



RF – Rogalandsforskning. <http://www.rf.no>

Jarleiv Hauge, Kirsten Allred

Mat, risiko og kriser

Matvaretrygghet i endring i Norge, Tyskland og Storbritannia

Rapport RF – 2005/353

Prosjektnummer: 7252096
Prosjektets tittel: Matvaretrygghet og krisehåndtering i
landbruks-, fiskeri- og oppdrettsnæringene
Kvalitetssikrer: Arild Farsund

Oppdragsgiver(e): Norges Forskningsråd
Forskningsprogram: Bioproduksjon og foredling

ISBN: 82-490-0421-3
Gradering: Åpen

Forord

Dette er sluttrapporten fra prosjektet ”Matvaretrygghet og krisehåndtering i landbruks-, fiskeri og oppdrettsnæringene”. Prosjektet har vært en del av programmet ”Marked og samfunn”, under området ”Bioproduksjon og foredling” i Norges Forskningsråd.

Jeg vil få anledning til å takke alle som ble intervjuet, eller som på andre måter har bidratt til å framskaffe informasjon. En spesiell takk til deltakerne på arbeidsgruppe for Offentlig politikk under Statsviterkonferansen på Hurdalssjøen i januar 2005 for nyttige kommentarer til paper som ble skrevet i tilknytning til prosjektet.

Stavanger, 01. februar 2006

Jarleiv Hauge, prosjektleder

Innhold

Sammendrag	6
1 TEORI, METODE OG PROBLEMSTILLINGER	15
1.1 Innledning.....	15
1.2 Bakgrunn	15
1.3 Matvaretrygghet som politikkområde.	17
1.4 Kriser, risiko og endring – sammenhenger og begreper	19
1.4.1 Risiko og krisehåndtering i forvaltningen.....	19
1.4.2 Risikobegrepet.....	19
1.4.3 Risiko og kriser	22
1.4.4 Risiko, kriser og endring.....	24
1.5 Datagrunnlag og oppbygging av rapporten.....	24
2 TEMA INNEN MATVARETRYGGHET SOM BELYSES I STUDIEN.....	26
2.1 BSE og CJS	26
2.1.1 Scrapie.....	29
2.2 Akrylamid.....	29
2.3 Miljøgifter i oppdrettsfisk	30
2.4 Andre saker	32
3 STORBRITANNIA	34
3.1 Innledning – før krisen	34
3.1.1 Situasjonen på mattrygghetsområdet	34
3.1.2 Det gamle regimet for mattrygghet.....	35
3.2 BSE-saken	37
3.3 BSE og CJS	38
3.4 BSE som dyrehelseproblem: Håndtering av BSE opp til 1996.....	39
3.4.1 Risikoanalyse	40
3.4.2 Risikohåndtering	43
3.4.3 Risikokommunikasjon.....	45
3.5 Håndtering av BSE etter 1996.....	46
3.5.1 Risikohåndtering	47
3.5.2 Risikovurdering.....	48
3.5.3 Risikokommunikasjon.....	49
3.6 Hva gikk galt, og hvorfor gikk det galt?	50

3.7	Endring i etterkant av BSE.....	51
3.7.1	BSE Inquiry.....	51
3.7.2	Omorganisering av mat- og landbruksforvaltningen	52
3.7.2.1	Oppretting av Food Standards Agency.....	52
3.7.2.2	Endringer på departementsnivå	55
3.8	Håndtering av nye mattrygghetsproblemer	56
3.8.1	Risiko for BSE i sauekjøtt.....	56
3.8.2	Revidering av BSE kontroll - ”OTM-rule”	58
3.8.3	Oppdrettslaks.....	60
3.8.4	Akrylamid	61
3.9	Oppsummering	61
4	TYSKLAND.....	64
4.1	Innledning.....	64
4.2	Den tyske forvaltningsmodellen for mattrygghet.....	65
4.3	BSE i Tyskland.....	66
4.3.1	Tidlig fase 1992 – 2000: BSE som importproblem	66
4.3.2	Innenlands BSE-smitte blir bekreftet	68
4.3.3	Risikovurdering	70
4.3.4	Risikokommunikasjon.....	70
4.4	Omorganisering.....	70
4.4.1	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung ung Landwirtschaft - BMVEL	71
4.4.2	Administrativ deling av risikovurdering og risikohåndtering	73
4.4.3	En ny risikokommunikasjon?.....	74
4.5	Håndtering av nye mattrygghetsproblemer	75
4.5.1	Akrylamid	75
4.5.1	Nitrofen-skandalen	77
4.6	Oppsummering	80
5	NORGE	82
5.1	Innledning – matvaretrygghet før 1996.....	82
5.1.1	Organiseringen fram til midten av 1990-tallet	84
5.2	Scrapie – Norges ”versjon” av BSE-krisen?	85
5.2.1	Håndteringen av scrapie fram til 1996	86
5.2.2	Håndteringen av scrapie etter 1996.....	89
5.3	Håndteringen av kugalskap	91
5.3.1	Usikkerhet omkring Norges sikkerhetsrangering.....	93
5.4	Organisatoriske endringer	95

5.4.1	Ny matlov og oppretting av Mattilsynet	95
5.4.2	Endring på departementsnivå	98
5.4.3	En ny risikokommunikasjon?	100
5.5	Håndtering av nye risikoområder	103
5.5.1	Akrylamid	103
5.5.2	Oppdrettsfisk	104
5.5.3	Munn og klovsyke	106
5.6	Oppsummering	107
6	OPPSUMMERING OG DRØFTING	109
6.1	Matvarerisiko og kriser	110
6.2	Hvilke forskjeller er det mellom landene?	112
6.3	Hva har man lært? Endringer etter krisene	113
6.4	Har endringene gjort maten tryggere?	115

Sammendrag

Denne rapporten setter søkelyset på offentlig håndtering av spørsmål knyttet til matvaretrygghet. De fleste europeiske land har opplevd uro og krisesituasjoner, der det har blitt stilt spørsmål ved hvor trygge matvarene er. Den mest alvorlige og kjente saken er situasjonen knyttet til BSE, eller kugalskap, som utviklet seg i Storbritannia på 1980 og -90-tallet. I tillegg har det vært en rekke andre situasjoner der matvaretrygghet har kommet på dagsorden.

Problemstillinger og teoretisk utgangspunkt

I prosjektet stiller vi disse spørsmålene:

- *Hvordan har myndighetene i ulike land håndtert kriser innenfor matvaretrygghet?*
- *Hva har man lært av krisene, og hvordan har lærdommen resultert i nye institusjonelle løsninger?*
- *Hva er konsekvensene av de nye løsningene?*

Et trekk som kjennetegner matvaretrygghet som reguleringsområde er at det utformes i spenningsfeltet mellom sikkerhet og helse på den ene siden, og næringspolitiske hensyn innen landbruk, fiskeri og matindustri på den andre. Et annet trekk er at dette er et politikkområde som er meget ømfintlig når det gjelder forbrukernes tillit.

Institusjoner, risiko, kriser og endring er sentrale begreper i rapporten. Vårt utgangspunkt er at institusjoner spiller en selvstendig rolle i utformingen av offentlig politikk. Oppfatninger og forståelse av risiko er i seg selv et viktig institusjonelt element. Forvaltningen kan både være kjennetegnet av institusjonell treghet og raske endringer.

Mattrygghetsproblemer og –kriser kan betraktes som et resultat av det risikosamfunnet som bl.a. Ulrich Beck beskriver. Risiko kan forstås på mange måter, og det er vanskelig å finne en entydig og presis definisjon. Et tradisjonelt syn er basert på en teknisk-naturvitenskapelig tilnærming, og har som tilnærming at risiko er en funksjon av sannsynlighet og konsekvens. Her blir sannsynlighetsberegning og kvantifisering sentralt. En alternativ tilnærming er at risiko ikke kan skilles fra vurderinger, og at risiko i seg selv er en vurdering. Både risiko og kriser kan i varierende grad sees på som *sosiale konstruksjoner*.

