De (onwrikbare?) *status quo* van glyfosaat in de EU

ANAÏS RENARD

'We are all influenced, to a greater extent than we are usually prepared to admit, by social consensus. We think along the lines laid down by others, follow paths already trodden. We see what others see and ignore what they ignore. We might argue passionately about the small number of issues on which the spotlight falls, but, implicitly and unconsciously, we agree to overlook other topics often of greater importance. Few are either as important or as dark to us as soil.'

— George Monbiot, *Regenesis.*

Eind 2023 moesten de Europese lidstaten zich uitspreken over de verlenging van de toelating van het beruchte pesticide glyfosaat. Deze stof kwam bijna tien jaar geleden in de kijker nadat het Internationaal Instituut voor Kankeronderzoek en een Amerikaans vonnis (Dewayne Johnson v. Monsanto Company, 2 mei 2016, Case No. 16-cv-01244-MMC) een potentieel verband tussen de stof en kanker in kaart brachten. De Europese Commissie stelde voor om de stof nog tien jaar op het Europees grondgebied toe te laten, tenzij er in de komende jaren nieuw bewijs[1] zou komen dat de stof niet aan de veiligheidsvoorwaarden van de EU voldoet. Dit voorstel was gebaseerd op de analyse van een groot aantal wetenschappelijke studies door de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid, beter bekend als EFSA. Deze mondde uit in de volgende conclusie[2]: de onderzochte literatuur duidt niet op 'kritieke aandachtspunten', maar over heel wat risico's ontbreken er voldoende gegevens om deze te kunnen uitsluiten.

Dit voorstel werd voorgedragen aan het SCoPAFF, het Permanent Comité voor de voedselketen en de diergezondheid, bestaande uit afgevaardigden van

alle lidstaten. Dit comité moest met een gekwalificeerde meerderheid voor of tegen het voorstel beslissen. Zulke gekwalificeerde meerderheid wordt bereikt als tegelijkertijd aan twee voorwaarden wordt voldaan: minstens 55% van de lidstaten (dus minstens 15 van de 27 lidstaten) stemt voor (of tegen) het voorstel en deze lidstaten moeten ten minste 65% van de totale EU-bevolking vertegenwoordigen. Aangezien dergelijke meerderheid in het ScoPAFF niet bereikt werd, werd de bal doorgespeeld aan een comité van beroep. Het comité van beroep slaagde er echter ook niet in om de knoop door te hakken. Daarom is de verlenging van de glyfosaatvergunning beslist geweest door de Europese Commissie[3].

In dit artikel blik ik terug op het verleden van glyfosaat, bespreek ik enkele parameters die de toekomst van glyfosaat zullen bepalen en reik ik een analyse aan van de maatschappelijke vragen die achter de glyfosaatcontroverse schuilen.

> “Glyfosaat is een niet-selectieve herbicide, dus een stof die niet enkel specifieke vormen van onkruid bestrijdt, maar alle vormen van plantaardig materiaal vernietigt.

Wat is glyfosaat en waarom is het zo controversieel?

Glyfosaat is een niet-selectieve herbicide, dus een stof die niet enkel specifieke vormen van onkruid bestrijdt, maar alle vormen van plantaardig materiaal vernietigt. Het is de werkzame stof van het gewasbeschermingsmiddel Roundup dat in 1974 op de markt werd gebracht door agrochemisch bedrijf Monsanto. Oorspronkelijk werd dit product voorgesteld als veilig en milieuvriendelijk.

In 2015 kwam glyfosaat echter onder vuur wanneer het in 2015 door het Internationaal Instituut voor Kankeronderzoek (IARC)[4] als potentieel kankerverwekkend werd geclassificeerd. Deze classificatie werd later tegengesproken door Europese agentschappen zoals de eerder vermelde EFSA en het Europees Agentschap voor Chemische Stoffen, ECHA. Bepaalde methodologische keuzes kunnen, onder andere, deze tegengestelde conclusies verklaren.

