA) dat in grote mate wordt aangewend in de productie van kunststoffen. Ondertussen is gekend dat BPA werkzaam is als lichaamsvreemd hormoon (i.c. een zwak oestrogeen) en optreedt als endocriene disruptor, wat betekent dat

het de hormonale werking verstoort en mogelijks problemen veroorzaakt bij de geslachtelijke ontwikkeling en de voortplanting.

Deze voorbeelden van de verregaande gevolgen van het niet hanteren van het voorzorgsprincipe vormen slechts een kleine greep uit een veel langere lijst voorbeelden waarbij de nodige voorzorg werd genegeerd. Het aantal gevallen waarin het voorzorgsprincipe onterecht werd toegepast, is vele malen kleiner dan die waarin het werd genegeerd (Harremoes et al, 2002; Heyvaert, 2006). De eventuele economische en maatschappelijke verliezen door het voorzorgsprincipe verbleken dus bij de maatschappelijke schade van het negeren ervan.

Hoe groter de wetenschappelijke kennis over de gezondheidseffecten van bepaalde middelen en producten, hoe minder voorzorg bij de normen en toelatingen moet worden genomen, en dus hoe minder de eventuele rem op hun maatschappelijke en economische toepassingen. De hierboven opgesomde en vele andere voorbeelden doen

vragen rijzen bij de redenen waarom gezondheidseffecten van nieuwe producten niet systematisch en grondig onderzocht worden. Helaas – en niet zoals door critici van het voorzorgsprincipe vaak wordt beweerd – stoot de wetenschappelijke aanpak bij het garanderen van de veiligheid van bepaalde stoffen en producten op een aantal beperkingen omdat

***Het aantal gevallen waarin het voorzorgsprincipe onterecht werd toegepast, is vele malen kleiner dan die waarin het werd genegeerd.***

---

1. toxicologisch onderzoek wordt uitgevoerd op celculturen of proefdieren, waarbij de resultaten niet zomaar te extrapoleren zijn naar de mens;
2. drempelwaarden voor schade of letaliteit moeilijk wetenschappelijk te bepalen zijn, o.a. door de grote variabiliteit in bv. gewicht, geslacht, fysiologie, etc. tussen individuen;
3. sommige stoffen geen lineaire toxiciteit vertonen (bv. bij sommige hormoonverstoorders verlaagt de toxiciteit bij afnemende concentratie, maar bij heel lage concentraties piekt de toxiciteit opnieuw);
4. er vaak interactie optreedt tussen verschillende stoffen die mensen opnemen en die elkaars toxiciteit kunnen versterken of afzwakken; en
5. bepaalde groepen individuen door een gemeenschappelijke genetische achtergrond (ook bijvoorbeeld zwangere vrouwen en hun kind) gevoelig(er) kunnen zijn voor bepaalde stoffen dan andere.

Ten slotte is er ook een intrinsiek probleem verbonden met het wetenschappelijk vaststellen van de toxiciteit van bepaalde substanties. Elk onderzoek wordt immers verricht op een populatie individuen waarbij men telkens voor het probleem staat hoe men met zekerheid kan vaststellen of verschillen in gemiddelde meetwaarden (bv. aantal proefdieren met een bepaald symptoom) tussen behandelde individuen en die uit een controlegroep te wijten zijn aan de behandeling (in dit geval de onderzochte stof) dan wel aan andere, mogelijks toevallig aanwezige factoren. De statistische methode gaat uit van waarschijnlijkheid, niet van zekerheid. De drempelwaarde voor statistische significantie is evengoed een arbitraire keuze. Door alle problemen verbonden met de wetenschappelijke methode in het bepalen van risico's is het voorzorgsprincipe dan ook

een ethische eerder dan een wetenschappelijke kwestie. Het voorzorgsprincipe gaat in principe om de vraag hoeveel risico we (maatschappelijk) bereid zijn te accepteren.

