



Welke rol voor de Europese Commissie?

**Een kwalitatief onderzoek naar de rol die de Europese Commissie
inneemt in de beleidscontroverse rondom genetisch gemodificeerde
gewassen**

**Masterthesis Meret Smeitink
Universiteit Utrecht
Juni, 2015**



Afbeelding voorblad:

Het Berlaymontgebouw – hoofdkantoor van de Europese Commissie te Brussel.

© iStockphoto.com. Verkregen via:

<http://www.wwf.eu/?228651/New-Commission-sidelining-environment>

Welke rol voor de Europese Commissie?

**Een kwalitatief onderzoek naar de rol die de Europese Commissie
inneemt in de beleidscontroverse rondom genetisch gemodificeerde
gewassen**

Auteur	Meret Smeitink
Studentnummer	3650626
Master	Bestuur en Beleid Bestuurs- en Organisationswetenschap Universiteit Utrecht
Begeleider	dr. F.A.W.J. van Esch
Tweede lezer	prof. dr. S.B.M. Princen
Datum	Juni 2015



“United in diversity”

- Motto van de Europese Unie -

Een woord vooraf

Voor u ligt mijn masterthesis waarmee ik de opleiding Bestuur & Beleid afrond. Toen ik aan mijn materthesis begon had ik nog geen idee dat ik mijn onderzoek in een van de spannendste periodes op het beleidsterrein van genetisch gemodificeerde gewassen zou uitvoeren. Zo initieerde de Europese Commissie een revolutionair beleidsvoorstel waardoor Europese harmonisatie op het beleidsterrein van genetisch gemodificeerde gewassen gedeeltelijk werd teruggedraaid. Tevens voerde de Europese Commissie onderhandelingen over een vrijhandelsakkoord met de Verenigde Staten, waarbij afspraken omtrent genetisch gemodificeerde gewassen als een heet hangijzer in de onderhandelingen golden. Ook werd voor het eerst sinds jaren weer een toelatingsbesluit over een genetisch gemodificeerd gewas genomen. Al met al genoeg om te onderzoeken dus!

Ik heb mij tijdens het schrijven van deze masterthesis onder mogen dompelen in de wondere wereld van het 'Brusselse'. De inzichten in de werking van de Europese Unie die ik tijdens het schrijven van mijn masterthesis heb opgedaan heb ik in de praktijk mogen toepassen in mijn eerste 'echte' baan. Toen ik voor mijn werk voor het Berlaymontgebouw van de Europese Commissie in Brussel stond dacht ik met een nostalgisch gevoel terug aan de laatste keer dat ik voor dit indrukwekkende gebouw stond – namelijk om interviews met 'EU-officials' af te nemen voor mijn thesis.

Het combineren van een fulltime baan met het schrijven van een scriptie was echter niet altijd makkelijk en vergde veel van mijn doorzettingsvermogen. Ik wil deze pagina dan ook graag gebruiken om de mensen die de totstandkoming van deze thesis mogelijk hebben gemaakt te bedanken. Ten eerste wil ik alle respondenten bedanken die hun kennis en inzichten over de werking van de Europese Commissie met mij hebben gedeeld. Tevens wil ik hen bedanken voor de open en eerlijke gesprekken die we konden voeren, ondanks de politieke beladenheid van het onderwerp. Ook wil ik mijn begeleider Femke van Esch en mijn tweede lezer Sebastiaan Princen bedanken voor hun kritische blik en nuttige feedback bij de totstandkoming van deze thesis. Tot slot wil ik in het bijzonder mijn lieve ouders, vriend, broertje en zusje bedanken voor hun begrip en inlevingsvermogen de afgelopen maanden. Jullie waren mijn rots in de branding en zonder jullie onvoorwaardelijke steun was ik nooit zover gekomen.

Rest mij nu nog de lezer veel leesplezier toe te wensen!

Meret Smeitink

Utrecht,
Juni 2015

Samenvatting

De regulering van genetisch gemodificeerde gewassen, ook wel Genetically Modified Organisms (GMOs), is een van de meest controversiële en complexe issues binnen de Europese Unie (EU). Er woedt al jaren een verhitte discussie tussen de voor- en tegenstanders van GMOs en lidstaten zijn uiterst politiek verdeeld over het onderwerp. Als gevolg van deze patstelling tussen de lidstaten wordt er geen gekwalificeerde meerderheid behaald in de Raad van de Europese Unie voor of tegen de toelating van GMOs voor teelt in de EU. Hierdoor moet de Europese Commissie conform de in de Europese verdragen vastgestelde besluitvormingsprocedure (de zogeheten comitologieprocedure) zelf een besluit over de toelating nemen. Dit doet de vraag rijzen hoe de Commissie met een dergelijke patstelling omgaat en welke rol zij hierbij inneemt. Probeert de Commissie boven deze patstelling, ofwel beleidscontroversie, te blijven staan door zich in haar besluit alleen te baseren op wetenschappelijk onderzoek en advies, wat duidt op een *technocratische rol*? Of fungeert zij als neutrale bemiddelaar tussen de voor- en tegenstanders, wat duidt op een *bemiddelende rol*? Of stelt de Commissie juist haar eigen politieke doelen voorop, wat duidt op een *politieke rol*?

Het toelatingsproces voor de teelt van de genetisch gemodificeerde mais 1507 is een unieke casus om de omgang van de Commissie met een dergelijke patstelling te onderzoeken, omdat met mais 1507 voor het eerst sinds jaren weer een GMO voor teelt wordt toegelaten in de EU. In dit onderzoek wordt daarom de casus van mais 1507 geanalyseerd om te kijken hoe de Commissie met de beleidscontroversie rondom GMOs omgaat en welke rol de Commissie hierbij inneemt. Hiertoe is eerst, voortbouwend op de Europese integratieliteratuur, een conceptueel kader opgesteld om op systematische wijze de gedragingen van de Commissie te kunnen inventariseren. Vervolgens zijn relevante documenten geanalyseerd en zijn diepte-interviews gehouden met onder meer medewerkers van de Europese Commissie, lobbyorganisaties en voor- en tegenstanders van de autorisatie van mais 1507.

Op basis van de Europese verdragen lijkt het *a priori* het meest voor de hand te liggen dat de Commissie in het autorisatieproces van mais 1507, net als bij andere besluitvormingsprocessen die voltrokken worden via de comitologieprocedure, een vooral technocratische rol inneemt. Op basis van de onderzoeksresultaten kan echter geconcludeerd worden dat de Commissie in de beleidscontroversie rondom mais 1507 een *politieke rol* in heeft genomen. Interessant is dat dit echter een bepaald type politieke rol betreft dat afwijkt van de in de literatuur veronderstelde aannames behorende bij de Commissie als politieke actor.

Over het algemeen wordt in de literatuur bij de politieke rol verondersteld dat de Commissie een bepaalde beleidsvoorkeur heeft en dat de Commissie haar competenties uit wil breiden om beleidsvorming op EU-niveau te centraliseren. In de casus van mais 1507 zijn echter geen aanwijzingen voor een beleidsvoorkeur voor of tegen de autorisatie van mais 1507 van de Commissie naar voren gekomen. Tevens zijn er geen aanwijzingen dat het handelen van de Commissie is ingegeven vanuit het doel om haar competenties uit te breiden om zo EU-integratie te bevorderen. Sterker nog, de Commissie geeft op het beleidsterrein van GMOs door middel van het door haar geïnitieerde 'cultivation proposal' juist een gedeelte van haar competenties uit handen. Het cultivation proposal houdt in dat individuele lidstaten de bevoegdheid krijgen om de teelt van GMOs, die reeds op EU-niveau geautoriseerd zijn, op hun eigen territorium te verbieden. Het handelen van de Commissie ten aanzien van een beleidscontroversie kan verklaard worden vanuit een ander type motivatie; namelijk het willen waarborgen van de legitimiteit van de Commissie en de EU, waarbij de Commissie geen controversiële beslissingen wil nemen en beslissingsbevoegdheid wil decentraliseren. Zo heeft de Commissie in de casus van mais 1507 om dit te bereiken pragmatisch gehandeld door jarenlang geen controversieel besluit te nemen over de autorisatie van mais 1507. Tevens heeft de Commissie het cultivation proposal geïnitieerd, waardoor EU-harmonisatie op het beleidsterrein van GMOs weer gedeeltelijk wordt teruggedraaid.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	6
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding.....	9
1.2 De beleidscontroverse met betrekking tot GMOs.....	9
1.3 De rol van de Europese Commissie.....	10
1.4 Vraagstelling.....	11
1.5 Maatschappelijke relevantie.....	11
1.6 Wetenschappelijke relevantie.....	12
1.7 Leeswijzer.....	12
2. De rollen van de Europese Commissie: een theoretische verkenning	13
2.1 Het begrip beleidscontroverse.....	13
2.2 De rol van de Commissie in de Europese integratieliteratuur.....	15
2.3 De drie potentiële rollen van de Europese Commissie in een beleidscontroverse.....	15
2.3.1 Potentiële rol 1: de politieke rol.....	16
2.3.2 Potentiële rol 2: de bemiddelende rol.....	17
2.3.3 Potentiële rol 3: de technocratische rol.....	18
2.4 De gedragingen van de Europese Commissie per rol.....	19
3. Methodisch kader	23
3.1 Een kwalitatief onderzoek.....	23
3.2 Mais 1507 als case study.....	23
3.3 Gebruikte data en analyse.....	24
3.3.1 Documentanalyse.....	24
3.3.2 Interviews.....	25
3.4 Betrouwbaarheid en validiteit.....	27
3.4.1 Betrouwbaarheid.....	27
3.4.2 Validiteit.....	28
4. Mais 1507: de context	29
4.1 Partijen binnen de beleidscontroverse rondom GMOs.....	29
4.1.1 Het begrip 'GMO'.....	29
4.1.2 Wat is 'mais 1507'?.....	29
4.1.3 De beleidscontroverse rondom GMOs: frame X en frame Y.....	30

4.1.4 Houdingen van lidstaten ten opzichte van GMOs.....	31
4.1.5 Toegelaten GMOs in de Europese Unie.....	32
4.2 Het wettelijk kader rondom GMO-autorisaties	33
4.2.1 De officiële autorisatieprocedure.....	33
4.2.2 De vrijwaringsclausule: het ‘cultivation proposal’	37
4.3 Reconstructie van het autorisatieproces van mais 1507	38
5. Resultaten en analyse: welke rol prevaleert?	41
5.1 Het genomen besluit: mais 1507 zal worden geautoriseerd	41
5.1.1 Het genomen besluit: deelconclusie.....	42
5.2 Het tempo van de besluitvorming: ‘delay, delay’	43
5.2.1 Het tempo van de besluitvorming: deelconclusie	47
5.3 Het nemen van beleidsinitiatieven: het ‘cultivation proposal’	48
5.3.1 Het nemen van beleidsinitiatieven: deelconclusie.....	51
5.4 Het vormen van coalities: draagvlak voor het cultivation proposal.....	52
5.4.1 Het vormen van coalities: deelconclusie	53
5.5 Het framen van het debat: ‘science based’	54
5.5.1 Het framen van het debat: deelconclusie.....	55
6. Conclusie: ‘een bepaald type politieke rol’	57
7. Discussie: ‘agree to disagree’	60
7.1 Theoretische reflectie	60
7.2 Maatschappelijke reflectie	63
7.3 Methodologische reflectie	67
7.4 Suggesties voor vervolgonderzoek.....	69
8. Tot slot: een recente ontwikkeling.....	70
 Literatuur	 71
Bijlagen.....	79

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

“De EU-lidstaten zijn uiterst verdeeld over het toestaan van de teelt van een nieuwe genetisch gewijzigde maïsoort. Op een stemming dinsdag in Brussel hielden de voor- en tegenstanders elkaar in evenwicht. Door de patstelling bij de lidstaten is Brussel weer aan zet. De Europese Commissie kan nu besluiten akkoord te gaan met de teelt van controversiële de mais” (Europa-nu, 11 februari 2014).

Op 11 februari 2014 is in de Raad Algemene Zaken gestemd over de omstreden autorisatie van de teelt van het genetisch gemodificeerde maïstype 1507 in Europa. Een grote meerderheid van 19 Europese lidstaten stemde via hun ministers van Buitenlandse Zaken in de Raad Algemene Zaken tegen de autorisatie van de teelt van de mais 1507. Ook het Europees Parlement had lidstaten opgeroepen om tegen de autorisatie van de mais te stemmen. Slechts 5 lidstaten stemden voor de autorisatie en 4 lidstaten onthielden zich van stemming (EUobserver, 11-02-2014).

Omdat er geen gekwalificeerde meerderheid voor of tegen de autorisatie van mais 1507 was lag de bal om een besluit te nemen over de autorisatie van mais 1507 wettelijk gezien bij de Europese Commissie.¹ De Europese Commissie heeft duidelijk gemaakt dat zij toestemming zal verlenen voor de teelt van de omstreden mais 1507 in Europa. Dit besluit van de Europese Commissie ging gepaard met extreem veel media aandacht en stuitte op weerstand bij burgers, lidstaten en NGOs. Door het besluit van de Europese Commissie om mais 1507 te autoriseren zal mais 1507 het eerste genetisch gemodificeerde gewas worden dat voor teelt op Europees grondgebied wordt toegelaten sinds 1998 (European Voice, 2014).

1.2 De beleidscontroverse met betrekking tot GMOs

Het gebruik van genetisch gemodificeerde gewassen, ook wel Genetically Modified Organisms (GMOs) is in de Europese Unie (EU), in tegenstelling tot in bijvoorbeeld de Verenigde Staten, al jaren een omstreden en uiterst politiek gevoelig onderwerp.² Rondom de teelt, het gebruik en de regulering van GMOs woedt al jaren een verhitte discussie tussen voor- en tegenstanders van het GMOs (Skogstad, 2009). Voorstanders van het gebruik van GMOs halen aan dat GMOs verschillende voordelen opleveren en dat er geen wetenschappelijk bewijs is dat GMOs schadelijker zouden zijn voor de voedselveiligheid en het milieu dan normale gewassen. Tegenstanders van het gebruik van GMOs zijn er daarentegen van overtuigd dat GMOs nadelige en gevaarlijke risico's met zich meebrengen op het gebied van voedselveiligheid en milieu en dat de risico's en effecten van genetisch gemodificeerde organismen (op de lange termijn) moeilijk meetbaar en moeilijk te voorspellen zijn (Skogstad, 2009; Princen, 2002)³.

¹ De 19 landen die zich tegen de genmais hadden uitgesproken hadden bij elkaar opgeteld 210 gewogen stemmen. Om de invoering van de genmais te blokkeren was echter een gekwalificeerde meerderheid van tenminste 260 van de 352 gewogen stemmen nodig in de Raad Algemene Zaken (Europa-nu, 2014).

² In dit onderzoek wordt met de term 'GMO' een genetisch gemodificeerd gewas aangeduid.

³ Zie hoofdstuk 4 (maïstype 1507; de context) en de bijlagen (argumentenkaart GMOs) voor nadere uitleg over de standpunten en een overzicht van gebruikte argumenten van de voor- en tegenstanders in de beleidscontroverse rondom GMOs.

De controverse rondom het gebruik van GMOs kan worden gekarakteriseerd als een *beleidscontroverse*, omdat er sprake is van een fundamenteel verschil van mening tussen de voor- en tegenstanders van GMOs, waarbij de mening van beide partijen gestoeld is op verschillende normatieve opvattingen en wereldbeelden. De controverse is dan ook langdurig van aard en niet makkelijk op te lossen (Schön & Rein, 1996; Morth, 2000).⁴

1.3 De rol van de Europese Commissie

De Europese Commissie heeft bijna een decennium lang geen GMOs voor teeltdoeleinden geautoriseerd. De producent van mais 1507, het chemiebedrijf Du Pont Pioneer, heeft echter via het Europese Hof van Justitie afgedwongen dat de EU voor half februari 2014 een besluit moest nemen over de toelating van de genetisch gemodificeerde maïs. Volgens het Hof was er sprake van onnodig lang uitstel van een besluit over de autorisatieaanvraag door de Europese Commissie (Europees Hof van Justitie, 26 september 2013).

Omdat er in de Raad geen gekwalificeerde meerderheid voor of tegen de autorisatie van mais 1507 werd behaald was de Commissie, vanwege deze uitspraak van het Europese Hof van Justitie, gedwongen om zelf een besluit te nemen over de autorisatie van mais 1507. De Commissie wordt hierdoor aan de ene kant geconfronteerd met het moeten nemen van een besluit, terwijl zij aan de andere kant te maken heeft met een beleidscontroverse. Dit doet de vraag rijzen hoe de Commissie met een dergelijke patstelling omgaat en welke rol de Commissie hierin inneemt.

Volgens de Europese verdragen moet de Commissie bij de uitvoering van autorisatieprocessen voor GMOs een vastgestelde besluitvormingsprocedure volgen en haar besluiten inhoudelijk baseren op wetenschappelijk advies van het daartoe ingestelde adviesorgaan (Richtlijn 18/EC/2001; Besluit, 1999/468/EG)⁵. Deze procedure heet officieel de comitologieprocedure en wordt doorgaans aangeduid met de term 'comitologie' (InfoMil, 2014). De comitologieprocedure wordt niet alleen gehanteerd bij GMO-autorisaties, maar ook bij andere uitvoeringsmaatregelen die aan de Commissie gedelegeerd zijn (Kamerstukken II, 2014, 50026).⁶ Tevens wordt in de literatuur verondersteld dat veel Europese instellingen, en bij uitstek de Europese Commissie, een technocratische insteek hebben (Bach, 1993; Radaelli, 1999; Fischer 1990). Het meest voor de hand liggend lijkt daarom dat de Commissie in het autorisatieproces van mais 1507, net als bij andere besluitvormingsprocessen die voltrokken worden via de comitologieprocedure, een technocratische rol inneemt. Hiernaast heeft de Commissie ook de mogelijkheid om bemiddelend op te treden of eigen politieke doelen na te streven.

Op basis van Europese integratieliteratuur worden in dit onderzoek daarom drie rollen onderscheiden die de Europese Commissie in kan nemen in een beleidscontroverse. Probeert de Commissie boven de beleidscontroverse te blijven staan door zich in haar besluit alleen te baseren op wetenschappelijk onderzoek en advies, wat duidt op een *technocratische rol*? Of kiest de Commissie geen kant en fungeert zij als neutrale bemiddelaar tussen de voor- en tegenstanders, wat duidt op een *bemiddelende rol*? Of stelt de Commissie juist haar eigen politieke preferenties voorop, wat duidt op een *politieke rol*? Door middel van dit onderzoek wordt getracht een antwoord te kunnen formuleren op deze vraag.

⁴ Zie de theoretische verkenning (hoofdstuk 2) voor een nadere toelichting op het begrip 'beleidscontroverse'.

⁵ Het wetenschappelijke adviesorgaan van de Commissie op het gebied van voedselveiligheid is de European Food Safety Authority (EFSA).

⁶ Zie hoofdstuk 4 voor een uitgebreidere uitleg over het wettelijk kader rondom GMOs.

1.4 Vraagstelling

In dit onderzoek staat de rol die de Europese Commissie heeft ingenomen in de beleidscontroverse rondom mais 1507 dan ook centraal. Hierbij wordt aangenomen dat de Commissie een politieke, een bemiddelende en een technocratische rol kan innemen. De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat luidt als volgt:

Hoe gaat de Europese Commissie om met de beleidscontroverse rondom GMOs in de casus van mais 1507 en duidt dit op een technocratische, een bemiddelende of een politieke rolname?

Na een theoretische verkenning wordt deze hoofdvraag beantwoord aan de hand van zes empirische deelvragen:

1. Hoe ziet de context waarin mais 1507 zich bevindt eruit?
2. Duidt het genomen besluit van de Commissie op een technocratische, een bemiddelende of een politieke rolname?
3. Is wijze waarop de Commissie om is gegaan met het tempo van de besluitvorming meer in lijn met een technocratische, een bemiddelende of een politieke rolname?
4. Zijn de beleidsinitiatieven die de Commissie heeft genomen meer in lijn met een technocratische, een bemiddelende of een politieke rolname?
5. Heeft de Commissie coalities gevormd die passen bij een technocratische, een bemiddelende of een politieke rolname?
6. Heeft de Commissie de termen van het debat zo beïnvloed dat deze in lijn zijn met een technocratische, een bemiddelende of een politieke rolname?

1.5 Maatschappelijke relevantie

De Europese Commissie is de afgelopen jaren een steeds grotere rol gaan spelen op verschillende beleidsterreinen. Dit betreft ook politiek gevoelige en controversiële beleidsterreinen (Wallace et al., 2005, p. 329-330). De regulering van GMOs in een van de meest controversiële en complexe issues waar de Europese Unie vandaag de dag mee te maken heeft (Christiansen, 2009). Besluitvorming op het gebied van GMOs ligt uiterst politiek gevoelig en gaat gepaard met sterke politieke verdeeldheid, zoals de besluitvorming over mais 1507 illustreert.

De Europese Commissie speelt een belangrijke rol in de besluitvorming rondom GMOs. De meningen van lidstaten met betrekking tot GMOs lopen sterk uiteen, waardoor de Europese Commissie wettelijk gezien de uiteindelijke beslissingen op dit controversiële beleidsterrein moet nemen. Beslissingen op controversiële beleidsterreinen hebben beleidsmatige en praktische gevolgen voor de gehele EU. De Europese Commissie heeft dus een sleutelrol aangaande de vraagstukken waar de samenleving juist het meest over verdeeld is. De vraag hoe zij omgaat met deze verantwoordelijkheid is dan ook van aanzienlijk maatschappelijk belang. Het is daarom belangrijk om te onderzoeken hoe de Europese Commissie als pivotale actor omgaat met de beleidscontroverse rondom GMOs. De besluitvorming rondom mais 1507 is een interessante casus om te onderzoeken hoe de Europese Commissie daadwerkelijk functioneert wanneer zij geconfronteerd wordt met een beleidscontroverse. Dit casuonderzoek naar mais 1507 zal bijdragen aan het bredere debat over de rol van de Europese Commissie in besluitvormingsprocessen die betrekking hebben op controversiële beleidsissues.

1.6 Wetenschappelijke relevantie

Er bestaat een groot scala aan wetenschappelijke literatuur over de rol die de Europese Commissie inneemt in het Europese integratieproces. Twee tegenovergestelde visies domineren in dit debat; een 'supranationale visie' en een 'intergouvernementele visie' (Nugent, 2010, p. 136; Sandholtz & Stone Sweet, 1998, p. 59; Cini, 2013, p. 72; Cram, 1993; Pollack, 1996). Er bestaat echter nog vrijwel geen wetenschappelijke literatuur over de rollen die de Europese Commissie in een beleidscontroverse in kan nemen. De rollen die aan de Commissie toegeschreven worden vanuit de Europese integratieliteratuur kunnen niet een op een toegepast worden op de rol van de Commissie in beleidscontroverses.

Er is dan ook sprake van een *literature gap*. Sommige auteurs verwijzen zijlings naar een politieke rol van de Commissie, waarbij de Commissie als 'policy entrepreneur' en 'purposeful opportunist' wordt gezien (Laffan, 1997, p. 423; Cram, 1997; Pollack, 1997; Michalski, 2002, Vahl, 1996; Cini, 2013, Wallace & Wallace, 1996, Majone, 1996). Ook wordt er gerefereerd aan de rol van de Commissie als 'technocratische actor' (Radaelli, 1999) en aan de rol van de Commissie als 'bemiddelaar' (Nugent, 2000; Hix, 1999; Peterson & Shackleton, 2012) en). In de literatuur ontbreekt het echter aan een *coherent kader* over de mogelijke rollen die de Commissie in een beleidscontroverse in kan nemen en over de verklaringen voor deze rolnames.

Door middel van dit onderzoek wordt een bijdrage geleverd aan het opstellen van een dergelijk kader. De wetenschappelijke bijdrage van dit onderzoek bestaat allereerst uit het verbinden van elementen uit de integratietheorie aan rollen die de Commissie in kan nemen in een beleidscontroverse. Hierbij wordt in dit onderzoek een nieuwe rol (de technocratische rol) toegevoegd aan de bestaande rollen voortkomend uit de integratietheorie (de politieke rol en de bemiddelende rol). Daarnaast wordt een bijdrage geleverd aan de wetenschappelijke literatuur over de rollen van de Commissie door verwachtingen over de verschillende rollen die de Commissie in kan nemen in een beleidscontroverse te toetsen aan de empirie. Op deze manier wordt een kader ontwikkeld dat als blauwdruk kan dienen voor vervolgonderzoek naar de rol van de Commissie rondom andere beleidscontroverses. Zo wordt een bijdrage geleverd aan de wetenschappelijke literatuur over de rol van de Europese Commissie.

1.7 Leeswijzer

Om een antwoord te kunnen formuleren op de hoofdvraag van dit onderzoek vindt allereerst in het volgende hoofdstuk een theoretische verkenning plaats. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 stilgestaan bij de in dit onderzoek gebruikte methodiek en wordt beschreven welke maatregelen zijn genomen om de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek te waarborgen. In hoofdstuk 4 wordt de context van mais 1507 geschetst en in hoofdstuk 5 worden de resultaten en de analyse van de drie mogelijke rollen van de Commissie in de casus van mais 1507 gepresenteerd. In hoofdstuk 6 worden conclusies getrokken en wordt de vraag die in dit onderzoek centraal staat beantwoord. In hoofdstuk 7 wordt op de onderzoeksresultaten gereflecteerd en worden suggesties gedaan voor vervolgonderzoek. In hoofdstuk 8 wordt tot slot een recente en, in het kader van dit onderzoek, interessante ontwikkeling beschreven die na de uitvoering van dit onderzoek heeft plaatsgevonden.

2 De rollen van de Europese Commissie: een theoretische verkenning

In dit theoretisch kader wordt allereerst het begrip 'beleidscontroversie' nader toegelicht. Hierbij wordt ook de hantering van het begrip 'frame' in dit onderzoek beschreven. In het tweede deel van dit theoretisch kader wordt vervolgens een raamwerk geschetst van de verschillende rollen die de Europese Commissie kan innemen in een beleidscontroversie. Allereerst wordt gekeken welke rollen de Commissie vanuit de Europese integratietheorie toebedeeld krijgt. Vervolgens worden deze rollen van de Commissie gedefinieerd zodat zij van toepassing zijn op de rol van de Commissie in een beleidscontroversie. De verschillende rollen die de Commissie in kan nemen in een beleidscontroversie worden vervolgens stuk voor stuk nader toegelicht worden. Hierbij wordt gekeken naar de verschillende aannames waarop de rollen gebaseerd zijn en worden de rollen nader gespecificeerd. Tot slot worden de verwachte gedragingen van de Commissie per rol nader toegelicht aan de hand van vijf indicatoren.

2.1 Het begrip beleidscontroversie

Biotechnologie wordt vaak gezien als een van de meest controversiële beleidsterreinen binnen de Europese Unie. Dit komt tot uiting in het felle debat dat gevoerd wordt tussen voor- en tegenstanders van GMOs en de heersende politieke en maatschappelijke verdeeldheid over het onderwerp (Daviter, 2009, p. 118; Bauer & Gaskell, 2002).

Indien er sprake is van een grote controversie rondom een bepaald beleidsterrein, zoals de controversie rondom GMOs, kan ook wel gesproken worden van beleidscontroversie. Een beleidscontroversie houdt *in abstracto* in dat verschillende partijen tegenover elkaar staan die verschillende referentiekaders hanteren en gebaseerd zijn op verschillende ideeën over beleid of over een bepaald beleidsterrein (Schön & Rein, 1996; Morth, 2000).

Deze tegengestelde referentiekaders met betrekking tot beleid worden in de literatuur gekoppeld aan verschillende begrippen. De begrippen 'frames' (Schön en Rein, 1994), 'beleidsparadigma's' (Hall, 1993) en 'beleidsdiscoursen' (Hajer, 1995) worden doorgaans als synoniem voor 'referentiekaders' gebruikt. In dit onderzoek is ervoor gekozen om het begrip 'frame' te hanteren bij het beschrijven van de beleidscontroversie rondom GMOs, omdat dit een consistent, vaststaand en zeer moeilijk te veranderen beeld van de werkelijkheid impliceert. 'Frames' bepalen hoe feiten en waarnemingen van de werkelijkheid worden geïnterpreteerd en bepalen de beleidsmaatregelen die passend zijn in dit beeld van de werkelijkheid (Lakoff, 2010; Bruijn & Schillemans & Steen, 2012; Rein & Schön, 1994). Het begrip 'beleidsframe' verwijst dan ook naar de manier waarop partijen betekenis geven aan feiten en problemen definiëren, waardoor een beleidsissue op een bepaalde manier wordt gedefinieerd. Zo wordt een gezamenlijk referentiekader gevormd dat moeilijk te wijzigen is (Schön & Rein, 1996). De twee contrasterende visies op het gebruik van GMOs, bestaande uit voorstanders en tegenstanders van GMOs, hanteren allebei een eigen vaststaand beeld van GMOs dat zeer moeilijk te veranderen is. Het begrip 'frame' sluit daarom goed aan bij het beschrijven van de twee conflicterende groepen binnen de beleidscontroversie rondom GMOs.

Een beleidscontroversie bestaat in dit onderzoek dus uit sociale, politieke en academische geschillen over beleidsissues die voortkomen uit diep gewortelde en conflicterende *frames*. Omdat de verschillende standpunten binnen een beleidscontroversie voortkomen uit met elkaar conflicterende frames zijn beleidscontroversen moeilijk op te lossen en houden zij vaak lang stand (Schön & Rein, 1994). Deze heersende conflicterende frames rondom een bepaald beleidsterrein leiden tot 'frame competition' (Morth, 2000). Frame competition houdt in dat er een strijd gaande is tussen partijen, die met elkaar conflicterende frames hanteren, over wiens frame het juiste is. Frame competition is een belangrijk aspect van een beleidsvormingsproces over een controversieel beleidsterrein, omdat het hanteren van een frame leidt tot een bepaalde kijk op beleidsissues binnen een beleidsterrein (Koppenjan, 2006). Door het op een bepaalde manier framen van een beleidsissue wordt niet alleen bepaald wat het beleidsissue of beleidsprobleem inhoudt, maar ook hoe hiermee omgegaan dient te worden (Schön & Rein, 1994, p. 29; Jachtenfuchs, 1996).

Een beleidscontroversie onderscheidt zich van een normaal beleidsconflict. Kenmerkend voor beleidscontroversen is namelijk dat deze niet opgelost kunnen worden door een beroep te doen op wetenschappelijk onderzoek of feiten, omdat feiten vanuit de verschillende conflicterende frames fundamenteel anders geïnterpreteerd worden. Dit kan ertoe leiden dat de beleidscontroversie nog meer wordt versterkt. De aanhangers van de conflicterende frames leggen de nadruk op andere feiten en hanteren andere interpretaties van deze feiten, waardoor aanhangers van beide frames elkaars empirische bewijs proberen te weerleggen (Schön & Rein, 1994, p. 23; Schön & Rein, 1996). Er bestaat dus geen consensus over wat betrouwbare feiten of doorslaggevende feiten zijn tussen de aanhangers van de twee conflicterende frames, waardoor men zich niet laat overtuigen door de argumenten van de tegenpartij. Dit is *inherent* aan een beleidscontroversie en het moeilijk oplosbare karakter hiervan. Ook onderhandelingen dragen niet of nauwelijks bij aan het oplossen van een beleidscontroversie, omdat beleidscontroversen voortkomen uit een botsing tussen diepgewortelde wereldbeelden waar niet over onderhandeld kan worden (Hisschemöller & Hoppe, 1995).

De beleidscontroversie rondom GMOs bestaat in dit onderzoek uit twee conflicterende beleidsframes, waarbij de twee frames elkaar uitsluiten in de zin dat de aanhangers van de twee frames feiten op een fundamenteel andere manier interpreteren vanwege hun verschillende visie op de werkelijkheid en het beleidsissue. Dit leidt ertoe dat beide partijen in de beleidscontroversie niet nader tot elkaar kunnen komen. Beleidscontroversen worden daarom ook wel als 'intractable', oftewel als onhandelbaar, aangeduid. Een controversie wordt onhandelbaar wanneer de aanwending van algemene strategieën met betrekking tot conflictmanagement geen nut heeft. Algemene strategieën met betrekking tot conflictmanagement bestaan uit het beheersen en aandragen van (nieuwe) informatie of feiten, politiek leiderschap en het gebruik maken van onderhandelingen (Schön & Rein, 1994; Schön & Rein, 1996).

Omdat algemene strategieën met betrekking tot conflictmanagement ontoereikend zijn om een beleidscontroversie op te lossen, is er, in het geval van de beleidscontroversie rondom GMOs, een *andere actor* nodig om beslissingen en afwegingen te maken om zo toch tot besluiten te kunnen komen. Dit doet de vraag rijzen hoe deze andere actor afwegingen maakt en beslissingen neemt. Deze 'andere actor' betreft in de beleidscontroversie rondom GMOs de Europese Commissie. In de volgende paragrafen zal daarom nader in worden gegaan op welke rollen de Europese Commissie in kan nemen in een beleidscontroversie.

2.2 De rol van de EC in de Europese integratieliteratuur

De Europese Commissie krijgt vanuit de Europese integratieliteratuur verschillende rollen toebedeeld. In de literatuur over Europese integratie is een uitgebreid debat gaande over de mate waarin de Europese Commissie leiderschap uitoefent en op een autonome manier haar taken vervult. Er twee tegenovergestelde visies te onderscheiden met betrekking tot de rol van de Europese Commissie in dit debat: een 'intergouvernementele' visie en een 'supranationale' visie (Nugent, 2010, p. 136; Sandholtz & Stone Sweet, 1998, p. 59, Cini, 2013, p. 72; Cram, 1993; Pollack, 1996).