De verontrusting die gewekt wordt doordat twee vooraanstaande wetenschappelijke instanties andersluidende oordelen vellen over de gevaarlijkheid van glyfosaat voor de menselijke gezondheid, wordt versterkt door de voorgeschiedenis van glyfosaatproducent Monsanto[5]. Zo is Monsanto de producent van de herbicide Agent Orange dat gebruikt werd in de Vietnamoorlog en staat het bedrijf bekend voor de ontwikkeling van controversiële biotechnologische producten, zoals het boviene groeihormoon en genetisch gemodificeerde gewassen. In de nasleep van de controverse rond het kankerverwekkend karakter van glyfosaat, blijkt bovendien dat het bedrijf er alles toe heeft gedaan om wetenschappelijk onderzoek naar de schadelijkheid van glyfosaat te belemmeren, door intimidatie, corruptie, diskredietcampagnes en andere wanpraktijken (dit werd blootgelegd in de Monsanto Papers van de krant Le Monde[6]).

In de EU kwamen daarom stemmen op om de stof te verbannen. Men telt een Europees burgerinitiatief[7], meerdere pogingen om de verlenging van de toelating van glyfosaat te betwisten voor het Hof van Justitie (de Mellifera-zaak[8] en de BHG-zaak[9]) en ook verschillende nationale initiatieven om komaf te maken met glyfosaat, onder andere in Malta, Frankrijk, Luxemburg, Oostenrijk en België. Een dergelijk Europees verbod kwam er echter niet. Wél werden beperkingen opgelegd op het aantal soorten glyfosaatproducten die nog in omloop zijn, en op wie deze producten nog mag gebruiken (het

gaat deels om door EU-ingevoerde beperkingen en deels om door nationaal besliste beperkingen).

Hoe en waarom wordt het nog gebruikt in de EU?

Glyfosaatproducten worden vandaag in Europa gebruikt in de land- en tuinbouw en in sommige niet-geteelde gebieden. Akkers worden meestal besproeid voordat gewassen worden gezaaid om onkruid te bestrijden en daardoor een betere groei van gewassen te bevorderen door concurrerende planten te elimineren. Dit beperkt het gebruik van ploegmachines, dat bodemerosie en koolstofuitstoot uit de bodem veroorzaakt (zero tillage-landbouw). Glyfosaat wordt in mindere mate ook gebruikt als een behandeling vóór de oogst om een betere oogst te vergemakkelijken door de groei en rijping van planten te reguleren.

Glyfosaat is vandaag een prominent hulpmiddel in de landbouw, zowel binnen als buiten Europa[10]. Hoe en of de Europese landbouwsector zonder kan[11], is dan ook een overweging die het hele debat rond de veiligheid van glyfosaat overschaduwt.

In de eerste maanden van 2024 organiseerden landbouwers grootschalige boerenprotesten over heel Europa. Ze klaagden toen, onder meer, de dalende verkoopprijzen, stijgende kosten, en zware regelgeving aan. Ook extreme weersomstandigheden als gevolg van klimaatverandering hebben steeds meer invloed op hun productie. Met de Europese verkiezingen in opkomst is er de vrees dat deze ontevredenheid van de landbouwers voor wind in de zeilen van extreemrechtse partijen zal zorgen. Eind april 2024 is daarom, na opvallend snelle onderhandelingen, een hervorming van het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in het Europees Parlement gestemd[12].

Het Europees *Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*, beter bekend als de CAP (de acroniem van de Engelse benaming *Common Agricultural Policy*), is het subsidiesysteem waarop de voedselzekerheid van Europa al meer dan 60 jaar steunt. In 2021 werd dit beleid herzien, waarbij het meer werd afgestemd op de Europese *Green Deal*, de beleidsstrategie van de Europese Commissie voor een groener Europa. De CAP is echter van oudsher gebaseerd op schaalvergroting: grotere boerderijen, grotere bedrijven, gemeenschappelijke normen. Dat heeft consolidatie aangemoedigd: het aantal boerderijen in de EU is sinds 2005 met meer dan een derde gedaald. De boerderijen die zijn opgeschaald kampen vandaag met hoge schulden en moeten het doen met lage winstmarges. De noodzakelijke ecologische ommekeer van de Europese landbouwsector houdt dan ook een radicale koerswijziging in, waarvan vele landbouwers menen dat ze oneerlijk, onrealistisch en economisch niet haalbaar is.