Moderne *risikoanalyse* omfatter risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon. Denne begrepsmessige tilnærmingen til og inndelingen av risiko fanger opp ulike aspekter ved risiko. Litt forenklet kan man si at risikovurdering kan tilfredsstillende kravet til håndtering av risiko basert på vitenskap og statistikk, mens

risikokommunikasjonen kan ivareta behovet for å bygge bro mellom eksperters og legfolks persepsjon av risiko.

Metode og framgangsmåte

I rapporten foretas det en sammenligning av situasjonen i Norge, Storbritannia og Tyskland.

Rapporten er basert på dokumenter og intervjuer med nøkkelinformanter i de forskjellige land. Spesielt for Storbritannia foreligger det en stor mengde skriftlige kilder, i form av offentlige dokumenter og forskningsrapporter. Når det gjelder Tyskland medfører språkproblemet en viss begrensning. Her fikk derfor personlige intervjuer en forholdsvis større betydning enn skriftlige kilder, sammenlignet med Storbritannia

I hvert land blir det først foretatt en beskrivelse av situasjonen innenfor matvaretrygghet før krisene oppsto. Dernest beskrives utviklingen og håndteringen av krisesituasjonene. For Storbritannia og Tyskland vil dette si utviklingen av BSE. Norge har ikke hatt utbrudd av BSE, men her fungerte scrapie-epidemien i 1996 på mange måter som en norsk variant av BSE-krisen.

Videre beskrives hvilke endringer som er foretatt i formell organisering og i systemene for håndtering av risiko i etterkant av krisene.

Storbritannia

Det britiske systemet for matpolitikk som utviklet seg etter 2. verdenskrig var preget av at næringsinteressene fikk dominere, og at effektiv matproduksjon var hovedmålet. Det gamle landbruksdepartementet, MAFF, var det sentrale forvaltningsorganet. Dette systemet ble utfordret av en rekke mindre matvarekriser (bl.a. salmonella) på slutten av 1980-tallet, men uten at disse rokket ved grunnleggende forutsetninger for landbrukspolitikken.

Sakskomplekset rundt BSE har av mange blitt omtalt som et vendepunkt for landet når det gjelder risikoanalyse i tilknytning til matvaretrygghet. Sykdommen ble første gang påvist i 1986, og antall rapporterte dyr med smitte økte kraftig de neste årene. Spørsmålet om det kunne være en sammenheng mellom BSE og den menneskelige varianten CJS ble reist stadig oftere. På tross av indikasjoner på at det kunne være en slik sammenheng hevdet representanter for både helse- og landbruksmyndigheter at storfekjøtt ikke representerte noen risiko for menneskelig helse. I perioden fram til 1996 ble derfor BSE håndtert som et rendyrket dyrehelseproblem.

Det kan trekkes fram flere feil og mangler knyttet til både risikovurderingen, -håndteringen og -kommunikasjonen.

Det ble på et tidlig tidspunkt nedsatt en kommisjon for å vurdere menneskelig risiko, men denne baserte sin risikovurdering på et mangelfullt grunnlag og på feilaktige premisser. Risikovurderingene ble ikke gjentatt og korrigert de kommende årene, og

resultatet ble derfor at konklusjonene ble rettleidende for politiske beslutninger i flere år framover.

Når det gjelder *risikohåndteringen* har senere gransking avdekket en lang rekke mangler knyttet til dårlig kommunikasjon og mangelfullt samarbeid mellom instansene. Dette førte til forsinkelser i iverksettingen av de tiltakene som ble vedtatt. Det viste seg også å være en omfattende underrapportering av antallet smittede dyr, noe som kan ha sammenheng med at erstatningsbeløpet var satt så lavt at mange unnlot å melde fra. Granskinger viste også at det var mangelfull kontroll og oppfølging av regelverket lokalt, i slaktehusene og tilvirkingsbedrifter. Dette førte til at dyr med smitte trolig har sluppet gjennom kontrollen og kommet inn i næringskjeden.

Risikokommunikasjonen ble kjennetegnet av et ensidig budskap om ”no risk”, og formidlingen av dette skjedde uten dialog og kontakt med forbrukerne. Resultatet var at det oppsto et økende avvik mellom myndighetenes og enkelte eksperters og forbrukerrepresentanters risikoforståelse.

Vendepunktet i utviklingen kom da myndighetene i mars 1996 innrømmet at det var en sannsynlig sammenheng mellom BSE og CJS. Dette fikk stor betydning for hele det britiske samfunnet og spredte sjokkbølger til resten av Europa. En av de viktigste konsekvensene var at forbrukernes tillit til myndighetene ble kraftig redusert. Krisen fikk alvorlige økonomiske konsekvenser for næringen og forbrukerne.

Dette førte for det første til omfattende endringer i myndighetenes håndteringsstrategi, med bl.a et omfattende program for nedslakting av dyr eldre enn 30 mnd. Det ble igangsatt en omfattende gransking (BSE-Inquiry), og tatt initiativ for å vurdere organiseringen av matvaretryggheten.

Det er foretatt flere organisatoriske endringer i etterkant av krisen. Food Standards Agency (FSA) ble etablert i 2000, og har som hovedoppgave å sikre folkehelsen i forhold til mat. Organet skal fungere med disse grunnleggende prinsipper som ledende verdier: a) uavhengighet i forhold til næringsinteresser, b) åpenhet og tilgjengelighet, c) prioritering av forbrukerne, d) beslutninger basert på vitenskapelighet.

I motsetning til mange andre land i Europa er det ikke innført noe organisatorisk skille mellom risikovurdering og risikohåndtering/-kommunikasjon. FSA har en rolle i alle disse fasene.

Senere ble det også foretatt endringer på departementsnivå, med bl.a. nedlegging av det gamle landbruksdepartementet, og oppretting av et nytt departement for miljø, mat og bygdenæringer. Disse endringene er mindre direkte knyttet til BSE-krisen

Enkelte forhold kan tyde på at disse omorganiseringene har bidratt til å gi forbrukerne tilliten til matvarer tilbake. Men erfaringene i etterkant av krisen og de påfølgende omorganiseringene peker ellers i litt forskjellige retninger. Kommunikasjonen med berørte grupper er bedret, og en del åpenbare svakheter ved forvaltningssystemet er blitt rettet opp. Samtidig viser det seg at det nye organet FSA har enkelte problemer med å fungere i henhold til sine overordnede prinsipper.

Samtidig har det heller ikke vært noen alvorlige matvarekriser som har satt systemet på alvorlig prøve. Verken akrylamid eller opplysninger om faretruende verdier av miljøgifter utviklet seg til å bli store saker. Faren for BSE i sau kunne blitt en slik sak, men gled over.

Tyskland

Også Tyskland har opplevd en rekke kriser og skandaler knyttet til matvaretrygghet de siste par ti-år. Myndigheter og innbyggere har vært sterkt opptatt av temaet, og det har blitt lagt stor vekt på å unngå problemer. Risikovurdering og føre-var prinsippet har stått sentralt. Samtidig viser undersøkelser at landet ligger på topp i europeisk sammenheng når det gjelder forbrukerskepsis til matvarer.

Mye av myndigheten når det gjelder håndteringen av matvaretrygghet har vært lagt på delstatsnivå, men også det føderale nivået har hatt viktige forvaltningsoppgaver på feltet.

Tyskland hevdet i mange år at landet var uten smitte av BSE i sine storfebesetninger, og at de tiltak som var innført var tilstrekkelige til å hindre utbrudd. Risikokommunikasjonen handlet derfor om at risikoen var lik null. Selv om landet har tradisjon for å ha sterk faglig autonomi hos de institusjonene som har ansvaret for risikovurderinger, viste det seg at politikere grep aktivt inn og påvirket dette arbeidet.