Aan de ene kant wordt de Commissie (evenals andere Europese instituties) door intergouvernementalisten gezien als een *passieve agent* van de lidstaten wiens rol het is om samenwerking tussen lidstaten te faciliteren. De Europese Commissie kan hierbij geen eigen invloed uitoefenen op het proces van Europese integratie (Bache & George & Bulmer, 2011, p. 262; Hoffman, 1982). Supranationale instituties als de Commissie beschikken gezien vanuit de intergouvernementele benadering over weinig tot geen autonomie (Moravcsik, 1993; Moravcsik 1999; Nugent, 2000).

Aan de andere kant wordt de Commissie door supranationalisten juist gezien als een institutie die een aanzienlijke hoeveelheid autonomie en onafhankelijkheid ten opzichte van de lidstaten bezit en zelf invloed uit kan oefenen op het integratieproces.⁷ Vanuit deze theorie kan de Commissie dus autonoom opereren en politiek leiderschap tonen. De Commissie wordt in dit opzicht ook wel gezien als de regering van Europa (Bache & George & Bulmer, 2011, p. 263; Cini, 2013, p. 140). Binnen deze supranationale visie is de Commissie een *politiek actieve en autonome institutie* die invloed uitoefent op de totstandkoming en vormgeving van Europees beleid op basis van zowel *autonome preferenties* als *technocratische expertise* (Edwards & Spence, 2006, p. 210; Sandholtz & Stone Sweet, 1998; Radaelli, 1999).

De rollen die vanuit de integratieliteratuur aan de Commissie toegeschreven worden hebben allemaal betrekking op de rol van de Commissie *vis-à-vis de lidstaten* van de Europese Unie. In dit onderzoek ligt de focus echter op de rol van de Commissie *vis-à-vis een beleidscontroverse*, bestaande uit de met elkaar conflicterende frames X en Y.

Om de rol van de Commissie in een beleidscontroverse te onderzoeken wordt de supranationale rol van de Commissie opgesplitst in enerzijds een *supranationaal politieke* rol en anderzijds een *supranationaal technocratische* rol. De dichotomie tussen 'intergouvernementalisme' en 'supranationalisme' uit de Europese integratieliteratuur wordt in dit onderzoek verder uitgewerkt tot een driedeling om de mogelijke rollen die de Commissie in een beleidscontroverse in kan nemen te beschrijven. In dit onderzoek wordt verondersteld dat de Commissie drie mogelijke rollen in een beleidscontroverse in kan nemen; een *politieke rol*, een *bemiddelende rol* en een *technocratische rol*. Deze rollen zullen nu nader worden toegelicht.

2.3 De drie potentiële rollen van de Commissie in een beleidscontroverse

De drie potentiële rollen die de Commissie in een beleidscontroverse in kan nemen worden in deze paragraaf beschreven aan de hand van 3 aannames die zich per rol anders uitspelen. Deze aannames hebben betrekking op (1) de autonomie van de Commissie, (2) de preferenties van de Commissie en (3) het doorlopen van het besluitvormingsproces door de Commissie.

⁷ Voorafgaand aan de opkomst van supranationalisme als Europese integratietheorie was de theorie van neofunctionalisme. De Europese Commissie wordt in deze theorie gezien als de belangrijkste 'non-state actor' die druk uit kan oefenen op lidstaten om het integratieproces te bevorderen (zie Lindberg 1963, Haas, 1958 en Haas 1968).

2.3.1 Potentiële rol 1: de politieke rol

De Commissie als political policy entrepreneur

De politieke rol die de Commissie in een beleidscontroversie in kan nemen is gebaseerd op aannames voortkomend uit het supranationalisme. Zo wordt aangenomen dat de Commissie een *autonome actor* is die onafhankelijk invloed uit kan oefenen op de uitkomsten van besluiten en beleid. Ook wordt aangenomen dat de Commissie *eigen politieke preferenties* en belangen heeft (Sandholtz & Stone Sweet, 1998, p. 219; Cram, 1993). Tevens wordt verondersteld dat het adequaat opvolgen van procedures en het aanhouden van tijdstermijnen ondergeschikt zijn aan de politieke preferenties van de Commissie (Fischer, 2008).

De eerste aanname, waarbij de Commissie als *autonome actor* wordt gezien, wordt door verschillende auteurs benadrukt (Radaelli, 1999; Cram, 1993; Vahl, 1996; Cowles & Smith, 2010; Sandholtz & Stone Sweet, 1998). Deze autonomie houdt in dat de Commissie onafhankelijk kan opereren ten opzichte van andere actoren, zoals de Europese lidstaten (Radaelli, 1999; Cram, 1997). De Commissie wordt in de politieke rol dus gezien als een autonome actor die besluiten neemt op basis van autonome preferenties.

De tweede aanname, namelijk dat de Commissie *eigen politiek preferenties* en eigen belangen heeft, wordt ook door meerdere auteurs benadrukt (Cram, 1997; Nugent, 2000; Cini, 2013; Sandholtz & Stone Sweet, 1998; Edwards & Spence, 2006). De Commissie wordt in deze literatuur gezien als een strategische actor en rationele actor. Hierbij wordt aangenomen dat de Commissie, net als andere bureaucratieën, haar macht wil vergroten (Peters, 1994; Majone, 1996; Haaland-Matlary, 1997). De Commissie als zogenoemde 'competence-maximizer' wil vanuit deze politieke benadering zowel haar eigen bevoegdheden vergroten als haar eigen preferenties op beleidsterreinen en rondom beleidsissues door laten werken in beleid en besluiten (Sandholtz & Stone Sweet, 1998; Hix, 1999).

In de literatuur wordt verondersteld dat er een tweedeling is in het soort eigen politieke preferenties van een organisatie. Een organisatie kan '*purposive goals*' hebben, waarbij de organisatie bepaalde beleidsdoelen wil bereiken, en een organisatie kan '*reflexive goals*' hebben, waarbij de organisatie uit is op het behouden of vergroten van haar macht, prestige of reputatie (Allison, 1971; Radaelli, 1999). De Europese Commissie kan vanuit de politieke rol dus, net als andere bureaucratieën, zowel specifieke beleidsvoorkeuren als drang naar het behouden of vergroten van de eigen macht, reputatie en prestige hebben (Hix, 1999, p. 53). Vertaald naar de politieke rol van de Commissie in een beleidscontroversie betekent dit dat de Commissie eigen politieke preferenties kan hebben die overeenkomen met een van beide frames in de controversie (*purposive goals*). Dit zijn '*purposive goals*', omdat de politieke preferenties van de Commissie er dan namelijk op gericht zijn een bepaald beleidsdoel te bereiken. De Commissie kan echter ook eigen politieke preferenties hebben die los staan van beide frames (*reflexive goals*). Dit zijn '*reflexive goals*', omdat de politieke preferenties van de Commissie niet beleidsmatig van aard zijn maar erop gericht zijn om de macht, prestige en reputatie van de Commissie waarborgen of te vergroten. Een reflexive goal dat specifiek is voor de EC is dat er een hoger doel is, namelijk het behouden of vergroten van het draagvlak bij de lidstaten en haar burgers voor het Europees project.

De derde aanname betreft de manier waarop de Commissie het besluitvormingsproces aanstuurt. Bij de politieke rol staan de politieke preferenties en belangen van de Commissie voorop. Het adequaat opvolgen van procedures en het aanhouden van tijdstermijnen zijn ondergeschikt aan deze politieke preferenties en belangen van de Commissie. De Commissie kan vanuit de politieke rol proberen het tempo van de besluitvorming zelf te bepalen en te vertragen of te versnellen (Fischer, 2008).

De drie zojuist beschreven aannames vormen samen de basis voor de Commissie in de rol van *policy entrepreneur*, oftewel beleidsentrepreneur.⁸ Een entrepreneur is *in abstracto* iemand die kansen herkent en deze in zijn of haar voordeel gebruikt (Laffan, 1997). Bij de Europese Commissie in de rol van *policy entrepreneur* wordt er vanuit gegaan dat de Commissie over een grote mate aan autonomie en capaciteit beschikt om uitkomsten in het beleidsproces te beïnvloeden in lijn met de eigen preferenties (Cram, 1997; Laffan, 1997; Pollack, 1997; Michalski, 2002, Vahl, 1996; Cini, 2013, Wallace & Wallace, 1996, Majone, 1996). De zienswijze van de Commissie als *policy entrepreneur* gaat hand in hand met het idee van de Commissie als *purposeful opportunist*. Dit houdt in dat een organisatie met autonome preferenties ‘flexibel’ is in de manieren om deze preferenties te bereiken (Cram, 1994, p. 214).

2.3.2 Potentiële rol 2: de bemiddelende rol

De Commissie als mediator

De tweede potentiële rol die de Commissie in kan nemen betreft een bemiddelende rol en deze rol komt voort uit het intergouvernementalisme. In tegenstelling tot bij de politieke rol wordt bij deze rol verondersteld dat de Commissie *geen autonome actor* is en *geen eigen preferenties* heeft (Bache & George & Bulmer, 2011; Hix, 1999; Dimitrakopoulos, 2004). Ook wordt aangenomen dat de Commissie streeft naar het adequaat opvolgen van procedures en tijdstermijnen (Fischer, 2008). De Commissie wordt vanuit de bemiddelende rol gezien als ‘doorgeefluik’ van de preferenties van partijen.

De Europese Commissie als ‘doorgeefluik’ van preferenties van partijen kan aangeduid worden met de Engelse term *weathervane*, oftewel windwijzer, voortkomend uit theorie over de relatie tussen een staat en maatschappij (Van Esch, 2007, p. 25). In het *weathervane* model van de conceptie tussen staat en maatschappij berust alle zeggenschap bij de maatschappij en neemt de staat als windwijzer besluiten in de richting waarin de ‘wind in de maatschappij waait’ (Van Esch, 2007). Toegepast op de Commissie betekent dit dat de Commissie vanuit de bemiddelende rol besluiten neemt op basis van de preferenties van de partijen in een beleidscontroverse die ‘het hardst blazen’. Omdat in een beleidscontroverse beide conflicterende partijen als even sterk kunnen worden beschouwd, is het aannemelijk dat de Commissie, geconfronteerd met zowel harde wind van links als harde wind van rechts, een compromisbesluit neemt. Vanuit de bemiddelende rol wordt verondersteld dat de Commissie streeft naar doorlopen van het besluitvormingsproces volgens de opgestelde procedures en volgens voorspelbare tijdstermijnen.

De veronderstellingen dat de Commissie gezien kan worden als ‘weathervane’ en geen eigen (beleids)preferenties heeft komt tot uitdrukking in de rol van de Commissie als *mediator* (Michalski, 2002, p. 18; Peterson & Shackleton, 2012, p. 181; Dimitrakopoulos, 2004, p. 103). Deze term impliceert dat de Commissie fungeert als neutrale arbiter tussen conflicterende partijen (Nugent, 2000; Hix, 1999; Peterson & Shackleton, 2012). De Commissie vervult in dit opzicht dus een puur faciliterende rol (Hix, 1999, p. 53; Nugent, 2000, p. 11, Coombes, 1970). Doorvertaald naar een beleidscontroverse betekent dit dat de Commissie als een neutrale arbiter fungeert tussen de conflicterende frames om overeenstemming te kunnen bereiken.

⁸ Andere veel gebruikte termen met dezelfde betekenis zijn ‘policy leader’ en ‘political leader’ (zie Vahl, 1996).

2.3.3 Potentiële rol 3: de technocratische rol

De Commissie als technocratic policy entrepreneur

De derde potentiële rol die de Commissie in kan nemen is een technocratische rol. Deze rol komt voort uit het supranationalisme. Verondersteld wordt dat de Commissie bij de technocratische rol een *autonome actor* is met *technocratische preferenties* (Meynaud, 1969; Fischer, 1990). Ook wordt aangenomen dat de Commissie adequaat procedures en tijdstermijnen opvolgt (Fischer, 2008).

Naast de aanname dat de Commissie een autonome actor is wordt vanuit de technocratische rol verondersteld dat de Commissie handelt en besluiten neemt op basis van *technocratische preferenties*. Deze technocratische preferenties houden in dat de Commissie bureaucratisch en op basis van expertise en wetenschappelijk onderzoek handelt (Radaelli, 1999). De technocratische preferenties en de technocratische rol van de Commissie zijn afgeleid van de betekenis van het begrip 'technocratie'. Een technocratie *pur sang* behelst een politiek regime waarin expertise de enige basis voor autoriteit en macht vormt en waarbij expertise wordt gebruikt om politieke problemen door middel van technische oplossingen te verhelpen (Radaelli, 1999; Meynaud, 1969; Landfried, p. 265).

In een technocratie zijn kennis en expertise bovengelegen aan de politiek, waardoor in een technocratie beleidsissues worden *gedepolitiseerd* (Radaelli, 1999, Meynaud, 1969; Fischer, 1990). Dit staat in sterk contrast met een politieke invalshoek, waarbij wordt verondersteld dat men handelt op basis van overtuigingen en waarden (Fouilleux & Maillard & Smith, 2005).⁹ Ook zien technocraten (de kennis van) experts als *objectief, onpartijdig* en *waardevrij*. Dit houdt in dat technocraten rationale keuzes maken die gebaseerd zijn op wetenschappelijke methodes, zonder dat er sprake is van een 'politieke bias' bij het maken van deze keuzes. Vervolgens wordt ervan uitgegaan dat deze rationale en op wetenschappelijke methoden gebaseerde manier van keuzes maken het beste voor het publiek belang is (Fischer, 1990). Er is in de literatuur breed gedragen overeenstemming dat veel Europese instellingen, en bij uitstek de Europese Commissie, een technocratische insteek hebben en dat Europese besluitvormingsprocessen grotendeels gedomineerd worden door bureaucraten en experts. De Europese Unie wordt door sommige auteurs daarom ook wel als een 'technocratisch regime' aangeduid (Bach, 1993; Radaelli, 1999; Fischer 1990).

De derde aanname betreft de manier waarop de Commissie het besluitvormingsproces aanstuurt. Een kenmerk van een technocratie is dat het beleidsproces zo rationeel en *efficiënt* mogelijk wordt doorlopen, waarbij de nadruk ligt op het handelen volgens *opgestelde procedures* en *voorspelbare tijdslijnen* (Radaelli, 1999, p.47; Landfried, p. 265). Bij het handelen vanuit de technocratische rol van de Commissie staan expertise en bureaucratie, oftewel het handelen volgens procedures en voorspelbare tijdslijnen, dan ook centraal.

De drie zojuist beschreven aannames vormen samen de basis voor de Commissie in de rol van *technocratic policy entrepreneur*. De Commissie maakt vanuit deze rol gebruik van kansen om haar technocratische preferenties na te streven.

⁹ Een belangrijk aspect van conflicten over beleidsproblemen gaat dan ook over degenen die stellen dat er technische oplossingen zijn en degenen die stellen dat er juist aangestuurd moet worden op een meer politiek debat om beleidsproblemen op te lossen (Radaelli, 1999, p. 762). Technocraten maken bij het oplossen van beleidsproblemen gebruik van volgens hen rationale en wetenschappelijke methoden. Bij het oplossen van beleidsproblemen of bij het nemen van besluiten wordt aldus in de eerste plaats geen rekening gehouden met ideologie, meningen en belangen. Een technocraat is dan ook van mening dat rationale analyses en wetenschappelijke onderzoeken van feiten leiden tot consensus en beleidsoplossingen. De technocraat voelt zich echter ongemakkelijk onder politieke conflicten, ideologische debatten en controversen (Radaelli, 1999, p. 37).

De hierboven beschreven aannames behorende bij de politieke, bemiddelende en de technocratische rol zijn in onderstaande tabel samengevat (zie Tabel 1).

Tabel 1 De drie rollen met bijbehorende theoretische invalshoek en aannames

	Politieke rol	Bemiddelende rol	Technocratische rol
<i>Theoretische invalshoek</i>	Supranationaal politiek	Intergouvernementeel	Supranationaal technocratisch
<i>Aannames</i>	De EC handelt als autonome actor.	De EC handelt niet als autonome actor.	De EC handelt als autonome actor.
	De EC handelt vanuit politieke preferenties.	De EC handelt niet vanuit eigen preferenties.	De EC handelt vanuit technocratische preferenties.
	De EC beïnvloedt het tempo van het besluitvormingsproces vanuit politieke preferenties.	De EC streeft ernaar het besluitvormingsproces conform de gestelde procedures en tijdstermijnen te doorlopen.	De EC doorloopt het besluitvormingsproces strak conform de gestelde procedures en tijdstermijnen.

2.4 De gedragingen van de Commissie per rol

In deze deelparagraaf wordt de opgedane theoretische kennis uit de voorgaande paragrafen toegepast op de verwachte gedragingen van de Europese Commissie per rol. De gedragingen die typerend zijn voor de politieke, de bemiddelende en de technocratische rol van de Commissie worden in dit onderzoek opgedeeld in vijf indicatoren die zich per rol anders uitspelen. Enkele van deze indicatoren zijn geselecteerd uit een studie van Vahl (1996, p. 45-62) waarin de invloed van de Commissie in multilaterale onderhandelingen over handelsovereenkomsten wordt onderzocht. Andere indicatoren zijn zelf door de auteur van dit onderzoek gedefinieerd, evenals de verwachte gedragingen van de Commissie bij alle de vijf indicatoren. In dit onderzoek zullen de volgende indicatoren gebruikt worden om de rol van de Commissie in een beleidscontroverse te onderzoeken:

1. Het genomen besluit;
2. Het tempo van de besluitvorming;
3. Het nemen van beleidsinitiatieven;
4. Het vormen van coalities;
5. Het framen van het debat.

De verwachte gedragingen behorend bij de politieke, de bemiddelende en de technocratische rol worden in deze paragraaf, aan de hand van bovenstaande vijf indicatoren, nader toegelicht.

De gedragingen behorend bij de politieke rol van de Commissie

Het genomen besluit geeft aanwijzingen over welke rol de Commissie in heeft genomen in een beleidscontroverse. Indien het genomen besluit overeenkomt met de eigen politieke preferenties van de Commissie kan dit duiden op een politieke rolname door de Commissie. *In abstracto* houdt dit in dat de Commissie een besluit neemt dat in lijn is met haar eigen politieke

preferenties die overeenkomen met een van de beide frames (purposive goals), of dat de Commissie een besluit neemt dat in lijn is met haar eigen politieke preferenties die los staan van een van beide frames (reflexive goals).

Ook gaat besluitvorming gepaard met een bepaalde tijdsfactor. Bewust het juiste tijdstip kiezen om een besluit te nemen, inspelen op een 'window of opportunity' en het bepalen van het tempo van de besluitvorming zijn in lijn met een politieke rol van de Commissie (Vahl, 1996). Concreet betekent dit dat de Commissie het tempo van de besluitvorming beïnvloedt, door bijvoorbeeld vertragingstactieken, zoals het nalaten van tijdig circuleren van documentatie, toe te passen. Ook kan de Commissie een strategische datum kiezen waarop over een wetsvoorstel gestemd wordt of waarop de Commissie zelf een besluit over een wetsvoorstel neemt.

Een formele taak van de Commissie is het initiëren van wetsvoorstellen. Het nemen van beleidsinitiatieven door de Commissie vanuit de politieke rol behelst echter meer. Het nemen van beleidsinitiatieven om aan te sturen op beleid en besluiten die overeenkomen met politieke preferenties van de Commissie bestaat onder meer ook uit het opstellen van 'working papers', memoranda, policy papers, discussion papers en andere. Indien de Commissie door middel van dergelijke documenten of andere uitlatingen haar eigen preferenties en de door de Commissie gewilde koers van het beleid laat doorschemeren, kan dit duiden op een politieke rolname door de Commissie. De Commissie neemt vanuit de politieke rol dus zelf initiatieven, waarin de eigen preferenties van de Commissie tot uiting komen.

Wat betreft het vormen van coalities kan verwacht worden dat de Commissie compromissen sluit met partijen waardoor haar initiatieven zo veel mogelijk behouden blijven (Vahl, 1996). Deze coalities kunnen zowel gevormd worden met lidstaten, instituties, belangengroepen, bedrijven en andere relevante actoren. Concreet houdt dit in dat de Commissie bijvoorbeeld coalities vormt met vertegenwoordigers of aanhangers van frame X of frame Y om zich zo zeker te stellen van genoeg stemmen voor het goedkeuren van een bepaald voorstel. De Commissie mobiliseert vertegenwoordigers of aanhangers van frame X of frame Y gezien vanuit de politieke rol dus actief om zo een winnende coalitie te kunnen vormen voor een besluit of voorstel dat in lijn is met haar politieke preferenties.

De besluitvorming kan door de Commissie echter ook beïnvloed worden door het structureren, oftewel 'framen', van het debat rondom het initiatiefvoorstel of beleidsissue (Vahl, 1996). De Commissie frameet of definieert doelen, problemen, oplossingen en gevolgen rondom een beleidsissue of wetsvoorstel vanuit de politieke rol dus op zo een manier dat deze in lijn zijn met haar politieke preferenties. Zo valt te verwachten dat de Commissie een debat bijvoorbeeld probeert te politiseren of juist probeert te depolitiseren. De Commissie fungeert op deze wijze als 'agenda setter'. Zo kan de Commissie framing toepassen in persberichten, working papers en andere beleidsdocumenten.

De gedragingen behorend bij de bemiddelende rol van de Commissie

Gelet op het genomen besluit kan bij de bemiddelende rol van de Commissie worden verwacht dat het besluit zowel elementen uit frame X als elementen uit frame Y bevat. Het genomen besluit komt vanuit de bemiddelende rol dus niet overeen met de eigen preferenties van de Commissie, maar is een afspiegeling van elementen uit de twee conflicterende frames in een beleidscontroversie.

Bij het tempo van de besluitvorming kan verwacht worden dat de Commissie ernaar streeft om voortgang in het besluitvormingsproces te brengen en procedurele stappen binnen de gestelde termijnen te voltooien.

Gelet op het nemen van beleidsinitiatieven kan verwacht worden dat de Commissie initiatieven neemt waar aanhangers van frame X en frame Y zich in kunnen vinden. Ook kan verwacht worden dat de Commissie beleidsinitiatieven neemt om beide frames tegemoet te komen.

Wat betreft het vormen van coalities kan vanuit de bemiddelende rol verwacht worden dat de Commissie beide frames nader tot elkaar probeert te brengen en compromissen probeert te sluiten. De Commissie probeert dus een compromisvoorstel tot stand te brengen door als bemiddelaar op te treden tussen frame X en frame Y.

Daarnaast zal de Commissie bij de bemiddelende rol in haar framing het belang van het komen tot overeenstemming en het belang van het komen tot een compromis benadrukken. Verwacht wordt dat de Commissie framing inzet om beide frames nader tot elkaar te laten komen.

De gedragingen behorend bij de technocratische rol van de Commissie

Gelet op het genomen besluit kan vanuit de technocratische rol verwacht worden dat de Commissie een besluit neemt dat gebaseerd is op expertise. Indien de uitkomst van een besluit bijvoorbeeld overeenkomt met de conclusies van technische rapporten, onderzoeken of adviezen kan dit duiden op een technocratische rol inname door de Commissie.

Bij het beïnvloeden van het tempo van de besluitvorming kan verwacht worden dat de Commissie vanuit de technocratische rol strak vasthoudt aan procedures en tijdstermijnen. Verwacht wordt dat de Commissie vanuit de technocratische rol het besluitvormingsproces zo efficiënt mogelijk probeert te doorlopen langs voorspelbare tijdslijnen.

Wat betreft het nemen van initiatieven kan bij de technocratische rol verwacht worden dat de Commissie alleen initiatieven neemt op basis van wetenschappelijk onderzoek. De Commissie kan zowel initiatieven nemen naar aanleiding van onderzoek dat aan de Commissie wordt aangereikt, maar de Commissie kan ook zelf actief onderzoek naar een bepaald beleidsissue of wetsvoorstel laten verrichten en op basis van de conclusies van deze onderzoeken een beslissing nemen.

Vanuit de technocratische rol wordt verwacht dat de Commissie geen coalities zal vormen met bepaalde actoren.

Gelet op het framen van het debat kan vanuit de technocratische rol verwacht worden dat de Commissie het debat probeert te depolitiseren en het beleidsissue probeert te framen als een technisch issue. Ook kan verwacht worden dat de Commissie haar technocratische preferenties kracht bij probeert te zetten door veelvuldig te verwijzen naar de uitkomsten van onderzoek rondom het beleidsissue en haar handelen poogt te framen als 'science based'. Ook kan de Commissie in haar framing de procedures en tijdstermijnen die opgevolgd moeten worden benadrukken bij het nemen van een besluit en hiermee het belang van technocratisch handelen benadrukken.

Conclusie: de verwachte gedragingen van de Commissie per rol

De gedragingen behorende bij de drie rollen die de Commissie in kan nemen in een beleidscontroverse zijn *de facto* verwachtingen, die in dit onderzoek aan de empirie getoetst zullen worden (zie Tabel 2).

Tabel 2 Conceptueel kader: de verachte gedragingen van de Commissie per rolname

Rol Indicator	Technocratische rol	Bemiddelende rol	Politieke rol
1. Het genomen besluit	De Commissie neemt een besluit gebaseerd op wetenschappelijke adviezen zonder a priori een eigen politiek standpunt in te nemen of rekening te houden met de voorkeuren van voorstanders van beide frames.	De Commissie doet een compromisvoorstel dat zowel elementen uit frame X als frame Y bevat, zodat voorstanders van beide frames zich in het besluit kunnen vinden.	De Commissie neemt een besluit dat lijn is met haar politieke preferenties die overeenkomen met een van de beide frames (purposive goals), of politieke preferenties die los staan van een van beide frames (reflexive goals).
2. Het tempo van de besluitvorming	De Commissie handelt procedurele stappen in het besluitvormingsproces strak volgens de gestelde tijdstermijnen af.	De Commissie streeft ernaar om voortgang in het besluitvormingsproces te brengen en procedures binnen de gestelde termijnen te voltooien.	De Commissie beïnvloedt het tempo van de besluitvorming door het besluitvormingsproces bewust te vertragen of te versnellen, indien dit in lijn is met haar politieke preferenties.
3. Het nemen van beleidsinitiatieven	De Commissie neemt beleidsinitiatieven op basis van wetenschappelijk onderzoek of advies.	De Commissie neemt beleidsinitiatieven om voorstanders van beide frames tevreden te stellen.	De Commissie neemt beleidsinitiatieven ingegeven vanuit eigen politieke preferenties.
4. Het vormen van coalities	De Commissie vormt geen coalities.	De Commissie probeert een compromisvoorstel tot stand te brengen door als bemiddelaar op te treden tussen frame X en frame Y.	De Commissie probeert een zo groot mogelijke coalitie te vormen die in lijn is met haar eigen politieke preferenties.
5. Het framen van het debat	De Commissie probeert het debat te depolitiseren en verwijst in haar communicatie naar technische adviezen en naar het opvolgen van procedures en tijdstermijnen.	De Commissie benadrukt in haar framing het belang van het komen tot overeenstemming en het belang van een compromis tussen beide frames.	De Commissie framet oplossingen, problemen, doelen en gevolgen in lijn met haar eigen politieke preferenties.

3 Methodisch kader

In dit methodisch kader wordt ingegaan op de methoden en technieken die gebruikt zijn om de vraag die in dit onderzoek centraal staat te kunnen beantwoorden. Tevens wordt ingegaan op hoe de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek gewaarborgd zijn.

3.1 Een kwalitatief onderzoek

Dit onderzoek is kwalitatief van aard. In kwalitatief onderzoek staan de betekenissen vanuit het perspectief van respondenten centraal (Yin, 2011, p. 10). Een kwalitatieve methode past bij de hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat. Deze vraag is gericht op het achterhalen van de handelingswijze van de Europese Commissie in de casus van mais 1507 om zo de omgang van de Commissie met de beleidscontroverse te kunnen analyseren en typeren. Kwantitatieve data bieden onvoldoende informatie voor de diepgaande analyse die nodig is om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn kwalitatieve data nodig, waarbij handelingen en perspectieven van actoren met betrekking tot de beleidscontroverse centraal staan. Alleen met behulp van kwalitatief onderzoek kan diepgaand de omgang van de Commissie met de beleidscontroverse beschreven worden en kan onderzocht worden welke rol de Commissie in heeft genomen in de casus van mais 1507. Bovendien leent kwalitatief onderzoek zich uitstekend voor het analyseren van een specifieke casus, zoals in dit onderzoek de casus van mais 1507 (Yin, 2011).

Kwalitatief onderzoek kan bestaan uit een inductieve of een deductieve benadering (Yin, 2011, p. 94). In dit onderzoek is een *deductieve* benadering gehanteerd. Aan de hand van theoretische concepten, die centraal staan in het theoretisch kader van dit onderzoek, is een analysekader gevormd dat dient als brug naar de empirie (zie Tabel 2). Door het opgestelde kader met betrekking tot de rollen van de Commissie aan de empirie te toetsen, kunnen uitspraken gedaan worden over de empirische waarde van dit kader voortkomend uit de theorie.

3.2 Mais 1507 als case study

Dit onderzoek betreft een case study. Een case study kan gedefinieerd worden als een onderzoekbenadering die gekenmerkt wordt door een klein aantal cases en een groot aantal empirische observaties per case. Ook wordt een case study gekenmerkt door een grote diversiteit aan empirische observaties en een intensieve reflectie op de relatie tussen concrete empirische observaties en abstracte theoretische concepten (Blatter & Haverland, 2012, p. 19). Een case study onderzoek levert een rijke en gedetailleerde set aan beschrijvingen van de rol van de Commissie op, waardoor er uitspraken gedaan kunnen worden over de gedragingen van de Commissie en over haar omgang met de beleidscontroverse.

Dit onderzoek betreft een *single case study* (Yin, 2009, p. 47-50). Er is gekozen voor een single case study omdat dit de mogelijkheid biedt diep op de geselecteerde case in te gaan en een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van het handelen van de Commissie in een specifieke beleidscontroverse. Tevens is gekozen voor een single case study onderzoek omdat de casus van mais 1507 een unieke case betreft waarin naar verwachting de rollen van de Commissie goed naar voren komen (Blatter & Haverland, 2012). De geselecteerde casus is uniek en vormt een mijlpaal op het gebied van GMO-autorisaties, omdat met mais 1507 voor het eerst in jaren

weer een besluit over de toelating van een GMO voor teeltdoeleinden genomen wordt door de Commissie. De Commissie wordt zodoende voor het sinds lange tijd weer gedwongen om een positie in te nemen in de beleidscontroverse rondom GMOs.

De casus van mais 1507 is bovendien uiterst controversieel. Er was veel media aandacht voor het autorisatieproces van mais 1507 en het autorisatieproces heeft tevens tot veel commotie geleid bij burgers, lidstaten en NGOs. De casus van mais 1507 bevindt zich daarmee op het scherpst van de snede van de beleidscontroverse rondom GMOs waar de Commissie mee te maken heeft. De besluitvorming rondom mais 1507 is dan ook een interessante casus om te onderzoeken hoe de Europese Commissie daadwerkelijk functioneert en welke rol zij inneemt wanneer zij geconfronteerd wordt met een beleidscontroverse.

3.3 Gebruikte data en analyse

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van twee verschillende soorten data: documentanalyse en interviews. In deze paragraaf wordt beschreven hoe deze data in dit onderzoek zijn gebruikt en op welke wijze de data geanalyseerd zijn.

3.3.1 Documentanalyse

Documentanalyse kan waardevolle inzichten geven in officiële uitspraken van de Commissie en kan tevens waardevolle achtergrondinformatie verschaffen over gedragingen van de Commissie (Yin, 2009). Om de deelvragen (zie hoofdstuk 1) te kunnen beantwoorden is gebruik gemaakt van verschillende soorten documenten. Er is voor gekozen om publiekelijk toegankelijke documenten in dit onderzoek te analyseren, omdat deze data vrij toegankelijk zijn en tevens een grote en rijke bron van data opleveren.

Er is een breed scala aan documenten gebruikt om de context waarin mais 1507 zich bevindt te schetsen. Deze documenten zijn ook gebruikt om een gedetailleerde reconstructie te maken van het autorisatieproces van mais 1507. Het betreft vier verschillende soorten documenten. Er is gebruik gemaakt van (1) wetgevende teksten over de autorisatie van GMOs, om zo het autorisatieproces in kaart te brengen. Verder is gebruik gemaakt van (2) informatieve documenten van verschillende partijen over de huidige stand van zaken wat betreft GMO autorisaties in Europa en wat betreft een omschrijving van de gemodificeerde mais 1507. Voor de reconstructie van het autorisatieproces van mais 1507 is, naast bovengenoemde documenten, gebruik gemaakt van (3) de schriftelijke vastlegging en uitspraken van de rechtszaken aangespannen tegen de Commissie tijdens het autorisatieproces van mais 1507. Ook is bij de reconstructie gebruik gemaakt van (4) nationale en internationale (nieuws)artikelen uit kranten en vakbladen.

Voor het resultatenhoofdstuk en de analyse van de rol van de Commissie zijn, naast bovengenoemde documenten, hoofdzakelijk (5) documenten van de Europese Commissie geanalyseerd. Deze documenten zijn bewust geselecteerd op het kenmerk dat ze *zelf* door de Commissie gepubliceerd of verspreid zijn. Alle documenten die de Commissie over mais 1507 en over andere relevante GMOs of GMO-wetgeving tijdens de autorisatieprocedure van mais 1507 heeft gepubliceerd zijn daarom in dit onderzoek meegenomen. Dit betreft officiële statements van de Commissie, persberichten, memo's en alle andere schriftelijke communicatie vanuit de Commissie. Een overzicht van de in het empirische deel van dit onderzoek gebruikte documenten is weergegeven in de bijlagen (zie bijlage 7). De documenten zijn via de website en andere officiële communicatiekanalen van de Commissie verkregen. Ook zijn enkele documenten verkregen via respondenten die aan dit onderzoek hebben deelgenomen.