Wie beslist er nu over wat?

Het EU juridisch kader inzake pesticiden[13] voorziet in een scheiding der bevoegdheden op grond van het onderscheid tussen de werkzame stof (glyfosaat) enerzijds en het product anderzijds (met andere woorden het mengsel van de werkzame stof met andere katalyserende hulpstoffen). Eerst moet de werkzame stof groen licht krijgen. De toelating (of niet-toelating) van de werkzame stof wordt op Europees niveau beslist. Deze toelating of weigering geldt voor de hele Unie. Omdat de EU-regels

“De noodzakelijke ecologische ommekeer van de Europese landbouwsector houdt dan ook een radicale koerswijziging in, waarvan vele landbouwers menen dat ze oneerlijk, onrealistisch en economisch niet haalbaar is.

tot doel hebben om de goede werking van de Europese markt te garanderen, mogen lidstaten slechts afwijken van de EU-evaluatie indien zij een ernstig risico voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu kunnen aantonen. De op EU-niveau genomen beslissing kan dus niet zuiver om prudentiële redenen worden tegengesproken.

Lidstaten zullen vervolgens beslissen over de commercialisering en gebruiksvoorwaarden van producten met deze werkzame stof. Het staat hen echter niet vrij om hun eigen ding te doen. De toelating of het verbod van een product moet gegrond zijn op een wetenschappelijke evaluatie. Hierbij wordt gewerkt met drie verschillende zones, die telkens verschillende lidstaten omvatten. België behoort bijvoorbeeld tot zone B, net zoals Luxemburg, Tsjechië, Duitsland, Ierland, Hongarije, Nederland, Oostenrijk, Polen, Roemenië, Slovenië en Slowakije. Wanneer in één zone een lidstaat een wetenschappelijke evaluatie heeft gedaan die de toelating van een bepaald glyfosaatmengsel staaft, zullen de andere lidstaten van dezelfde zone slechts een ander beleid kunnen voeren in verband met vermeld mengsel als dit gemotiveerd wordt door specifieke nationale omstandigheden.

> “De achilleshiel van het voorzorgsbeginsel is immers dat het onvoldoende rekening houdt met de inherente onzekerheid die kenmerkend is voor de wetenschap.

Luxemburg kondigde bijvoorbeeld in 2020 een nationaal verbod op glyfosaatproducten aan, met inwerkingtreding in 2021. Het land werd echter in 2022 door zijn eigen administratieve rechtbank teruggefloten[14] omdat het zijn verbod niet in lijn met bovenstaande regels had gerechtvaardigd.

Daarnaast voorziet het Europees juridisch kader in regels inzake het duurzaam gebruik van pesticiden[15], zoals glyfosaatproducten. Deze regels zijn aan hervorming toe, onder andere om ze in lijn te brengen met de groene doelstellingen[16] van de EU. Voor zo'n hervorming is er echter momenteel onvoldoende draagvlak bij de Europese wetgevers[17].

Wat is een aanvaardbaar risico volgens de Europese Unie?

In het Europees milieubeleid staat het voorzorgsbeginsel centraal. Dit beginsel spoort beleidsmakers aan om regelgevend op te treden wanneer (in de woorden van het Hof[18]) 'wetenschappelijke onzekerheden heersen omtrent het bestaan en de omvang van risico's voor de gezondheid van de mens, (...) zonder te hoeven wachten totdat de realiteit en de ernst van die risico's volledig zijn aangetoond'. Deze risico-afkerige benadering is kenmerkend voor de EU sinds de jaren '70 en heeft er sinds de jaren '90 voor gezorgd dat 60% van de werkzame stoffen die voordien in de handel waren in de EU, ofwel verboden ofwel drastisch beperkt is[19].