Da smitte ble bekreftet, i november 2000, oppsto det politisk krise og stor uro blant forbrukerne. Bl.a. måtte landbruksminister og helseminister gå av som følge av kritikken. Ansvaret for håndteringen ble umiddelbart hevet opp til ministernivå, og det ble vist stor handlekraft når det gjelder å iverksette nye tiltak. Det kan synes som et paradoks at krisen førte til så stor turbulens tatt i betraktning smitteutbruddets relativt beskjedne omfang når vi f.eks sammenligner med Storbritannia.

I etterkant av BSE-krisen er det blitt gjennomført omfattende endringer, både i den generelle landbrukspolitikken og når det gjelder organiseringen av arbeidet med matvaretrygghet. Omorganiseringer innenfor politikkfeltet matvaretrygghet hadde blitt foreslått også tidligere, men det kan synes som det måtte en større krise til for å oppnå tilstrekkelig mobilisering. BSE fungerte som en ”focusing event”.

Det ble for det første opprettet et nytt ”superdepartement”, i skjæringsfeltet mellom landbruk og forbrukerspørsmål i 2001. Departementet skulle sette forbrukerinteressene i sentrum, og ha en sentral rolle i arbeidet med matvaretrygghet. Det ble annonsert et paradigmeskifte i landbrukspolitikken, med overgang fra det tradisjonelle ”industrilandbruket”, til sterkere satsing på bl.a. økologisk landbruk.

Videre ble det, etter et omfattende utredningsarbeid, foretatt en administrativ omorganisering på føderalt nivå. Det gamle organet som håndterer matvaretrygghet ble høsten 2002 splittet i to nye enheter. Et viktig argument for dette var å få et administrativt skille mellom risikovurdering og risikohåndtering. Det ene organet, BfR skal nå kun ha ansvaret for risikovurdering mens BVL har ansvaret for risikohåndtering. Erfaringene med omleggingen er blandede, og det er for tidlig å si om omleggingen har

vært vellykket på lang sikt. En konsekvens av omleggingen er at ansvaret for risikokommunikasjon er delt mellom de to organene. Dette har gjort det vanskeligere, i alle fall i en periode, å gi helhetlig informasjon.

Kriseberedskapen i sentralforvaltningen er blitt styrket, og håndteringen av nye situasjoner som har oppstått tyder på at de nye rutinene fungerer godt.

Erfaringene fra BSE saken kan synes å ha hatt betydning for landets håndtering av nye saker innen mattrygghet. Spørsmålet om kreftfare i forbindelse med akrylamid i matvarer ble håndtert med en omfattende risikoanalyse. Man så en mulig parallell til BSE, og ville komme en eventuell krise i forkjøpet. På den andre siden ble verken scrapie eller påstander om kreftfare pga miljøgifter i oppdrettslaks vurdert som noen stor risiko.

Utfordringene for tysk matvaretrygghet synes for det første å være knyttet til koordinering mellom føderalt nivå og delstatene. For det andre har landet fortsatt store utfordringer når det gjelder risikokommunikasjon.

Norge

Sammenlignet med de fleste andre land har Norge hatt få og relativt lite alvorlige saker innenfor dette området. De viktigste unntakene før 1996 var knyttet til bruken av antibiotika i oppdrettsnæringen, og situasjonen etter Tsjernobyl-ulykken i 1986.

Ansvaret for kontroll og tilsyn med matvarer har i nyere tid vært sterkt forankret i landbruksforvaltningen, og med Landbruksdepartementet som det sentrale departement. Fiskeridepartementet har vært overordnet departement i forhold til matvaretrygghet i forhold til fisk og sjømat. Denne ansvarsdelingen på departementsnivå skiller Norge fra de andre landene. Fra midten av 1980-tallet er det blitt tatt en rekke initiativ for å omorganisere arbeidet med matvaretrygghet.

I motsetning til de andre landene har Norge aldri hatt påvist smitte av BSE. Saken har likevel fått stor betydning også for norsk matvaretrygghet. Det har blitt iverksatt et omfattende kontrollprogram, på linje med kontrollregimene i resten av Europa, for å oppdage eventuell smitte på et tidlig tidspunkt. Dette har skjedd ut fra en erkjennelse av at ett eneste påvist tilfelle ville kunne få katastrofale følger for norsk landbruk.

BSE-saken fikk også stor *indirekte* betydning. Samtidig med at krisen kulminerte i Storbritannia i 1996 oppsto det en situasjon rundt den norske håndteringen av sauesykdommen scrapie. Det hadde vært en jevn økning i antallet scrapie-utbrudd over flere år, med en topp rundt 1995-96. Fagmiljøene var begynt å vurdere om det kunne være en sammenheng mellom de to dyresykdommene. Dermed oppsto det en problemstilling om hvorvidt sauekjøtt utgjorde en risiko for norske forbrukere. I en periode sommeren 1996 førte disse spekulasjonene i stort medieoppstyr og uro blant forbrukerne. En rekke uheldige forhold, bl.a at dette skjedde dette midt i fellesferien, førte til at krisehåndteringen fra norske myndigheter kom noe ut av kontroll. Utsagn fra ulike organ skjedde ukoordinert og det oppsto usikkerhet omkring hva som var den reelle situasjon. I en kort periode foregikk derfor utviklingen på medienes premisser.

Det store oppstyret må bl.a. sees i sammenheng med koblingen til BSE-krisen i Storbritannia samtidig. Vi kan derfor betrakte denne saken som den norske versjonen av BSE-krisen, eller som en krise ”i forkledning”. Konsekvensen av dette var at 70.000 sau fra såkalte kontaktbesetninger måtte slaktes ned og destrueres, selv om det ikke var noen ting som tilsa at dette kjøttet var forbundet med risiko.

Scrapie-saken innebar et vendepunkt i tenkingen omkring matvaretrygghet. Håndteringen av denne saken viste at norske myndigheter og næringsorganisasjoner var dårlig forberedt til å takle slike saker, og at særlig kommunikasjonen med forbrukerne ikke var god nok. Den mest umiddelbare endringen kom når det gjelder risikokommunikasjon, og det ble i årene som kom satt ut i livet flere tiltak for å forbedre dialogen med forbrukerne. Norge var tidlig ute i europeisk sammenheng med å prioritere dette. Matvaretrygghet og beredskapen mot nye kritiske situasjoner ble styrket i årene i etterkant av scrapie-saken. Dette gjelder spesielt Landbruksdepartementet, mens Fiskeridepartementet var senere ute med å foreta endringer.

Når det gjelder strukturelle forhold har det tatt lengre tid å få gjennomført dette enn i de andre landene, selv om omorganisering har stått på dagsorden helt siden 1980-tallet. Mattilsynet ble opprettet fra 2004, og er nå det sentrale forvaltningsorgan for alle sider ved matvaretrygghet.

Det kan synes som et paradoks at risikoen i tilknytning til BSE fortsatt har høy prioritet. Samtidig har påstander omkring risiko knyttet til miljøgifter i oppdrettslaks blitt bagatellisert.

Oppsummering og drøfting

Gjennomgangen viser at det er stor variasjon mellom ulike saker innenfor matvaretrygghet når det gjelder hvorvidt disse utvikler seg til å bli kritiske eller ikke. Hvorfor er det slik?

Her spiller for det første *kontekstuelle* forhold inn. Scrapie-saken i Norge er et eksempel på dette. Videre vil ulike saker ha ulikt *potensiale* for å utløse en krise. BSE-saken handlet f.eks om umiddelbar risiko, gjennom brå død (ofte) for unge mennesker, mens spørsmålet om miljøgifter i oppdrettslaks handler om risiko på mye lengre sikt. For det tredje spiller måten myndighetene har håndtert risikoen – risikoanalysen – inn. BSE ville ikke blitt en politisk krise hvis myndighetene i Storbritannia hadde forholdt seg til risiko på en annen måte.