3.3.2 Interviews

Door middel van bovengenoemde documenten wordt inzicht verschaft in de rol van de Commissie die uit officiële en openbaar toegankelijke documenten naar voren komt. Om te achterhalen hoe de Commissie daadwerkelijk met de beleidscontroverse rondom mais 1507 om is gegaan is ook kennis en informatie nodig die veelal niet terug te vinden is in officiële documenten van de Commissie. Kennis over de omgang van de Commissie met de beleidscontroverse en achterliggende motieven kan alleen via bij de beleidscontroverse betrokken actoren achterhaald worden.

Voor dit onderzoek zijn daarom verschillende respondenten geïnterviewd die door middel van purposive sampling op een bepaald kenmerk geselecteerd zijn; namelijk op het kenmerk dat zij stakeholder zijn in de beleidscontroverse rondom mais 1507 (Boeije, 2005, p. 50). Bij de selectie van respondenten is getracht een zo evenwichtig mogelijke afspiegeling van de beleidscontroverse weer te geven. Er zijn daarom drie verschillende groepen respondenten geïnterviewd (zie Tabel 3). Alle respondenten zijn actief benaderd via e-mail en telefonisch. Ook is voor het selecteren van respondenten gebruik gemaakt van 'sneeuwbal sampling' (Boeije, 2005, p. 51; Bryman, 2012, p. 424). Respondenten die reeds geïnterviewd waren is gevraagd of zij andere contactpersonen hadden die mee wilden werken aan dit onderzoek. Via deze methode was het mogelijk om toegang te krijgen tot belangrijke sleutelfiguren en sleutelorganisaties in de beleidscontroverse (Bryman, 2012, p. 427). In totaal zijn er 11 interviews afgenomen. De interviews duurden tussen de 1,5 en 2 uur. Er is gestopt met het interviewen van respondenten toen er bij het interviewen van nieuwe respondenten geen nieuwe informatie verkregen werd over de voor het onderzoek relevante onderwerpen. Er was op dat moment sprake van verzadiging (Bryman, 2012, p. 420).

De eerste groep respondenten betreft personen die werkzaam zijn bij de Europese Commissie en personen die werkzaam zijn bij relevante Nederlandse ministeries.¹⁰ Er zijn interviews gehouden met een 'scientific advisor' en een 'legal advisor' van de Europese Commissie die werkzaam zijn bij het DG Health & Consumers. Er is voor gekozen om Europese ambtenaren binnen het DG Health & Consumers te interviewen, omdat deze ambtenaren zich in de voor mais 1507 hoofdverantwoordelijke DG bevinden. Zij konden zodoende inzichten en een 'kijkje achter de schermen' bieden in hoe de Commissie te werk is gegaan en waarom zij bepaalde dingen wel of niet heeft gedaan. Deze respondenten zijn zelf een onderdeel van de Commissie, wat de onderzoeker inzichten verschaft in 'the true nature of the beast'. Ook zijn er twee interviews gehouden met Nederlandse beleidsadviseurs van het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Dit zijn respondenten die zich intensief met het dossier hebben beziggehouden, maar geen onderdeel zijn van de Europese Commissie. Zij kunnen zodoende vanaf enige afstand inzicht bieden in de rolname van de Commissie.

De tweede en derde groep respondenten zijn aanhangers van een van beide frames die centraal staan in de beleidscontroverse; oftewel voor- en tegenstanders van de autorisatie van mais 1507. Zo is van de kant van de voorstanders een medewerker van Pioneer Hi-Bred, het bedrijf dat mais 1507 op de markt wil brengen, geïnterviewd. Ook zijn een professor van de Universiteit Wageningen en verschillende lobbyorganisaties geïnterviewd. Van de kant van de tegenstanders zijn onder andere een politicus van de Duitse partij Die Grünen en de campagneleider op het gebied van GMOs van Greenpeace geïnterviewd. Door

¹⁰ Uit de praktische overwegingen tijd en afstand is ervoor gekozen om Nederlandse ambtenaren en niet bijvoorbeeld Franse of Duitse ambtenaren te interviewen.

vertegenwoordigers van de beide frames bij dit onderzoek te betrekken kon een beeld gevormd worden van hoe vertegenwoordigers van beide frames de rol en de omgang van de Commissie met de beleidscontroverse zien.

Tabel 3 Respondentenoverzicht

Organisatie	Functie	Respondentnummer
Europese Commissie (DG Health & Consumers)	Scientific advisor	R1
Europese Commissie (DG Health & Consumers)	Legal advisor	R2
Ministerie van Economische Zaken (NL)	Senior beleidsadviseur	R3
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (NL)	Beleidsadviseur	R4
Commissie Genetische Modificatie (COGEM)	Coördinator subcommissie Ethiek & Maatschappelijke aspecten	R5
Pioneer Hi-Bred International	Communicatiemanager Europa	R6
HollandBio	Senior beleidsadviseur	R7
EuropaBio	Public Affairs & Communication manager	R8
Universiteit Wageningen	Professor in Agricultural Economics and Rural policy	R9
Die Grünen	Bundestag-politicus	R10
Greenpeace Nederland	Nationale campagneleider landbouw en GMOs	R11

De interviews waren semigestructureerd. Er is een topiclijst opgesteld aan de hand van de vijf indicatoren die in het opgestelde framework in het theoretisch hoofdstuk centraal staan (zie bijlage 5). Deze topiclijst is niet al te strak gehanteerd, waardoor er ook voldoende ruimte voor inbreng van de respondent zelf was. Er zijn, met instemming van de respondenten, audio-opnames gemaakt van de interviews en deze zijn vervolgens selectief getranscribeerd. Vrijwel alle respondenten hebben, door de gevoeligheid van hun uitspraken in de interviews, aangegeven anoniem te willen blijven. Om de anonimiteit van de respondenten in dit onderzoek te waarborgen zijn daarom alleen de naam van de organisatie en de globale functie van de respondenten in Tabel 3 weergegeven.

Operationalisatie en analyse

Dit onderzoek is deductief van aard en de documenten en interviews zijn dan ook gecodeerd en geanalyseerd aan de hand van de opgestelde verwachtingen uit het theoretisch kader (zie Tabel 2). De drie verschillende rollen zijn op deze manier aan de hand van het opgestelde analysekader geoperationaliseerd. Het coderen van de documenten en de interviews is gedaan met behulp van het softwareprogramma Nvivo. De codeboom die hierbij gebruikt is, is weergegeven in de bijlagen (zie bijlage 4).

Zowel de documenten als de interviews zijn geanalyseerd door per indicator het gedrag van de Commissie te onderzoeken en te kijken of dit indicaties geeft voor een politieke, een bemiddelende of een technocratische rolname. De gedragingen van de Commissie zijn vervolgens per indicator gescoord op de aanwezigheid en sterkte van aanwijzingen danwel contra-indicaties voor een bepaalde rolname. Het spectrum beslaat scores tussen -- en ++ (zie Tabel 4).

Tabel 4 **Legenda scores**

Score	Toelichting
--	Sterke contra-indicatie voor een bepaalde rolname.
-	Contra-indicatie voor een bepaalde rolname.
0	Geen aanwijzingen voor of tegen een bepaalde rolname.
+	Enkele aanwijzingen voor een bepaalde rolname.
++	Sterke aanwijzingen voor een bepaalde rolname.

3.4 **Betrouwbaarheid en validiteit**

De betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek zijn op verschillende manieren getracht te waarborgen.

3.4.1 **Betrouwbaarheid**

Betrouwbaarheid in een case study onderzoek heeft betrekking op de vraag of een andere onderzoeker, wanneer hij dezelfde procedures volgt bij het onderzoeken van dezelfde case study, tot dezelfde resultaten en conclusies komt (Yin, 2009, p. 45; Bryman, 2012, p. 390). Betrouwbaarheid is vooral bij kwalitatief onderzoek van groot belang, omdat de onderzoeksresultaten voortkomen uit interpretatie van de onderzoeker (Yin, 2011).

In dit onderzoek is geprobeerd de betrouwbaarheid te waarborgen door nauwkeurig weer te geven welke data zijn gebruikt. In de bijlagen is precies aangegeven welke documenten zijn gebruikt en welke respondenten zijn geïnterviewd. Daarnaast zijn er audio-opnames van de interviews gemaakt die vervolgens selectief getranscribeerd zijn. De transcripties van de interviews kunnen, met instemming van de betreffende respondent, op aanvraag worden ingezien. Daarnaast is geprobeerd om zo transparant mogelijk te zijn in hoe de verkregen data zijn geanalyseerd. In de bijlagen is hiertoe ter illustratie een voorbeeld van een codeerschema

opgenomen dat in dit onderzoek gebruikt is bij het analyseren van de documenten en interviews, met als doel dit onderzoek replicerbaar te maken.

Bij het analyseren van de data is daarnaast gebruik gemaakt van het softwareprogramma Nvivo. Door middel van het gebruik van deze software is een database gecreëerd waarin alle gebruikte data en de bijbehorende codes zijn weergegeven. Dit draagt bij aan de betrouwbaarheid van dit onderzoek, omdat gecodeerde elementen weer in hun originele context weergegeven kunnen worden en omdat het coderen met behulp van Nvivo systematisch plaatsvindt (Yin, 2009, p. 102; Bryman, 2012).

Ook is het onbewust selectief vergaren van data zoveel mogelijk geprobeerd te vermijden door de kernconcepten uit de theorie zowel bij de documentanalyse als bij de interviews leidend te laten zijn. Tevens is bij de interviews een topiclijst gehanteerd om het selectief vergaren van data zo veel mogelijk tegen te gaan.

3.4.2 Validiteit

De interne validiteit van een onderzoek heeft betrekking op de vraag of de onderzoeker daadwerkelijk meet wat hij beweert te meten (Yin, 2011, p. 78). Om de interne validiteit te versterken is in dit onderzoek gebruik gemaakt van *triangulatie* (Yin, 2011, p. 81; Boeije, 2012, p. 152). Hierbij wordt in een onderzoek gebruik gemaakt van verschillende soorten data en methoden (Bryman, 2012, p. 392). In dit onderzoek betreft dit het gebruik van zowel documentanalyse als interviews. Als de bevindingen en conclusies uit zowel de documenten als de interviews dezelfde strekking hebben en met elkaar overeenkomen, kan gesproken worden van valide conclusies (Bryman, 2012).

De externe validiteit is gemoeid met de generaliseerbaarheid van een onderzoek (Yin, 2009, p. 61). Dit betreft in dit onderzoek de vraag of het vanuit de theorie opgestelde kader en de bevindingen over de rolname van de Commissie in beleidscontroverses van mais 1507 generaliseerbaar zijn naar een bredere context. Yin (2011) stelt dat de resultaten voorkomend uit casestudyonderzoek minder makkelijk breder getrokken kunnen worden dan resultaten uit kwantitatief onderzoek. Rekening houdend met de beperkingen die een kwalitatieve single case study met zich meebrengt qua generaliseerbaarheid kunnen de resultaten uit dit onderzoek daarom alleen met zeer grote voorzichtigheid breder getrokken worden. De bevindingen over de rol van de Commissie in de casus van mais 1507 kunnen dan ook niet direct naar andere cases gegeneraliseerd worden. Er kunnen slechts met grote voorzichtigheid uitspraken gedaan worden over de toepasbaarheid van de logica achter de handelingswijze en rolname van de Commissie in de casus van mais 1507 op andere cases. De resultaten uit dit onderzoek kunnen echter wel aanleiding geven om het handelen en de rol van de Commissie ten aanzien van andere beleidscontroverses nader te onderzoeken.

Tevens kan het in dit onderzoek opgestelde kader over de drie mogelijke rollen van de Commissie in een beleidscontroverses toegepast worden bij het onderzoeken van de rol van de Commissie ten aanzien van andere beleidscontroverses. Het opgestelde kader wordt in dit onderzoek aan de empirie getoetst. Hierdoor kan worden vastgesteld of het model en de bijbehorende indicatoren een geschikt kader vormen om de rolname van de Commissie in een beleidscontroverses te analyseren en typeren. Als met behulp van dit theoretische model en bijbehorende indicatoren in de empirie de verschillende rollen van de Commissie geïdentificeerd kunnen worden, is de driedeling in een politieke, bemiddelende en technocratische rol dus een zinnige indeling. Dit kader kan dan in andere cases als blauwdruk dienen om de rol van de Commissie ten aanzien van een andere beleidscontroverses te onderzoeken.

4 Mais 1507: de context

Alvorens nader in te gaan op de resultaten van dit onderzoek, is het van belang om een beeld te schetsen van de besluitvorming rond mais 1507. Dit hoofdstuk is hiertoe opgedeeld in drie paragrafen. In de eerste paragraaf worden de houdingen van verschillende partijen binnen de beleidscontroverse rondom GMOs geschetst. Ook wordt hierin kort toegelicht welke GMOs reeds in Europa zijn toegelaten en wordt beschreven wat ‘mais 1507’ precies inhoudt. In de tweede paragraaf wordt het wettelijk kader voor GMO autorisaties in Europa geschetst. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk is een reconstructie gemaakt van het gehele autorisatieproces van mais 1507.

4.1 Partijen binnen de beleidscontroverse rondom GMOs

In deze paragraaf wordt allereerst het begrip ‘GMO’ nader toegelicht. Daarna wordt ingegaan op de houding van partijen binnen de beleidscontroverse en wordt beschreven welke GMOs reeds in Europa zijn toegelaten.

4.1.1 Het begrip ‘GMO’

Genetische modificatie is een moderne vorm van biotechnologie. Door middel van genetische modificatie kan het genetisch materiaal van organismen veranderd worden op een manier die in de natuur niet voorkomt. Zo kan een plant bijvoorbeeld genetisch materiaal van een andere plant krijgen, maar ook een gen van een bacterie. Zo ontstaat een genetisch gemodificeerd organisme (Rijksoverheid, 2014). Een GMO is dus een organisme met kunstmatig veranderde genen om zo de karakteristieken van het organisme op een bepaalde manier te veranderen. Een GMO wordt in Europa officieel dan ook gedefinieerd als een organisme waarvan het genetische materiaal veranderd is op een wijze die van nature door voortplanting en/of natuurlijke recombinatie niet mogelijk is (Artikel 2, Richtlijn 2001/18/EC).

Genetische modificatie wordt in verschillende sectoren toegepast. Dit betreft voornamelijk de farmaceutische sector, de industriële sector en de agrarische sector (Europese Commissie, 2014c). Een van de meest bekende (en tevens de meest controversiële) toepassing van genetische modificatie betreft het genetisch modificeren van gewassen, bijvoorbeeld om het gewas uit zichzelf een pesticide te laten produceren (Europese Commissie, 2014c). De toepassing van genetische modificatie in de agrarische sector, specifiek het toepassen van genetische modificatie op gewassen, staat ook in dit onderzoek naar mais 1507 centraal. Als in dit onderzoek vanaf nu naar een GMO verwezen wordt, betreft dit dan ook een GMO in de vorm van een genetisch gemodificeerd gewas.

4.1.2 Wat is ‘mais 1507’?

Door genetische modificatie zijn twee genen aan mais 1507 toegevoegd.¹¹ De genetisch gemodificeerde mais 1507, met de officiële productnaam ‘lijn 1507 van *Zea mays L.*’ is met behulp van genetische modificatie resistent gemaakt tegen bepaalde schadelijke vlindersoorten

¹¹ Het eerste gen, het Cry1F-gen, produceert een Bt-gif dat de mais beschermt tegen schadelijke vlindersoorten, in het bijzonder tegen de Europese en mediterrane maisboorder. Het tweede gemuteerde gen, het zogeheten pat-gen, zorgt ervoor dat de mais het enzym Phosphinothricin-Acetyltransferase (PAT) aanmaakt. Dit leidt ertoe dat de mais een hogere tolerantie heeft voor het herbicide glufosinaatammonium (Ministerio De Medio Ambiente, Assessment report on maize 1507, 2003).

als de Europese maisboorder (*Ostrinia nubilalis*) en de mediteraanse maisboorder (*Sesamia nonagrioides*). De mais is zo gemodificeerd dat deze uit zichzelf de gifstof Cry1F produceert waar de bovengenoemde insecten niet tegen kunnen. Ook is mais 1507 resistent gemaakt tegen glufosinaatammonium, een chemisch onkruidbestrijdingsmiddel (Europese Commissie, 2013d).

Mais 1507 is in 2006 onder verordening 1829/2003 goedgekeurd door de Europese Commissie voor import (maar nog niet voor teelt) en wordt zodoende in de EU reeds gebruikt als veevoer (GMO Compass, 2014). De autorisatieaanvraag van mais 1507 voor importdoeleinden en de autorisatieaanvraag van mais 1507 voor teeltdoeleinden zijn allebei door chemiebedrijf Pioneer Hi-Bred International in 2001 ingediend. De autorisatieaanvraag voor importdoeleinden is na vijf jaar, in 2006, goedgekeurd door de Europese Commissie. De autorisatieaanvraag van mais 1507 voor teeltdoeleinden, die in dit onderzoek centraal staat, bevindt zich na 14 jaar nog steeds in het autorisatieproces.

4.1.3 De beleidscontroverse rondom GMOs: frame X en frame Y

In dit onderzoek wordt verondersteld dat de beleidscontroverse rondom GMOs voortkomt uit de met elkaar conflicterende frames X en Y, waarbij het ene frame negatief tegenover GMOs staat en het andere positief. Om te kunnen achterhalen hoe de Europese Commissie omgaat met beide frames wordt in deze paragraaf kort ingegaan op de achterliggende normen en waarden waar beide frames op stoelen en op de argumentatie die door vertegenwoordigers van beide frames wordt gebruikt bij het bepleiten van hun standpunt.

De voorstanders van GMOs zien genetische modificatie als een uitbreiding op de traditionele groeitechnieken van gewassen. Zij gaan ervan uit dat GMOs en traditionele gewassen hetzelfde behandeld moeten worden en dat de risico's van GMOs meetbaar zijn. Argumenten die vertegenwoordigers van dit frame veelal gebruiken hebben betrekking op de voordelen die GMOs met zich mee (kunnen) brengen. Zo wordt door voorstanders van biotechnologie in de landbouw onder andere aangehaald dat GMOs milieuvriendelijk zijn, omdat genetisch gemodificeerde gewassen in mindere mate behandeld hoeven te worden met pesticiden en andere milieuonvriendelijke bestrijdingsmiddelen. Daarnaast zouden genetisch gemodificeerde gewassen beter aansluiten op de wensen van de consument, omdat door middel van genetische modificatie de smaak en de substantie van een gewas aangepast kunnen worden. Hierdoor zou de consument meer keuzevrijheid geboden worden. Ook wordt door aanhangers van dit frame benadrukt dat biotechnologie bij kan dragen aan het verhogen van de landbouwproductie in ontwikkelingslanden (Princen, 2002, p. 165-166).

De tegenstanders van GMOs stellen juist dat genetische modificatie fundamenteel verschilt van traditionele groeitechnieken van gewassen, omdat er ingrijpende veranderingen aangebracht kunnen worden in de genetische structuur van een organisme (Skogstad, 2009). Zij gaan ervan uit dat de risico's en effecten van genetisch gemodificeerde organismen (op de lange termijn) moeilijk meetbaar en tevens moeilijk te voorspellen zijn. Argumenten die vertegenwoordigers van dit frame veelal gebruiken hebben betrekking op de (mogelijke) nadelen en risico's die GMOs met zich mee brengen op het gebied van voedselveiligheid en het milieu. Zo zouden GMOs ervoor kunnen zorgen dat het menselijk lichaam op den duur resistent wordt voor bepaalde antibiotica en zouden genetisch gemodificeerde gewassen ook de biodiversiteit kunnen aantasten. Hiernaast zouden genetisch gemodificeerde gewassen door bestuiving op den duur nog maar moeilijk te onderscheiden zijn van niet gemodificeerde gewassen. Ten slotte halen aanhangers van dit frame aan dat genetisch gemodificeerde gewassen hun eigen gif produceren, wat nadelige effecten kan hebben voor insecten die in bepaalde ecosystemen van grote waarde zijn (Princen, 2002, p. 7).

De argumenten met betrekking tot GMOs die door voor- en tegenstanders, oftewel door frame X en frame Y, gebruikt worden zijn weergegeven in een argumentenkaart in de bijlagen (zie bijlage 3).

4.1.4 Houdingen van lidstaten ten opzichte van GMOs

Om een beeld te krijgen van het krachtenveld en de spelers waarmee de Commissie te maken heeft is het nodig om de houdingen van de lidstaten ten opzichte van GMOs in kaart te brengen. Ook de lidstaten van de Europese Unie nemen namelijk positie in de beleidscontroverse rondom GMOs in.

GMOs kunnen geautoriseerd worden voor import in de EU en voor teelt in de EU. Lidstaten stemmen dus zowel over importautorisaties als over teeltautorisaties. In Tabel 5 is het stemgedrag van lidstaten weergegeven voor importautorisaties. In Tabel 6 is het stemgedrag van lidstaten weergegeven voor de teeltautorisatie van mais 1507.

Tabel 5 Stemgedrag van lidstaten over GMO-autorisaties voor import

Stemgedrag lidstaten bij importautorisaties¹²	
Landen die voor importautorisaties hebben gestemd (stemgewicht)	Landen die tegen importautorisaties hebben gestemd (stemgewicht)
Duitsland (29)	Frankrijk (29)
Groot-Brittannië (29)	Bulgarije (10)
Italië (29)	Polen (27)
Spanje (27)	Hongarije (12)
Roemenië (14)	Griekenland (12)
Nederland (13)	Oostenrijk (10)
Portugal (12)	Litouwen (7)
België (12)	Letland (4)
Tsjechië (12)	Slovenië (4)
Zweden (10)	Luxemburg (4)
Slowakije (7)	Malta (3)
Finland (7)	Cyprus (4)
Denemarken (7)	
Ierland (7)	
Estland (4)	
Totaal gewogen stemmen positief: 219	Totaal gewogen stemmen negatief: 126

¹² Dit betreft het gemiddelde stempatroon van lidstaten bij 10 recente importautorisaties. Bron: EuropaBio.

Tabel 6 Stemming van lidstaten bij de teeltautorisatie van mais 1507

Stemgedrag lidstaten bij de teeltautorisatie van mais 1507		
Landen die voor de autorisatie van mais 1507 hebben gestemd (stemgewicht)	Landen die zich onthouden hebben van stemming (stemgewicht)	Landen die tegen de autorisatie van mais 1507 hebben gestemd (stemgewicht)
Groot-Brittannië (29)	Duitsland (29)	Frankrijk (29)
Spanje (27)	Portugal (12)	Italië (29)
Zweden (10)	België (12)	Polen (27)
Finland (7)	Tsjechië (12)	Roemenië (14)
Estland (4)		Nederland (13)
		Hongarije (12)
		Griekenland (12)
		Bulgarije (10)
		Oostenrijk (10)
		Litouwen (7)
		Kroatië (7)
		Denemarken (7)
		Ierland (7)
		Slowakije (7)
		Letland (4)
		Cyprus (4)
		Slovenië (4)
		Luxemburg (4)
		Malta (3)
Totaal gewogen stemmen positief: 77	Totaal gewogen stemmen onthouden: 65	Totaal gewogen stemmen negatief: 210

Zoals in Tabel 5 en in Tabel 6 te zien is zijn lidstaten uiterst verdeeld over GMO-autorisaties. Wat echter opvalt is dat het aantal lidstaten dat tegen de teeltautorisatie van mais 1507 heeft gestemd groter is dan het aantal lidstaten dat over het algemeen tegen GMO-importautorisaties stemt. Dit is kenmerkend voor GMO-autorisaties voor teelt. Teeltautorisaties liggen nog een stuk gevoeliger dan importautorisaties en dit komt tot uitdrukking in het stemgedrag van lidstaten (Europese Commissie, 2014).

4.1.5 Toegelaten GMOs in de Europese Unie

In deze subparagraaf wordt kort een overzicht geschetst van de GMOs die reeds in de Europese Unie geautoriseerd zijn. Hieruit wordt duidelijk dat het autorisatieproces van mais 1507 een bijzondere stap is in de geschiedenis van GMO-autorisaties in de Europese Unie. Als mais 1507 wordt geautoriseerd, wordt dit namelijk de eerste genetisch gemodificeerde maissort in 17 jaar die voor teeltdoeleinden in de Europese Unie wordt toegelaten.

In 1997 werd de eerste GMO toegelaten op de Europese markt. Sindsdien zijn er tientallen GMOs in de Europese Unie toegelaten. Bijna alle GMOs die op de Europese markt toegelaten zijn betreffen GMOs die toegelaten zijn voor import. Deze GMOs, voornamelijk mais en soja, worden geïmporteerd vanuit landen als Brazilië, Argentinië en de VS en worden hoofdzakelijk gebruikt als veevoer. Momenteel zijn er 58 GMOs toegelaten in Europa voor importdoeleinden (Europese Commissie, 2015a).¹³

In sterk contrast hiermee staat het aantal GMOs dat in Europa is toegelaten voor teeltdoeleinden. Er zijn namelijk maar 2 GMOs in Europa toegelaten voor teelt, waarvan de autorisatie van een van deze 2 weer door de Europese Commissie is ingetrokken.¹⁴

Het enige genetisch gemodificeerde gewas dat op dit moment in Europa geteeld mag worden betreft de zogeheten MON810, een genetisch gemodificeerde mais geproduceerd door biotechbedrijf Monsanto.¹⁵ Deze mais werd in 1998 geautoriseerd door de Europese Commissie en wordt momenteel in Spanje, Portugal, Tsjechië, Roemenië en Slowakije geteeld (Europese Commissie, 2012). De teelt van de genetisch gemodificeerde mais MON810 beslaat 1,35% van het totale oppervlakte aan geteelde mais in Europa (ISAA, 2013).

Het tweede genetisch gemodificeerde gewas dat in Europa was toegelaten voor teeltdoeleinden betreft de zogeheten 'Amflora potato', geproduceerd door biotechbedrijf BASF. De Amflora potato werd in 2010 geautoriseerd door de Europese Commissie door toenmalig verantwoordelijk Eurocommissaris John Dalli (GMO Compass, 2014). De autorisatie stuitte op veel kritiek en leidde tot een rechtszaak tegen de Europese Commissie, aangespannen door Hongarije en gesteund door Frankrijk, Polen en Oostenrijk. Het Europese Hof van Justitie oordeelde in deze rechtszaak in 2013 dat de Commissie de procedurele stappen van de autorisatieprocedure niet correct had uitgevoerd en verklaarde in december 2013 het besluit van de Europese Commissie tot autorisatie van de Amflora potato ongeldig (Europees Hof van Justitie, Case T-240/10, Hungary v Commission, 2013). Door deze uitspraak is de in 1998 geautoriseerde mais MON810 de enige GMO die geautoriseerd is om in de EU geteeld te worden.

4.2 Het wettelijk kader rondom GMO-autorisaties

In deze paragraaf wordt beschreven welke procedurele stappen een GMO-autorisatieaanvraag moet doorlopen om in de Europese Unie toegelaten te worden. Daarna wordt ingegaan op de betekenis van het zogeheten 'cultivation proposal', omdat dit voorstel inherent verbonden is aan de casus van mais 1507.

4.2.1 De officiële autorisatieprocedure

Binnen de Europese Commissie is het directoraat-generaal Gezondheid en consumentenbescherming, ook wel DG Sanco genoemd, verantwoordelijk voor de Europese wetgeving op het gebied van voedselveiligheid. DG Sanco is hierdoor ook verantwoordelijk voor biotechnologie en het autoriseren van GMOs (Europese Commissie, 2014).¹⁶

¹³ D.d. april 2015.

¹⁴ Momenteel (d.d. april 2015) bevinden 8 autorisatieaanvragen voor teelt van een GMO in de EU zich in de besluitvormingsprocedure (zie bijlage 2). Van deze 8 autorisatieaanvragen hebben 4 reeds een positief wetenschappelijk advies gekregen. De andere 4 zijn nog in afwachting van een advies (Europese Commissie, 2015b).

¹⁵ De meeste GMOs worden geproduceerd door grote biotechbedrijven. De grootste biotechbedrijven zijn Monsanto, DuPont Pioneer, Syngenta, BASF en Dow AgroSciences. Alle autorisatieaanvragen die in de Europese Unie worden gedaan zijn afkomstig van deze bedrijven (GMO Compass, 2014).

¹⁶ De Maltees Tonio Borg was ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek de Eurocommissaris voor gezondheid en consumentenbescherming is. Zijn voorganger was de Maltees John Dalli.

In de Europese Unie kunnen GMOs geautoriseerd worden voor zowel *teelt* als voor *import*. Autorisatieaanvragen voor teelt vallen onder richtlijn 2001/18/EC inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu. In richtlijn 2001/18/EC is een genetisch gemodificeerd organisme als volgt gedefinieerd: '(...) an organism, with the exception of human beings, in which the genetic material has been altered in a way that does not occur naturally by mating and/or natural recombination' (Richtlijn 2001/18/EC). Autorisatieaanvragen voor import vallen onder verordening 1829/2003/EC¹⁷ inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders. De aanvrager van een autorisatie (oftewel de producent) kan zijn GMO dus laten autoriseren voor import, voor teelt, of voor beide. Indien een aanvrager een GMO voor zowel teelt als voor import wil laten autoriseren, moeten twee verschillende autorisatieprocedures worden doorlopen; namelijk een autorisatieprocedure onder richtlijn 2001/18/EC en een autorisatieprocedure onder richtlijn 1829/2003/EC (Europese Commissie, 2013a).

De uitvoering van richtlijn 2001/18/EC en verordening 1829/2003/EC geschiedt conform de *comitologieprocedure* zoals vastgelegd in Besluit 1999/468/EC. De Raad heeft in 1999, mede op basis van het advies van het Europese Parlement, de besluitvormingsprocedure (het zogeheten comitologiebesluit) vastgesteld waarmee aan de Commissie een groot aantal uitvoeringsbevoegdheden is gegeven (Besluit van de Raad van 28 juni 1999, 1999/468/EG). De comitologieprocedure wordt niet alleen gehanteerd bij GMO-autorisaties, maar ook bij andere uitvoeringsmaatregelen die aan de Commissie gedelegeerd zijn (Kamerstukken II, 2014, 50026).¹⁸

Het autorisatieproces voor GMOs bestaat uit twee hoofdfasen; 'risk assessment' en 'risk management'. In de fase van risk assessment wordt het betreffende genetisch gemodificeerde gewas beoordeeld op mogelijke bedreigingen voor de gezondheid en het milieu. De European Food Safety Authority (EFSA) is op Europees niveau de bevoegde instantie die deze risicobeoordeling uitvoert. In de fase van risk management worden de potentiële risico's afgewogen en wordt een besluit genomen over de toelating van een GMO in de EU voor teelt of import. Dit wordt gedaan door de lidstaten en de Europese Commissie en wordt uitgevoerd via de comitologieprocedure (Europese Commissie, 2014c).

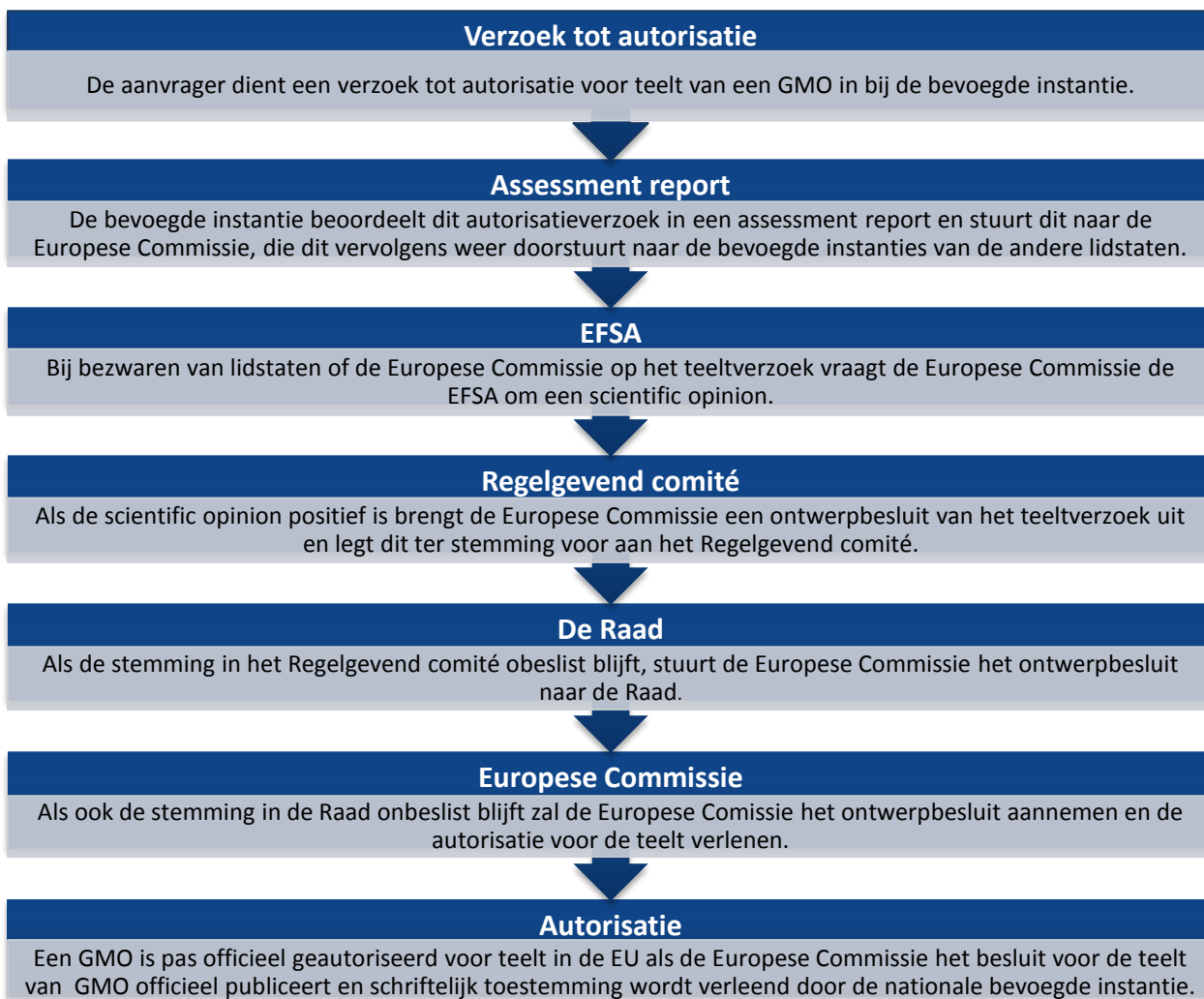
Het autorisatieproces voor GMOs is in 2011 aangepast. Voor het jaar 2011 gold namelijk de oude comitologieprocedure en na 2011 de nieuwe comitologieprocedure (Kamerstukken II, 2013-2014, 27428, nr. 270). Omdat enkel de oude autorisatieprocedure van toepassing is op het autorisatieproces van mais 1507 zal hieronder de oude autorisatieprocedure worden beschreven (zie Figuur 1).¹⁹

17 Regulation (EC) No. 1829/2003 of the European Parliament and of the Council on genetically modified food and feed.

18 Voor besluitvormingsprocessen op het gebied van risicoregulering, waaronder GMOs, is de zogeheten 'regelgevingsprocedure' van toepassing (Artikel 5, Besluit 1999/468/EG).