Een toepassing van dit voorzorgsbeginsel zijn de uitsluitingscriteria die de invoering van een werkzame stof in de EU verbieden wanneer ze bepaalde eigenschappen vertoont. De uitsluitingscriteria spelen een rol in de eerste fase van de toelatingsprocedure. De producent dient in deze fase een aanvraag in voor de toelating (of de hernieuwing) van een bepaalde werkzame stof. De aanvraag gebeurt door middel van een dossier dat bepaalde verplichte stukken moet bevatten, onder andere studies die moeten bewijzen dat de stof geen verboden kenmerken vertoont. Tot deze uitsluitingscriteria behoren: kankerverwekkende stoffen, mutagene stoffen (dit zijn stoffen die mogelijks DNA-wijzigingen induceren), stoffen die

reproductie verstoren, of stoffen die persistent, bio-accumulatief en toxisch zijn voor het milieu.

Dit is een *hazard-based*-benadering. Er wordt niet nagegaan hoe groot de kans is dat een bepaald gevaar zich effectief voordoet: het loutere bestaan van de kans op het risico in kwestie is voldoende om tot een verbod van de stof te besluiten. Als wordt vastgesteld dat de stof binnen een uitsluitingscriterium past, dan is een toelating niet mogelijk. Wanneer er echter onenigheid is over de schadelijkheid van een stof, kan er moeilijk teruggevallen worden op een van deze uitsluitingscriteria.

De achilleshiel van het voorzorgsbeginsel is immers dat het onvoldoende rekening houdt met de inherente onzekerheid die kenmerkend is voor de wetenschap[20]. Het voorzorgsbeginsel is ontworpen om beleid te kunnen conciliëren met een ontoereikende wetenschappelijke basis om te kunnen concluderen tot de al dan niet schadelijkheid voor mens en milieu, maar biedt geen soelaas wanneer het wetenschappelijk veld (langdurig) gepolariseerd is.

Het voorzorgsbeginsel houdt in de praktijk ook geen plicht[21] in voor beleidsmakers om preventief maatregelen te nemen. Het geeft hen de ruimte en de legitimiteit om zo te handelen, maar waar men uiteindelijk de cursor legt op de barometer van risico-aversie, blijft een politieke keuze. Het moet dan ook gezegd worden dat de verschillende zaken die ertoe strekten om het Hof van Justitie van de EU te laten beoordelen over de hernieuwing van de toelating in 2017, ook weinig kans hadden om ten gronde te slagen. Wanneer beleidsmakers een ruime discretiemarge genieten, komt het Hof enkel tussen als er een kennelijke beoordelingsfout is betreffende de aard en de draagwijdte van de te nemen maatregelen of betreffende de feiten ter zake. Het Hof mag in geen geval zijn eigen barometer opleggen.

Of de Commissie met de laatste verlenging van de glyfosaatvergunning het voorzorgsbeginsel heeft geschonden, is een vraag die alsnog voor de Europese gerechtshoven kan belanden. Er zijn drie verschillende procedures gestart om de gegrondheid van de veiligheidsbeoordeling en de daaropvolgende vergunningsverlenging door de Europese Commissie te betwisten, respectievelijk door verschillende ngo's geleid door milieugroep Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)[22] (interne herzieningsprocedure van de Commissie), de Franse ngo Secrets Toxiques[23] en de Duitse milieu-ngo Aurelia Stiftung (zaak T-565/23)[24]. Zij menen allen dat het voorzorgsbeginsel een verbod op glyfosaat gebiedt bij zo'n gebrek aan duidelijkheid over bepaalde milieu- en gezondheidsrisico's.