Alle tre landene i studien har opplevd kriser og kriselignende situasjoner i tilknytning til matvaretrygghet de siste årene. Av disse skiller sakskomplekset omkring BSE og vCJS seg helt klart ut. Gjennomgangen viser en lang rekke mangelfulle sider ved måten denne saken ble håndtert på.

BSE var en ”focusing event”, som satte fart i utviklingen av europeisk matvaretrygghet. De enkelte land har gjort en rekke organisatoriske endringer i årene etterpå. En del av de organisatoriske endringene som ble iverksatt i etterkant var foreslått tidligere, men

krisen kan sees på som en utløsende årsak. I tillegg til interne prosesser i det enkelte land har utviklingen på bl.a. EU-nivå her hatt stor betydning.

En viktig endring i etterkant av krisen er at det er innført et tydeligere institusjonelt skille mellom risikovurdering og –håndtering. Et annet utviklingstrekk er at risikokommunikasjon har fått en mye sterkere betydning. Dette har ført til at håndteringen av denne typen saker har blitt mer ryddig, og forbrukerne i all hovedsak får mer pålitelig informasjon.

Hvilke forskjeller er det mellom landene? Flere ting tyder at landene responderer ulikt på ulike typer risiko. Scrapie har f.eks bare vært et tema for mattrygghet i Norge, men aldri i Tyskland, og bare i liten grad i Storbritannia. Enda mer interessant er det at risikoen knyttet til acrylamid ble vurdert forskjellig. Denne saken kom samtidig til alle land, og forskjeller i håndteringsmåte kan derfor i mindre grad enn andre saker forklares med historiske forskjeller. Også i valg av institusjonelle løsninger og modeller er det forskjeller, selv om en bl.a gjennom EFSA har forsøkt å innføre en matforvaltning bygget opp etter ensartede prinsipper.

Hva har man lært av krisene? Hvilke endringer er gjennomført?

- Nye *målsettinger* inn i landbrukspolitikken. Både i Tyskland og Storbritannia er de gamle landbruksdepartementene omorganisert, og har fått målsettinger som går ut over de tradisjonelle landbruksmessige.
- *Sentralisering og statliggjøring*. I alle landene har det blitt opprettet nye organ med en klarere rolle.
- Skille mellom *risikovurdering* og *risikohåndtering*. I både Tyskland og Norge er det blitt innført et organisatorisk skille mellom risikovurdering og – håndtering. Storbritannia har derimot valgt å la det nye statlige organet ha en sterk rolle i alle disse fasene
- Større vekt på *risikokommunikasjonens* plass innen den totale risikoanalysen. Den kanskje viktigste lærdommen er at forbrukernes skepsis må ta på alvor. Det brukes mer pro-aktive kommunikasjonsformer.
- *Internasjonalisering* av arbeidet med matvaretrygghet. Bedre informasjonsutveksling mellom landene.

Hva er konsekvensen av de nye løsningene?

Er tiden med store matvarekriser over? Etter BSE-saken har det bare vært mindre saker som har handlet om matvaretrygghet. Flere forhold peker i retning av at dette kan henge sammen med risikoanalysen og styringssystemene har blitt forbedret. Risikosituasjoner får ikke lenger utvikle seg til å bli regulære kriser. Det er ikke dermed sagt at maten uten videre er blitt tryggere. Når det ikke har vært kriser på dette området kan det bl.a. henge sammen med at det internasjonale trusselbildet har endret seg.

Har føre-var prinsippet fått en sterkere plass i forvaltningen av matvaretrygghet? Datagrunnlaget trekker her i ulike retninger, og det er ikke lett å trekke entydige

konklusjoner. Den nye matrisikoen acrylamid ble for eksempel tatt veldig alvorlig i flere land. På den andre siden ble påstandene om helsefare knyttet til norsk oppdrettslaks langt på vei bagatellisert av norske myndigheter.

Prosjektet gir grunnlag for å reflektere over sammenhengen mellom faktisk og opplevd risiko og prioriteringer innen offentlige tiltak. BSE-saken synes fortsatt å fungere som et skremmebilde. For det første har vi sett at å redusere omfanget av de omfattende BSE-tiltakene er politisk vanskelig, selv om en nøktern analyse tilsier at dette kan være forsvarlig. Det er derfor et tankekors at forebygging av BSE fortsatt har høy prioritet, mens samfunnet ikke er villig til å betale det samme for å forebygge andre former for risiko.

For det andre har vi sett at nye risikosituasjoner håndteres med kugalskap som referanse. Erfaringer fra håndteringen av nye former for matrisiko illustrerer også et generelt problem med å foreta endringer basert på erfaringer fra tidligere kriser. Det er ikke sikkert at løsninger som representerte et godt svar på BSE-krisen, vil være svaret på nye utfordringer. Den sterke økningen i overvekt er en slik utfordring. Risiko i tilknytning til miljøgifter i oppdrettslaks, der mulige problemer først vil vise seg på lang sikt, kanskje ikke før i kommende generasjoner, er en annen utfordring. Men denne typen langsiktig risiko synes ikke å ha det samme potensialet for å utløse politisk oppmerksomhet. Det kan derfor hevdes at det systemet for håndtering av matvaretrygghet vi har fått ikke er i tilstrekkelig stand til å håndtere de alvorligste problemene.

Noen forkortelser brukt i rapporten

Generelt:

EFSA: European Food Standards Agency

BSE: Bovine Spongiforme Encefalopatier

CJS/vCJS: Creutzfeldt Jacobs Syndrome

TSE: Transmissible Spongiforme Encefalopatier

Storbritannia:

CA: Consumers Association

DEFRA: Department of Environment, Fisheries and Rural Affairs

DH: Department of Health

FSA: Food Standards Agency

LACOTS: Local Authority Coordinating Body on Food and Trading Standards

MAFF: Ministry of Agriculture, Fisheries and Food

SEAC: Spongiform Scientific Advisory Committee

EHO: Environmental Health Officers

OTM-rule: Over Thirty Months-Rule

CTS: Cattle Tracing System

SRM: Specified Risk Material

Tyskland:

BfR: Bundesinstitut für Risikobewertung

BMVEL: Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft -

Norge:

VI: Veterinærinstituttet

VKM: Vitenskapskomité for Mattrygghet

1 Teori, metode og problemstillinger

1.1 Innledning

Tema for denne rapporten er myndigheters håndtering av kriser og kriselignende situasjoner i tilknytning til matvaretrygghet.¹ I løpet av de siste par tiår har det ved flere anledninger blitt reist spørsmål ved hvilken risiko enkelte matvarer representerer, og tilliten mellom forbrukere og myndigheter har blitt satt på en hard prøve. Den mest alvorlige av disse var BSE-krisen, som etter hvert spredte seg fra Storbritannia til flere andre land i Europa.

Disse krisene har vært en stor utfordring for både produsenter og offentlige myndigheter, har skapt mye uro, og ført til store kostnader, i tillegg til at en del mennesker faktisk dør av farlig mat.

I prosjektet stiller vi spørsmål ved hvordan myndighetene håndterer kriser og risiko i forbindelse med matvaretrygghet? Hva har man lært av krisene? Hvilke organisasjonsendringer er gjennomført? Hvordan er det f.eks med evnen til å kommunisere risiko til forbrukerne? Har beredskapen blitt bedre? Og har denne lærdommen satt oss i bedre stand til å håndtere framtidige kriser?

I prosjektet henter vi inn erfaringer fra Norge, Storbritannia og Tyskland, og vi forsøker i tillegg å se på matvaretrygghet i forbindelse med både landbruks- og fiskeriprodukter. Prosjektet har således et komparativt tilsnitt, men målet er også å si noe generelt om hvordan myndigheter håndterer risiko og kriser i forbindelse med mat.