### Een collectief kader

Het is net dat ethische aspect dat het voorzorgsprincipe wat oncomfortabel maakt, vindt Prof. dr. Ignaas Devisch, ethicus en medisch filosoof aan de Universiteit Gent. Er is immers een spanningsveld tussen wat we kunnen doen en wat we missen door het niet te doen. Problematisch bij die afweging is dat we niet kunnen terugvallen op wat we niet hebben gedaan. Het utilitarisme, dat de morele waarde van een handeling afmeet aan de bijdrage die deze handeling levert aan het algemeen nut, wordt door zowat het ganse politieke spectrum (van de meest liberale tot de communistische strekking) als leidraad gebruikt. In een ecologisch politieke opvatting is het utilitarisme in de klassieke zin minder bruikbaar, omdat men het algemeen menselijke nut niet los kan zien van de omgeving (het milieu) waarin mensen hun activiteiten ontplooiën.

De Joodse Duits-Amerikaanse filosoof Hans Jonas (1903-1993) biedt in zijn in 1979 verschenen *Das Prinzip Verantwortung* (Het principe verantwoording) een ethische theorie die voortbouwt op de opvattingen van Immanuel Kant, die stelde dat men nooit mag handelen met de mens als middel, maar enkel met de mens als doel. Jonas herformuleert Kants opvatting en stelt dat men zo moet handelen dat de effecten van de handeling in overeenstemming zijn met de altijd durende aanwezigheid van waarachtig menselijk leven op aarde. Eenvoudiger gezegd: de voorwaarden voor het oneindig voortbestaan van de mensheid op aarde mogen niet in gevaar worden gebracht. Dit betekent volgens Jonas geenszins dat mensen uit voorzorg geen enkele handeling meer mogen stellen, maar wel dat elke handeling een sterk collectief kader nodig heeft dat het menselijk handelen stuurt.

Het is opmerkelijk dat waar op het individuele niveau voorzichtigheid en voorzorg (zie het voorbeeld van de besneeuwde wegen in de inleiding) doorgaans als rationeel handelen met gezond verstand worden beschouwd, het voorzorgsprincipe, wanneer het gehanteerd wordt in het collectieve kader, vaak als irrationeel wordt weggezet. In de vs, bijvoorbeeld, werd tabakswetgeving decennia lang tegengehouden net omdat Amerikanen een pak terughoudender zijn tegenover een collectief kader. Het ontbreken ervan verklaart dan ook waarom het voorzorgsprincipe in de vs veel minder wordt gehanteerd.

***Het is opmerkelijk dat waar op het individuele niveau voorzichtigheid en voorzorg doorgaans als rationeel handelen met gezond verstand worden beschouwd, het voorzorgsprincipe, wanneer het gehanteerd wordt in het collectieve kader, vaak als irrationeel wordt weggezet.***

### Het voorzorgsprincipe in de Europese wetgeving

De Europese Unie heeft echter een historisch gegroeid, sterker collectief, regelgevend kader. Het voorzorgsprincipe is er verankerd als leidraad in de Europese milieupolitiek.

Prof. Dr. Veerle Heyvaert, specialist in Milieu- en Europees recht aan de London School of Economics, gaat wat dieper in op het voorzorgsprincipe als juridisch beginsel bij consumentenbescherming in de EU. Het voorzorgsprincipe is goed bruikbaar om bestaande regels en standaarden (over bijvoorbeeld een verbod op, of maximaal toegelaten hoeveelheden van, bepaalde stoffen of producten) te beschermen. Om die reglementering terug te draaien moet, in beginsel, bewijs geleverd worden dat:

1. de reglementering, in tegenstelling tot wat eerder werd voorgehouden, onnodig en buitensporig was; of
2. dat de wetenschappelijke kennis sedert de oorspronkelijke regulering groter is geworden, en dat op basis van de nieuwe informatie blijkt dat de maatregel te restrictief was.

Indien de Europese regelgever bij het ontbreken van dergelijk bewijs toch bepaalde regelgeving terugschroeft, riskeert ze aangevochten te worden via rechterlijke toetsing op basis van de milieubeginselen in het Verdrag van Lissabon. Een van die beginselen is het voorzorgsprincipe en de vereiste dat een hoog niveau van milieubescherming moet worden nagestreefd. Indien er echter nog geen reglementering bestaat over een bepaald product of proces (zoals bijvoorbeeld het klonen van dieren, nanotechnologie, of het nog niet concreet ingevulde REACH-systeem voor registratie, evaluatie en toelating van chemische stoffen in de EU) en een instantie (bv. een NGO) het gebrek aan reglementering juridisch wil aanvechten voor het Europees Gerechtshof, dan moet bewezen worden dat het gebrek aan, of tekortschieten van regelgeving manifest onredelijk is en een inbreuk vormt op de milieubeginselen in het EU-Verdrag. Indien dit niet kan worden aangetoond, krijgt de regelgever het voordeel van de twijfel. Dergelijk bewijs is doorgaans enorm moeilijk te leveren, omdat er omtrent nieuwe producten en processen vaak wetenschappelijke onzekerheid bestaat (Heyvaert, 2006).