Ondertussen blijven wetenschappers onderzoek doen naar de gevolgen van blootstelling aan glyfosaatproducten voor mens en natuur. Een lopend onderzoek van het Ramazzini Instituut[25] moet binnenkort concluderen of zijn bevindingen op kankerverwekkende eigenschappen van glyfosaatproducten wijzen. Als het ECHA of de EFSA in het licht van deze conclusies dan bevestigen dat glyfosaat niet langer voldoet aan de Europese goedkeuringscriteria, dan zou de Europese Commissie de vergunning moeten intrekken.

De juiste vraag stellen

Hoe gevaarlijk is glyfosaat? Het antwoord op deze vraag, of *in casu*, het gebrek aan eenduidig antwoord op deze vraag, moet bepalen of er in Europa komaf wordt gemaakt met glyfosaat. Op nationaal niveau kan er ook overgegaan worden tot het verbod van glyfosaatproducten, zolang het beleid gerechtvaardigd wordt door specifieke nationale omstandigheden.

De schadelijkheid van glyfosaat staat dus centraal in de regelgevende discussie rond de stof. Maar hier lijkt het dat men door de bomen het bos niet meer ziet. Door enkel te kijken naar glyfosaat en zijn kenmerken, wordt een maatschappelijke kwestie tot een technische discussie herleid. Er staat immers veel meer op het spel: het is de duurzaamheid van onze huidige landbouwpraktijken die in vraag wordt gesteld.

Het langdurig gebruik van pesticiden, net zoals andere chemicaliën zoals kunstmeststoffen, zorgt ervoor dat er zich jaar na jaar meer en meer chemische residuen in onze landbouwbodems opstapelen. Daarnaast leidt het herhaaldelijk gebruik van herbiciden tot mutaties in invasief

onkruid, waardoor de gemuteerde vormen niet meer aangetast worden door de chemicaliën. Dit fenomeen staat bekend als *herbicideresistentie*[26] en wordt doorgaans opgelost door het ontwikkelen van nieuwe chemische stoffen of door het opschalen van besproeiing. Bovendien kunnen de wisselwerking van meerdere chemicaliën en de wisselwerking tussen een chemische stof en externe factoren, zoals zonlicht en warmte, voor onvoorziene schade zorgen. Dit staat bekend als het *cocktaileffect*[27].

Dit alles leidt ertoe dat de vruchtbaarheid en de biodiversiteit van de bodem worden aangetast, waardoor het evenwicht van bodemecosystemen verstoord wordt. Deze zijn daarom bijzonder kwetsbaar voor de steeds frequentere temperatuur- en neerslagschommelingen veroorzaakt door klimaatverandering. Hoe langer men erover doet om landbewerking en landbouw van agrochemische praktijken te emanciperen, hoe groter het risico op onherstelbare ecologische schade.

> “Door enkel te kijken naar glyfosaat en zijn kenmerken, wordt een maatschappelijke kwestie tot een technische discussie herleid.

(G)een status quo?

Een EU-wijde beslissing zou alle lidstaten ertoe hebben gedwongen om gelijktijdig of op een gelijkmatig tempo glyfosaat uit te faseren. Het zou ook hebben aangesloten bij de doelstellingen die de EU zichzelf heeft voorgenomen in haar *Green Deal* en *Farm to Fork Strategy*[28]. Door de verlenging van de glyfosaatvergunning met tien jaar is het risico op *pesticides as usual* groot.

Dit houdt echter niet in dat de toekomst van glyfosaatgebruik in de EU voor de komende tien jaar helemaal vastligt. De verlengde vergunning belet in geen geval een grootschaliger reflectie over onze voedselproductie en de impact ervan op het milieu.

Ze weerhoudt nationale overheden ook niet om mits voldoende onderbouwing (overeenkomstig de regels die op EU-niveau zijn vastgelegd) glyfosaatproducten verder te beperken of zelfs te verbieden. Dit is echter een oefening die tijd en middelen zal kosten. Volgens de rechtspraak van de Raad van State[29] zouden in België de federale en gewestelijke overheden zich hiervoor moeten coördineren. Binnen de Belgische federale structuur vallen pesticiden immers deels onder de bevoegdheid van de federale wetgever (wetgeving inzake productnormen) en deels onder de bevoegdheid van de gewesten (milieubescherming).