1.2 Bakgrunn

Det har alltid vært forbundet med en viss risiko å spise og drikke. Urent drikkevann, bedervet mat osv har vært en svært viktig dødsårsak gjennom historien. En av de største ”matskandalene” vi kjenner til fra historisk tid var da 40.000 mennesker i Sør-Frankrike i år 944 døde av ergotisme, en matforgiftning forårsaket av giftig mugg på matkorn. Men det er først i løpet av de siste par tiår at spørsmålet om matvaretrygghet for alvor har havnet i avisoverskriftene, og at slike spørsmål har utviklet seg til regulære skandaler og krisesituasjoner. Mens tidligere generasjoner har hatt nok med spørsmålet om å skaffe seg tilstrekkelig kalorier for å overleve, kan vår generasjon tillate seg å bekymre seg over matens innhold, mulighetene for å bli syk osv.

¹ Vi holder oss her til det internasjonalt brukte skillet mellom food safety (mattrygghet) som retter oppmerksomheten mot helsemessig sikkerhet knyttet til maten, og food security (matsikkerhet) som handler om matvareberedskap og forsyningssikkerhet.

Likevel ville det ikke være korrekt å si at matvaretrygghet ikke har vært et viktig tema opp gjennom historien. Allerede i bystatene i antikken og middelalderen var tiltak mot spredning av matrelaterte sykdommer, og forfalskninger/etterligninger en viktig offentlig oppgave. Kontroll av matvarer er således en tidlig form for offentlig regulering (Elvebakken 1997). De fleste nasjoner i Europa fikk lovverk og institusjoner for å ivareta dette rundt midten av 1800-tallet.²

Med de siste tiårs økende liberalisering og internasjonalisering av handelen har internasjonale arrangement og avtaler, som Codex Alimentarius og EU fått en stadig større betydning. Mange reguleringer når det gjelder matvaretrygghet er felles for alle EU-land, og i praksis også for Norge.

De siste par tiår har matvaretrygghet vært omtrent permanent i mediebildet og på den offentlige dagsorden. Det har vært både store og små saker, reelle farer, og saker som i etterkant har vist seg å ha liten betydning. Noen saker har vært avgrensede og kortvarige, mens andre har preget nyhetsbildet i årevis. Det er selvsagt forskjell på om en risiko er forbundet med relativt akutt dødelighet (som kugalskap eller salmonella) eller om det mer er snakk om redusert helse i forbindelse med langvarig forbruk. Andre spørsmål har fått stor oppmerksomhet og hatt alvorlige konsekvenser for produsenter og forbrukere. Noen saker får mye oppmerksomhet en kort stund, og dør fort ut, som f.eks oppslagene om miljøgifter i oppdrettslaks vinteren 2004. I andre tilfeller blir det mye oppmerksomhet når en sak er forholdsvis ny, mens den avtar etter hvert som publikum venner seg til faren, selv om faren er reell nok. Salmonella er et slikt eksempel.

I Storbritannia ble det stort oppstyr da Helseminister Edwina Currie uttalte at mesteparten av eggproduksjonen i landet inneholdt salmonella. Dette førte til at konsumet gikk kraftig ned, og produsentene krevde kompensasjon. To uker etterpå måtte Currie gå av. En undersøkelse som ble gjennomført noen måneder etterpå bekreftet imidlertid at Currie hadde hatt rett i sine uttalelser. Salmonella-forgiftning er et typisk eksempel på at befolkningen i et land kan venne seg til en trussel. Det dør årlig anslagsvis 50 personer i Storbritannia på grunn av salmonella. Likevel er ikke salmonella noen stor sak lenger her. Til sammenligning er samlet antall dødsfall i forbindelse med kugalskap rundt 150 siden sykdommen ble oppdaget.

Forklaringen på at matvaretrygghet har utviklet seg til et betydelig samfunnsproblem er veldig sammensatt, og handler bl.a om dype sosiologiske endringer i de vestlige landene (Beck1992) Vitenskapen har avdekket former for risiko som før var ukjent, også når det gjelder mat. Forholdet mellom produsent og konsument har et stykke på vei erstattet konflikten mellom arbeid og kapital. Den teknologiske utvikling har ført til introduksjon av nye matvarer som representerer ny risiko.

² England fikk f.eks sin Food and Drugs Act i 1860. Nederland fikk et lovverk mot forfalskninger og ulovlige tilsetningsstoffer allerede i 1829. Tyskland (Preussen) innførte obligatorisk kjøttinspeksjon i 1869. I Norge var matvaretrygghet et tema i Helseloven fra 1860, og det ble innført kjøttkontroll i 1892.

Parallelt med denne utviklingen har også samfunnsinstitusjonene på dette området blitt satt på nye utfordringer.

1.3 Matvaretrygghet som politikkområde.

Regulering av matvaretrygghet har alltid, i større eller mindre grad, vært en sentral forpliktelse for det offentlige. De siste par ti-år har vært kjennetegnet av en generell avregulering innen en rekke samfunnsområder. Men samtidig har en også sett klare tendenser til at en del politikkområder, som bl.a. matvaretrygghet, blir utsatt for en re-regulering, både på nasjonalt og internasjonalt nivå (Majone 1996). Offentlige institusjoners håndtering av matvaretrygghet kan betraktes som en særskilt form for regulering (Elvebakken 1997). En krise innen selve mattryggheten blir derfor også ofte en krise for offentlig politikk og offentlige institusjoner.

Det er to hovedgrunner til dette. Et trekk som kjennetegner matvaretrygghet som reguleringsområde er at det utformes i spenningsfeltet mellom sikkerhet og helse på den ene siden, og næringspolitiske hensyn innen landbruk, fiskeri og matindustri på den andre.

Et annet trekk er at dette er et område som er, eller har utviklet seg til å bli, svært ømfintlig når det gjelder forbrukernes tillit. Tillit handler i denne sammenheng både om produktet i seg selv, og ikke minst når det gjelder tilliten til offentlige myndigheter og næringsaktører. Mat kan sies å stå i en særstilling i "risikosamfunnet". Å utsette seg for risiko gjennom f.eks røyking eller å kjøre bil er frivillig, men alle må spise. Mat og spisevaner er også i aller høyeste grad et kulturelt uttrykk (Bjørkum, Lien og Kjærnes 1997).

Forbrukernes tillit til matvarer generelt, og institusjonene som har ansvar for å håndtere matvaretrygghet, har vært gjenstand for flere undersøkelser, både nasjonalt og internasjonalt.

I Norge har MMI kartlagt folks oppfatninger om dette i 1997, 2002 og 2004. Undersøkelsene viser at utrygghet knyttet til mat kommer et stykke bak i rekken av potensielle farer nordmenn bekymrer seg for. Ca ¼ av befolkningen uttrykte i 2002 at de var meget eller ganske bekymret for spørsmål knyttet til mat generelt, mens ca 40 % svarte at de var meget eller ganske bekymret for miljøgifter og hormoner i mat. Undersøkelsene viser også at graden av bekymring, og hvilke aspekter ved mattrygghet folk er mest opptatt av varierer over tid. Undersøkelsen viser at folks bekymring for miljøgifter og hormoner var på et toppnivå i 1997, med 59 %, gikk ned til 42 % i 2002, og økte så igjen til 50 % i 2004. Også en undersøkelse fra SIFO viser at mistilliten til matvarer har øket i Norge i løpet av de siste årene (Kjærnes og Poppe 2003). En

tolkning på dette skiftende bildet kan være at folks generelle tillit til matvarer blir preget av skandaler og avisoppslag.³

Tilliten til de institusjoner som står for kontroll og informasjon om matvaretrygghet har generelt vært meget høy i Norge (Storstad og Haukenes 2000). I MMI undersøkelsen fra 2004 uttrykte f.eks 91 av de spurte at de har ganske eller høy tillit til det nye Mattilsynet.