19 Bij de nieuwe autorisatieprocedure is de Raad niet meer direct betrokken is bij de autorisatieprocedure. Als in het regelgevend comité (de SCoFCAH) namelijk geen gekwalificeerde meerderheid voor of tegen het ontwerpbesluit bereikt wordt, stuurt de Europese Commissie het ontwerpbesluit niet meer naar de Raad maar naar een nieuw in het leven geroepen 'Appeal Committee'. Dit Appeal Committee, oftewel het comité van beroep, bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en vervangt in de nieuwe besluitvormingsprocedure de functie van de Raad als politiek controlemechanisme (Verordening EU/182/2011 van het Europees Parlement en de Raad, 2011). Het tweede verschil is dat onder de nieuwe procedure, indien ook het Appeal Committee niet tot een gekwalificeerde meerderheid voor of tegen het ontwerpbesluit kan komen, de Europese Commissie het ontwerpbesluit 'kan' aannemen, maar dit niet meer verplicht is. Hierdoor wordt de Europese Commissie meer vrijheid geboden en wordt een voorstel niet meer automatisch goedgekeurd bij het ontbreken van een gekwalificeerde meerderheid

Figuur 1 **Overzicht van de autorisatieprocedure van GMOs voor teeltdoeleinden**



De eerste stap in de autorisatieprocedure is het opstellen van een assessment report (zie Figuur 1). Indien een producent een GMO wil laten autoriseren voor teelt in de EU dient hij hiervoor allereerst een notificatie in bij de bevoegde instantie van het land waarin de producent zijn GMO voor het eerst op de markt wil brengen (Artikel 13, lid 1, Richtlijn 2001/18/EC). Op basis van deze notificatie stelt de bevoegde instantie een ‘assessment report’ op. Hierin wordt beoordeeld of de teelt van het genetisch gemodificeerde organisme gezondheidsrisico’s voor de mens en dier en voor het milieu met zich mee zou kunnen brengen (Artikel 14, Richtlijn 2001/18/EC).²⁰

Als tweede stap wordt de beoordeling van de bevoegde instantie naar de Europese Commissie gestuurd. De Europese Commissie stuurt de beoordeling vervolgens binnen maximaal 30 dagen door naar de bevoegde instanties van andere lidstaten (Artikel 1, lid 1, Richtlijn 2001/18/EC). Indien de bevoegde instanties van de andere lidstaten en de Europese Commissie geen bezwaren tegen het genetisch gemodificeerde gewas hebben, wordt de autorisatie verleend (Artikel 15, Richtlijn 2001/18/EC). Indien een of meerdere bevoegde instanties van de andere lidstaten of de Europese Commissie wel bezwaren hebben wordt er

in de Raad (en onder de nieuwe procedure in de Appeal Committee) (Verordening EU/182/2011 van het Europees Parlement en de Raad, 2011).

²⁰ De volledige lijst van eisen waaraan het assessment rapport moet voldoen is opgenomen in Annex VI van Richtlijn 2001/18/EC.

een risicobeoordeling uitgevoerd door de EFSA.²¹ Een 'scientific opinion' van de EFSA, waarin de veiligheid van het genetisch gemodificeerde gewas voor mens, dier en milieu wordt beoordeeld, leidt tot een positief of een negatief advies aan de Europese Commissie over de veiligheid van een GMO (Artikel 28, Richtlijn 2001/18/EC).

Vervolgens brengt de Europese Commissie een ontwerpbesluit tot autorisatie van het genetisch gemodificeerde organisme uit en legt dit voor aan het regelgevend comité; te weten de Standing Committee of Food Chain and Animal Health (SCoFCAH).²² De Europese Commissie heeft, nadat de EFSA haar advies kenbaar heeft gemaakt, maximaal 3 maanden de tijd om het ontwerpbesluit ter stemming te brengen in dit regelgevend comité.²³ De SCoFCAH wordt vervolgens geacht via een gekwalificeerde meerderheid positief of negatief over het ontwerpbesluit van de Europese Commissie te stemmen, waarna de Commissie haar ontwerpbesluit respectievelijk zal aannemen of verwerpen (Artikel 5, Besluit 1999/468/EC).

Indien uit de stemming binnen de SCoFCAH echter geen gekwalificeerde meerderheid voor of tegen het ontwerpbesluit bereikt wordt, en de stemming dus onbeslist blijft, is de Europese Commissie onder richtlijn 2001/18/EC en Besluit 1999/468/EC verplicht het ontwerpbesluit 'without delay' aan de Raad van Ministers (doorgaans de Milieuraad of de Landbouwrap) voor te leggen. De tijdstermijn 'without delay' is niet nader gespecificeerd. De Raad heeft maximaal drie maanden de tijd om middels een gekwalificeerde meerderheid een besluit te nemen over het ontwerpbesluit (Artikel 5, lid 6, Besluit 1999/468/EC). De EC zal het ontwerpbesluit tot autorisatie van het genetisch gemodificeerde gewas op basis hiervan aannemen of verwerpen.

Indien ook in de Raad van Ministers geen gekwalificeerde meerderheid voor of tegen het ontwerpbesluit stemt, en de stemming dus wederom onbeslist blijft, neemt de Europese Commissie het uiteindelijke besluit. Richtlijn 2001/18/EC bepaalt middels Besluit 1999/468/EC dat, indien de stemming in de Raad onbeslist blijft, de Europese Commissie het ontwerpbesluit 'zal' aannemen (Artikel 6, Besluit 1999/468/EC). De Commissie kan het ontwerpbesluit in deze fase alleen nog intrekken in bepaalde uitzonderingsgevallen, bijvoorbeeld als door middel van nieuw wetenschappelijk bewijs aangetoond wordt dat de het betreffende genetisch gemodificeerde gewas schadelijke effecten heeft voor mens en milieu. In alle overige gevallen zal de Europese Commissie het ontwerpbesluit dus moeten goedkeuren. Een GMO is pas officieel geautoriseerd en toegelaten in de Europese Unie als de Europese Commissie het autorisatiebesluit heeft gepubliceerd (Artikel 18, lid 2, Richtlijn 2001/18/EC). Voor het officieel publiceren en zodoende officieel autoriseren van een GMO door de Europese Commissie is geen wettelijke tijdstermijn vastgesteld.

Op de meeste beleidsterreinen werkt de uitvoering van een richtlijn of verordening volgens de comitologieprocedure, zoals hierboven voor GMOs voor teeltdoeleinden beschreven, vrij effectief. Op het beleidsterrein van GMOs is, vanwege de patstelling tussen lidstaten, echter een bijzondere situatie ontstaan waarbij er zowel in het regelgevend comité als in de Raad geen besluiten met gekwalificeerde meerderheid genomen kunnen worden en de Commissie veelal eenzijdig haar eigen ontwerpbesluit zal moeten vaststellen (Infomil, 2014). Vergeleken met de

²¹ De 'scientific opinion' wordt uitgevoerd door het GMO panel van de EFSA.

²² Dit regelgevend comité bestaat uit ambtelijke deskundigen (veelal hoge ambtenaren van betreffende nationale ministeries) op het gebied van GMOs die de lidstaten vertegenwoordigen.

²³ Vanaf deze fase van het autorisatieproces is ook Besluit 1999/468/EC inzake de vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden van toepassing op het autorisatieproces (Artikel 30, lid 2, Richtlijn 2001/18/EC). Hierin zijn de tijdstermijnen waaraan de Commissie gebonden is tijdens het autorisatieproces vastgelegd.

duizenden uitvoeringsbesluiten van de Commissie die jaarlijks via de comitologieprocedure vastgesteld worden is de ontstane situatie bij het volgen van de comitologieprocedure voor toelatingen van GMOs dus uniek (Europese Commissie, 2015c).

4.2.2 De vrijwaringsclausule: het ‘cultivation proposal’

Het cultivation proposal, oftewel het nationale teeltvoorstel, is *onlosmakelijk verbonden* met de gedragingen en de rol van de Commissie in het autorisatieproces van mais 1507 en wordt daarom in deze subparagraaf nader toegelicht.

Als een GMO-autorisatieaanvraag het autorisatieproces heeft doorlopen en officieel wordt toegelaten in de EU, kunnen lidstaten die het hier niet mee eens zijn zich beroepen op een vrijwaringsclausule: de zogeheten ‘*safeguard clause*’ (Artikel 23, Richtlijn 2001/18/EC). Hiermee kunnen lidstaten een GMO op hun grondgebied verbieden op basis van wetenschappelijke gronden. Lidstaten die zich op de safeguard clause willen beroepen zijn verplicht aan de EFSA aan te tonen dat het betreffende genetisch gemodificeerde gewas een risico vormt voor de gezondheid voor mens en dier of een risico vormt voor het milieu (Europese Commissie, 2014). Als mais 1507 wordt geautoriseerd zou het dus mogelijk zijn voor lidstaten om zich op de safeguard clause te beroepen om de mais op hun grondgebied te verbieden. Alle safeguard clauses die de lidstaten tot op heden hebben aangedragen om de teelt van een GMO op hun grondgebied te verbieden zijn door de EFSA wetenschappelijk ongefundeerd bevonden, maar sommige lidstaten hanteren de verboden nog steeds (Europese Commissie, 2013a).²⁴

Omdat de EFSA de argumenten die lidstaten aan hebben gedragen bij het beroepen op de safeguard clause wetenschappelijk ongefundeerd heeft bevonden en om deze impasse te doorbreken heeft de Europese Commissie het ‘*cultivation proposal*’ geïnitieerd. Hierop zouden lidstaten zich kunnen beroepen als mais 1507 wordt geautoriseerd. Het cultivation proposal houdt in dat lidstaten genetisch gemodificeerde gewassen, die reeds op Europees niveau goedgekeurd zijn, op hun territorium kunnen verbieden. Hierbij wordt op Europees niveau eerst ‘science based’ op basis van wetenschappelijk advies van de EFSA bepaald of een GMO risico’s vormt voor mens en milieu en wordt het genetisch gemodificeerde gewas, als geen risico’s worden vastgesteld, geautoriseerd. Als een GMO op Europees niveau geautoriseerd is wordt lidstaten vervolgens door middel van het cultivation proposal de mogelijkheid geboden om de teelt van het betreffende genetisch gemodificeerde gewas alsnog op hun grondgebied te verbieden. Het voorstel van de Commissie beperkt zich nadrukkelijk tot de teelt van GMOs en brengt geen veranderingen teweeg in de toelatingsprocedure op EU-niveau. Bij het cultivation proposal kunnen lidstaten, in tegenstelling tot bij de safeguard clause, enkel andere dan puur wetenschappelijke argumenten aandragen als argumentatie voor hun nationale verbod. Zo

²⁴ Acht landen (Oostenrijk, Bulgarije, Griekenland, Hongarije, Polen, Luxemburg, Duitsland en Italië) hebben reeds gebruik gemaakt van deze safeguard clausule bij het verbieden van mais MON810 (Europese Commissie, Memo/13/952, 2013). Frankrijk hanteerde ook een verbod op de teelt van mais MON810 door zich te beroepen op de safeguard clausule, maar dit verbod van Frankrijk is nietig verklaard door de Franse Raad van State. De Raad van State oordeelde dat de wetenschappelijke gronden die in de safeguard clausule van Frankrijk werden aangedragen niet wetenschappelijk gefundeerd waren en dat Frankrijk dus geen solide redenen had om MON810 in Frankrijk te verbieden (European Voice, 2013). Een aantal lidstaten (Oostenrijk, Polen, Griekenland, Hongarije en Luxemburg) hanteerde ook een teeltverbod op de Amflora potato voordat de autorisatie van deze aardappel geheel werd ingetrokken in 2013.

kunnen lidstaten door middel van het cultivation proposal bijvoorbeeld ook sociaaleconomische redenen aandragen om een teeltverbod te rechtvaardigen (Europese Commissie, 2014a).²⁵

De eerste aanzet tot het cultivation proposal stamt uit 2010 toen de Europese Commissie het wetsvoorstel uitbracht. Lidstaten waren verdeeld over het cultivation proposal en na bijna 3 jaar, in aanloop naar de Milieuraad van 11 juni 2012, werd duidelijk dat er nog steeds geen politiek akkoord over het cultivation proposal kon worden bereikt (Kamerstukken II, 2013/14, 27 428, nr. 270).

Een half jaar later, op 8 november 2013, heeft de Europese Commissie voor de tweede keer om een bespreking van een herziene versie van het cultivation proposal in de Raad gevraagd. Dit deed de Commissie tegelijkertijd met het naar de Raad sturen van het ontwerpbesluit over mais 1507. Over de herziene versie van het cultivation proposal is op 12 juni 2014 een politiek akkoord bereikt in de Milieuraad (Raad van de Europese Unie, 2014d). Het Europese Parlement en de Raad zijn daarna in december 2014 informeel tot overeenstemming gekomen over de officiële wetstekst.²⁶ Op 13 januari 2015 werd de officiële wetstekst door het Europese Parlement aangenomen met 480 stemmen voor, 159 stemmen tegen en 58 onthoudingen. De nieuwe wetgeving is in het voorjaar van 2015 (voor de start van het zaaiseizoen) in werking getreden (EurActiv, 13-01-2015).

In de begeleidende brief bij het ontwerpbesluit van mais 1507 naar de Raad roept de Commissie lidstaten op om *tegelijkertijd* zowel een besluit te nemen over de autorisatie van mais 1507 als om in te stemmen met dit cultivation proposal. De besluitvorming over het cultivation proposal speelt zich daarmee parallel aan het autorisatieproces van mais 1507 af en heeft invloed op de gedragingen van de Commissie in het autorisatieproces van mais 1507. Het cultivation proposal is daarom inherent verbonden aan het autorisatieproces van mais 1507.

4.3 Reconstructie van het autorisatieproces van mais 1507

De reconstructie van het autorisatieproces van mais 1507 is samengesteld op basis van verschillende officiële documenten van de Europese Commissie, persberichten, Kamerstukken en de verslaglegging van de twee rechtszaken tegen de Commissie. Een gedetailleerde versie van de reconstructie van het autorisatieproces van mais 1507 is opgenomen in de tabel in de bijlagen (zie bijlage 1).

Het autorisatieproces van mais 1507 voor teeltdoeleinden start in 2001. In dat jaar dient Chemiebedrijf Pioneer Hi-Bred International, krachtens richtlijn 2001/18/EC, een verzoek voor het autoriseren van mais 1507 voor teeltdoeleinden in bij de bevoegde instantie in Spanje. Nadat de bevoegde instantie in Spanje een positief beoordelingsrapport heeft opgesteld over mais 1507 en enkele lidstaten nog bezwaren tegen de autorisatie van mais 1507 hebben, vraagt de Europese Commissie de EFSA om een scientific opinion uit te brengen.

In het jaar 2006 oordeelt de EFSA dat mais 1507 veilig is en geen risico's vormt voor de gezondheid van mens en dier en voor het milieu. Een jaar later, in 2007, daagt Pioneer Hi-Bred de Commissie voor het Gerecht van de Europese Unie, onderdeel van het Europese Hof van Justitie (Case T-139/07, Pioneer Hi-Bred International v European Commission). De Europese Commissie heeft namelijk, nadat de EFSA in 2006 een positief advies over mais 1507 heeft afgegeven, nog geen ontwerpbesluit aan het regelgevend comité heeft voorgelegd. De

²⁵ Zie de signalering van de COGEM 'Sociaal-economische bouwstenen voor ggo's' voor een uitgebreid overzicht van niet wetenschappelijke redenen waar lidstaten zich op kunnen beroepen bij het verbieden van GMOs op hun grondgebied onder het cultivation proposal (COGEM, Signalering, 07-10-2009).

²⁶ Om het cultivation proposal wettelijk vast te leggen zal een nieuw artikel, artikel 26b, aan richtlijn 2001/18/EC worden toegevoegd (Cultivation Proposal, Europese Commissie, 2014).

Commissie had het ontwerpbesluit volgens richtlijn 2001/18/EC uiterlijk 3 maanden na de ontvangst van de laatste EFSA-opinie aan het regelgevend comité voor moeten leggen.

Uiteindelijk legt de Commissie twee jaar later in 2009 het ontwerpbesluit ter stemming voor aan het regelgevend comité. De stemming levert echter geen gekwalificeerde meerderheid voor of tegen de toelating op. Vanwege het ontbreken van een gekwalificeerde meerderheid blijft de stemming daarom onbeslist. De vervolgstap die overeenkomstig de comitologieprocedure volgt is stemming in de Raad. De Commissie laat het ontwerpbesluit vervolgens echter 4 jaar liggen en legt dit niet, zoals wettelijk voorgeschreven, voor aan de Raad. In deze periode vraagt de Commissie de EFSA een aantal keren een nieuw wetenschappelijk advies uit te brengen. De EFSA concludeert in het gehele autorisatieproces van mais 1507 in totaal zes keer dat de toelating van mais 1507 voor teeltdoeleinden veilig is. In 2010 daagt Pioneer Hi-Bred International de Commissie daarom voor de tweede keer voor het Europese Hof van Justitie, vanwege het niet tijdig voorleggen van het ontwerpbesluit aan de Raad (Case T-164/10, Pioneer Hi-Bred International v Europese Commissie).

Op 26 september 2013 veroordeelt het Europese Hof van Justitie de Europese Commissie in de tweede rechtszaak omdat de Commissie heeft verzuimd om bij de Raad een voorstel over de autorisatie van mais 1507 in te dienen (Europees Hof van Justitie, 2013). De Commissie stuurt vervolgens op 8 november 2013 het ontwerpbesluit voor Europese toelating voor de teelt van mais 1507, samen met een herziene versie van het cultivation proposal, naar de Raad.

In 2014 blijft de stemming in de Raad, door het ontbreken van een gekwalificeerde meerderheid, onbeslist (Raad van de Europese Unie, 2014d). Hierop verzoeken 12 lidstaten de Commissie het autorisatievoorstel voor mais 1507 in te trekken, maar de Commissie geeft aan de autorisatie toch te zullen verlenen.

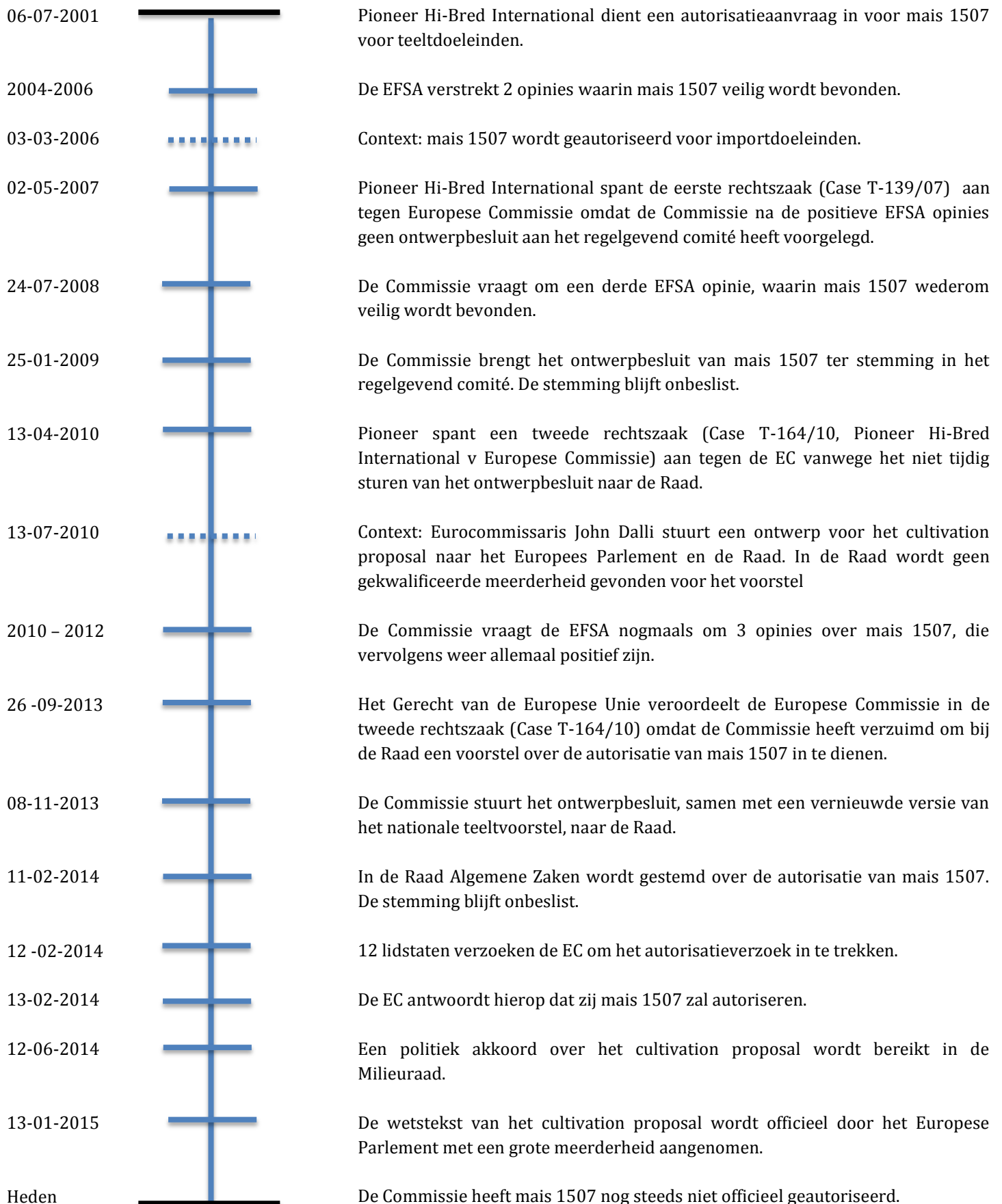
Tot op heden heeft de Commissie het besluit tot autorisatie van mais 1507 nog niet gepubliceerd, waarmee mais 1507 nog steeds niet officieel geautoriseerd is. Mais 1507 heeft het gehele autorisatieproces dus doorlopen en het besluit tot autorisatie van de mais is eigenlijk al genomen. Dat de Commissie de mais zal autoriseren wordt bevestigd door de woordvoerder voor Landbouw van de Europese Commissie en blijkt tevens uit het volgende citaat van voormalig Eurocommissaris Tonio Borg:

“(..) Council had the right, if it wanted to do so, to reject this request. It did not. On the contrary, it allowed the three months deadline to elapse.²⁷ According to the procedural rules agreed to by the Council and the European Parliament, in such cases “the Commission shall adopt the proposal” (Europese Commissie, 2014b)”.

De enige processtap die nog voltooid moet worden betreft het officieel door de Commissie publiceren van het besluit tot autorisatie van mais 1507, waarna de bevoegde instantie in Spanje ook definitief goedkeuring verleent. Pas dan is mais 1507 officieel toegelaten voor teelt in de Europese Unie. In de figuur op de volgende pagina is de reconstructie van het autorisatieproces in een tijdlijn uitgezet (zie Figuur 2). Hierin zijn ook door middel van een stippellijn contextuele gebeurtenissen opgenomen die gerelateerd zijn aan het autorisatieproces van mais 1507.

²⁷ De Raad was verplicht binnen 3 maanden nadat de Commissie het voorstel naar de Raad had gestuurd een beslissing te nemen over de autorisatie van mais 1507. Omdat de stemming in de Raad onbeslist was, heeft de Raad dus niet binnen maximaal 3 maanden een besluit genomen (Artikel 5, lid 6, Besluit 1999/468/EC).

Figuur 2 **Tijdlijn van de belangrijkste gebeurtenissen in het autorisatieproces van mais 1507**



5 Resultaten en analyse: welke rol prevaleert?

In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke rol de Europese Commissie ingenomen heeft in de beleidscontroverse rondom mais 1507: een technocratische, bemiddelende of politieke rol. Dit wordt gedaan door te kijken in hoeverre de daadwerkelijke gedragingen van de Commissie in het autorisatieproces van mais 1507 overeenkomen met de verwachte gedragingen uit het analysekader in het theoretisch hoofdstuk. De indicatoren waaraan de gedragingen van de Commissie achtereenvolgens per paragraaf getoetst en gescoord worden zijn: (1) het genomen besluit, (2) het tempo van de besluitvorming, (3) het nemen van beleidsinitiatieven, (4) het vormen van coalities en (5) de framing van het debat. Iedere paragraaf begint met een korte samenvatting van de bevindingen, gevolgd door een gedetailleerde analyse van de gedragingen van de Commissie ten aanzien van de betreffende indicator. Elke paragraaf wordt afgesloten met een deelconclusie en een tabel met daarin de belangrijkste constatering en scores.

5.1 Het genomen besluit: mais 1507 zal worden geautoriseerd

De indicator die in deze paragraaf nader bekeken wordt is het genomen besluit van de Commissie over de autorisatie van mais 1507. De Europese Commissie heeft besloten om mais 1507 te autoriseren en kort samengevat kan geconstateerd worden dat deze indicator sterke aanwijzingen geeft die duiden op een technocratische rol.

De eerste aanwijzing voor een technocratische rol is dat het besluit van de Commissie overeenkomt met de adviezen van de European Food Safety Authority (EFSA). De EFSA heeft in totaal zes wetenschappelijke opinies uitgebracht over mais 1507 en deze opinies waren allemaal positief:

“The EFSA GMO Panel is therefore of the opinion that there is no evidence to indicate that the deliberate release into the environment of maize line 1507 and derived products is likely to cause adverse effects on human or animal health or the environment in the context of its proposed use.” (EFSA Journal, 2005; EFSA Journal, 2006; EFSA Journal, 2008; EFSA Journal, 2011; EFSA Journal, 2012 (1); EFSA Journal, 2012 (2)).

Bovendien bevestigt voormalig Eurocommissaris van DG Sanco, Tonio Borg, in een officieel statement dat de zes positieve opinies van de EFSA de reden waren voor de Commissie om het besluit te nemen om mais 1507 te zullen autoriseren:

“I would like to recall that the European Food Safety Agency, EFSA, had already submitted positive opinions on this request in 2005, 2006, 2008, 2011 and twice in 2012, so in all there are six positive opinions by EFSA” (Europese Commissie, 2013b).

Ook in de brief die Borg op 13 februari 2014 stuurt naar 12 lidstaten, die aan de Commissie hadden gevraagd om het ontwerpbesluit tot autorisatie van mais 1507 in te trekken, gebruikt hij het feit dat mais 1507 reeds 6 positieve opinies van de EFSA heeft ontvangen als argument om mais 1507 te autoriseren (Europese Commissie, 2014b).

Het genomen besluit over de autorisatie van mais 1507 is geen indicatie voor een bemiddelende rol. Het besluit van de Commissie komt immers slechts ten goede aan de voorstanders van één van beide frames in de beleidscontroverse rondom mais 1507. Hierbij

moet echter opgemerkt worden dat de Commissie, als zij een besluit moet nemen over een autorisatie, haar ontwerpbesluit enkel kan aannemen of verwerpen en in uitzonderlijke gevallen het ontwerpbesluit weer opnieuw (gedeeltelijk) de autorisatieprocedure kan laten doorlopen (Interview EC, R1). Een besluit van de Commissie over een autorisatievraag kan daarom vrijwel nooit direct als bemiddelend bestempeld worden. De bemiddelende rol kan dus enkel op basis van het genomen besluit nog niet uitgesloten worden. De Commissie zou bijvoorbeeld wel bemiddelend opgetreden kunnen hebben in het besluitvormingsproces.

Tevens levert het genomen besluit geen directe aanwijzingen op voor een politieke rolname. Maar ook een politieke rolname kan niet uitgesloten worden. Immers, de Commissie zou politieke preferenties, in de zin van ‘purposive goals’ of ‘reflexive goals’, kunnen hebben die in lijn zijn met het genomen besluit.

5.1.1 Het genomen besluit: deelconclusie

Al met al levert het genomen besluit de meeste indicaties voor een technocratische rolname op. Enkel gelet op het genomen besluit is er nog te weinig informatie om vast te stellen of er aanwijzingen voor of tegen een bemiddelende en een politieke rolname zijn (zie Tabel 7).

Tabel 7 Analyseoverzicht en scores bij het genomen besluit

	Technocratische rol	Bemiddelende rol	Politieke rol
Beschrijving indicator	De Commissie neemt een besluit gebaseerd op wetenschappelijke adviezen zonder a priori een eigen politiek standpunt in te nemen of rekening te houden met de voorkeuren van voorstanders van beide frames.	De Commissie neemt een compromisbesluit dat zowel elementen uit frame X als frame Y bevat, zodat voorstanders van beide frames zich in het besluit kunnen vinden.	De Commissie neemt een besluit dat lijn is met haar politieke preferenties die overeenkomen met een van de beide frames (purposive goals), of politieke preferenties die los staan van een van beide frames (reflexive goals).
Analyse	Het genomen besluit komt overeen met het wetenschappelijk advies van de EFSA en de Commissie geeft aan zich in haar besluit op dit advies te baseren.	Het genomen besluit is geen compromisbesluit. Omdat een besluit over een autorisatie altijd slechts ten goede kan vallen van een van beide frames, kan een bemiddelende rolname niet worden uitgesloten.	Op basis van het genomen besluit kan nog niet worden vastgesteld of de Commissie purposive of reflexive goals nastreeft die overeenkomen met het genomen besluit.
Score²⁸	++	0	0

²⁸ Zie Tabel 4 in het methoden hoofdstuk voor de betekenis van de toegekende scores. Idem voor de andere analysetabellen in dit hoofdstuk.

5.2 Het tempo van de besluitvorming: 'delay, delay'

De indicator die in deze paragraaf nader bekeken wordt is het tempo van de besluitvorming. Kort samengevat heeft de Commissie het besluitvormingsproces van mais 1507 zoveel mogelijk vertraagd. Dit is een sterke indicatie voor een politieke rolname door de Commissie.

De Europese Commissie is bij het uitvoeren van het autorisatieproces van mais 1507 gebonden aan wettelijk voorgeschreven tijdstermijnen. Deze tijdstermijnen zijn vastgelegd in Richtlijn 2001/18/EC en tevens in Besluit 1999/468/EC dat betrekking heeft op de comitologieprocedure. In onderstaande tabel is weergegeven bij welke procedurele stappen de Commissie zich wel aan de gestelde tijdstermijn heeft gehouden en bij welke procedurele stappen niet (zie Tabel 8).

Tabel 8 Overschreden tijdstermijnen in het autorisatieproces van mais 1507

Procedurele stap	Wettelijk voorgeschreven termijn	Daadwerkelijk door EC gebruikte tijd	Procedure binnen wettelijke termijn afgehandeld?
EC stuurt assessment report naar lidstaten	30 dagen vanaf ontvangst assessment report van de Competent Authority	17 dagen	✓ Ja
EC stuurt ontwerpbesluit naar het regelgevend comité (SCoFCAH)	3 maanden vanaf publicatie EFSA opinie	48 maanden	* Nee
EC stuurt ontwerpbesluit naar de Raad indien stemming in het regelgevend comité onbeslist	Tijdstermijn gedefinieerd als 'without undue delay'	54 maanden	* Nee
EC publiceert het besluit indien stemming in de Raad onbeslist blijft	Ongedefinieerd	15 maanden	* Nee

Zoals uit Tabel 8 blijkt houdt de Commissie zich alleen in het begin van de autorisatieprocedure, bij het sturen van het assessment rapport over mais 1507 naar de andere lidstaten, aan de wettelijk vastgelegde tijdstermijn. Zowel bij het sturen van het ontwerpbesluit over mais 1507 naar het regelgevend comité als bij het sturen van het ontwerpbesluit over mais 1507 naar de Raad houdt de Commissie zich overduidelijk niet aan de wettelijk vastgestelde tijdstermijn. Voor de laatste stap in het autorisatieproces, namelijk voor het publiceren van het uiteindelijke besluit over een autorisatieaanvraag door de Commissie, is geen wettelijke tijdstermijn vastgesteld en de Commissie heeft het besluit na de onbesliste stemming in de Raad van 11 februari 2014 nog steeds niet officieel gepubliceerd (European Voice, 2014; Interview EC, R2).