Voor nieuwe producten en processen (zoals nanotechnologie, vlees van gekloonde dieren, chloorkippen, nieuwe GGO-producten; en dus kortom alle *novel foods*<sup>3</sup>) biedt het voorzorgsprincipe dus weinig houvast. De bij de onderhandelingen over het *vrijhandels- en investeringsverdrag* (ТТІР) tussen de VS en de EU nagestreefde wederzijdse erkenning van standaarden dreigt in de praktijk dan ook te leiden tot het gezamenlijk aannemen van de laagste (in casu de Amerikaanse) standaarden. Het ontwerpen van nieuwe milieu- of gezondheidsstandaarden vergt immers grote inspanningen waarbij veel tijd en geld wordt besteed aan vaak wankele kosten-batenanalyses. De Amerikaanse handelsverteenwoordiger bij de EU bestempelde bijvoorbeeld de EU-vereisten voor co-existentie van GGO met traditionele gewassen als 'onnodig en lastig' (Marantis, 2013; p. 43).

In de vaart van de onderhandelingen is het dus makkelijker nieuwe standaarden achterwege te laten en bij dispuut over te gaan tot het hanteren van de laagste standaard. Het feit dat de onderhandelingen achter gesloten deuren verlopen, is daarbij bovendien uiterst zorgwekkend. Milieurechten zijn immers fundamentele mensenrechten en moeten bijgevolg in alle openheid en transparantie worden bewaakt.

Regulering en standaarden maken producten en processen duurder omdat de aanpassing aan de vereisten steeds met een zekere kost gepaard gaat. Dit is het argument bij uitstek bij de voorstanders van doorgedreven liberalisering om te dereguleren. Hoe minder regels, hoe lager de kostprijs en dus hoe beter het product kan concurreren op de wereldmarkt. Regulering beïnvloedt bovendien ook rechtstreeks het aanbod omdat

enkel producten die overeenkomstig met de regels vervaardigd zijn, mogen verhandeld worden. Minder producten op de markt verzwakt de concurrentie, wat dan weer de prijs doet stijgen. Standaarden en het ingebouwde voorzorgsbeginsel kunnen bijgevolg wel degelijk als handelsbarrières worden aanzien. Maar evengoed schuilt in ongereguleerde vrijhandel een bedreiging voor gezondheid en het milieu.

De ecologisch-politieke beweging blijft in haar strijd voor een rechtvaardige, duurzame wereldorde regulering, standaarden en het voorzorgsprincipe op de agenda zetten. De Europese Unie speelt hier op dit moment al een unieke voortrekkersrol in. Het *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), sedert 1994 als vrijhandelsakkoord van kracht tussen de vs, Canada en Mexico, heeft niet gezorgd voor verlaging van standaarden, omdat de sterkste handelspartner (de vs) in dit geval ook de hoogste standaarden hanteerde. Een belangrijke les die hieruit geleerd kan worden, is dat de EU als sterkste partner (grootste economie ter wereld, grootste investeerder in de vs) in de TTIP-onderhandelingen ervoor kan zorgen dat de Europese standaarden en het voorzorgsprincipe gehandhaafd blijven.

Dit kan echter enkel op voorwaarde dat de onderhandelingen transparant en democratisch verlopen. De publieke protesten tegen geplande multilaterale vrijhandelsakkoorden in Seattle (1999) of het *Anti-Counterfeiting Trade Agreement* (ACTA, de handelsovereenkomst ter bestrijding van namaak) (2011) tonen aan dat ze wel degelijk in staat zijn bi- of multilaterale akkoorden af te zwakken of hun ratificatie te verhinderen. De huidige protestbeweging uit het middenveld tegen TTIP kan bijgevolg zeker zorgen voor meer transparantie, opschorting van het akkoord en/of bewaking van het voorzorgsprincipe en de milieubeginselen in de Europese regelgeving.