Flere studier i løpet av de siste år har vist til dels betydelige forskjeller mellom ulike land når det gjelder befolkningens tillit til matvarer. I en stor internasjonal sammenlignende studie analyseres sammenhengene mellom faktorene som påvirker folks tillit mer inngående (Kjærnes og Poppe op cit). Det som er veldig interessant med denne undersøkelsen er at den omfatter alle de tre land som utgjør grunnlaget for vår rapport, nemlig Norge, Tyskland og Storbritannia.⁴

Undersøkelsen tar først for seg forbrukernes tillit til tolv ulike matvarer. Her viser det seg at britiske forbrukere skiller seg ut med å ha i gjennomsnitt høyest tillit, mens tyske og italienske hadde lavest tillit. Norge lå her midt på treet. Når det gjelder spørsmålet om hvordan forbrukerne rangerer matvarene innbyrdes er det også klare forskjeller mellom landene. Det generelle mønsteret er at grønnsaker blir ansett som ”veldig sikker”, og at kjøttprodukter først kommer som nummer tre eller fire. Her skiller Storbritannia seg ut ved at første kjøttprodukt ikke kommer før på 6. plass (kylling), og at storfekjøtt kommer så langt nede som nr. 9.

Et annet interessant mønster framkommer når man endrer spørsmålet fra å gjelde generell tillit til å gjelde folks tillit til de matvarer de selv kjøper inn. Her viser det seg at Tyskland skiller seg klart ut ved at forbrukerne har relativt høy tillit til den mat de *selv* har kjøpt. Dette tyder på at tyske forbrukere motvirker sin generelle skepsis til mat ved å utforme sine egne strategier ved å være bevisste og kritiske forbrukere, f.eks gjennom å gjøre sine matinnkjøp hos forhandlere de stoler på.

3 F.eks ble bakgrunnsstoffet til den nevnte SIFO-rapporten samlet inn samtidig som det var et sterkt mediefokus på hygieniske forhold og salg av mat som egentlig var utgått på dato i en bestemt matvarekjede (Meny-kjeden)

4 De andre landene er Danmark, Italia og Portugal.

1.4 Kriser, risiko og endring – sammenhenger og begreper

1.4.1 Risiko og krisehåndtering i forvaltningen

Dette prosjektet retter oppmerksomheten mot politiske institusjoner og forvaltningsorgan som har ansvaret for mattrygghet. Hovedspørsmålet er: Hvordan håndteres risiko og kriser?

Det er nærliggende å ta utgangspunkt i et (ny)institusjonelt perspektiv på politiske institusjoner og aktører. Felles for mange av de teoretiske bidragene innenfor slike perspektiver er en oppfatning om at institusjoner spiller en selvstendig rolle i utformingen av offentlig politikk (f.eks March og Olsen 1989). Institusjoner er bærere av verdier og holdninger som blir tatt for gitt over lengre tid. Disse nedfeller seg i regler, rutiner og normer som først og fremst er tilpasset kjente situasjoner og problemer. Forvaltningsapparatet er derfor best i stand til å fortolke og håndtere relativt stabile situasjoner med forholdsvis velkjente problemer. Dersom det oppstår kriser eller alvorlige situasjoner i tilknytning til nye problemer med en stor grad av risiko, kan det institusjonelle systemet bli satt på prøve fordi etablerte handlingsmodeller ikke er tilstrekkelige. Stor medieoppmerksomhet og uro blant berørte grupper kan komme inn som forstyrrende elementer. Kriser kan i neste omgang føre til institusjonelle endringer som nedfeller seg i nye handlingsrutiner.

1.4.2 Risikobegrepet

Mattrygghetsproblemer og –kriser kan betraktes som et resultat av det risikosamfunnet som Beck (1997) beskriver. Han framholder at risiko i det moderne samfunn er en bivirkning av selve framskrittet, eller den teknologiske utvikling. Ulike risiki er blitt globale, de er usynlige og derved utenfor den menneskelige registreringsevne, men de finnes bl.a. som skadelige stoffer i luft, vann og næringsmidler. Disse teknologiske farer kan ikke avgrenses, de kan ikke forklares etter gjeldende regler for kausalitet, skyld og straff, og de kan ikke kompenseres eller forsikres (Hviid Nielsen 1994).

Et annet trekk ved risiko i risikosamfunnet er at det er uenighet om eksistensen av, eller alvorlighetsgrad av, risiko. Et nylig eksempel i så måte er f.eks meldinger om giftstoffer i oppdrettslaks etter artikkel i tidsskriftet Science januar 2004). Her avslørte debatten i etterkant stor grad av uenighet mellom ulike eksperter. Risiko av denne typen må, hvis den blir tatt på alvor, gjøres kjent, den må oppnå en slags status i samfunnet så og si, folk må overtales til å ta risikoen på alvor. Hvis det i etterkant viser seg at risikoen var minimal, risikerer man å ble beskyldt for å drive med krisemaksimering (Giddens 1998). Problemet er at man ikke kan vite når man driver med ”krisemaksimering” og når man ikke gjør det, før i etterkant.

Det er vanskelig å finne noen entydig og presis definisjon på risiko i litteraturen, og begrepet blir brukt på mange ulike måter. I Ulrich Becks velkjente bok om ”risikosamfunnet” forstås risiko som noe ”der ute”, som ting eller egenskaper ved en ting.

Et *tradisjonelt* syn på risiko er basert på en teknisk-naturvitenskap tilnærming. Risiko blir her en objektiv egenskap basert på hendelser i fortiden, uttrykt gjennom tall og

statistikk (Aven 2003). Essensen i denne tilnærmingen er at risiko er en funksjon av to faktorer; sannsynlighet og konsekvens.

Dette synet kommer f.eks til uttrykk i EUs "Food Law" og i Codex Alimentarius. Her blir risiko definert som "*en funksjon av sannsynligheten for en helseskadelig virkning og alvorlighetsgraden av denne virkningen som følge av en fare*". Risiko er lik sannsynlighet for at noe skal inntreffe multiplisert med konsekvens. I norsk tenking omkring matrisiko har en i stor grad lagt seg på den samme tenkingen.⁵

Risiko innenfor denne forståelsesrammen er noe som er mulig å sannsynlighetsberegne og kvantifisere. Man kan beregne hvor sannsynlig det er at en hendelse vil inntreffe, og man kan måle kostnader og samfunnsmessige konsekvenser. Enkelte former for risiko er forholdsvis stabile. F.eks kan man forutsi hvor mange personer som vil dø av en viss sykdom i løpet av et tidsrom. Til en viss grad kan man forebygge slik risiko.

Perspektivet ovenfor passer best til å forstå situasjoner der risikoen er kjent og oversiktlig. Men risiko i forbindelse med mat vil ofte være usikker både med hensyn til sannsynlighet og konsekvens. For eksempel når nye og hittil ukjente smittestoffer eller miljøgifter blir oppdaget. Forbrukernes reaksjoner på denne typen risiko oppleves ofte som irrasjonell sett fra eksperterens ståsted.

En *alternativ* tilnærming er at risiko ikke kan skilles fra vurderinger, og at risiko i seg selv er en vurdering (Aven op cit). Risikovurderinger bygger på en rekke forutsetninger og kontekstuelle forhold og er i seg selv også en sosial konstruksjon. Denne forståelsesrammen åpner i større grad opp for å trekke inn begrepet "opplevd risiko", at risikokommunikasjon er viktig, og en erkjennelse av at manglende kunnskap ofte preger situasjonen. Hvorfor noe blir ansett som risikofyllt, og dermed noe man bør unngå, mens andre områder ikke blir ansett som farlige kan ikke alltid forklares logisk

Risiko vurderes både på individuelt nivå, av den enkelte forbruker, og på institusjonelt nivå, av offentlige organ og forsknings- og utredningsinstitutt som har risikoanalyse som oppgave. I tillegg gjennomfører og publiserer store miljø- og forbrukerorganisasjoner, som Greenpeace, egne uavhengige risikovurderinger. Det vil ofte være et avvik mellom eksperterens og vanlige folks oppfatninger av hva som er mest risikofullt. I et åpent og demokratisk samfunn har ingen monopol på å uttale seg om risiko.