Als gevolg van het overschrijden van de wettelijke tijdstermijnen heeft Pioneer Hi-Bred in totaal twee rechtszaken aangespannen (Europees Hof van Justitie Case T-137/07; Europees Hof van Justitie Case T-164/10). In de tweede rechtszaak die Pioneer in 2010 aan heeft gespannen tegen de Commissie wordt de Commissie zelfs veroordeeld voor nalatigheid omdat de Commissie heeft verzuimd om het ontwerpbesluit over mais 1507 naar de Raad te sturen:

“The Commission must be considered as having failed to act, since it had not submitted to the Council the proposal for a decision concerning the placing on the market of maize 1507 in accordance with Article 5(4) of Decision 1999/468” (Europees Hof van Justitie Case T-164/10).

Het sterk overschrijden van de wettelijke tijdstermijnen en het veroordeeld worden voor nalatigheid strookt niet met een technocratische rolname. Vanuit de technocratische rol zou de door de Commissie veroorzaakte vertraging in het autorisatieproces alleen nog verklaard kunnen worden doordat de Commissie zo veel mogelijk adviezen van de EFSA in wilde winnen om zich een zo groot mogelijke wetenschappelijke zekerheid te verschaffen. Uit de verdediging van de Commissie in de tweede rechtszaak blijkt dat de Commissie precies deze argumentatie aandroeg om haar vertraging van het autorisatieproces te rechtvaardigen (Europees Hof van Justitie, 2010). Een medewerker van de Commissie zegt hierover:

“(…) With a dossier that is so sensitive and with a lot of contestation, the Commission cannot go to the Regulatory Committee or the Council if not all the scientific tests of the crop are up to date. That is very important” (Interview EC, R1).

Het Europese Hof van Justitie weerlegt deze argumentatie van de Commissie echter door te stellen dat de Commissie het opvragen van en het wachten op EFSA-opinies niet ‘in a dilatory manner’ kan aandragen om de vertraging in het dossier van mais 1507 te rechtvaardigen (Europees Hof van Justitie, 2013). Een medewerker van de medewerker van Pioneer zegt hierover:

“For the Commission, turning to EFSA for so many times was an excellent tool to delay the authorisation process of maize 1507” (Interview Pioneer, R6).

Zelfs twee jaar later, als de Commissie op 6 november 2012 de laatste van de 6 opinies van de EFSA heeft ontvangen en niet meer wacht op ander wetenschappelijk advies, stuurt de Commissie het ontwerpbesluit over mais 1507 nog steeds niet naar de Raad. Door het vertraagde handelen van de Commissie bevindt de autorisatieaanvraag van mais 1507, die in 2001 is ingediend, zich al meer dan 13 jaar in de besluitvormingsprocedure. Het tempo van de besluitvorming geeft dus geen aanwijzingen, en zelfs sterke contra-indicaties, voor een technocratische rolname.

Het tempo van de besluitvorming geeft ook contra-indicaties voor een bemiddelende rolname. De Commissie heeft er immers, door het sterk overschrijden van vrijwel alle tijdstermijnen, niet naar gestreefd om voortgang in het besluitvormingsproces te brengen. Zoals uit voorgaande is gebleken heeft Pioneer Hi-Bred zelfs twee rechtszaken aangespannen om voortgang in het besluitvormingsproces bij de Commissie af te dwingen. De Commissie zou het besluitvormingsproces vanuit bemiddelend oogpunt alleen nog vertraagd kunnen hebben doordat zij tijd nodig had om overeenstemming tussen beide partijen te bewerkstelligen. Deze argumentatie haalt de Commissie in de tweede rechtszaak aan:

“(…) In its defence, it [the Commission] states that it had to take into account the fact that the regulatory committee could not secure a qualified majority either in favour of or against the draft decision and that a significant number of Member States had abstained or voted against that draft” (Europees Hof van Justitie, case T-137/07).

De Commissie claimt in deze rechtszaak dat zij de periode vanaf 25 februari 2009 nodig had om ervoor te zorgen dat het autorisatievoorstel niet zomaar door een meerderheid zou worden afgewezen (Europees Hof van Justitie, 2013). De Commissie heeft de besluitvorming vervolgens echter dusdanig lang vertraagd, vanaf 2009 namelijk al 6 jaar, dat een bemiddelende insteek van de Commissie als verklaring voor de vertraging niet aannemelijk is. Ook een medewerker van de Commissie benadrukt dat de Commissie het autorisatieproces niet vertraagd heeft met het voornaamste doel om partijen in deze tijd dichterbij elkaar te brengen. Het was immers duidelijk dat er ook op langere termijn geen overeenstemming zou kunnen worden bereikt over de toelating van mais 1507 vanwege de sterke onderlinge verschillen in standpunt tussen lidstaten (Interview EC, R1). Al met al levert het tempo van de besluitvorming dus contra-indicaties op voor een bemiddelende rolname.

Er zijn echter wel sterke aanwijzingen dat de Commissie het tempo van de besluitvorming heeft vertraagd vanuit een politieke rolname. De reden waarom de Commissie het besluitvormingsproces van mais 1507 heeft vertraagd blijkt onder andere uit het verschil in tempo waarmee de Commissie autorisaties voor import en autorisaties voor teelt van GMOs afhandelt.

Het duurt gemiddeld genomen 2 tot 3 jaar, mits de EFSA-opinie positief is, voordat een importaanvraag officieel door de Commissie wordt goedgekeurd (Interview Europese Commissie, R2; GMO Compass, 2014). Het goedkeuren van een teeltaanvraag voor GMOs duurt vele malen langer. Zo duurt de autorisatieprocedure van mais 1507 al 14 jaar. Het verschil in tempo van afhandeling van teelt- en importaanvragen is opmerkelijk, omdat de autorisatieprocedure voor import- en teeltdossiers vrijwel identiek is.²⁹ Een medewerker van Greenpeace zegt hierover:

“Er zit een zeer groot verschil in het aantal goedgekeurde importaanvragen en teeltaanvragen en het tempo waarmee dit gebeurt. De Commissie maakt hier dus duidelijk een onderscheid in de manier waarop zij import- en teeltaanvragen verder brengt in het proces” (Interview Greenpeace, R11).

De vraag is nu waarom de Commissie importaanvragen wel snel afhandelt en teeltaanvragen niet. Een belangrijk verschil tussen import- en teeltaanvragen is dat teeltautorisaties vele malen gevoeliger liggen (Interview MinEZ, R3; Interview HollandBio, R7; Interview Die Grünen, R10; Interview Pioneer, R6). Het idee van ‘Not In My Back Yard’ is hiervoor een verklarende factor. Bij importautorisaties worden de GMOs namelijk in landen buiten Europa, en dus uit het zicht, geteeld. Tevens hoeven vlees en zuivel afkomstig van dieren die gevoed worden met geïmporteerde GMOs niet gelabeld te worden als zijnde genetisch gemodificeerd, omdat alleen het voer en niet het dier zelf genetisch gemodificeerd is (Interview COGEM, R5). GMOs die echter in Europa geteeld en verkocht worden moeten wel worden gelabeld als zijnde genetisch gemodificeerd en zijn daardoor veel zichtbaarder voor de burger (Interview MinEZ, R3). De maatschappelijke gevoeligheid en politieke betekenis van een teeltdossier is dan ook vele malen groter dan van een importdossier. Hier houdt de Commissie volgens meerdere respondenten in haar handelen rekening mee (Interview HollandBio, R7; Interview Greenpeace, R11; Interview Ministerie EZ, R3).

²⁹ Het enige verschil is dat GMO autorisaties voor import onder de verordening 1829/2003/EC inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders vallen (in plaats van onder richtlijn 2001/18/EC) en dat de Competent Authority in het land waar de producent de autorisatieaanvraag voor het eerst indient zelf geen risicobeoordeling uitvoert, maar de aanvraag meteen doorstuurt naar de EFSA.

Importautorisaties liggen niet alleen minder gevoelig dan teeltautorisaties vanwege het idee van 'Not In My Back Yard', maar ook vanwege het grote economische belang van de import van GMOs voor de EU (Interview WUR, R9). De EU is voor eiwitrijk diervoeder namelijk afhankelijk van de import van mais en soja omdat de EU hierin niet zelfvoorzienend is (Interview Pioneer, R6). De EU importeert 72% van het totale aandeel aan eiwitrijk diervoeder dat in de EU gebruikt wordt en hiervan is 85-90% genetisch gemodificeerd (EuropaBio, 2013; Europese Commissie, 2015c; Interview EC, R1). Mede door de economische noodzaak van geïmporteerde GMOs voor de gehele EU zijn importautorisaties minder controversieel, waardoor de Commissie doorgaans sneller een besluit durft te nemen over een importaanvraag dan over een teeltaanvraag (Interview EC, R1; Interview MinEZ, R3). Zo zegt een medewerker van de Commissie:

"There is absolutely no pressure coming from the Commission to push for authorizations for cultivation, because the issue is so political and so sensitive. It is ofcourse different for the import of GMOs" (Interview EC, R2).

De Commissie stelt het nemen van extreem gevoelige beslissingen rondom teeltautorisaties dus uit, terwijl de minder gevoelige importdossiers wel snel afgehandeld worden. Er zijn sterke aanwijzingen dat hier een 'reflexive goal' van de Commissie aan ten grondslag ligt. Dit 'reflexive goal' houdt in dat de Commissie wil voorkomen dat een controversieel besluit als het autoriseren van mais 1507 het draagvlak voor en het vertrouwen in de EU en de Commissie aantast. Zo zeggen een medewerker van het ministerie van IenM en een medewerker van de Commissie het volgende:

"GMOs voor teeltdoeleinden liggen zó extreem gevoelig in Europa, daar wil geen enkele Commissaris zijn vingers aan branden" (Interview MinIenM, R4).

"Proposing a decision for the cultivation of a GMO which is highly controversial, and even goes against the opinion of many Member States and a large part of the European population, will reflect badly on the image of the European Union and the Commission" (Interview EC, R2).

Er zijn sterke aanwijzingen dat de Commissie bij het vertragen van het autorisatieproces van mais 1507 ook vanuit dit reflexive goal heeft gehandeld. In verschillende krantenartikelen wordt benadrukt dat het autoriseren van mais 1507 negatieve gevolgen kan hebben voor het beeld dat burgers hebben over de Europese Unie. Zo schrijft EUobserver:

"There is a majority against authorizing maize 1507, which makes approving the maize dangerous for the image of EU institutions – it will fuel the idea that Europe doesn't work or works badly" (EUobserver, 11-02-2014).

Ook in een uitspraak van Tonio Borg zelf komt het reflexive goal van de Commissie om draagvlak voor en vertrouwen in de EU en de Commissie in stand te willen houden naar voren:

"Tonio Borg asked how he could explain to European citizens that the EU is about to authorise a genetically modified crop despite the opposition of the European Parliament and 19 of the 28 EU member states" (Politico Europe, 2014).

De Commissie heeft, door het ontwerpbesluit over de toelating van mais 1507 niet tijdig aan het regelgevend comité en de Raad voor te leggen en door telkens nieuwe EFSA-adviezen op te vragen, het nemen van een controversieel besluit over mais 1507 al 14 jaar lang weten uit te stellen. Vrijwel alle respondenten hebben benadrukt dat de Commissie het nemen van een besluit over het controversiële mais 1507 dossier zo veel mogelijk heeft vertraagd en uitgesteld omdat zij het vertrouwen in de democratische legitimiteit van de EU en de Commissie niet wilde ondermijnen. Een medewerker van de Commissie benadrukt dit ook door te zeggen dat de Commissie geen ‘decisive steps’ heeft genomen in het autorisatieproces van mais 1507, omdat het nemen van een controversieel besluit ongetwijfeld negatief zou uitwerken op het vertrouwen van burgers en lidstaten in de EU en de Commissie (Interview EC, R2).

5.2.1 Het tempo van de besluitvorming: deelconclusie

Al met al geeft het tempo van de besluitvorming sterke indicaties voor een politieke rolname, waarbij het vertragen van de besluitvorming door de Commissie verklaard kan worden vanuit een ‘reflexive goal’ (zie Tabel 9).

Tabel 9 Analyseoverzicht en scores bij het tempo van de besluitvorming

	Technocratische rol	Bemiddelende rol	Politieke rol
Beschrijving indicator	De Commissie handelt procedurele stappen in het besluitvormingsproces strak volgens de gestelde tijdstermijnen af.	De Commissie streeft ernaar om voortgang in het besluitvormingsproces te brengen en procedurele stappen binnen de gestelde termijnen te voltooien.	De Commissie beïnvloedt het tempo van de besluitvorming door het besluitvormingsproces te vertragen of te versnellen.
Analyse	De Commissie heeft zich niet aan de wettelijk voorgeschreven tijdstermijnen gehouden, ondanks beschikking over reeds door de EFSA uitgebrachte adviezen.	Het is niet aannemelijk dat de Commissie ernaar heeft gestreefd om voortgang in het besluitvormingsproces te brengen.	Er zijn sterke aanwijzingen dat de Commissie het besluitvormingsproces van mais 1507 bewust heeft vertraagd omwille van een ‘reflexive goal’; namelijk het willen behouden van vertrouwen in en draagvlak voor de EU en de Commissie.
Score	--	-	++

5.3 Het nemen van beleidsinitiatieven: het ‘cultivation proposal’

In deze paragraaf wordt gekeken naar de beleidsinitiatieven die de Commissie heeft genomen met betrekking tot het autorisatieproces van mais 1507. Het enige beleidsinitiatief dat de Europese Commissie heeft genomen met betrekking tot de autorisatie van mais 1507 is het ‘cultivation proposal’. Kort samengevat geeft het initiëren van het cultivation proposal zowel aanwijzingen voor een bemiddelende als voor een politieke rolname.

Het cultivation proposal geeft echter contra-indicaties voor een technocratische rolname. De Commissie heeft het cultivation proposal namelijk niet geïnitieerd op basis van wetenschappelijk onderzoek of advies, maar omdat lidstaten de Commissie dit wensten. De Commissie heeft het cultivation proposal voor het eerst geïnitieerd in 2010, omdat 13 lidstaten de Commissie hier expliciet om hadden gevraagd.³⁰ In juni 2009 verzochten 13 lidstaten, vanwege de in de praktijk niet rechtsgeldig blijvende safeguard clause, de Commissie namelijk om een wetsvoorstel voor te bereiden waarin meer vrijheid wordt geboden aan lidstaten om over de teelt van GMOs op hun grondgebied te beslissen (Europese Commissie, 2010). De Commissie heeft later onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijke werking en impact van het cultivation proposal, maar dit onderzoek was niet de aanleiding voor de Commissie om het cultivation proposal in 2010 te initiëren (Europese Commissie, 2011).

Tevens heeft dit beleidsinitiatief van de Commissie tot gevolg dat de uiteindelijke beslissing over of een GMO wel of niet geteeld mag worden weer gedecentraliseerd wordt naar de verschillende lidstaten in de EU. Dit is een contra-indicatie voor een technocratische rolname door de Commissie, omdat vanuit de technocratische rol verwacht wordt dat de Commissie één beste besluit neemt op EU-niveau op basis van wetenschappelijk onderzoek. Het cultivation proposal biedt lidstaten juist de ruimte om van dit op EU-niveau genomen besluit dat gebaseerd is op wetenschappelijk onderzoek af te wijken. Een medewerker van de Commissie zegt hierover:

“(..) Because there was, and there still is, a wish to decide on this difficult matter [the safeguard clause], it was eventually decided to let Member States ban GMOs, which have been authorised on EU-level, on other reasons than science” (Interview EC, R1).

Het cultivation proposal strookt dus niet met een technocratische rolname.

Het initiëren van het cultivation proposal zou echter een indicatie kunnen zijn voor een bemiddelende rolname. Een aanwijzing hiervoor is dat de Commissie, zoals reeds beschreven, het cultivation proposal voor het eerst in 2010 heeft geïnitieerd omdat verschillende lidstaten de Europese Commissie hierom hadden gevraagd. In de aanloop naar de Milieuraad van 11 juni 2012 werd echter duidelijk dat er geen politiek akkoord over het cultivation proposal uit 2010 kon worden bereikt (Kamerstukken II, 2013/14, 27 428, nr. 270). Een andere aanwijzing die duidt op een bemiddelende rolname is zichtbaar in 2013 als de Commissie het cultivation proposal voor de tweede keer initieert. De Commissie poogt met het cultivation proposal namelijk zowel de voorstanders als de tegenstanders van GMOs tevreden stellen (Interview MinEZ, R3; Interview EC, R1; Interview MinIenM, 4).

³⁰ De dertien lidstaten waren Griekenland, Bulgarije, Ierland, Cyprus, Nederland, Luxemburg, Litouwen, Letland, Hongarije, Malta, Slovenië, Polen en Oostenrijk (Europese Commissie, cultivation proposal 2010, 13-07-2010 (COM(2010) 375 final).

Dat de voorstanders van GMOs pleiten voor het cultivation proposal komt duidelijk naar voren in een intern document van lobbyorganisatie EuropaBio.³¹ In het lobbydocument, genaamd *a new strategy on GM issues*, wordt beschreven hoe een zo groot mogelijke meerderheid voor het cultivation proposal behaald kan worden door te lobbyen bij verschillende lidstaten (zie bijlage 6). Er worden in het document zelfs concrete stappen geformuleerd om Engeland, Duitsland en Frankrijk gunstig te stemmen voor het cultivation proposal en om de Commissie te overtuigen het cultivation proposal voor de tweede keer te initiëren (EuropaBio, ongedateerd). Ook heeft een medewerker van Pioneer benadrukt dat hij hoopt dat er door het cultivation proposal weer schot in zaak van GMO autorisaties voor teeltdoeleinden komt. Ondanks zijn onvrede over dat door het voorstel afgeweken kan worden van een op wetenschap gebaseerd genomen besluit op EU-niveau, acht hij het cultivation proposal het 'hoogst haalbare' gezien de politieke situatie (Interview Pioneer, R6).

Tevens poogt de Commissie door middel van het cultivation proposal tegenstanders van GMOs tegemoet te komen door lidstaten meer vrijheid te geven om zelf over de teelt van een GMO als mais 1507 op hun grondgebied te beslissen (Interview MinIenM, R4). Een medewerker van Greenpeace en een medewerker van Die Grünen hebben aangegeven dat zij liever een gehele hervorming van het huidige autorisatiesysteem hadden gezien, maar hebben tevens benadrukt blij te zijn dat door het cultivation proposal mais 1507 en toekomstige door de EU geautoriseerde GMOs makkelijker in lidstaten verboden kunnen worden (Interview Greenpeace, R11; Interview Die Grünen, R10). Er kan dan ook geconcludeerd worden dat de Commissie, door het cultivation proposal te initiëren, naar een compromis heeft gezocht waar voorstanders en tegenstanders van GMOs en van mais 1507 zich in konden vinden. Dit is een indicatie voor een bemiddelende rolname.

Verder zijn er sterke aanwijzingen dat de Commissie het cultivation proposal als compromis heeft geïnitieerd om een politiek doel te bereiken; meer specifiek het in de vorige paragraaf beschreven 'reflexive goal'. Het cultivation proposal kan namelijk drie problemen, die het vertrouwen in en het draagvlak voor de EU en de Commissie kunnen aantasten, oplossen.

Het eerste probleem betreft het voor de Commissie vrijwel onvermijdelijke besluit tot het autoriseren van mais 1507 (Interview MinEZ, R3; Interview MinIenM, R4; Interview Greenpeace, R11). Door lidstaten middels het cultivation proposal meer individuele vrijheid te geven om te beslissen over GMOs op hun territorium voorkomt de Commissie dat een van beide partijen in de beleidscontroverse door de autorisatie van mais 1507 voor de borst wordt gestoten (Interview MinEZ, R3).

Tevens is er in de EU al jaren sprake van een 'deadlock' op teeltautorisaties die veroorzaakt wordt door de sterke onderlinge verdeeldheid hierover onder lidstaten (Interview WUR, R9; Interview COGEM, R5). Het cultivation proposal kan een oplossing bieden voor deze 'deadlock' (Interview EuropaBio, R8; Interview MinEZ, R3; Euractiv, 2013). Zo verklaart een woordvoerder van de Commissie:

"The cultivation proposal is aimed at unblocking the decision-making on GM crops, by allowing some countries to use GMO technology while permitting others to impose bans" (Euractiv, 2013).

Tot slot is de werking van de 'safeguard clause' problematisch voor de Commissie, omdat de Commissie niet in staat is gebleken om nationale teeltverboden, die door de EFSA

³¹ Dit interne document is verkregen via een respondent. Het document is openbaar gemaakt door de organisatie GeneWatch, die het document heeft opgevraagd middels Freedom of information acts.

wetenschappelijk ongefundeerd zijn bevonden, te verbieden.³² Dit duidt op een falend EU-breed autorisatiesysteem, waar de Commissie vervolgens mee geconfronteerd wordt (Interview EC, R1; Europese Commissie, 2010). Het cultivation proposal kan dit probleem oplossen omdat lidstaten nu sociaaleconomische redenen aan kunnen dragen en er dus geen sprake meer zal zijn van wetenschappelijk ongefundeerde nationale teeltverboden. Dat de Commissie het cultivation proposal als oplossing voor dit probleem zag blijkt onder meer uit de volgende uitspraak van Borg:

"In order to end legal uncertainty, I call on the Council to find an agreement on this compromise proposal " (European Voice, 8-11-2013).

De Commissie zocht al langer naar een oplossing voor bovengenoemde problemen. Zo komt het idee achter het cultivation proposal al nadrukkelijk naar voren in de *political guidelines* van voormalig voorzitter van de Europese Commissie, José Manuel Barroso:

"(...) In an area like GMOs, for example, it should be possible to combine a Community authorisation system, based on science, with freedom for Member States to decide whether or not they wish to cultivate GM crops on their Territory" (Barroso, 2009, p. 39).

Er zijn sterke aanwijzingen dat de Commissie, om de zojuist beschreven problemen op te lossen en zo haar reflexive goal te bereiken, strategisch heeft gehandeld om het al langer door de Commissie gewenste cultivation proposal aangenomen te krijgen in de Raad. Zo hebben vrijwel alle respondenten aangegeven dat de Commissie bewust een 'package deal' heeft gecreëerd door het cultivation proposal aan de autorisatie van mais 1507 te koppelen. De Commissie stuurde namelijk op 8 november 2013 het ontwerpbesluit voor de autorisatie van mais 1507 naar de Raad, maar verzocht de Raad hierbij expliciet om weer opnieuw naar het cultivation proposal te kijken:

"At the same time the Commission has approved a parallel course of action, which is to reactivate a fresh debate on the so-called "cultivation proposal" (Europese Commissie, 2013b).

Verschillende respondenten hebben aangegeven dat er voor lidstaten lange tijd nog geen noodzaak was om in te stemmen met het cultivation proposal, omdat de Commissie geen autorisatievoorstellen deed tijdens de jarenlange deadlock. Tevens werden er in 2008 afspraken gemaakt om te kijken naar hoe het autorisatieproces voor GMOs en de bijbehorende risico-analyses verbeterd zou kunnen worden. Mede daardoor werd er in de Milieuraad in 2012 nog geen politieke overeenstemming bereikt over het voorstel (Raad van de Europese Unie, 2012; Interview EC, R1). Toen de Commissie de autorisatie van mais 1507 echter in het vooruitzicht stelde, realiseerden lidstaten zich dat er een oplossing nodig was voor de safeguard clause zodat lidstaten mais 1507 alsnog van hun territorium zouden kunnen weren. De druk om het autorisatiesysteem meer 'legally sound' te maken nam daardoor toe (Interview EC, R1;

³² De Europese Commissie heeft meerdere keren aan de Raad voorgesteld om nationale verboden op GMOs op te heffen als deze door de EFSA ongefundeerd zijn bevonden. De Raad heeft vier keer (in juni 2005, december 2006, februari 2007 en maart 2009) door middel van een gekwalificeerde meerderheid tegen de voorstellen van de Commissie om nationale safeguard clauses in te trekken gestemd (Europese Commissie, COM(2010) 380 final, 13-07-2010).

Interview Die Grünen, R 10; Interview MinEZ, R3). Een medewerker van de Commissie geeft aan dat de Commissie strategisch van de ontstane noodzaak tot het vinden van een oplossing voor de safeguard clause gebruik heeft gemaakt:

(..) And the Commission made use of this need, because when the Commission sent the authorization proposal for 1507 to the Council, the Commission also called the Member States to relaunch the discussion on the cultivation proposal. So it was a package deal” (Interview EC, R1).

De door de Commissie gecreëerde ‘package deal’, waarbij de autorisatie van mais 1507 gelinkt werd aan het cultivation proposal, zou kunnen verklaren waarom het de Commissie in 2014, na een mislukte poging in 2012, gelukt is om politieke overeenstemming over het voorstel in de Raad en het Parlement te krijgen (Interview EC, R2; Interview MinEZ).

Er kan geconcludeerd worden dat de Commissie met het cultivation proposal gepoogd heeft de gevoeligheid van het autorisatiebesluit over mais 1507 te halen, met als politieke doel het willen behouden van draagvlak voor en het vertrouwen in de EU en de Commissie (Interview MinlenM, 4; Interview Greenpeace, R11). Het initiëren van het cultivation proposal is dan ook in lijn met het in de vorige paragraaf beschreven reflexive goal van de Commissie.

5.3.1 Het nemen van beleidsinitiatieven: deelconclusie

Al met al zijn er sterke indicaties dat de Commissie, door het cultivation proposal te initiëren, beide partijen in de beleidscontroverse tegemoet wilde komen om zo een politiek doel (namelijk een reflexive goal) te bereiken. Dat verklaart waarom er zowel sterke aanwijzingen voor een bemiddelende als voor een politieke rolname zijn (zie Tabel 10).

Tabel 10 Analyseoverzicht en scores bij het nemen van beleidsinitiatieven

Indicator	Technocratische rol	Bemiddelende rol	Politieke rol
Beschrijving indicator	De Commissie neemt beleidsinitiatieven op basis van wetenschappelijk onderzoek of advies.	De Commissie neemt beleidsinitiatieven om voorstanders van beide frames tevreden te stellen.	De Commissie neemt beleidsinitiatieven ingegeven vanuit eigen politieke preferenties.
Analyse	De Commissie heeft het cultivation proposal niet geïnitieerd op basis van wetenschappelijk onderzoek en het cultivation proposal biedt lidstaten juist de ruimte om van een wetenschappelijk en op EU-niveau genomen besluit af te wijken.	De Commissie heeft het cultivation proposal voor het eerst geïnitieerd als tegemoetkoming aan verschillende lidstaten. Ook wordt door het cultivation proposal tegemoet gekomen aan beide frames in de beleidscontroverse.	Omwille van een ‘reflexive goal’, namelijk het willen behouden van draagvlak voor en vertrouwen in de EU en Commissie, heeft de Commissie het cultivation proposal geïnitieerd. De Commissie heeft het cultivation proposal bovendien bewust als ‘package deal’ aan de autorisatie van mais 1507 gekoppeld.
Score	--	++	++

5.4 Het vormen van coalities: draagvlak voor het cultivation proposal

Bij het vormen van coalities is gekeken naar coalitievorming ten aanzien van de autorisatie van mais 1507 en naar coalitievorming ten aanzien van het cultivation proposal. Kort samengevat zijn er gelet op het vormen van coalities zowel enkele aanwijzingen voor een bemiddelende als voor een politieke rolname.

Uit de interviews en uit de geanalyseerde documenten komt naar voren dat de Commissie geen coalities heeft gevormd ten aanzien van het autorisatiebesluit van mais 1507. Dit lijkt in lijn te zijn met een technocratische rolname. Het vormen van coalities heeft echter niet alleen betrekking op het uiteindelijke besluit over mais 1507, maar op het gehele dossier van mais 1507. Als naar het gehele dossier wordt gekeken heeft de Commissie wel degelijk coalities gevormd. Dit heeft de Commissie gedaan om draagvlak te creëren voor het cultivation proposal dat inherent verbonden is aan het autorisatieproces van mais 1507 (Interview MinEZ, R3, Interview Die Grünen, R10). De Commissie heeft lidstaten via verschillende persberichten actief opgeroepen om in te stemmen met het cultivation proposal. Zo staat in een persbericht van Borg het volgende:

"(...) I therefore urge Member States to engage and support the Commission's proposal, so that the Presidency and Council can form a compromise enabling the cultivation proposal to move forward" (Europese Commissie, 2013b).

Verder benadrukt Borg in andere documenten het belang van *'support for the Commission proposal'* en geeft hij meermaals aan dat hij *'fully committed'* is om zo snel mogelijk overeenstemming over het cultivation proposal te bewerkstelligen (Europese Commissie 2013b; Europese Commissie, 2014a; Europese Commissie, 2014b). De Commissie probeert dus actief een voldoende grote coalitie te vormen om voortgang te boeken met het cultivation proposal, terwijl het cultivation proposal juist meer vrijheid geeft aan individuele lidstaten om GMOs op hun grondgebied te verbieden op andere gronden dan de *'science based'* risicoanalyse van de EFSA. Dit werd in een interview expliciet door een medewerker van de Commissie benoemd (Interview EC, R2). Wat betreft het vormen van coalities in het gehele dossier van mais 1507 lijkt de Commissie dus af te wijken van een technocratische rolname.

De Commissie heeft vrijwel niet bemiddelend opgetreden bij het autorisatiebesluit over mais 1507. De enige kleine aanwijzing dat de Commissie partijen bij elkaar wilde brengen in het besluit over mais 1507 is zichtbaar in een technische vergadering tussen alle nationale bevoegde instanties die de Commissie in het begin van het autorisatieproces op 19 juni 2006 heeft belegd. Het doel van deze vergadering was om de resterende bezwaren die lidstaten tegen het eerste advies van de EFSA over mais 1507 hadden te bespreken (Europese Commissie, 2013a). In deze vergadering heeft de Commissie de voor- en tegenstanders van de autorisatie van mais 1507 echter niet dichterbij elkaar weten te brengen. De Commissie heeft in de rest van het besluitvormingsproces niet meer gepoogd te bemiddelen tussen partijen ten aanzien van het besluit over mais 1507, omdat dit vanwege de grote meningsverschillen tussen voor- en tegenstanders van de mais lastig was (Interview HollandBio, R7; Interview Greenpeace, R10; Interview EC, R2).

Er zijn echter wel aanwijzingen dat de Commissie via een andere weg, namelijk via het cultivation proposal, heeft geprobeerd een compromis te bewerkstelligen tussen beide frames. Zo heeft de Commissie een concessie gedaan aan de lidstaten die aanvankelijk huiverig waren voor het cultivation proposal, maar hier uiteindelijk toch mee in hebben gestemd, door mais 1507 tot op heden nog niet officieel te publiceren. Anders zou de mais namelijk officieel

toegestaan zijn voor teelt in de EU, terwijl lidstaten nog niet de mogelijkheid zouden hebben de teelt van de mais met behulp van het cultivation proposal op hun grondgebied te verbieden (Interview MinEZ, R3). Een politicus van Die Grünen zegt hierover:

“Es war eine Bedingung der Mitgliedstaaten dass die Kommission den Genmais erst offiziell in die Europäische Union zulässt, wenn das nationale Anbauverbot in Kraft tritt (Interview Die Grünen, R10).

De Commissie heeft dus niet actief bemiddeld ten aanzien van het besluit over mais 1507, maar wel ten aanzien van het cultivation proposal. Dit is een indicatie voor een bemiddelende rolname.

Tevens zijn er enkele aanwijzingen voor een politieke rolname door de Commissie. Dat de Commissie bemiddelend heeft opgetreden om een compromis over het cultivation proposal te bewerkstelligen kan namelijk, zoals uit de vorige twee paragrafen is gebleken, verklaard worden vanuit een ‘reflexive goal’ van de Commissie (Interview MinIenM, R4). Het vormen van een zo groot mogelijke coalitie voor het cultivation proposal, dat in lijn is met de eigen politieke preferenties van de Commissie en meer specifiek een reflexive goal van de Commissie, is dus ook een indicatie voor een politieke rolname.

5.4.1 Het vormen van coalities: deelconclusie

Er kan geconcludeerd worden dat de Commissie geen coalities heeft gevormd ten aanzien van het autorisatiebesluit over mais 1507. De Commissie heeft wel een zo groot mogelijke coalitie gevormd om het cultivation proposal aangenomen te krijgen. Dit geeft zowel aanwijzingen voor een bemiddelende rol als voor een politieke rol (zie Tabel 11).

Tabel 11 Analyseoverzicht en scores bij het vormen van coalities

Indicator	Technocratische rol	Bemiddelende rol	Politieke rol
Beschrijving indicator	De Commissie vormt geen coalities.	De Commissie probeert een compromis tot stand te brengen door als bemiddelaar op te treden tussen frame X en frame Y.	De Commissie probeert een zo groot mogelijke coalitie te vormen die in lijn is met haar politieke preferenties.
Analyse	De Commissie heeft actief een grote coalitie tot stand gebracht achter het cultivation proposal, dat lidstaten juist meer vrijheid geeft om zich op andere dan wetenschappelijke gronden te beroepen bij het verbieden van een GMO.	De Commissie heeft geen compromis tot stand gebracht over het al dan niet toelaten van mais 1507 op Europees niveau. Wel heeft de Commissie het cultivation proposal tot stand gebracht als een compromis om individuele lidstaten te ruimte te geven om GMOs niet voor teelt toe te laten op hun grondgebied.	De Commissie heeft geijverd voor een zo groot mogelijke coalitie achter het cultivation proposal, dat in lijn is met de politieke preferenties van de Commissie.
Score	--	++	++

5.5 Het framen van het debat: 'science based'

Wat betreft het framen van het debat is gekeken naar hoe de Commissie aan framing heeft gedaan in het autorisatieproces van mais 1507 en naar hoe de Commissie het cultivation proposal heeft geframed. Kort samengevat geeft de indicator framing sterke aanwijzingen voor een technocratische rolname.