Tot slot kan er nog gehoopt worden op meer en meer landbouwers die vrijwillig de stap zetten om pesticiden zoals glyfosaat op te geven. Dit is evenwel ondergeschikt aan de voorwaarde dat ze op voldoende financieel draagvlak kunnen steunen (subsidies van de overheid om de financiële kost van de transitie te matigen), voldoende deskundig draagvlak (kennis over hoe je onkruid aanpakt zonder chemicaliën) en voldoende maatschappelijk draagvlak (de burger kan makkelijk aan glyfosaatvrij voedsel geraken en bewust consumeren).

Indien onze beleidsmakers niet een versnelling hoger schakelen, betekent dat niet dat wij als maatschappij deze versnelling niet zelf in de hand kunnen werken.

ANAÏS RENARD studeerde in 2021 af met een Master in de Rechten met de grootste onderscheiding aan de Universiteit Gent. Zij schreef haar masterproef over het juridisch kader rond glyfosaat en de burgerrechtelijke en mensenrechtelijke kwalificatie van milieuschade door glyfosaatbevattende gewasbeschermingsmiddelen (19/20), en publiceerde in 2022 het wetenschappelijk artikel 'Milieudemocratie in Europa: welke lessen zijn er getrokken uit de glyfosaatsaga?' in *Tijdschrift voor Milieurecht*.

Noten

1. https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/glyphosate-approval-proposal-will-not-be-turned-upside-down-eu-commissioner-says/
2. https://www.efsa.europa.eu/en/news/glyphosate-no-critical-areas-concern-data-gaps-identified#:~:text=assessment of glyphosate and concluded,EU risk assessment on glyphosate.
3. https://food.ec.europa.eu/plants/pesticides/approval-active-substances/renewal-approval/glyphosate_en
4. https://publications.iarc.fr/549
5. https://journals.openedition.org/vertigo/5315?lang=en
6. https://www.lemonde.fr/planete/article/2017/06/01/monsanto-operation-intoxication_5136915_3244.html
7. https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000002/ban-glyphosate-and-protect-people-and-environment-toxic-pesticides_en
8. https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=230612&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=193176
9. https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211246&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=376803
10. https://www.unep.org/explore-topics/chemicals-waste/what-we-do/policy-and-governance/global-chemicals-outlook
11. https://enveurope.springeropen.com/articles/10.1186/s12302-022-00667-3
12. https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20240419IPR20582/parliament-approves-a-revision-of-the-eu-s-common-agricultural-policy
13. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:309:0001:0050:nl:PDF
14. https://www.stradalex.lu/fr/slu_src_publ_jur_lux/document/c_adm_lu_47873c
15. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0128
16. https://food.ec.europa.eu/plants/pesticides/sustainable-use-pesticides_en
17. https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/spotlight-JD22/file-sustainable-use-of-pesticides---revision-of-the-eu-rules
18. https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47642&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=193944
19. https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-52736-9
20. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/16054183/
21. https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=212665&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=211132
22. https://www.pan-europe.info/press-releases/2024/01/ngos-initiate-legal-challenge-against-eu-glyphosate-re-approval
23. https://justicepesticides.org/juridic_case/secrets-toxiques-c-commission-europeenne/

24. https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=280201&doclang=EN
25. https://glyphosatestudy.org/fr/
26. https://www.cambridge.org/core/journals/weed-science/article/carrots-and-sticks-incentives-and-regulations-for-herbicide-resistance-management-and-changing-behavior/CC2F2A1A8E3538E0B46FAB34DD653709
27. https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-52736-9
28. https://food.ec.europa.eu/plants/pesticides/sustainable-use-pesticides_en
29. http://www.raadvst-consetat.be/arr.php?nr=249446