Moderne *risikoanalyse* slik det er definert av bl.a. EFSA og EUs "Food Law" kan sees på som en måte å integrere ulike innfallsvinkler til risiko. Det er vanlig å skille mellom *risikovurdering* (risk assessment), *risikohåndtering* (risk management) og *risikokommunikasjon* (risk communication).

5 NOU 2000: 29

Risikoanalyse:

Risikovurdering er en vitenskapelig basert prosess som består av følgende fire trinn: fareidentifikasjon, farebeskrivelse, eksponeringsvurdering og risikobeskrivelse. Det er vanlig at risikovurdering foretas av fagorgan som er en del av forvaltningen, eller at analysen settes ut på anbud hos frittstående institutter.

Risikohåndtering handler om avveining av ulike alternativer på bakgrunn av risikovurderingen og annen relevant informasjon, i samråd med berørte parter, for å finne hensiktsmessige løsninger.

Risikokommunikasjon har blitt tydeligere framhevet i de senere års forsøk på å institusjonalisere risikoanalyse. Det som er spesielt interessant her er at det legges vekt på at kommunikasjonen skal være interaktiv, og ikke bare være en prosess som foregår fra myndighetene og borgerne. Videre legges det vekt på at risikokommunikasjonen skal følge hele prosessen – fra de første risikovurderingene til de tiltak som settes inn i forbindelse med risikohåndteringen.

Denne begrepsmessige tilnærmingen til og inndelingen av risiko fanger opp ulike aspekter ved risiko. Litt forenklet kan man si at risikovurdering kan tilfredsstillende kravet til håndtering av risiko basert på vitenskap og statistikk, mens risikokommunikasjonen kan ivareta behovet for å bygge bro mellom eksperters og legfolks persepsjon av risiko.

Føre-var-prinsippet er nært knyttet til begrepet risiko. Prinsippet regulerer handlinger og beslutninger i situasjoner der det er tvil eller usikkerhet.⁶ Erfaring viser at det er ulike fortolkninger av dette prinsippet. Bruken varierer for eksempel mellom hhv helse- og miljøsektoren, der miljøsektoren opererer med en ”strengere” definisjon enn det man bruker i helsesammenheng (Biotekologinemda 2000).⁷

6 I St.meld. nr 58 (1996-97) om ”bærekraftig utvikling” blir begrepet definert på denne måten: ”*Dersom det er for alvorlig eller uomstøtelig skade, skal ikke mangel på full vitenskapelig sikkerhet bli brukt som grunn til å gjennomføre et naturinngrep eller utsette miljøvernpolitiske tiltak. Mulige skadevirkninger må tillegges betydelig vekt når mål fastsettes*”

7 I helsesammenheng vil anvendelse av prinsippet i første rekke handle om midlertidige tiltak som kan opphøre når manglende kunnskap er frambrakt gjennom vitenskapelige undersøkelser. Her legges det vekt på at usikkerheten skal være ”vitenskapelig begrunnet”. I miljøsammenheng kan derimot usikkerhet om konsekvenser av et vedtak føre til avslag på for eksempel utbygging uten tidsbegrensning. Her er det tilstrekkelig å uttrykke ”rimelig tvil”

Hva så med matvaretrygghet, som kan sies å befinne seg i skjæringsfeltet mellom helse og miljø? Hovedinntrykket er at bruken av prinsippet varierer, og at norske myndigheter har vært nølende med hensynt til å lovfeste dette. Prinsippet har i flere år blitt anvendt i forvaltningen av både den gamle næringsmiddeloven og i genteknologiloven, men uten å være direkte nedfelt i noen av dem (NOU 2000:29). Motargumentene for å institusjonalisere prinsippet har bl.a. vært faren for vilkårlige avgjørelser, forskjellsbehandling og at dette kan skape handelshindringer. Prinsippet har i de senere år blitt tydeliggjort på internasjonalt plan gjennom bl.a. EUs "Food Law". Spørsmålet er her om dette også medfører at prinsippet nedfelles tydeligere i norsk lovgivning og praksis.

1.4.3 Risiko og kriser

Et sentralt utgangspunkt for dette prosjektet er at risiko og kriser henger nøye sammen.

Hva må til for at en alvorlig situasjon kan kalles en "krise"?⁸ En krise kan defineres som "*...a serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a social system, which – under time pressure and uncertain circumstances – necessitates making critical decision*" (Rosenthal 1989).

I en krise står man med andre ord overfor en situasjon der fundamentale – eller institusjonelle – verdier trues. Kriser kjennetegnes av mangel på kontroll, mange aktører, mangel på informasjon, og stor interesse og oppfølging fra ulike hold. Beslutningene vil ofte være av alvorlig og vanskelig karakter, og det må prioriteres mellom mange ulike hensyn.

Krisehåndtering handler om flere typer prosesser. For det første handler håndtering av kriser om å vurdere og eventuelt gjennomføre tiltak for å begrense skadevirkninger, enten gjennom iverksetting av beredskapsplaner eller gjennom improvisasjoner for å møte nye, ikke planlagte situasjoner. I sistnevnte tilfelle vil det være nødvendig å gjøre endringer og tilpasninger i egen organisasjon, dvs i rutiner, beredskapsplaner, mediestrategier, ansvarsforhold etc. For det tredje kan vi snakke om tilpasninger på et høyere nivå ved at en vurderer om ansvarsfordelingen mellom institusjoner og forvaltningsnivåer bør endres. Sist, men ikke minst handler krisehåndtering om å ivareta hensynet til *medier og publikum*. Dette hensynet blitt stadig viktigere de senere årene.

Hva er forholdet mellom "risiko" og kriser? Kriser kan betraktes som en ekstrem utgave av en risikosituasjon, der risikoen har kommet ut av kontroll. Men kriser kan også oppstå uten at det har vært noen kjent risiko på forhånd.

⁸ St.melding nr. 24 (1992-93) definerer kriser i fred som "ulykker og andre påkjenninger som i art eller omfang går utover det som regnes som normalrisiko og normalbelastning."

Vi kan som sagt ovenfor skille mellom kjent og ukjent risiko. Vi kan anta at hvor godt kjent og dokumentert risikoen er på et bestemt område, vil ha innflytelse på hvorvidt en situasjon utvikler seg til å bli en krise, og også hvordan forløpet av krisen utvikler seg.

Hvordan kriser blir håndtert henger i stor grad sammen med samfunnets oppfatning og håndtering av risiko. En plutselig endring i risikobildet vil kunne endre utfallet av beslutningsprosessene rundt krisehåndteringen. Risikoens tvetydige og sammensatte natur medfører en stor utfordring for det politiske systemet og forvaltningsapparatet. Det som enkelte grupper i samfunnet kaller en krise, kan bli sett på som en velkommen mulighet for andre til å få til endring, og selv om det er enighet om hvor alvorlig en situasjon er, så kan det være uenighet om beste strategi for å løse situasjonen. Interessekonflikter kan gi grunnlag for vanskelige avveininger (trade-offs) (Rosenthal 1989)

Vi antar at når myndigheter har et vel fungerende system for å håndtere risiko så vil også sannsynligheten for at kriser oppstår reduseres. Risikohåndteringen ”fanger opp” situasjoner som kan utvikle seg til kriser. Men dette forutsetter at hele systemet for risikoanalyse fungerer slik det skal – at risikovurderingene gjennomføres på en faglig forsvarlig og åpen måte, at hensiktsmessige tiltak blir iverksatt, og at risikokommunikasjonen oppdaterer publikum om utviklingen kontinuerlig. Som i all annen offentlig regulering og tjenesteproduksjon er man avhengig av at systemet fungerer etter intensjonen. Befolkningens tillit til de institusjonene som skal ivareta deres sikkerhet er et sentralt punkt her. Dersom risikohåndteringen f.eks tildekker problemer i stedet for å håndtere dem på en legitim måte, vil tilliten bli brutt og krisen fort være et faktum.