Zo lijkt de Commissie in haar officiële communicatie het debat rondom mais 1507 te depolitiseren door meermaals te wijzen op de technische en wetenschappelijke aspecten van de mais. Voormalig Eurocommissaris Tonio Borg verwijst in verschillende officiële statements en persberichten naar de zes positieve EFSA-opinies over mais 1507. Ook benadrukt Borg de wetenschappelijk aangetoonde veiligheid van mais 1507 op de volgende wijze:

"(..) this maize, which has received positive EFSA opinions, has already been approved for food and feed purposes in the past. How come it can then be dangerous for cultivation but not for food and feed?" (Europese Commissie, 2014c).

De Commissie frameet haar besluit tot autorisatie van mais 1507 ook nog op een andere technocratische manier. Tonio Borg heeft namelijk in verschillende statements aangegeven dat hij mais 1507 zal autoriseren omdat hij gebonden is aan de uitspraak van het Europese Hof van Justitie, waarin de Commissie veroordeeld wordt voor nalatigheid. Zo benadrukt hij in een officieel statement het volgende:

"(...)The Commission as "Guardian of the Treaties" has to comply with this ruling [of the General Court of the European Union] and today acted by referring the dossier to the Council of Ministers" (Europese Commissie, 2013b).

Naast gebonden te zijn aan de uitspraak van het Europese Hof van Justitie legt Borg ook de nadruk op de procedurele regels die hij op moet volgen in het autorisatieproces. Zo is wettelijk vastgelegd dat als de stemming in de Raad onbeslist blijft, zoals bij de stemming over de autorisatie van mais 1507, de Commissie in deze omstandigheden haar ontwerpbesluit zal aannemen. Borg benadrukt dat hij zich, door mais 1507 te zullen autoriseren, aan dit wettelijke voorschrift houdt (Europese Commissie, 2014b).

Ook de manier waarop de Commissie communiceert over het cultivation proposal geeft aanwijzingen voor een technocratische rol. Zo frameet Tonio Borg het cultivation proposal op een manier dat sterk de nadruk wordt gelegd op het in stand houden van de 'science based' risicobeoordeling op EU-niveau om zo de veiligheid te kunnen garanderen (Europese Commissie, 2014d). Ook een medewerker van de Europese Commissie frameet het cultivation proposal als een oplossing waarbij wetenschap en de risicobeoordeling niet worden aangetast:

"(...) At the end we are very happy with the result in the Council³³ because it reflects the original intention of the Commission: we do not touch science and risk assessment. We act on other elements" (Interview EC, R2).

Verder valt op dat de Commissie zichzelf als neutraal en waarde vrij ten aanzien van GMOs frameet. Zo staat in een memo van de Commissie over mais 1507 het volgende:

³³ Dit betreft de politieke overeenstemming die op 12-06-2014 in de Raad is bereikt over het cultivation proposal.

“The Commission does not express an opinion in favour or against maize 1507 or any other particular GMO. The Commission is obliged as guardian of the Treaties to apply the existing legislation” (Europese Commissie, 2013a).

Een andere sterke aanwijzing voor een technocratische wijze van framing blijkt uit een uitspraak van Tonio Borg over de autorisatie van GMOs:

“(...) we must not take political decisions. The decisions have to be based on science” (Borg, Views EU Broadcast, 2014).

De Commissie probeert framing dus op verschillende manieren in te zetten om te benadrukken dat zij technocratisch handelt.

Daarnaast valt een bemiddelende manier van framing op. Toen de Commissie in 2010 het cultivation proposal voor het eerst initieerde en voorlegde aan het Europese Parlement en de Raad, had het voorstel de volgende titel: 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Directive 2001/18/EC as regards the possibility for the Member States to restrict or prohibit the cultivation of GMOs in their territory' (Europese Commissie, 2010e). Dit is een zakelijke titel. Toen de Commissie in 2013 het cultivation proposal echter voor de tweede keer initieerde, was de zakelijke titel verdwenen en werd het voorstel *'the Compromise Proposal'* genoemd (Europese Commissie, cultivation proposal, 2013c). In haar communicatie noemt de Commissie het cultivation proposal ook steeds vaker een 'compromise proposal'. Een medewerker van het Ministerie van EZ vertelt dat de Commissie met deze vorm van framing wil benadrukken dat het cultivation proposal een compromis is, zodat de kans groter is dat het voorstel in de Raad wordt aangenomen (Interview MinEZ, R3). Een medewerker van het Ministerie van IenM zegt hierover:

“Ze [de Commissie] willen het duidelijk zo neutraal mogelijk framen” (Interview MinIenM, R3).

Deze manier van framing door de Commissie geeft dus enkele aanwijzingen voor een bemiddelende rolname.

De manier waarop de Commissie framing toepast geeft ook enkele aanwijzingen voor een politieke rolname. Uit de analyse van documenten, persberichten en uitspraken van de Europese Commissie blijkt dat de Commissie poogt het cultivation proposal als een aantrekkelijk beleidsvoorstel te framen. Zo wordt het cultivation proposal steeds vaker *'the new flexible approach'* genoemd (Europese Commissie, 2014). Zoals reeds beschreven is de Commissie een groot voorstander van het cultivation proposal. Het framen van het cultivation proposal als een 'new flexible approach', wat het cultivation proposal positiever laat klinken, valt dan ook goed te rijmen met de politieke preferenties van de Commissie.

5.5.1 Het framen van het debat: deelconclusie

Al met al framet de Commissie haar handelen in het autorisatieproces van mais 1507 als technocratisch. De indicator framing geeft daarmee de sterkste aanwijzingen voor een technocratische rolname en (zie Tabel 12).

Tabel 12 Analyseoverzicht en scores bij het framen van het debat

Indicator	Technocratische rol	Bemiddelende rol	Politieke rol
Beschrijving indicator	De Commissie probeert het debat te depolitiseren en verwijst in haar communicatie naar technische adviezen en naar het opvolgen van procedures en tijdstermijnen.	De Commissie benadrukt in haar framing het belang van een compromis tussen beide frames.	De Commissie frameet oplossingen, problemen, doelen en gevolgen in lijn met haar eigen politieke preferenties.
Analyse	De Commissie probeert het debat te depolitiseren door in haar communicatie te verwijzen naar EFSA-opinies en onderzoeken m.b.t. mais 1507. Ook benadrukt de Commissie in haar framing het moeten volgen van regels en procedures en legt de Commissie de nadruk op technische elementen uit het cultivation proposal.	De Commissie benadrukt het belang van het instemmen met het cultivation proposal en frameet het cultivation proposal als een bemiddelend voorstel.	De Commissie frameet het cultivation proposal als een positief voorstel en noemt het 'the new flexible approach'.
Score	++	+	+

6 Conclusie: ‘een bepaald type politieke rol’

In dit onderzoek staat de rol van de Europese Commissie in de beleidscontroverse rondom mais 1507 centraal. In dit hoofdstuk worden de uitkomsten gebaseerd op de scores voortkomend uit het conceptueel kader besproken. Op basis van empirisch onderzoek, bestaande uit documentanalyse en diepte-interviews met onder meer medewerkers van de Europese Commissie, lobbyorganisaties en voor- en tegenstanders van de autorisatie van mais 1507, wordt in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

“Hoe gaat de Europese Commissie om met de beleidscontroverse rondom GMOs in de casus van mais 1507 en duidt dit op een technocratische, een bemiddelende of een politieke rolname?”

Door de resultaten uit het empirisch hoofdstuk weer te geven aan de hand van het conceptueel kader uit het theoretisch hoofdstuk wordt inzichtelijk voor welke rol de minste en voor welke rol de meeste aanwijzingen zijn (zie Tabel 13). Op basis van dit kader wordt geconcludeerd dat er de minste aanwijzingen zijn voor een technocratische rol, er aanwijzingen zijn voor een bemiddelende rol en dat er de meeste aanwijzingen zijn voor een politieke rol. Interessant is dat dit echter een bepaald type politieke rol betreft dat afwijkt van de in de literatuur veronderstelde aannames behorende bij de Commissie als politieke actor.

Tabel 13 **Overzicht van de resultaten aan de hand van het analysekader**

Indicator	Technocratische rol	Bemiddelende rol	Politieke rol
1. Het genomen besluit	++	0	0
2. Het tempo van de besluitvorming	--	-	++
3. Het nemen van beleidsinitiatieven	--	++	++
4. Het vormen van coalities	--	++	++
5. Het framen van het debat	++	+	+
Resultaat	++++ (4x) ----- (6x)	+++++ (5x) - (1x)	+++++++ (7x)

Uit dit onderzoek blijkt dat de Commissie in de beleidscontroverse rondom mais 1507 geen technocratische rol in heeft genomen. Hoewel er aanwijzingen zijn voor een technocratische rolname gelet op de indicatoren die betrekking hebben op de framing van de Commissie en het genomen besluit, zijn er veel sterkere contra-indicaties voor deze rolname. Dit blijkt het duidelijkst uit de indicatoren waarbij het handelen van Commissie centraal staat, namelijk bij ‘het tempo van de besluitvorming’, ‘het nemen van beleidsinitiatieven’ en ‘het vormen van coalities’. De Commissie heeft zich overduidelijk niet aan de wettelijke procedurele tijdstermijnen gehouden en had mais 1507 al jaren geleden kunnen autoriseren op basis van positief wetenschappelijk advies van de EFSA. Ook is het cultivation proposal, wat inhoudt dat individuele lidstaten de mogelijkheid krijgen om het telen van door de EU geautoriseerde GMOs

op hun territorium te verbieden, als beleidsinitiatief van de Commissie niet in overeenstemming met een technocratische rolname. Immers, bij een technocratische rolname zou de Commissie streven naar één beleid voor de hele EU gebaseerd op wetenschappelijke inzichten en juist niet ijveren voor de mogelijkheid van individuele lidstaten om hiervan af te wijken. Tevens heeft de Commissie actief coalities gevormd, wat niet in overeenstemming is met een technocratische rolname.

Op basis van de Europese verdragen leek het *a priori* het meest voor de hand te liggen dat de Commissie in het autorisatieproces van mais 1507, net als bij andere besluitvormingsprocessen die voltrokken worden via de comitologieprocedure, een vooral technocratische rol zou innemen. Ook in de literatuur wordt verondersteld dat veel Europese instellingen, en bij uitstek de Commissie, een technocratische insteek hebben (Bach, 1993; Radaelli, 1999; Fischer 1990). Uit dit onderzoek blijkt echter dat, in tegenstelling tot wat men op basis van wettelijke verdragen en de literatuur mag verwachten, de Commissie in de casus van mais 1507 geen technocratische rol in heeft genomen.

Er zijn echter aanwijzingen voor een bemiddelende rolname door de Commissie. Dit komt tot uitdrukking bij de indicatoren 'het nemen van beleidsinitiatieven', 'het vormen van coalities' en het 'framen van het debat'. De aanwijzingen voor een bemiddelende rol hebben allemaal betrekking op het cultivation proposal. Zo heeft de Commissie het cultivation proposal als beleidsinitiatief geïnitieerd om beide frames in de beleidscontroverse tegemoet te komen, heeft de Commissie bemiddelend opgetreden om het cultivation proposal aangenomen te krijgen en heeft de Commissie het cultivation proposal tevens als compromis geframed. Wat opvalt is dat de Commissie vrijwel niet bemiddelend gepoogd heeft op te treden bij het besluit over de autorisatie van mais 1507 zelf. De Commissie heeft in de casus van mais 1507 een andere manier gevonden om beide frames in de beleidscontroverse tegemoet te komen door het cultivation proposal als compromis te initiëren en hier voldoende draagvlak voor te creëren. De Commissie heeft echter niet gestreefd naar het brengen van voortgang in het autorisatieproces van mais 1507. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat de Commissie het autorisatieproces jarenlang heeft vertraagd, maar niet vanuit bemiddelend oogpunt. Tevens heeft de Commissie geen bemiddelende acties ondernomen om partijen dichter bij elkaar te brengen met betrekking tot het autorisatiebesluit over mais 1507 om zo voortgang in het autorisatieproces te brengen.

Uit de analyse gebaseerd op het conceptueel kader blijkt dat er de meeste aanwijzingen zijn voor een politieke rolname door de Commissie in de beleidscontroverse rondom GMOs in de casus van mais 1507. Afgezien van de indicator 'het genomen besluit', op basis waarvan geen aanwijzingen voor of tegen een politieke rolname vastgesteld kunnen worden, zijn er op elke indicator sterke aanwijzingen voor een politieke rolname. Zo heeft de Commissie jarenlang bewust het besluitvormingsproces over mais 1507 vertraagd, heeft zij het cultivation proposal dat de Commissie al langer aangenomen wilde zien geïnitieerd, heeft zij geijverd voor voldoende groot draagvlak voor het cultivation proposal en heeft zij het proposal tevens positief geframed. Wat echter opvalt is dat de Commissie in de casus van mais 1507 geen 'klassieke' politieke rol inneemt zoals deze in de literatuur wordt verondersteld en zoals de politieke rol op basis van de literatuur in het conceptueel kader is gedefinieerd. Over het algemeen wordt in de literatuur bij de politieke rol namelijk verondersteld dat de Commissie een bepaalde beleidsvoorkeur heeft en dat de Commissie haar competenties uit wil breiden om beleidsvorming op EU-niveau te centraliseren.

Allereerst zijn er geen aanwijzingen gevonden dat de Commissie in de beleidscontroverse rondom mais 1507 een voorkeur zou hebben voor een van beide frames in

de controverse en dus voor of tegen de autorisatie van mais 1507. Hierbij moet worden opgemerkt dat een eventuele beleidsvoorkeur van de Commissie voor een van beide frames in de beleidscontroverse rondom GMOs op basis van empirische gegevens niet gemakkelijk te achterhalen is. Bovendien bestaat de Commissie uit verschillende directoraten-generaal met eigen belangen en voorkeuren. Over een beleidsvoorkeur van de Commissie, in dit onderzoek aangeduid met de term 'purposive goal', kunnen op basis van de empirische gegevens dan ook geen uitspraken gedaan worden zoals in het conceptueel kader is verondersteld.

Tevens gaat het concept van de Commissie als 'competence maximizer' in de casus van mais 1507 niet op. Er zijn immers geen aanwijzingen dat het handelen van de Commissie is ingegeven vanuit het doel om haar competenties uit te breiden. Sterker nog, de Commissie geeft door middel van het cultivation proposal juist een gedeelte van haar competenties weg door beslissingsbevoegdheden weer te delegeren aan lidstaten.

De in de literatuur breed gedragen veronderstelling dat de Commissie vanuit een politieke rol haar eigen beleidsvoorkeur wil 'doordrukken' en haar competenties wil vergroten is dan ook ontoereikend om het gedrag en de rol van de Commissie in de casus van mais 1507 te kunnen verklaren. Er blijkt sprake te zijn van een hele andere vorm van motivatie die aan het handelen van de Commissie ten grondslag ligt. Het handelen van de Commissie kan namelijk verklaard worden vanuit het willen waarborgen van de *legitimiteit* van de Commissie en de EU, waarbij de Commissie het nemen van gevoelige beslissingen tracht te ontwijken en beslissingsbevoegdheid tracht te decentraliseren met het oog op het behouden van draagvlak voor en vertrouwen in de Commissie en de EU. De afwijking van de klassieke politieke rolname door de Commissie in de casus van mais 1507 lijkt voort te komen uit het feit dat de Commissie in deze casus geconfronteerd werd met een beleidscontroverse. Het nemen van een controversieel besluit als het autoriseren van mais 1507 door de Commissie kan weerstand oproepen bij een groot deel van de lidstaten en kan leiden tot het in twijfel trekken van de democratische legitimiteit van de Commissie en van de EU. Toen de Commissie, na jarenlang geen besluit te hebben genomen, uiteindelijk door een gerechtelijke uitspraak gedwongen werd om een controversiële beslissing te nemen over de toelating van mais 1507 heeft zij beslissingsbevoegdheden op dit gedecentraliseerd door het cultivation proposal te initiëren en te opperen voor een voldoende grote meerderheid voor dit voorstel.

De Commissie heeft in de casus van mais 1507 dus niet het besluitvormingsproces vertraagd en het cultivation proposal geïnitieerd met als doel haar competenties uit te breiden of een beleidsvoorkeur door te voeren. In tegendeel, de Commissie heeft in de beleidscontroverse rondom mais 1507 een onconventionele politieke rol ingenomen waarbij zij juist beslissingsbevoegdheden decentraliseert: een unicum in de geschiedenis van Europese integratie. Concluderend heeft de Commissie in de casus van mais 1507 een bepaald type politieke rol ingenomen en wijkt zij daarmee af van een technocratische, bemiddelende en klassiek politieke rol.

7 Discussie: ‘agree to disagree’

In dit hoofdstuk vindt allereerst een theoretische en een maatschappelijke reflectie op de onderzoeksresultaten plaats. Vervolgens wordt gereflecteerd op methodologische aanpak van dit onderzoek en tot slot worden meerdere suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

7.1 Theoretische reflectie

Er bestaat een groot scala aan wetenschappelijke literatuur over de rol die de Europese Commissie inneemt in het Europese integratieproces. Twee tegenovergestelde visies domineren in dit debat; een ‘supranationale visie’ en een ‘intergouvernementele visie’ (Nugent, 2010, p. 136; Sandholtz & Stone Sweet, 1998, p. 59; Cini, 2013, p. 72; Cram, 1993; Pollack, 1996). Er bestaat echter nog vrijwel geen wetenschappelijke literatuur over de rollen die de Europese Commissie in een beleidscontroversie in kan nemen. De rollen die aan de Commissie toegeschreven worden vanuit de Europese integratieliteratuur kunnen niet een op een toegepast worden op de rol van de Commissie in beleidscontroverses.

In dit onderzoek is daarom een conceptueel kader opgesteld waarmee de rol van de Europese Commissie *vis-à-vis* een beleidscontroversie onderzocht kan worden. Een dergelijk kader was nog niet voorhanden omdat de rollen die vanuit de Europese integratieliteratuur aan de Commissie toegeschreven worden enkel betrekking hebben op de rol van de Commissie *vis-à-vis* de lidstaten van de Europese Unie. Het in dit onderzoek opgestelde kader bouwt voort op de Europese integratieliteratuur en biedt handvatten om de rol van de Commissie in een beleidscontroversie te kunnen analyseren en typeren. Hiertoe is naast de bemiddelende en de politieke rol een mogelijke technocratische rol toegevoegd, omdat dit de op voorhand verwachte rol van de Commissie zou zijn bij het toepassen van de comitologieprocedure voor de autorisatie van GMOs. Verder zijn vijf indicatoren gedefinieerd op basis waarvan de gedragingen van de Commissie geïnventariseerd en gescored kunnen worden. In dit onderzoek zijn door middel van het opgestelde kader theoretische aannames behorende bij de rollen die de Commissie in kan nemen in besluitvormingsprocessen getoetst aan de casus van een beleidscontroversie. Zo wordt inzichtelijk in hoeverre de veronderstellingen in de huidige literatuur over de rol van de Commissie overeenkomen of afwijken van de rol die de Commissie in een beleidscontroversie inneemt.

In deze paragraaf wordt eerst gereflecteerd op de mate waarin de resultaten uit dit onderzoek overeenkomen met of afwijken van de bestaande literatuur over de rol van de Europese Commissie. Vervolgens wordt gereflecteerd op de betekenis hiervan voor het conceptueel kader dat gebaseerd is op de bestaande literatuur.

Theoretische bijdrage aan de literatuur over de rol van de Commissie

In de literatuur wordt verondersteld dat veel Europese instellingen, en bij uitstek de Commissie, een technocratische insteek hebben (Bach, 1993; Radaelli, 1999; Fischer 1990). De Europese Unie wordt door sommige auteurs daarom ook wel als ‘technocratisch regime’ aangeduid (Bach, 1993; Radaelli 1999; Fischer 1990). Tevens leek het op basis van de Europese verdragen *a priori* het meest voor de hand te liggen dat de Commissie in het autorisatieproces van mais 1507, net als bij andere besluitvormingsprocessen die voltrokken worden via de comitologieprocedure, een vooral technocratische rol inneemt. De casus van mais 1507 wijkt

echter af van deze veronderstelling uit de literatuur. Geconcludeerd wordt namelijk dat de Commissie in de casus van mais 1507 geen technocratische rol inneemt en de comitologieprocedure niet naar behoren opvolgt omdat de Commissie rondom de regulering van GMOs geconfronteerd wordt met een beleidscontroverse. In meer algemene zin kan verwacht worden dat de Commissie ook bij andere beleidscontroverses op het gebied van risico regulering afwijkt van de in de literatuur veronderstelde technocratische rolname.

Daarnaast wordt in de literatuur verondersteld dat de Commissie een bemiddelende rol in kan nemen, waarbij de Commissie als neutrale arbiter optreedt tussen de conflicterende partijen om tot een gezamenlijk besluit te komen (Peterson & Shackleton, 2012; Nugent, 2000; Hix, 1999). Opvallend is dat de Commissie in de casus van mais 1507 niet in de traditionele zin heeft bemiddeld, omdat de Commissie niet bemiddelend opgetreden heeft ten aanzien van het besluit over de autorisatie van mais 1507. Dat de Commissie niet ten aanzien van een besluit in een beleidscontroverse bemiddeld is echter niet verwonderlijk. Bij een beleidscontroverse is immers sprake van grote fundamentele verschillen in wereldbeelden en normatieve waarden die niet onderhandelbaar zijn (Schön & Rein, 1994; Hisschemöller & Hoppe, 1995). Het ligt dus voor de hand dat de Commissie vanuit de bemiddelende rol in dergelijke situaties, wanneer zij geconfronteerd wordt met een beleidscontroverse, naar andere manieren zoekt om beide frames in de beleidscontroverse tegemoet te komen. De Commissie heeft in de casus van mais 1507 daarom een andere manier gevonden om beide frames in de beleidscontroverse tegemoet te komen door het cultivation proposal als compromis te initiëren en hier voldoende draagvlak voor te creëren.

Verder wordt de Commissie in de literatuur vaak beschreven als een 'policy entrepreneur', 'competence maximizer' en 'purposeful opportunist' waarbij de Commissie uit is op het vergroten van zowel haar competenties als op het vergroten van de competenties van de EU (Majone, 1994; Cram 1993; Cram 1994). De Commissie is hierbij uit op het vergroten van haar institutionele macht om meer invloed te hebben op beleidsuitkomsten en om Europese integratie en centralisatie te bevorderen. De casus van mais 1507 laat echter zien dat de in de literatuur breed gedragen veronderstelling dat de Commissie vanuit een politieke rol fungeert als 'competence maximizer' bij een beleidscontroverse niet opgaat. De motivatie voor het handelen van de Commissie blijkt, wanneer zij geconfronteerd wordt met een beleidscontroverse, niet gericht op het willen uitbreiden van de competenties maar op het willen waarborgen van de legitimiteit van de Commissie en de EU. Dit betreft dus een hele andere vorm van motivatie dan tot nu toe in de literatuur verondersteld bij de politieke rol. Er kan verwacht worden dat deze afwijking van de klassieke politieke rol bij uitstek plaatsvindt wanneer de Commissie geconfronteerd wordt met een beleidscontroverse, waarbij het nemen van een controversieel besluit haar legitimiteit zou kunnen aantasten.

Tevens wordt er in de bestaande literatuur over de rol van de Commissie niet nadrukkelijk vanuit gegaan dat de Commissie, vanuit een bepaalde politieke motivatie, reeds gecentraliseerde bevoegdheden weer wil decentraliseren, zoals zij met het cultivation proposal heeft bewerkstelligd. Dit is dan ook een unieke situatie waarover het in de bestaande literatuur over de rol van de Commissie nog aan gefundeerde theoretische inzichten ontbreekt. Dit onderzoek toont echter aan dat de Commissie wanneer zij geconfronteerd wordt met een beleidscontroverse, vanwege de mogelijk negatieve gevolgen voor haar legitimiteit bij het nemen van een controversieel besluit, motivatie heeft om juist geen beslissingen voor de gehele EU te willen nemen. Dit onderzoek toont daarmee aan dat de wens van de Commissie om beslissingsbevoegdheden te decentraliseren bij beleidscontroverses nadere theoretische verkenning behoeft.

Al met al wordt geconcludeerd dat de rollen voortkomend uit de Europese integratieliteratuur en voortkomend uit literatuur waarbij zijlins naar een bepaalde rolname door de Commissie verwezen wordt niet een op een aansluiten bij de rolname van de Commissie in een beleidscontroversie. Bij een beleidscontroversie blijkt de Commissie vooral gericht te zijn op het willen waarborgen van draagvlak voor en legitimiteit van de Commissie en van de EU. De Commissie tracht dit te bereiken door bij een beleidscontroversie, zoals in de casus van mais 1507, geen controversieel besluit te nemen en beslissingsbevoegdheden te decentraliseren. De Commissie lijkt door het willen decentraliseren van beslissingsbevoegdheid bij een beleidscontroversie op pragmatische wijze uit het oogpunt van het waarborgen van haar legitimiteit en de legitimiteit van de EU naar manieren te zoeken om het hoofd te bieden aan de langdurige en oplosbare verschillen tussen de conflicterende frames in een beleidscontroversie. Dit type handelingswijze door de Commissie wordt niet benoemd in de bestaande literatuur over de rol van de Commissie en vormt daarmee een aanvulling op het scala aan rollen danwel motivaties van de Commissie in een beleidscontroversie.

Deze 'nieuwe' geconstateerde motivatie en handelingswijze van de Commissie in een beleidscontroversie was in de bestaande literatuur over de rollen van de Commissie dus nog niet voorzien. Er wordt daarom hieronder gereflecteerd op de implicaties hiervan voor het conceptueel kader, dat op deze bestaande literatuur gebaseerd is.

Reflectie op het conceptueel kader

Het conceptueel kader dat is gebaseerd op de huidige literatuur over de rol van de Commissie verschaft inzichten in de rol die de Commissie inneemt in een beleidscontroversie. Er moet echter een kanttekening bij het conceptueel kader geplaatst worden. In de literatuur over de rollen van de Commissie wordt namelijk geen rekening gehouden met een motivatie van de Commissie die gericht is op het behouden van legitimiteit van de Commissie en de EU, waarbij de Commissie geen controversieel besluit wil nemen en juist beslissingsbevoegdheden tracht te delegeren. De empirische gegevens en resultaten met betrekking tot de rol van de Commissie in een beleidscontroversie zijn daarmee complexer gebleken dan op basis van de literatuur en het aan de hand daarvan opgestelde conceptueel kader verwacht kon worden. De constatering dat in de literatuur theoretische inzichten over dit type motivatie en bijbehorende handelingswijze van de Commissie ontbreken leidt ertoe dat dit type motivatie nog niet op een juiste wijze in het conceptueel kader kan worden gevat.

Deze vorm van motivatie valt nog niet goed binnen het conceptueel kader te plaatsen omdat er bij geen van de drie rollen uit het kader verondersteld wordt dat de Commissie, met het oog op het waarborgen van haar legitimiteit en de legitimiteit van de EC, actief bevoegdheden tracht te decentraliseren, zoals in de casus van mais 1507 is gebeurd. Bij de technocratische rol kan namelijk verwacht worden dat de Commissie streeft naar één beleid voor de hele EU gebaseerd op wetenschappelijke inzichten en juist niet ijvert voor de mogelijkheid van individuele lidstaten om hiervan af te wijken. Bij de bemiddelende rol kan verwacht worden dat de Commissie een bemiddelend besluit neemt op Europees niveau dat geldt voor alle lidstaten. Bij de klassieke politieke rol wordt verwacht dat de Commissie een besluit dat overeenkomt met haar beleidsvoorkeur of waarmee de EC haar competenties uit kan breiden, wat juist duidt op het willen centraliseren van bevoegdheden.

In dit onderzoek zijn twee soorten politieke preferenties van de Commissie onderscheiden; 'purposive goals' en 'reflexive goals'. Binnen het huidige conceptuele kader is door gebrek aan duidelijke inbedding vanuit de literatuur het 'nieuwe' type motivatie geschaard onder 'reflexive goals' behorende bij de politieke rol van de Commissie. Het gevaar bij het

hanteren van een dergelijk brede definitie van de politieke rol in het conceptueel kader is dat hier vrijwel alle motivaties van de Commissie onder geschaard kunnen worden; indien de Commissie een beleidsvoorkeur heeft is dit politiek, indien zij competenties wil uitbreiden is dit politiek en indien zij niet haar competenties wil uitbreiden maar haar legitimiteit wil waarborgen kan dit gecategoriseerd worden als politiek. Zo lijkt het willen waarborgen van de legitimiteit van de Commissie een doel te zijn dat niet alleen als 'reflexive goal' onder de politieke rol te scharen valt, maar ook bereikt kan worden door technocratisch te handelen of bemiddelend op te treden. Het technocratisch framen en een bemiddelend compromisvoorstel bewerkstelligen kan ook gedaan zijn met het oog op het behouden van draagvlak en legitimiteit van de Commissie en de EU. Door de brede opvatting van een 'reflexive goal' van de Commissie in het conceptueel kader kan het willen waarborgen van legitimiteit een doel zijn vanuit alle drie de rollen. Om dit type motivatie in het conceptueel kader enkel onder een politieke rol te scharen lijkt dan ook niet toereikend.

Om het type motivatie en bijbehorende handelingswijze van de Commissie voortkomend uit dit onderzoek in vervolgonderzoek in het conceptueel kader te kunnen plaatsen zouden twee typen politieke rollen onderscheiden kunnen worden. Hierbij valt te denken aan het definiëren van een *offensieve* politieke rol en een *defensieve* politieke rol. De offensieve rol betreft de klassieke politieke rol zoals verondersteld in de literatuur waarbij de Commissie uit is op politieke uitbreiding door een beleidsvoorkeur door te voeren en uit is op het vergroten van haar competenties. De defensieve rol betreft een politieke rol waarbij de Commissie uit is op het waarborgen van de legitimiteit van de Commissie en de EU. Hierbij wordt nadrukkelijk verondersteld dat de Commissie, wanneer zij geconfronteerd wordt met een beleidscontroverse, geen controversiële beslissingen neemt en naar manieren zoekt om beslissingsbevoegdheden te decentraliseren. Enkel indien de Commissie (een van) deze twee handelingen en intenties vertoont zou gesproken moeten worden van een defensieve politieke rol. Hierbij moet worden opgemerkt dat ook met deze nieuwe indeling enige overlap tussen de verschillende rollen op bepaalde indicatoren mogelijk is. De constatering dat er enige mate van overlap tussen rollen mogelijk is betekent echter niet dat het creëren van een nieuwe rol niet mogelijk is. Vervolgonderzoek naar de rol van de Commissie kan uitwijzen of een duidelijke tweesplitsing in de politieke rol zoals hier beschreven bijdraagt aan het plaatsen van de motivatie en handelingswijze van de Commissie in een beleidscontroverse of dat eventueel een andere indeling wenselijker is om de verschillende rollen die de Commissie in een beleidscontroverse in kan nemen van elkaar te kunnen differentiëren en typeren.

7.2 Maatschappelijke reflectie

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de betekenis van de resultaten en inzichten die voortkomen uit dit onderzoek voor de risicoregulering van genetisch gemodificeerde gewassen.

Geconstateerd wordt dat de huidige wijze waarop risico regulering wordt toegepast binnen de EU door de Commissie op het beleidsterrein van GMOs vanwege de beleidscontroverse niet soepel verloopt. Dit uit zich onder andere in jarenlange vertragingen in autorisatieprocessen en rechtszaken, zoals de casus van mais 1507 heeft laten zien. Deze problemen ontstaan omdat de risicoregulering van GMOs, vanwege de beleidscontroverse, leidt tot spanning tussen technocratie en democratische waarden bij de Europese Commissie als uiteindelijke actor die een besluit over de toelating van GMOs moet nemen. Deze spanning openbaart zich ook in de casus van mais 1507.

Zo wordt de uitvoering van het autorisatieproces van mais 1507 door de Commissie, zoals in de Europese verdragen is vastgelegd, voltrokken volgens de comitologieprocedure. De

Commissie moet volgens deze procedure in haar besluiten rekening houden met het wetenschappelijk advies van de EFSA. De EFSA heeft meermaals een positief wetenschappelijk advies gegeven over de autorisatie van mais 1507, waarop de Commissie een ontwerpbesluit tot autorisatie van mais 1507 heeft opgesteld. De comitologieprocedure schrijft voor dat als er geen gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten voor of tegen een ontwerpbesluit van de Commissie stemt, zoals bij de beleidscontroverse rondom mais 1507 het geval was, de Commissie haar ontwerpbesluit zal moeten aannemen. Dit leidt bij de beleidscontroverse rondom mais 1507 tot spanning met democratische beginselen, omdat deze technocratische comitologieprocedure de Commissie *de facto* dwingt om uiteindelijk een besluit te nemen waar geen meerderheid van de lidstaten achter staat. Zo zal de Commissie mais 1507 volgens de procedure moeten autoriseren, terwijl een grote meerderheid van 19 lidstaten hier tegen is.

De Commissie heeft in de beleidscontroverse rondom mais 1507 met het cultivation proposal gezocht naar een manier om met deze spanning, tussen het technocratisch opvolgen van de comitologieprocedure enerzijds en tussen de wil volgen van een groot deel van de lidstaten anderzijds, om te gaan. Enerzijds wordt door het cultivation proposal nog steeds de comitologieprocedure gevolgd en blijft de autorisatieprocedure op EU-niveau 'science based'. Immers, alleen GMOs voor teeltdoeleinden waarvan geen potentiële risico's aangetoond zijn worden geautoriseerd op EU-niveau. Anderzijds biedt het cultivation proposal de mogelijkheid voor lidstaten om GMOs, die op EU-niveau geautoriseerd zijn, op hun grondgebied te verbieden op andere dan wetenschappelijke gronden. Door het cultivation proposal heeft de Commissie in de beleidscontroverse rondom GMOs in de casus van mais 1507 dus getracht een manier te vinden om enerzijds besluitvorming op EU-niveau science based te houden, en anderzijds meer beslissingsbevoegdheid te geven aan lidstaten om democratische beginselen te waarborgen.