Vanuit politieke hoek zou aangedrongen kunnen worden op de oprichting van een comité in het Europees Parlement met een speciaal mandaat om alle TTIP-voorstellen te toetsen aan de Europese milieubeginselen.

Op wetgevend vlak tenslotte, kan in de EU het voorzorgsprincipe versterkt worden door het behalve in de milieuwetgeving nog nadrukkelijker in te bouwen in andere hogere wetgevende principes (zoals consumentenbescherming en het voedsel- en gezondheidsbeleid).

## Bio

Wouter Vanhove bestudeert mondiale landbouw- en voedselssystemen als onderzoeker aan het Labo Tropische en Subtropische Landbouw en Etnobotanie van de vakgroep Plantaardige Productie van de Faculteit Bio-ingenieurswetenschappen van de Universiteit Gent. Hij is eveneens voorzitter van Groen Gent en voorzitter van de Europawerkgroep van Groen.

## Literatuurlijst

- Adler, J.H. (2000). More Sorry than Safe: Assessing the Precautionary Principle and the Proposed International Biosafety Protocol. *Case Western University School of Law Faculty Publications*, 35, 173-205.
- De Ville, F. & Siles-Brügge, G. (2013). The potential benefits of the EU-US free trade deal may be much smaller than we have been led to believe. *LSE European Politics and Policy Blog*, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2013/12/23/the-potential-benefits-of-the-eu-us-free-trade-deal-may&#8230>
- EC (2004). From farm to fork. Safe food for Europe's consumers. [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/information\\_sources/docs/from\\_farm\\_to\\_fork\\_2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/information_sources/docs/from_farm_to_fork_2004_en.pdf)
- EC (2014). What is the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)? <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/>
- MacKenzie, C. (2012). The Application of the Precautionary Principle in Practice. *Cambridge Law Journal*, 71(3), 719.
- Harremoes, P., Gee, D., MacGarvin, M., Stirling, A., Keys, J., Wynne, B. & Guedes Vaz, S. (2002). *The Precautionary Principle in the 20th Century: Late Lessons from Early Warnings*, Earthscan Publications, Oxford, UK.
- Hathcock, J.N. (2000). The Precautionary Principle—An Impossible Burden Of Proof For New Products. *AgBioForum*, 3(4), 255-258.
- Heyvaert, V. (2006). Facing the consequences of the precautionary principle in European Community law. *European Law Review*, 31(2), 185-206.
- Marantis, D. (2013). *Report on Sanitary and Phytosanitary Measures*. Office of the United States Trade Representative (USTR), Washington, DC.

## Eindnoten

1. Hierbij wordt vooral de verantwoordelijkheid gelegd bij degene die het eindproduct op de markt brengt. Chloorkippen bv. zijn in de vs toegelaten omdat de chloorbehandeling net dient om onhygiënische productieomstandigheden hoger in de keten te neutraliseren. In Europa worden echter standaarden uitgewerkt voor de volledige productieketen. Zo wordt het Europese landbouw- en voedselbeleid omkaderd door de zogenaamde *Farm-to-Fork* aanpak (EC, 2004), waarin o.a. volledige traceerbaarheid en kwaliteitsbewaking van alle verhandelde voedingsproducten wordt vereist.
2. Enkele decennia geleden was de Amerikaanse markt veel sterker gereguleerd dan vandaag het geval is. Het is vooral sedert de doorgedreven liberalisering onder Ronald Reagan (*reaganomics*) in de jaren '80 dat een sterke deregulering werd ingezet. Opmerkelijk is wel dat de vs een heel andere houding aanneemt waar het de nationale veiligheid betreft. Inbreuken tegen de privacy van vs-burgers (zie de Snowden-case) en zogenaamde *pre-emptive strikes* (preventieve militaire aanvallen op doelwitten waarvan onzeker is dat ze een bedreiging vormen) worden door de Amerikaanse regering uit voorzorg moeiteloos gehanteerd in het nationale veiligheidsbeleid.
3. *Novel foods* verwijst naar voedingsmiddelen of ingrediënten die vóór 15 mei 1997 niet 'significant' werden gebruikt in de eu. Elk voedingsmiddel of ingrediënt dat aan deze definitie voldoet, moet voor gebruik in de EU worden geautoriseerd volgens de *Novel Food legislation, Regulation (EC) N° 258/97* van het Europees Parlement en de Raad.