De casus van mais 1507 laat dus de moeilijkheden zien waar de Commissie mee geconfronteerd wordt bij de risicoregulering van GMOs ten gevolge van de beleidscontroverse op dit beleidsterrein. Op de meeste beleidsterreinen werkt de uitvoering van een richtlijn of verordening volgens de comitologieprocedure vrij effectief. Op het beleidsterrein van GMOs is, vanwege de patstelling tussen lidstaten, echter een bijzondere situatie ontstaan waarbij er zowel in het regelgevend comité als in de Raad geen besluiten met gekwalificeerde meerderheid genomen kunnen worden en de Commissie veelal eenzijdig haar eigen ontwerpbesluit zal moeten vaststellen. Vergeleken met de duizenden uitvoeringsbesluiten van de Commissie die jaarlijks via de comitologieprocedure vastgesteld worden is de ontstane situatie bij het volgen van de comitologieprocedure voor toelatingen van GMOs dus uniek en wijkt de Commissie vanwege de beleidscontroverse rondom GMOs dus af van een technocratische rol die bij het volgen van de comitologieprocedure op minder controversiële beleidsterreinen wel wordt ingenomen door de Commissie. De comitologieprocedure lijkt bij een dergelijk controversieel beleidsterrein als de risicoregulering van GMOs dus niet de beste besluitvormingsprocedure te zijn en daarmee voorbij te streven aan het beoogde doel van efficiënte besluitvorming. Er wordt dan ook geconcludeerd dat de comitologieprocedure niet werkt zoals bedacht op een controversieel beleidsterrein als dat van GMOs, zoals onder meer tot uiting komt in jarenlange vertragingen in autorisatieprocessen en de wens van de Commissie om beslissingsbevoegdheden te decentraliseren. Het huidige Europese systeem met betrekking tot risicoregulering van GMOs lijkt dan ook niet toereikend te zijn om de nationale verschillen tussen lidstaten op dit beleidsterrein te kunnen accommoderen.

Er zijn ook andere beleidsterreinen, zoals het klonen van dieren voor voedselproductie en nanotechnologie, die net als GMOs gekenmerkt worden door onzekerheid over veiligheid, potentiële lange termijn impact op het milieu en de menselijke gezondheid, en ethische en

socio-economische bezwaren. Op deze terreinen kunnen ook beleidscontroverses ontstaan ten aanzien van risicoregulering waarbij dezelfde spanning tussen technocratie en democratie kan optreden als in de casus van mais 1507.

Hoewel dit onderzoek een single case study is en geen breed onderzoek naar risico regulering in de EU, is het denkbaar dat de Commissie ook in toekomstige beleidscontroverses op het gebied van risicoregulering zal zoeken naar manieren om besluiten over toelating van technologieën te delegeren aan de lidstaten, analoog aan het cultivation proposal bij GMOs. De essentie hierbij is dat op EU-niveau 'science based' een toelatingsbesluit genomen wordt, waarna lidstaten beleidsvrijheid krijgen om alsnog op basis van niet wetenschappelijke gronden nationale verboden op te leggen. Het doel van een dergelijke constructie is om lidstaten bij een beleidscontroversie voldoende autonomie te laten behouden om zo draagvlak voor de EU en de Commissie in stand te houden.

De vraag is echter of het wenselijk is dat de Commissie bij de risicoregulering rondom GMOs, geconfronteerd met de spanning tussen technocratie en democratie voortkomend uit de beleidscontroversie, afwijkt van het technocratisch doorlopen van de comitologieprocedure en door middel van het cultivation proposal weer meer verantwoordelijkheden bij de lidstaten neerlegt. Dit duidt er namelijk op dat de Commissie huiverig is politiek gevoelige besluiten te nemen voor de gehele EU. Tevens kan men zich afvragen of het door de Commissie geïnitieerde cultivation proposal een langdurige oplossing en verbetering is op het huidige reguleringskader rondom GMOs, of dat het cultivation proposal eerder gezien kan worden als een 'quick fix' door de Commissie waarbij de praktische meerwaarde voor de regulering van GMOs nog maar moet blijken.

Enerzijds kan beargumenteerd worden dat door het cultivation proposal besluitvorming op Europees niveau over GMOs relatief makkelijker wordt en er weer 'schot in de zaak' van het voltooien van autorisatieprocessen komt. Tevens hebben de besluiten die op EU-niveau door de Commissie genomen worden door de inwerktreding van het cultivation proposal minder verstreckende gevolgen voor individuele lidstaten en wordt de Commissie mogelijk minder hard afgerekend op het nemen van politiek gevoelige besluiten op EU-niveau op dit beleidsterrein. Lidstaten kunnen er nu immers voor kiezen om GMOs die op EU-niveau zijn goedgekeurd alsnog op hun territorium te verbieden.

Er kleven echter ook grote nadelen aan het cultivation proposal. Dit betreft met name de praktische uitvoerbaarheid van het proposal en de gevolgen van het decentraliseren van beslissingsbevoegdheden op het beleidsterrein van GMOs voor de EU. Wat betreft de praktische uitvoerbaarheid bestaat allereerst in de praktijk, bij toepassing van nationale verboden op grond van het cultivation proposal, het gevaar van kruisbestuiving. Genetisch materiaal kan aanzienlijke afstanden afleggen gedragen door onder andere wind, dieren en insecten. Hierdoor ontstaat het gevaar dat in een lidstaat waar een nationaal teeltverbod op een bepaalde GMO geldt, maar in het buurland wel de betreffende GMO geteeld wordt, deze GMO alsnog in het land met het teeltverbod terecht komt. Tevens bestaat er bij enkele lidstaten, NGO's en experts twijfel over de rechtsgeldigheid van de sociaal-economische gronden die lidstaten kunnen aandragen om een bepaalde GMO op hun grondgebied te kunnen verbieden. Geopperd wordt dat deze sociaal-economische gronden namelijk minder 'hard' te maken zijn als het op een rechtszaak aankomt dan bijvoorbeeld wetenschappelijke gronden. Lidstaten mogen zich bij het cultivation proposal echter enkel op sociaal-economische gronden beroepen om een teeltverbod te bewerkstelligen.

Wat betreft de gevolgen van het decentraliseren van beslissingsbevoegdheden op het beleidsterrein van GMOs voor de EU wordt geconstateerd dat het cultivation proposal indruist

tegen het idee van Europa als 'single market' en wordt afbreuk gedaan aan economische integratie op het gebied van GMOs. Ook is het de vraag of door middel van het cultivation proposal slechts het 'platform' waarop de beleidscontroverse rondom GMOs tot uiting komt van Europees niveau naar nationaal niveau wordt verplaatst. Het is aannemelijk dat het cultivation proposal voor de Commissie een pragmatische 'way out' is om het hoofd te bieden aan de langdurige en onoplosbare verschillen tussen lidstaten op dit uiterst controversiële beleidsterrein. Het is tevens denkbaar dat de beleidscontroverse rondom risicoregulering van GMOs zich nu naar het nationale level verplaatst. Door het cultivation proposal verschuift de Commissie namelijk de facto de verantwoordelijkheid voor het nemen van een gevoelig besluit naar de lidstaten. Uiteraard zijn er ook binnen lidstaten sterke voor- en tegenstanders van GMOs, waardoor het beslissen tot het wel of niet invoeren van een nationaal teeltverbod in een lidstaat voor de nationale regering ook tot problemen kan leiden.

Al met al lijkt het cultivation proposal vooral een pragmatische oplossing en is het nog maar de vraag of het cultivation proposal op de lange termijn houdbaar is of dat over een bepaalde tijdsduur besluitvorming op dit beleidsterrein, mogelijk onder nieuwe Europese regelgeving, weer gecentraliseerd gaat worden.

Interessant aan de beleidscontroverse rondom mais 1507 is dat de Commissie, door het ontbreken van een gekwalificeerde meerderheid in het regelgevend comité en de Raad, de ultieme beslissingsbevoegdheid had om een autorisatiebesluit te nemen voor de gehele EU, maar dit niet heeft willen doen. Door het cultivation proposal wordt Europese harmonisatie op het beleidsterrein van GMOs weer gedeeltelijk teruggedraaid, wat uniek is in de geschiedenis van Europese integratie. Indien de Commissie ook op andere controversiële beleidsterreinen op het gebied van risicoregulering in de toekomst beslissingsbevoegdheid weer aan lidstaten delegeert kan dit resulteren in een Europese lappendeken van regelgeving, wat nadelig kan zijn voor het innovatievermogen en de concurrentiekracht van de EU.

Bij een beleidscontroverse neemt de Commissie dus niet de klassieke politieke rol in waarbij de Commissie gezien wordt als 'competence maximizer' en waarbij de Commissie uit is op het vergroten van haar competenties om zo Europese integratie te bevorderen. Dit onderschrijft dan ook de veronderstelling dat Europese integratie eerder plaatsvindt op minder controversiële beleidsterreinen waarop geen sprake is van een beleidscontroverse. Zolang de EU geen politieke unie is kan verwacht worden dat het lastig is om bij beleidscontroverses op democratische wijze te komen tot eenduidige risicoregelgeving voor de gehele EU. Dit raakt ook een normatief debat dat teruggrijpt op de contrasterende visies voortkomend uit de Europese integratieliteratuur. Zou Europa namelijk in lijn met een intergouvernementele benadering deze verschillen in regelgeving tussen lidstaten moeten accepteren onder het mom van '*agree to disagree*'? Of zou in lijn met een supranationalistische benadering juist ook bij beleidscontroverses gestreefd moeten worden naar meer centralisatie van regelgeving en wellicht zelfs naar een politieke unie? De casus van mais 1507 bevindt zich wat dat betreft op het scherpst van de snede van dit debat.

7.3 Methodologische reflectie

In deze paragraaf worden een aantal punten met betrekking tot de gehanteerde onderzoeksmethode aangekaart die in dit onderzoek ter discussie gesteld kunnen worden in termen van betrouwbaarheid en validiteit. Ook wordt in deze paragraaf gereflecteerd op de geconstateerde beperkingen van het conceptueel kader als instrument om de rol van de Commissie in een beleidscontroverse te kunnen duiden. Door de beperkingen van het conceptueel kader zo goed mogelijk uit te lichten kan het kader, rekening houdend met deze beperkingen, als blauwdruk dienen bij vervolgonderzoek naar de rol van de Commissie in andere beleidscontroverses.

Allereerst moet in termen van betrouwbaarheid opgemerkt worden dat de achterliggende motieven van de Europese Commissie voor het verrichten van bepaalde handelingen in de beleidscontroverse van mais 1507 uiteraard nooit met honderd procent zekerheid vastgesteld kunnen worden. Om dit zo veel mogelijk te ondervangen zijn alle voor de casus van mais 1507 relevante officiële bronnen geraadpleegd en zijn onder meer interviews gehouden met ambtenaren binnen de Commissie die zich persoonlijk met het dossier van mais 1507 bezighouden. Op deze wijze is getracht om zo veel mogelijk betrouwbare informatie en inzicht in de handelingswijze van de Commissie te verkrijgen.

Verder is een kenmerk van kwalitatief onderzoek dat er altijd sprake is van interpretatie van data door de onderzoeker. Er zijn verschillende maatregelen genomen om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen en vrije interpretatie door de onderzoeker tot een minimum te beperken. Zo wordt nauwkeurig beschreven welke data zijn gebruikt, hoe deze data zijn geanalyseerd en is bij het coderen gebruik gemaakt van het softwareprogramma Nvivo. Ook kunnen transcripties van interviews op aanvraag worden ingezien.

Ook betreft dit onderzoek een single case study, wat implicaties heeft voor de externe validiteit van de resultaten voortkomend uit dit onderzoek. Rekening houdend met de beperkingen die een kwalitatieve single case study met zich meebrengt qua generaliseerbaarheid kunnen de resultaten uit dit onderzoek alleen met zeer grote voorzichtigheid breder getrokken worden. Hierbij moet worden opgemerkt dat de casus van mais 1507 een unieke casus is omdat met mais 1507 een mijlpaal bereikt wordt op het gebied van GMO-autorisaties; voor het eerst in jaren wordt nu namelijk weer een besluit over de toelating van een GMO voor teeltdoeleinden genomen door de Commissie. Het was daarom ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek niet mogelijk om de casus van mais 1507 met een andere casus in de beleidscontroverse rondom GMOs te vergelijken en zodoende een multiple case study uit te voeren, omdat de Commissie niet geconfronteerd werd met het nemen van een besluit over de toelating van andere GMOs voor teeltdoeleinden. Desalniettemin moet er bij het interpreteren van de resultaten van dit onderzoek in het achterhoofd worden gehouden dat de resultaten gebaseerd zijn op een single case en niet zonder meer gegeneraliseerd kunnen worden naar andere cases.

Tevens moeten er een aantal kanttekeningen geplaatst worden bij het conceptueel kader dat op basis van de Europese integratieliteratuur en overige literatuur over de rol van de Commissie is opgesteld. Zoals reeds in dit hoofdstuk beschreven is in het conceptueel kader een brede definitie van de politieke rol gehanteerd, waardoor het gevaar bestaat dat veel verschillende soorten motivaties van de Commissie als zijnde politiek bestempeld kunnen worden. In vervolgonderzoek zou de politieke rol scherper afgebakend moeten worden en zou vooral veel aandacht moeten uitgaan naar het duiden van de 'nieuwe' vorm van motivatie die in dit onderzoek geconstateerd is en de plaatsing hiervan binnen het conceptueel kader.

Bovendien betreft het conceptueel kader een simplificatie van de werkelijkheid. Dit is enerzijds nodig om de empirische gegevens te kunnen ordenen, analyseren en om conclusies te kunnen trekken, maar zorgt er anderzijds ook voor dat niet altijd alle empirische gegevens die van belang zijn voor de uitkomst van het onderzoek in het kader gevat kunnen worden. Dit blijkt ook bij de casus van mais 1507 het geval te zijn, omdat het analyseren en typeren van de rollen van de Commissie in een beleidscontroverse complexer bleek dan op basis van de literatuur en daarmee op basis van het conceptueel kader verondersteld.

Naast de te brede definitie van de politieke rol en de onverwacht prominente rol van een nieuw soort motivatie is een andere kanttekening bij het kader dat er weinig differentiatie tussen vooral de bemiddelende en de politieke rol is waar te nemen op basis van de vijf vastgestelde indicatoren. Enkel de indicator betreffende het tempo van de besluitvorming onderscheidt de bemiddelende en de politieke rol van elkaar op basis van de resultaten in de casus van mais 1507. Het zou daarom bij vervolgonderzoek wenselijk zijn als er meer onderscheidende indicatoren zouden kunnen worden opgesteld om de verschillen tussen de rollen in het conceptueel kader scherper te krijgen.

Tevens kan de indicator 'het tempo van de besluitvorming' bij de bemiddelende rol scherper gedefinieerd worden. Er zou in vervolgonderzoek bij deze indicator meer gelet moeten worden op of de Commissie actief bemiddelende acties heeft uitgevoerd om voortgang in het besluitvormingsproces te brengen. Of de Commissie actief bemiddelende acties heeft ondernomen wordt in het huidige conceptueel kader onder de indicator 'het vormen van coalities' geïnventariseerd. In vervolgonderzoek is het wenselijk om reeds bij de indicator met betrekking tot het tempo van de besluitvorming te inventariseren of de Commissie actief bemiddeld heeft om voortgang in het besluitvormingsproces te bewerkstelligen en dit tevens als zodanig in het conceptueel kader te definiëren. Hierbij zou in vervolgonderzoek dus niet zozeer de focus moeten liggen op de timing van de Commissie vanuit de bemiddelende rol, maar meer op de mate van activiteit wat betreft het ontplooiën van bemiddelende acties.

Ook wordt geconstateerd dat enkele indicatoren in het conceptueel kader 'hardere', oftewel krachtigere, indicatoren zijn om de rol van de Commissie in een beleidscontroverse te kunnen duiden dan andere. Harde indicatoren betreffen met name de indicatoren 'het tempo van de besluitvorming', 'het nemen van beleidsinitiatieven' en 'het vormen van coalities', die allemaal betrekking hebben op het handelen van de Commissie tijdens het besluitvormingsproces. Deze indicatoren laten zien hoe de Commissie gehandeld heeft en vanuit welke motivatie. De indicatoren 'het genomen besluit' en 'framing' zijn wat dat betreft eerder te categoriseren als 'zachte' indicatoren. Het genomen besluit door de Commissie geeft wel 'clues' wat betreft de rolname, maar deze clues hoeven zoals de casus van mais 1507 uitwijst, zeker niet overeen te komen met de daadwerkelijke rolname door de Commissie. Ook de indicator framing is eerder een zachte indicator. Zo framet de Commissie haar handelen bijvoorbeeld in de casus van mais 1507 als zijnde technocratisch, maar blijkt uit de analyse van haar handelingswijze dat zij juist niet technocratisch opereert. Het gezegde 'talk is cheap' lijkt hier dan ook van toepassing te zijn. Kennis te hebben van dit onderscheid in harde en zachte indicatoren waaruit het conceptueel kader is opgebouwd kan in vervolgonderzoek nuttig zijn bij zowel de analyse van empirische resultaten als bij de interpretatie van de uitkomsten van de scores.

7.4 Suggesties voor vervolgonderzoek

Uit dit onderzoek zijn meerdere punten naar voren gekomen die interessant zijn voor vervolgonderzoek.

Om te beginnen is in dit onderzoek een conceptueel kader opgesteld waarmee de rol van de Europese Commissie ten aanzien van een beleidscontroverse onderzocht kan worden. Het opgestelde kader is vervolgens op de casus van mais 1507 toegepast en is hiermee eenmaal in de praktijk getoetst. Het zou theoretisch gezien relevant zijn om het conceptuele kader uit dit onderzoek door middel van vervolgonderzoek op andere beleidscontroverses toe te passen om het kader uit te breiden en aan te scherpen. Hierbij zou idealiter, rekening houdend met de in dit hoofdstuk aangestipte beperkingen van het conceptuele kader, vooral aandacht uit moeten gaan naar het in kaart brengen en plaatsen van de in dit onderzoek geconstateerde nieuwe motivatie van de Commissie, indien deze ook bij andere beleidscontroverses ten grondslag ligt aan het handelen van de Commissie. Bij het uitvoeren van een dergelijk onderzoek verdient het aanbeveling de in dit hoofdstuk aangestipte beperkingen van het conceptuele kader zo veel mogelijk in een aangepast conceptueel kader te verwerken alvorens de empirische data te analyseren. Dit betreft met name het opstellen van extra onderscheidende indicatoren, het duidelijk inkaderen van de politieke rol door het definiëren van een politiek offensieve en een politiek defensieve rol en het hanteren van een scherpere definitie bij de bemiddelende rol gelet op het tempo van de besluitvorming. In dit onderzoek is een eerste aanzet gedaan tot het formuleren van een coherent kader waarmee de rol van de Europese Commissie ten aanzien van een beleidscontroverse onderzocht kan worden. Door het kader in vervolgonderzoek door te ontwikkelen kan gekomen worden tot een zo compleet mogelijk kader om de rollen van de Commissie te kunnen analyseren en typeren en wordt bijgedragen aan theorievorming over de rol van de Commissie ten aanzien van een beleidscontroverse.

Tevens is het interessant om te onderzoeken of de Commissie ook in toekomstige beleidscontroverses op het gebied van risicoregulering afwijkt van de klassieke politieke rol van de Commissie als 'competence maximizer' en naar manieren zoekt om besluiten over de toelating van (nieuwe) technologieën te delegeren aan de lidstaten, analoog aan het cultivation proposal bij GMOs. Andere controversiële beleidsterreinen op het gebied van risicoregulering om een dergelijk vervolgonderzoek op uit te voeren zijn bijvoorbeeld het klonen van dieren voor voedselproductie en nanotechnologie. Door middel van dergelijke vervolgonderzoeken kan worden vastgesteld of de voorkeur van de Europese Commissie om bevoegdheden te delegeren in de beleidscontroverse rondom GMOs zich ook openbaart bij beleidscontroverses op andere beleidsterreinen.

Tot slot zou de werking van het cultivation proposal, nu dit recentelijk in het voorjaar van 2015 in werking is getreden, onderzocht kunnen worden in relatie tot de beleidscontroverse rondom GMOs en de rol van de Commissie. Zo kan bijvoorbeeld gekeken worden of het cultivation proposal, zoals beoogd, bijdraagt aan soepelere besluitvorming op Europees niveau. Hiermee samenhangend kan onderzocht worden of de rol van de Commissie ten aanzien van de beleidscontroverse rondom GMOs na de inwerkingtreding van het cultivation proposal verandert. Het is denkbaar dat de Commissie bij toekomstige toelatingsaanvragen voor GMOs, nu de patstelling over de risicoregulering van GMOs op Europees niveau door het cultivation proposal enigszins afgezwakt lijkt te zijn, weer op technocratische wijze en zonder vertragingen de comitologieprocedure zal doorlopen. Door dergelijke vervolgonderzoeken kunnen mogelijk uitspraken gedaan worden over de wenselijkheid van het decentraliseren van bevoegdheden door de Commissie op controversiële beleidsterreinen.

8 Tot slot: een recente ontwikkeling

Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek was de casus van mais 1507 voortdurend in ontwikkeling. Ook in de afrondingsfase van dit onderzoek deden zich ontwikkelingen voor op het gebied van GMOs die raken aan de casus van mais 1507 en relevant zijn voor de strekking van dit onderzoek. Één van deze recente ontwikkelingen is dermate relevant en interessant in het kader van dit onderzoek en de beleidscontroverse rondom GMOs dat deze, nu het onderzoek afgerond is, alsnog kort in dit hoofdstuk wordt benoemd en toegelicht.

Op woensdag 22 april 2015 heeft de Europese Commissie namelijk besloten om ook voor GMOs voor importdoeleinden, die gebruikt worden in voedsel en veevoer, een wetsvoorstel vergelijkbaar met het cultivation proposal te initiëren en aan de Raad en het Europees Parlement voor te leggen. Diezelfde dag nog kreeg dit voorstel van de Commissie volop media-aandacht. Zo kopten EUobserver en het Nederlandse Nu.nl het volgende: *'EU to return power to Member States'* (EU-observer, 22-04-2015); *'EU-landen moeten genetisch gemodificeerd eten beter kunnen weren'* (Nu.nl, 22-04-2015).

De essentie en de inhoud van het nieuwe voorstel van de Commissie over de import van GMOs is identiek aan het cultivation proposal voor de teelt van GMOs dat reeds van kracht is. Zo benadrukt de Commissie in een persbericht: *"This proposal mirrors and complements the rights already given to Member States in respect of GMOs for cultivation that entered into force earlier this month. It takes those rules as a model"* (Europese Commissie, 2015d). Tevens spreekt de Europese Commissie van een 'krachtig signaal aan de burgers dat Europa rekening houdt met hun bezorgdheid, die van land tot land kan verschillen' (Europese Commissie, 2015d).

Dit voorstel van de Commissie laat zien dat de Commissie niet alleen bij de regulering van GMOs voor teeltdoeleinden een balans zoekt tussen technocratie en democratische waarden, maar dit ook noodzakelijk acht bij de regulering van de import van GMOs. De Commissie ijvert met het recente voorstel over import, analoog aan het cultivation proposal voor teelt, naar nog minder Europese harmonisatie op het beleidsterrein van GMOs. Dit is uniek in de geschiedenis van Europese integratie. De Commissie lijkt daarmee, door beide voorstellen tezamen, onder het mom van 'agree to disagree' een nieuwe weg in te slaan op een van de meest complexe en controversiële beleidsterreinen binnen de Europese Unie.

Literatuur

- Allison, G. T., & Halperin, M. H. (1972). Bureaucratic politics: A paradigm and some policy implications. *World Politics*, 24 (1): 40-79.
- Bache, I., George, S., & Bulmer, S. (2011). *Politics in the European Union*. Oxford University Press.
- Bauer, M. W., & Gaskell, G. (Eds.). (2002). *Biotechnology-the making of a global controversy*. Cambridge University Press.
- Barosso, J. M. (2009). *Political guidelines for the next Commission*.
- Boeije, H.R. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Amsterdam: Boom.
- Boeije, H.R., 't Hart, H. & Hox, J.J. (2009). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom.
- Bruijn, H., Schillemans, T., & Steen, M. (2012). Framing framing. Betekenisgeving en besluitvorming over beleid. *Bestuurskunde*, 2012-4
- Cini, M., & Borragán, N. P. S. (2013). *European Union Politics*. Oxford University Press.
- Coombes, D. L. (1970). *Politics and bureaucracy in the European Community*.
- Cowles, M. G., & Smith, M. (Eds.). (2000). *Risks, reform, resistance, and revival*. Oxford University Press.
- Cram, L. (1993). Calling the tune without paying the piper? Social policy regulation: the role of the Commission in European Community social policy. *Policy & Politics*, 21(2), 135-146.
- Cram, L. (1994). The European Commission as a Multi-Organization: Social Policy and IT Policy in the EU, *Journal of European Public Policy*, 1 (2): 195-217.
- Cram, L. (2001) Whither the Commission? Reform, renewal and the issue-attention cycle, *Journal of European Public Policy*, 8:5, 770-786
- Daviter, F. (2009) 'Schattschneider in Brussels: How Policy Conflict Reshaped the Biotechnology Agenda in the European Union', *West European Politics*, 32: 6, 118 — 139.
- De Morgen (2014, 11 februari). *Groen licht voor ggo-mais in de EU hangt in de lucht*.
Geraadpleegd via:
<http://www.demorgen.be/dm/nl/996/Economie/article/detail/1791700/2014/02/11/Groen-licht-voor-ggo-mais-in-de-EU-hangt-in-de-lucht.dhtml>
- Dimitrakopoulos, D. G. (2004). *The changing European Commission*. Manchester: Manchester University Press.

- Edwards, G., & Spence, D. (Eds.). (2006). *The European Commission*. London: John Harper.
- van Esch, F. A. W. J. (2007). *Mapping the road to Maastricht: a comparative study of German and French pivotal decision makers' preferences concerning the establishment of a European Monetary Union during the early 1970s and late 1980s*.
- EUobserver (2014). *GMO maize vote highlights 'absurd' EU rules*. 11-02-2014.
Geraadpleegd via <https://euobserver.com/environment/123093>
- EurActiv (2015). *MEPs approve national ban on GM crops cultivation*, 13-01-2015.
Geraadpleegd via <http://www.euractiv.com/sections/agriculture-food/meps-approve-national-ban-gm-crops-cultivation-311221>
- EuropaBio (ongedateerd). *A new strategy on GM issues*. Geraadpleegd via http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/europabio_new_strategy_on_gm_issues-2.pdf
- EuropaBio (2013). *Pocket guide to GM Crops and Policies*. Geraadpleegd via <http://www.europabio.org/positions/pocket-guide-gm-crops-and-policies>
- Europa-Nu (2014). *Teelt nieuwe genmais verdeelt EU-lidstaten*. Geraadpleegd via: http://www.europanu.nl/id/vjh7kukg5rxf/nieuws/teelt_nieuwe_genmais_verdeelt_eu?ctx=vhsjgh0wpcp9&s0e=vhdubxdwqzrw
- European Voice. *French Court annuls GMO ban*. 02-08-2013. Geraadpleegd via: <http://www.europeanvoice.com/article/french-court-annuls-gmo-ban/>
- Europees Hof van Justitie – Gerecht van de Europese Unie (2007). *Judgement in case T-137/07, Pioneer Hi-Bred International v European Commission*, 07-07-2007. Geraadpleegd via <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=T-139/07>
- Europees Hof van Justitie – Gerecht van de Europese Unie (2013a). *Judgment in Case T-240/10 Hungary v Commission*, 2013. Geraadpleegd via: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-12/cp130160en.pdf>
- Europees Hof van Justitie – Gerecht van de Europese Unie (2013b). *Judgement in case T-164/10, Pioneer Hi-Bred International v European Commission*, 26-09-2013.
- Europees Parlement (2014). *Food safety: MEPs oppose authorising new genetically modified maize*. Brussel. Geraadpleegd via <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140110IPR32334/html/Food-safety-MEPs-oppose-authorising-new-genetically-modified-maize>
- Europese Commissie. (2001). *Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC - Commission Declaration*. *Official Journal of the European Union (Legislation)*, 106, 1 – 39.
- Europese Commissie (2003). *Regulation No 1829/2003 of the European Parliament and of the*

Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed. *Official Journal of the European Union (Legislation)*, 268, 1-23.

Europese Commissie (2009a). *GMOs in a nutshell*. Brussel, 30-04-2009. Geraadpleegd via http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/qanda/d1_en.htm

Europese Commissie (2009b), DG Agri, Economic Impact of unapproved GMOs on EU feed imports and livestock production. Geraadpleegd via http://ec.europa.eu/agriculture/envir/gmo/economic_impactGMOs_en.pdf

Europese Commissie (2010a). Member States to be given full responsibility on cultivation in their territories. IP/10/921. 13/07/2010 Geraadpleegd via: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-921_en.htm?locale=en

Europese Commissie (2010b). Evaluation of the EU legislative framework in the field of GM food and feed, Food Chain Evaluation Consortium, 12 July 2010. Geraadpleegd via http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/evaluation/docs/evaluation_gm_report_en.pdf

Europese Commissie (2010c). *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the freedom for Member States to decide on the cultivation of genetically modified crops*. COM (2010), 375 final. Brussel, 13-07-2010.

Europese Commissie (2010d). *Citizens Summary. GMO cultivation – The Commission’s flexible new approach*.

Europese Commissie (2010e). *Questions and Answers on the EU’s new approach to the cultivation of GMOs*. MEMO/10/325. Brussel, 13-07-2010.

Europese Commissie (2010f). *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Directive 2001/18/EC as regards the possibility for Member States to restrict or prohibit the cultivation of GMOs in their territory*. COM (2010), 380 final. Brussel, 13-07-2010.

European Commission (2010g). *Roadmap: New Policy for genetically modified organisms cultivation*.

Europese Commissie (2011). *Evaluation of the EU legislative framework in the field of cultivation of GMOs under Directive 2001/18/EC and Reg’n (EC) No 1829/2003, and the placing on the market of GMOs as or in products under Directive 2001/18/EC Final Report*. Geraadpleegd via http://ec.europa.eu/food/plant/docs/plant-gmcultivation_report_en.pdf

Europese Commissie, (2012). *Annual monitoring report on the cultivation of MON 810 in 2012 in the EU submitted by Monsanto*. Geraadpleegd via http://ec.europa.eu/food/plant/gmo/reports_studies/report_2012_mon_810_en.htm

- Europese Commissie (2013a). *Questions and Answers on EU's policies on cultivation and imports of GMOs*. Memo 13/952. Brussel, 6-11-2013.
Geraadpleegd via [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-952_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-952_en.htm)
- Europese Commissie (2013b). *Statement by EU Health Commissioner Tonio Borg on Commission's decision on GM Pioneer 1507*. MEMO/13/960. Brussel, 6-11-2013.
Geraadpleegd via: http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-960_en.htm
- Europese Commissie (2013c). *Proposal for a Council Decision concerning the placing concerning the placing on the market for cultivation, in accordance with Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council, of a maize product (Zea mays L., line 1507) genetically modified for resistance to certain lepidopteran pests*. COM (2013, 758 final. Brussel, 6-11-2013.
- Europese Commissie (2013d). *Voorstel voor een besluit van de Raad*. Com(213), 758 final. Brussel, 6-11-2013.
- Europese Commissie (2014). Website DG Health & Consumers. Geraadpleegd via [http://ec.europa.eu/dgs/health food-safety/index en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/index_en.htm)
- European Commission (2014a). *Statement by Commissioner Borg following Council's political agreement to allow the prohibition of GMO cultivation*. MEMO/14/415. Brussel, 12-06-2014. Geraadpleegd via http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-415_en.htm
- European Commission (2014b). *Letter from Tonio Borg to 12 Member States on the authorization of maize 1507*. Brussel, 13-02-2014.
- Europese Commissie (2014c). *Genetically modified organisms*. Geraadpleegd via [http://ec.europa.eu/food/plant/gmo/index en.htm](http://ec.europa.eu/food/plant/gmo/index_en.htm)
- Europese Commissie (2014d). *Statement by Commissioner Borg following Council's political agreement to allow the prohibition of GMO cultivation*. MEMO/14/415.
- Europese Commissie (2015a). *Press release IP/15/4843. Commission authorises 17 GMOs for food/feed uses and 2 GM carnations*. Geraadpleegd via http://europa.eu/rapid/press-release IP-15-4843_en.htm
- Europese Commissie (2015b). *Fact Sheet: Questions and Answers on EU's policies on GMOs*. 22-04-2015. Geraadpleegd via http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-4778_en.htm
- Europese Commissie (2015c). *Review of the Review of the decision-making process on GMOs in the EU: Questions and Answers*. MEMO/15/4779. 22-04-2015. Geraadpleegd via http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4779_en.htm
- Europese Commissie (2015d). *More freedom for Member States to decide on the GMOs use for food & feed*. Press release IP/15/4777. 22-04-2015. Geraadpleegd via http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4777_en.htm

- Fischer, F. (1990). *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Fouilleux, E., Maillard, J. D., & Smith, A. (2005). Technical or political? The working groups of the EU Council of Ministers. *Journal of European Public Policy*, 12(4), 609-623.
- GMO Compass. Database 2014.
Geraadpleegd via <http://www.gmo-compass.org/eng/gmo/db/65.docu.html>
- Gornitzka, Å., & Sverdrup, U. (2011). Access of experts: Information and EU decision-making. *West European Politics*, 34(1), 48-70.
- Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning and the state. *Comparative politics*, 25(3), 275-296.
- Hisschemöller, M., & Hoppe, R. (1995). Coping with intractable controversies: the case for problem structuring in policy design and analysis. *Knowledge and Policy*, 8(4), 40-60.
- Hix, S. (1999). *The political system of the European Union*. Londen: Macmillan Press.
- Hooghe, L. (2012). Images of Europe: How Commission Officials Conceive Their Institution's Role. *Journal of Common Market Studies*, 50: 87-111.
- ISAA (2013). Global status of commercialized biotech/GM Crops. Geraadpleegd via <http://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/46/executivesummary/>
- Jachtenfuchs, M. (1996). *International Policy-making as a Learning Process?: the European Union and the greenhouse effect*. Aldershot: Avebury.
- Kamerstukken II, Verslag Milieuraad 12 juni 2014, 27 juni 2014. Geraadpleegd via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken/parlementaire_documenten
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown.
- Koppenjan, J. F. M. (2006). Conflict en consensus in beleidsnetwerken: teveel of te weinig?. *Bestuurswetenschappen*, 1-18.
- Laffan, B. (1997). From policy entrepreneur to policy manager: the challenge facing the European Commission, *Journal of European Public Policy*, 4:3, 422-438
- Lakoff, G. (2010). Why it matters how we frame the environment. *Environmental Communication*, 4(1), 70-81.

- Lee, M. (2014). *EU Environmental law, Governance and Decision Making* (tweede editie). Portland: Hart Publishing.
- Majone, G. (1996). A European regulatory state. *European Union: power and policy-making*, 263, 277.
- Matlár, J. H. (1997). *Energy policy in the European Union*. London: Macmillan.
- Meynaud, J. (1969). *Technocracy*. New York: Free Press.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473-524.
- Moravcsik, A. (1995). Liberal intergovernmentalism and integration: a rejoinder, *Journal of Common Market Studies*, 33 (4): 611-628.
- Moravcsik, A. (1999). A new statecraft? Supranational entrepreneurs and international cooperation. *International organization*, 53(2), 267-306.
- Nugent, N. (2000). *At the heart of the Union: studies of the European Commission*. Londen: Macmillan Press.
- Nugent, N. (2001). *The European Commission*. New York: Palgrave.
- Nugent, N. (2010), *The Government and Politics of the European Union*, 7th edition Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Page, E (2010). Bureaucrats and expertise: Elucidating a problematic relationship in three tableaux and six jurisdictions. *Sociologie du travail*, 52(2), 255-273.
- Peters, G. B. (1992). *Bureaucratic politics and the institutions of the European Community*. Washington: Brookings.
- Peterson, J., & Shackleton, M. (Eds.). (2012). *The institutions of the European Union*. Oxford University Press.
- Pioneer Hi-Bred International, summary notification in accordance with directive 001/18/EC on maize 1507, 2001. Geraadpleegd via: http://www.gmo-compass.org/pdf/regulation/maize/1507_maize_2001_snif_spain.pdf
- Politico Europe (2013). Commission challenges MS to end inaction on GM Crop applications, 8-11-2013. Geraadpleegd via <http://www.politico.eu/article/commission-challenges-member-states-to-end-inaction-on-gm-crop-applications/>
- Politico Europe (2014). EU likely to authorise new GM crop despite rejection by most member states. 11-02-2014. Geraadpleegd via <http://www.politico.eu/article/eu-likely-to-authorise-new-gm-crop-despite-rejection-by-most-member-states/>

- Pollack, M. A. (1996). The new institutionalism and EC governance: the promise and limits of institutional analysis. *Governance*, 9(4), 429-458.
- Raad van de Europese Unie (1999). *1999/468/EG: Besluit van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden*. Geraadpleegd via <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:31999D0468>
- Raad van de Europese Unie (2012). *Press release 3152nd Environment Council Meeting*. Brussel. 09-3-2012. Geraadpleegd via http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/128883.pdf
- Raad van de Europese Unie (2014a). *Press Release 3292nd Council meeting, General Affairs, 11-2-2014*, Brussel. Geraadpleegd via: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/140991.pdf
- Raad van de Europese Unie (2014b). *Press release 3297th Environment Council Meeting*. Brussel, 03-03-2014.
- Raad van de Europese Unie (2014c). *Revised compromise proposal in view of a Council Political Agreement (first reading)*. Brussel, 23-05-2014.
- Raad van de Europese Unie (2014d). *Pres release Environment Council, 12-06-2014*. Geraadpleegd via <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/env/2014/06/12/>
- Radaelli, C. M. (1999). *Technocracy in the European Union*. New York: Addison Westley Longman.
- Rijksoverheid.nl. Biotechnologie. Geraadpleegd via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/biotechnologie/moderne-biotechnologie>
- Rosati, J. A. (1981). Developing a systematic decision-making framework: Bureaucratic politics in perspective. *World Politics: A Quarterly Journal of International Relations*, 234-252.
- Sandholtz, W., & Sweet, A. S. (1998). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Skogstad, G. (2011). Contested accountability claims and GMO regulation in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 49(4), 895-915.
- Schön, A. & Rein, M. (1996). Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice. *Knowledge and Policy*, 9:1, 85-120.
- Testbiotech (2010). *Testbiotech opinion concerning the application for market approval of genetically modified maize 1507, 01-04-2010*. Geraadpleegd via https://www.testbiotech.org/sites/default/files/Opinion%20Testbiotech%201507%20Maize%20engl_3.pdf

The EFSA Journal (2005, 2006 (I), 2006 (II), 2008, 2011, 2012) 181, 1-33. Opinion of the Scientific Panel on Genetically Modified Organisms on a request from the Commission related to the notification (Reference C/ES/01/01) for the placing on the market of insect-tolerant genetically modified maize 1507 for import, feed and industrial processing and cultivation, under Part C of Directive 2001/18/EC from Pioneer Hi-Bred International. Geraadpleegd via http://www.gmo-compass.org/pdf/regulation/maize/1507_maizes_opinion_2001_import.pdf

Vahl, R. (1997). *Leadership in disguise: the role of the European Commission in EC decision-making on agriculture in the Uruguay Round*. Ashgate Publishing Ltd..

Views Broadcast (2014). *Health Commissioner Borg hopes for deal on stalled GM crop proposals*. Geraadpleegd via <http://www.vieuws.eu/food-agriculture/health-commissioner-borg-hopes-for-deal-on-stalled-gm-crop-proposals/>

Wallace, H., Pollack, M. A., & Young, A. R. (2010). *Policy-making in the European Union*. Oxford University Press.

Warntjen, A., Wonka, A. (2004). *Governance in Europe: the role of interest groups*.

Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (Vol. 5). SAGE Publications.

Yin, R. K. (2011). *Qualitative research from start to finish*. New York: Guilford Press.

Bijlagen

Bijlage 1: uitgebreide reconstructie van het autorisatieproces

Uitgebreide reconstructie van het autorisatieproces van mais 1507	
Datum	Gebeurtenis
6 juli 2001	Pioneer Hi-Bred International dient een notificatie in voor een autorisatieaanvraag voor het op de markt brengen voor teeltdoeleiden van mais 1507 bij de bevoegde autoriteit in Spanje, die vervolgens een assessment report opstelt.
1 augustus 2003	De Spaanse bevoegde instantie stuurt het beoordelingsrapport naar de Europese Commissie.
20 augustus 2003	De Commissie stuurt het beoordelingsrapport door naar de bevoegde instanties van de overige lidstaten, waarop een aantal lidstaten bezwaar maken tegen de autorisatie van mais 1507.
19 mei 2004	De Europese Commissie vraagt de EFSA vanwege de gerezen bezwaren om een scientific opinion.
19 januari 2005	De EFSA concludeert in een scientific opinion dat mais 1507 geen negatief effect zal hebben op de menselijke en dierlijke gezondheid of op het milieu.
19 juni 2006	De Commissie belegt een technische vergadering met de nationale bevoegde instanties, EFSA en de aanvrager en de EC vraagt na deze vergadering weer een scientific opinion van EFSA.
17 november 2006	De EFSA concludeert wederom dat mais 1507 veilig is.
19 januari 2007	Pioneer Hi-Bred International stuurt de Europese Commissie een brief met daarin het dringende verzoek om een ontwerpbesluit betreffende mais 1507 voor te leggen aan het regelgevend comité.
16 maart 2007	De Commissie antwoordt op deze brief dat zij een ontwerpbesluit zal voorbereiden om voor te leggen aan het regelgevend comité op korte termijn.
2 mei 2007	Pioneer Hi-Bred daagt de Europese Commissie voor het Gerecht van de Europese Unie (Case T-139/07) omdat de Commissie nog steeds geen ontwerpbesluit aan het regelgevend comité heeft voorgelegd.
24 juli 2008	De Commissie vraagt een derde scientific opinion aan bij de EFSA, die vervolgens op 29 oktober 2008 weer concludeert dat mais 1507 veilig is.
25 januari 2009	De Europese Commissie legt het ontwerpbesluit voor aan het regelgevend comité. In het regelgevend comité wordt echter geen gekwalificeerde meerderheid voor of tegen het ontwerpbesluit bereikt en blijft de stemming dus onbeslist. Zes lidstaten (91 stemmen) stemden voor, twaalf lidstaten (127 stemmen) stemden tegen, zeven lidstaten (95 stemmen) onthielden zich en twee lidstaten (32 stemmen) waren niet vertegenwoordigd.
29 januari 2009	De Commissie informeert het Gerecht van de de Europese Unie dat zij het ontwerpbesluit ter stemming aan het regelgevend comité heeft voorgelegd en zo aan haar verplichtingen had voldaan.
4 september 2009	Het Gerecht van de Europese Unie oordeelt daarom in de zaak T-139/07 Pioneer Hi-Bred International v Commission dat er geen reden is om verder te procederen.
29 december 2009	De Europese Commissie ontvangt een brief van Pioneer Hi-Bred

	International waarin Pioneer erop aandringt dat de EC erop aandringt het ontwerpbesluit naar de Raad stuurt.
21 januari 2010	De EC antwoordt op deze brief dat er rekening gehouden moet worden met de uitkomst van het regelgevend comité bij het sturen van het ontwerpbesluit naar de Raad en de EC laat weten dat het nieuwe College van Commissarissen een besluit over het dossier zal nemen.
13 april 2010	Pioneer spant een rechtszaak (T-164/10, Pioneer Hi-Bred International v Europese Commissie) aan tegen de EC vanwege het niet tijdig sturen van het ontwerpbesluit naar de Raad.
Periode 2010-2012	De Europese Commissie vraagt de EFSA nogmaals om drie aanvullende wetenschappelijke adviezen. De drie opinies van EFSA zijn vervolgens wederom allemaal positief.
26 september 2013	Het Gerecht van de Europese Unie doet uitspraak in de zaak T-164/10, Pioneer Hi-Bred International v Europese Commissie, waarin het Gerecht verklaart dat de Europese Commissie haar verplichtingen niet is nagekomen onder artikel 18 van de Richtlijn 2001/18/EC, door te hebben verzuimd om bij de Raad een voorstel over de autorisatie in te dienen.
8 november 2013	De Commissie publiceert daarna het ontwerpbesluit voor Europese toelating voor teelt van maïs 1507 met het verzoek om dit met de lidstaten te bespreken tijdens de Milieuraad van 13 december 2013. Tevens informeert zij het Europese Parlement.
16 januari 2014	Het Europese Parlement neemt een resolutie aan waarin zij het ontwerpbesluit over het op de markt brengen van maïs 1507 voor teeltdoeleinden verwerpt met 385 stemmen tegen de autorisatie, 201 stemmen voor en 30 onthoudingen.
11 februari 2014	Er vindt er in de Raad Algemene Zaken een indicatieve stemming plaats over de autorisatie van maïs 1507. 19 van de 28 lidstaten stemden tegen, 5 stemden voor en 4 onthielden zich van stemming.
12 februari 2014	12 lidstaten sturen een brief naar de Commissie waarin de Commissie wordt verzocht om het ontwerpbesluit in te trekken omdat de indicatieve stemronde aangaf dat er een meerderheid tegen toelating is (maar geen gekwalificeerde meerderheid).
13 februari 2014	Commissaris Borg stuurt een brief terug naar de 12 lidstaten waarin hij zegt dat hij het ontwerpbesluit toch zal goedkeuren en de lidstaten oproept in te stemmen met het cultivation proposal.
Heden	Tot op de dag van vandaag is maïs 1507 nog niet officieel goedgekeurd door de Europese Commissie omdat zij het besluit nog niet officieel heeft gepubliceerd.

Bijlage 2: huidige GMO-toelatingsaanvragen voor teelt (d.d. 15-04-2015)

Producent	Naam GMO
DuPont / Dow	TC1507
Syngenta	Bt11
Monsanto	MON810 (renewal)
Syngenta	GA21
Syngenta	MIR604
DuPont/Dow	DAS59122
Dow	TC1507 x DAS59122
Syngenta	Bt11 x MIR604 x GA21

ARGUMENTENKAART GENETISCH GEMODIFICEERDE GEWASSEN VOOR CONSUMENTEN

Bijlage 3: argumentenkaart GMOs (Ministerie van Economische Zaken, 2013)



Bijlage 4: Codeboom Nvivo



Bijlage 5: topic lijst (Engelstalige versie)

Research Questions Master Thesis – Meret Smeitink

Introduction

1. Do you deal with the Commission in your daily work? How?
2. Obviously genetic modification is a highly controversial issue. In your opinion, how does the Commission deal with this controversy surrounding GMOs? How does this reflect on the interests/companies that you represent?

The Commission and maize 1507

3. A request for authorisation for Maize 1507 was submitted by Pioneer Hi-Bred in 2001. However, the Commission did not submit an official authorization proposal to the Council in the following years. The Commission only submitted the proposal to the Council in 2013, forced by the European Court. Why did the Commission not submit the authorisation proposal to the Council sooner, in your opinion?
4. Which factors do you think determine when (on what date) the authorization proposal for maize 1507 will be officially approved and published by the Commission?
5. Is your organisation satisfied with the way the Commission handles the authorization of maize 1507? Why so?

The cultivation proposal

6. In your opinion, why did the Commission initiate the cultivation proposal? Is your organisation satisfied with political agreement about the cultivation proposal being reached?
7. According to your opinion, will it be easier to adopt the authorization proposal for maize 1507 now that political agreement about the cultivation proposal has been reached? And in general, will the new cultivation proposal contribute to a more efficient decision making process for GMO authorizations, according to your opinion?

Import and cultivation

8. In your opinion, which factors lead to the difference in speed and amount of authorization proposals being approved between import and cultivation of GMOs?

The different roles of the Commission

9. What sort of role does (or should) the European Commission, according to you, have in the debate and the decision making process regarding the authorization of maize and why so?
10. In your opinion, does the Commission actively form coalitions with certain stakeholders? (for example member states, companies, scientists), or does the Commission try to reach a compromise proposal?
11. In your opinion, does the Commission actively try to 'frame' the debate surrounding maize 1507? (depoliticize etc.?)
12. According to your opinion, does the Commission choose strategic data or moments in the decision making process surrounding maize 1507?
13. How does the Commission deal with a majority of the Member States not supporting the approval of the authorization of maize 1507 for cultivation?
14. According to you, does the approval of maize 1507, despite a majority of the Member States being against the approval, jeopardize the legitimacy of the European Union in any way?
15. Does the European Commission feel pressured to base decisions regarding the authorization of GMOs solely on science? Could the Commission, in the case of maize 1507, base a decision on other, non-scientific arguments?

Bijlage 6: lobbydocument EuropaBio (ongedateerd)

A NEW STRATEGY ON GM ISSUES

Current situation

Since spring 2010, there has been some political progress on GM issues, including QM support for the technical solution for feed, and more timeliness in processing of import approval dossiers. There has been little progress on most issues.

1. Nationalisation/cultivation. Despite extensive efforts of the EC and 4 Presidencies, most notably the Danish, the nationalisation proposal has not progressed due to a blocking minority.
2. Technical solution for food. MS are split on the proposal the Commission announced for 2012.
3. Product voting. There has been no major improvement in voting patterns. Germany has moved from positive to abstention on product votes to protest lack of progress on GM issues. The backlog of products in the EU approval system (import and cultivation) continues to grow.
4. Illegal safeguard measures. The ECJ ruled in fall 2011 reo France that safeguard measures must be based on real evidence and in late summer 2012, EFSA opinions on 3 illegal measures stated that no new science was produced to justify these. Yet, the EC has not taken (political or legal) action against the illegal measures.
5. Technical of GM in seeds. There has been no proposal, despite a growing number of costly incidents and despite diverging unilateral national thresholds which are disrupting the internal market in seeds. There is a unanimous Member State request for a proposal (Dec. 2008).

The present strategy is not working

Since 2010 the Commission has applied a "*one step at a time*" approach on GM issues: first the nationalisation proposal, then the feed technical solution, then food inclusion and thereafter AP in seed. This approach has had limited success. Some Member States have shown political flexibility, others have blocked progress for political reasons and others have problems with parts of proposals.

This political stalemate is likely to continue.

Growing political, legal and trade urgency

There is increasing global pressure on the trade front. This is because there is more GM cultivation, in more countries by more farmers. More entities are commercialising GM traits. More global commodity trade containing more GM products is leading to more trade incidents with more negative impacts requiring more government crisis management. There is a growing gap between approval times in major markets.

There is increasing legal and political pressure on import and trade-related issues. Commodity exporting nations and some Member States voice more and more concern about the impact of the slow product approvals process combined with the zero-tolerance approach. Legal uncertainty for operators is increasing; there is pressure to pursue options under existing rulings (WTO) or to seek relief through other routes.

On the cultivation issue, there is growing legal urgency. The ECJ clarified that safeguard clauses are only compatible with EU law if they have a legitimate basis, which has serious legal implications for all safeguard clauses, but also for the failure of the EC to act against these. While the cultivation proposal was an attempt to address this, no proposal has as yet been made to address the issue of admixture of GM seeds into conventional seed batches, which is a growing problem.

New strategic approach needed-a "package deal" approach

A new strategic approach to achieve political progress on all issues is needed -a "package deal" approach. More support from Member States should be reached by tying issues together so that progress on some issues is contingent on agreement from Member States in other areas. In so doing, the Member States are encouraged to show more flexibility in one area, to gain progress in another area that is of more interest to them.

The underlying assumption is that many Member States want to achieve progress, but some are interested in maintaining the current stand-still. Identifying each MS's political motivation and political needs is the starting point to identifying what kind of a wider political package could be acceptable. There will be little movement unless there is more pressure to compromise. Pressure can be asserted by the EC in the following ways:

1. The EC should move products for import and cultivation to the vote in Committee -i.e. simply implementing the legislation as foreseen. If no QM appears then the EC should approve rapidly thereafter. Currently the EC does not process products and is therefore not abiding by EU law.
2. The EC should take action against MS with illegal bans. There are legal and political options. The EO ruling requires France to lift the safeguard clause, and places pressure on the EC to make France and other MS do so. Lack of action by the EC makes it increasingly vulnerable. The EC should point out to MS that it is under legal pressure from the WTO case to show that it operates a functioning approval system.
3. The EC should point out to MS that it is under legal pressure for failure to act in moving products to the vote (General Court in Strasbourg). Ruling expected in coming months.
4. The EC should point that in order to prevent further breakdown of the single market in seeds (because of divergent thresholds tolerance levels in many MS), it is required to act to set a threshold.

What could a package look like?

1. An amended nationalisation proposal which:
 - says that the proposal will only come into force when an AP in seed threshold is agreed
 - with reworked wording saying an MS can only use phase 2 if a company rejected phase 1
2. A technical solution for seed to be launched and agreed by xx.
3. All of the above only to be proposed on the condition that:
 - MS do not vote against the technical solution for food
 - MS do not vote against cultivation products if they can use phase 1 or 2 under the new nationalisation proposal
4. Statement by the EC that they intend to implement the legislation and resolve the wider GM deadlock: move products for cultivation to the vote, act against illegal safeguard clauses.

The starting point is the latest version of the cultivation proposal (9 March 2012) which has the support of some 20 MS, but needs the support of two out of three MS with 29 votes to progress

To get <u>UK</u> support	<ol style="list-style-type: none"> 1. In the nationalisation proposal, linkage between phase 1 and 2 2. Other language changes in nationalisation proposal, including more science-based reassurance 3. Reassurance of more approvals = "<i>enabled rather than disabled</i>" 4. Agreement to above if EC moves with the TS in food
To get <u>German</u> support	<ol style="list-style-type: none"> 1. In the cultivation proposal, insert a clause that this legislation will only come into force once the TS in seeds regulation has passed (or some other comparable assurance). 2. In the cultivation proposal, reassurances on Federal v. Lander concerns. 3. Launch a regulation for a TS in seeds. 4. Other: non-legislative (complete new Honey Dir., latitude in GM-free labelling interpretations).
To get <u>French</u> support	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pass the Implementing Regulation -minus controversial parts for which there is no QM support. 2. Launch regulation for AP of GM in seeds as requested in Dec 2008 Council conclusions. 3. Show EC has met all conditions set down in 2008 Council conclusions. 4. State that EC will issue public statement, following the EO ruling, that French farmers are free to grow approved GM maize on French territory.
To get <u>the EC</u> to move on this basis	<ol style="list-style-type: none"> 1. A group of 3-4 MS (including 2 large) to convince Commissioner that this is the way to break the current deadlock. Commissioner to ask president for support. 2. Agreement that large MS do not oppose the technical solution for food. 3. Agreement that MS will not vote against cultivation products if they can use phase 1 or 2 opt-outs.

Observations

These changes appear acceptable to many MS -most are rather flexible on the exact mechanism of the cultivation proposal and all have expressed a desire for an AP level. Even if some MS object, the votes gained with UK and German support compensate for any lost votes.

Action against the Member States that have illegal safeguard clauses becomes unnecessary once the nationalisation proposal is passed. The only product concerned is MON810 (the potato is discontinued), whose renewal is pending and when it is renewed, the existing safeguard clauses are automatically nullified. During the renewal vote the rules of the new nationalisation proposal (phase land 2) would apply, so the MS with safeguard clauses would not have to re-instate their safeguard clause, but could make use of phase 1 or 2 to opt-out.

In order for it to be easier for some MS to accept the above package, privately the EC could agree some non-legislative actions to address issues of particular importance to them. On labelling, it could commit that it would not object if the German federal government passes a recommendation that points of sale may voluntarily label products GM free if their consumers request this. Together with the honey issue, this is a particular point of concern to the German government.

Member State Positions					
	Vote	Cultivation Proposal	Technical solution - Food	Technical solution - Seed No proposal yet	GMFF Implementing Reg.
Germany	29	Opposes current proposal	Ag. with proposal (unworkable)	Applies strict zero tolerance	Position unclear – likely to support
United Kingdom	29	Wants to be able to ban GM crops (especially milk, wheat and GM)	Supportive	Applies 0.5%	Wants case by case approach
Italy	29	Increasingly sceptical	No clear indication/ negative signals	Applies 0.05 %	Likely support
France	29	Opposes current proposal	No clear indication	Want national threshold 0.1	Likely support
Spain	27	Wants to end deadlock	Supportive	Applies 0.5%	Will support
Poland	27	Wants to be able to ban cultivation	Opposes	?	Wants strengthened RA
Romania	14	Wants to end deadlock	Supportive	Applies 0.5%/ 0.3%	Will support
Netherlands	13	Wants to end deadlock	Supportive	Applies 0.5%/ 0.3%	Wants case by case approach
Belgium	12	Opposes current proposal		?	Want case by case rat studies
Czech Rep.	12	Increasingly sceptical		?	Will support
Portugal	12				?
Greece	12	Wants to be able to ban cultivation	Opposes	Applies 0.5%	Wants rat studies for seeds
Hungary	12	Wants to be able to ban cultivation	No clear indication	Strict zero tolerance	Wants rat studies for seeds
Sweden	10	Want progress			Want case by case rat studies
Bulgaria	10	Wants to be able to ban cultivation	No clear indication	Applies 0.5% threshold	Will support
Austria	10	Wants to be able to ban cultivation	Previously supportive	Applies 0.1%	Will support
Denmark	7	Supportive			Not happy, but likely to support
Ireland	7				Will support
Finland	7	Supportive			Will support
Lithuania	7	Supportive			?
Latvia	7	Supportive			Will support
Slovakia	7	Supportive			?
Estonia	4	Supportive			Will support
Cyprus	4	Supportive			?
Luxemburg	4	Supportive			?
Slovenia	4	Supportive			Will support
Malta	3	Supportive			Will support
OVERALL		In favour (20 MS – 198 votes) Against (5 MS – 106 votes) Unclear (2 MS – 41 votes) No QM – need at least 2 large MS	In favour (15 MS – 174 votes) Against (7 MS – 90 votes) Unclear (5 MS – 90 votes) No QM – need movement from at least 2 large MS and a number of smaller MS	Too early to tell	Likely qualified majority in favour. Unlikely if Germany and/or Italy vote against.

Bijlage 7: overzicht gebruikte documenten voor de empirische analyse

Barosso, J. M. (2009). *Political guidelines for the next Commission*.

EuropaBio (ongedateerd). *A new strategy on GM issues*. Geraadpleegd via http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/europabio_new_strategy_on_gm_issues-2.pdf

EuropaBio (2013). *Pocket guide to GM Crops and Policies*. Geraadpleegd via <http://www.europabio.org/positions/pocket-guide-gm-crops-and-policies>

Europees Hof van Justitie. Case T-240/10, Hungary v Commission. 13-12-2013. Geraadpleegd via <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-12/cp130160en.pdf>

Europees Hof van Justitie – Gerecht van de Europese Unie (2007). Judgement in case T-137/07, Pioneer Hi-Bred International v European Commission, 07-07-2007. Geraadpleegd via <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=T-139/07>

Europees Hof van Justitie – Gerecht van de Europese Unie (2013a). Judgment in Case T-240/10 Hungary v Commission, 2013. Geraadpleegd via: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-12/cp130160en.pdf>

Europees Hof van Justitie – Gerecht van de Europese Unie (2013b). Judgement in case T-164/10, Pioneer Hi-Bred International v European Commission, 26-09-2013.

Europees Parlement (2014). Food safety: MEPs oppose authorising new genetically modified maize. Brussel. Geraadpleegd via <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140110IPR32334/html/Food-safety-MEPs-oppose-authorising-new-genetically-modified-maize>

Europese Commissie. (2001). Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC - Commission Declaration. *Official Journal of the European Union (Legislation)*, 106, 1 – 39.

Europese Commissie (2003). Regulation No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed. *Official Journal of the European Union (Legislation)*, 268, 1-23.

Europese Commissie (2009a). *GMOs in a nutshell*. Brussel, 30-04-2009. Geraadpleegd via http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/qanda/d1_en.htm

Europese Commissie (2009b), DG Agri, Economic Impact of unapproved GMOs on EU feed imports and livestock production. Geraadpleegd via http://ec.europa.eu/agriculture/envir/gmo/economic_impactGMOs_en.pdf

Europese Commissie (2010a). Member States to be given full responsibility on cultivation in their territories. IP/10/921. 13/07/2010 Geraadpleegd via: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-921_en.htm?locale=en

Europese Commissie (2010b). Evaluation of the EU legislative framework in the field of GM food and feed, Food Chain Evaluation Consortium, 12 July 2010. Geraadpleegd via http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/evaluation/docs/evaluation_gm_report_en.pdf

Europese Commissie (2010c). *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the freedom for Member States to decide on the cultivation of genetically modified crops*. COM (2010), 375 final. Brussel, 13-07-2010.

Europese Commissie (2010d). *Citizens Summary. GMO cultivation – The Commission’s flexible new approach*.

Europese Commissie (2010d). *Questions and Answers on the EU’s new approach to the cultivation of GMOs*. MEMO/10/325. Brussel, 13-07-2010.

Europese Commissie (2010e). *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Directive 2001/18/EC as regards the possibility for Member States to restrict or prohibit the cultivation of GMOs in their territory*. COM (2010), 380 final. Brussel, 13-07-2010.

European Commission (2010f). *Roadmap: New Policy for genetically modified organisms cultivation*.

Europese Commissie (2011). *Evaluation of the EU legislative framework in the field of cultivation of GMOs under Directive 2001/18/EC and Reg’n (EC) No 1829/2003, and the placing on the market of GMOs as or in products under Directive 2001/18/EC Final Report*. Geraadpleegd via http://ec.europa.eu/food/plant/docs/plant-gmo-cultivation_report_en.pdf

Europese Commissie, (2012). *Annual monitoring report on the cultivation of MON 810 in 2012 in the EU submitted by Monsanto*. Geraadpleegd via http://ec.europa.eu/food/plant/gmo/reports_studies/report_2012_mon_810_en.htm

Europese Commissie (2013a). *Questions and Answers on EU’s policies on cultivation and imports of GMOs*. Memo 13/952. Brussel, 6-11-2013. Geraadpleegd via http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-952_en.htm

Europese Commissie (2013b). *Statement by EU Health Commissioner Tonio Borg on Commission’s decision on GM Pioneer 1507*. MEMO/13/960. Brussel, 6-11-2013. Geraadpleegd via: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-960_en.htm

Europese Commissie (2013c). *Proposal for a Council Decision concerning the placing concerning the placing on the market for cultivation, in accordance with Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council, of a maize product (Zeamays L., line 1507)*

genetically modified for resistance to certain lepidopteran pests. COM (2013, 758 final. Brussel, 6-11-2013.

Europese Commissie (2013d). Voorstel voor een besluit van de Raad. Com(213), 758 final. Brussel, 6-11-2013.

Europese Commissie (2014). Website DG Health & Consumers. Geraadpleegd via http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/index_en.htm

European Commission (2014a). *Statement by Commissioner Borg following Council's political agreement to allow the prohibition of GMO cultivation*. MEMO/14/415. Brussel, 12-06-2014. Geraadpleegd via [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-415_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-415_en.htm)

European Commission (2014b). *Letter from Tonio Borg to 12 Member States on the authorization of maize 1507*. Brussel, 13-02-2014.

Europese Commissie (2014c). *Genetically modified organisms*. Geraadpleegd via http://ec.europa.eu/food/plant/gmo/index_en.htm

Europese Commissie (2014d). Statement by Commissioner Borg following Council's political agreement to allow the prohibition of GMO cultivation. MEMO/14/415.

Europese Commissie (2015a). Press release IP/15/4843. Commission authorises 17 GMOs for food/feed uses and 2 GM carnations. Geraadpleegd via [http://europa.eu/rapid/press-release IP-15-4843_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4843_en.htm)

Europese Commissie (2015b). *Fact Sheet: Questions and Answers on EU's policies on GMOs*. 22-04-2015. Geraadpleegd via http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-4778_en.htm

Europese Commissie (2015c). *Review of the Review of the decision-making process on GMOs in the EU: Questions and Answers*. MEMO/15/4779. 22-04-2015. Geraadpleegd via http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4779_en.htm

Europese Commissie (2015d). *More freedom for Member States to decide on the GMOs use for food & feed*. Press release IP/15/4777. 22-04-2015. Geraadpleegd via http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4777_en.htm

GMO Compass. Database 2014. Geraadpleegd via <http://www.gmo-compass.org/eng/gmo/db/65.docu.html>

ISAA (2013). *Global status of commercialized biotech/GM Crops*. Geraadpleegd via <http://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/46/executivesummary/>

Kamerstukken II, Verslag Milieuraad 12 juni 2014, 27 juni 2014. Geraadpleegd via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken/parlementaire_documenten

Pioneer Hi-Bred International, summary notification in accordance with directive 001/18/EC on maize 1507, 2001. Geraadpleegd via: http://www.gmo-compass.org/pdf/regulation/maize/1507_maize_2001_snif_spain.pdf

Politico Europe. EU likely to authorise new GM crop despite rejection by most member states. 11-02-2014. Geraadpleegd via <http://www.politico.eu/article/eu-likely-to-authorise-new-gm-crop-despite-rejection-by-most-member-states/>

Politico Europe (2013). Commission challenges MS to end inaction on GM Crop applications, 8-11-2013. Geraadpleegd via <http://www.politico.eu/article/commission-challenges-member-states-to-end-inaction-on-gm-crop-applications/>

Raad van de Europese Unie (1999). 1999/468/EG: *Besluit van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden*. Geraadpleegd via <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:31999D0468>

Raad van de Europese Unie (2012). *Press release 3152nd Environment Council Meeting*. Brussel 09-3-2012. Geraadpleegd via http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/128883.pdf

Raad van de Europese Unie (2014a). *Press Release 3292nd Council meeting, General Affairs*, 11-2-2014, Brussel. Geraadpleegd via: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/140991.pdf

Raad van de Europese Unie (2014b). *Press release 3297th Environment Council Meeting*. Brussel, 03-03-2014.

Raad van de Europese Unie (2014c). *Revised compromise proposal in view of a Council Political Agreement (first reading)*. Brussel, 23-05-2014.

Raad van de Europese Unie (2014d). *Pres release Environment Council*, 12-06-2014. Geraadpleegd via <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/env/2014/06/12/>

Testbiotech, *Testbiotech opinion concerning the application for market approval of genetically modified maize 1507*, 01-04-2010. Geraadpleegd via https://www.testbiotech.org/sites/default/files/Opinion%20Testbiotech%201507%20Maize%20engl_3.pdf

Views Broadcast (2014). *Health Commissioner Borg hopes for deal on stalled GM crop proposals*. Geraadpleegd via <http://www.viewuws.eu/food-agriculture/health-commissioner-borg-hopes-for-deal-on-stalled-gm-crop-proposals/>