Forvaltningens problemer med å ivareta risiko og kriser blir forsterket av at statlig politikk ikke er enhetlig, men er et resultat av ulike, og ofte motstridende interesser. På dette området vil både ulike næringsinteresser, helsemyndigheter, veterinære hensyn, og forbrukerinteresser være legitime interesseparter. Forholdet mellom disse vil imidlertid kunne variere over tid. I Norge har utviklingen etter krigen vært preget av at landbruksinteressene har styrket sin innflytelse på dette området på bekostning av f.eks. helsemyndighetene (Elvbakken og Hellebø 2000). I ustabile, åpne og uoversiktlige situasjoner vil nye interesser lettere nå fram, enn når prosessen er avgrenset og lukket. Myndighetenes arbeid med å omorganisere tilsynsordningene for matvarer kan sees som et forsøk på å styrke disse interessene. Men en helt annen sak er hvorvidt en lykkes i å endre styrkefordelingen i praksis.

For forvaltningssystemet medfører kriser en særegen situasjon når det gjelder ansvarsforhold. Under normale omstendigheter er sentrale forvaltningssidealer som kjent forutsigbarhet, etterrettelighet og likebehandling. Kriser kjennetegnes ved uforutsigbarhet, usikkerhet, og tidspress. I slike situasjoner settes de klassiske forvaltningssidealer på prøve. Kriser fordrer ofte en mer sentralisert beslutningstaking, og hvor formelle regler og rutiner må kanskje vike for mer uformelle prosesser og improvisasjon (Rosenthal 1989).

1.4.4 Risiko, kriser og endring

Hvilken rolle har kriser når det gjelder å oppnå endring og læring i det institusjonelle system som skal ivareta f.eks risiko og sikkerhet på et visst område? En tradisjonell forståelse er at endring i slike politisk-administrative systemer foregår gjennom en inkrementell prosess, preget av små skritt basert på eksisterende policy (Lindblom 1959). Mange senere teoretikere har pekt på at endringer i det politisk-administrative systemet ofte kan være mye mer dynamiske enn det Lindblom beskriver. En rekke organisasjonsteoretikere og statsvitere har forsøkt å forklare hvilke faktorer som kjennetegner situasjoner der institusjoner og praksis går gjennom radikale endringer. Aktørens strategier og bruk av bilder og metaforer sentralt for å forstå dette. (Schattschneider 1960, Baumgartner og Jones 1993)

En måte mer grunnleggende endringer kommer i stand på kan være gjennom kriser. Kriser skaper forutsetninger som er så ekstreme at nye saker får mulighet til å komme opp på den politiske agenda. Kingdon (1995) sier at kriser påvirker politikken retning ved å forsterke oppmerksomheten om et problemfelt som allerede ligger bak i beslutningstakers bevissthet, eller fungere som en tidlig påminnelse om et tema som tidligere ikke har blitt vurdert som et problem. Ifølge Birkland (1997) fungerer kriser som oppstår sjelden, brått og uventet, og der både beslutningstakere og folk flest blir gjort kjent med problemene samtidig, som "focusing events". Slike hendelser kan føre til radikal omlegging av den politiske dagsorden.

For at forvaltningen skal bli i stand til å håndtere nye kriser er organisatorisk læring helt avgjørende.

Rosenthal (1989) mener at det kan være vanskelig å trekke lærdom ut av situasjoner som oppleves som dramatiske. Dessuten vil det ofte bli fokusert på svakheter og feil i håndteringen av kriser, som i neste omgang blir brukt i forebyggende øyemed. Man glemmer gjerne å ta hensyn til det situasjonsspesifikke. Dermed vil de tiltak som ble gjort med basis i forrige krise ikke passe for neste krise som kan være av en helt annen karakter.

På bakgrunn av gjennomgangen foran er tre problemstillinger sentrale for studien:

- *Hvordan har myndighetene i ulike land håndtert kriser innenfor matvaretrygghet?*
- *Hva har man lært av krisene, og hvordan har lærdommen resultert i nye institusjonelle løsninger?*
- *Hva er konsekvensene av de nye løsningene?*

1.5 Datagrunnlag og oppbygging av rapporten

Problemstillingene ovenfor er forholdsvis vide og omfattende. Tilnærmingen til temaet i dette prosjektet er derfor forholdsvis bred og eksplorerende, og omfatter i tillegg tre ulike land.

Studien er en sammenligning av tre ulike land, *Norge, Tyskland og Storbritannia*. En stor utfordring med å gjennomføre denne typen studier handler om hvordan man velger ut enheter. Dette blir ekstra komplisert når enhetene i dette tilfellet er land, og ikke f.eks bedrifter eller kommuner. Hvilke kriterier velger man enheter ut fra? Er det mest fruktbart å velge enheter som er mest mulig forskjellige fra ens eget land? Velger man enheter som har en del felles langs noen dimensjoner, men er forskjellige på andre?

Tidsrommet som dekkes er litt ulikt for de tre landene. For Storbritannias del går framstillingen tilbake til slutten av 1980-tallet, mens for de to andre landene

Begrunnelsen for å velge nettopp Storbritannia og Tyskland i tillegg til Norge er for det første at begge disse landene har opplevd en rekke krisesituasjoner innenfor matvaretrygghet de senere årene. I tillegg har begge land gjennomført interessante omorganiseringer innenfor sine forvaltningsregimer for matvaretrygghet.

Vi antar at forvaltningsstruktur er forskjellig, historikken rundt matvaretrygghet er forskjellig, oppmerksomhet, hvilke saker som er på dagsorden.

Datagrunnlaget for studien er i hovedsak sekundærkilder, som rapporter, dokumenter og artikler, og intervju med nøkkelinformanter i det enkelte land.

Når det gjelder bruk av skriftlige kilder er det en viss skjevhet mellom landene. Pga mangel på engelskspråklig materiale fra Tyskland er de skriftlige kildene her færre enn i Norge og Storbritannia. Noen sentrale dokumenter på tysk er likevel lest. Dette er forsøkt kompensert med flere informantintervju i Tyskland enn i Storbritannia

Framgangsmåten i beskrivelsen og analysen av det enkelte land er at vi tar utgangspunkt i håndteringen av den største matvarekrisen i løpet av det siste par ti-år, nemlig BSE/vCJS.

Først beskrives situasjonen før krisen oppsto, med hensyn til organisering av det offentlige arbeid med matvaretrygghet, og også med hensyn til den generelle situasjonen på området når det gjelder forbrukertillit og risiko innenfor mat.

Etter dette beskrives forløpet og håndtering av krisesituasjonene i de enkelte landene. Hvem var de sentrale aktørene? Hvilke løsninger ble valgt? Hva lærte man?

Deretter beskrives de endringer som er foretatt som følge av læringsprosessene i etterkant av krisene. For det første: Hvilke institusjonelle endringer er foretatt, og hvordan kan disse eventuelt relateres til krisene? For det andre: Hvordan er nye risikoer og kriselignende situasjoner på matområdet håndtert? Representerer håndteringen av disse en annen tilnærming til matvaretrygghet? Er for eksempel "føre-var" perspektivet mer framtrødt i håndteringen enn det var før? Har man med andre ord lært noe?

2 Tema innen matvaretrygghet som belyses i studien

De fleste land har på et eller annet tidspunkt hatt større eller mindre kriser i tilknytning til matvaretrygghet. Hyppigheten og dramatikken i disse kan imidlertid variere. Noen kriser er internasjonale, i den forstand at de sprer seg til flere land, mens andre er rent nasjonale. I studien har vi konsentrert oss om en kjerne av kriser og kriselignende situasjoner som gjelder flere land. Dette er først og fremst *BSE*, *akrylamid* og miljøgifter i *oppdrettslaks*. I tillegg har vi trukket inn mer avgrensede kriser i den grad det kan belyse våre problemstillinger.

Av disse er det først og fremst *BSE* som har preget mediebildet. *BSE* har aldri blitt påvist i Norge, men det internasjonale oppstyret har ført til at også vårt land har innført like strenge tiltak som EU. I tillegg kan en helt klart se all oppmerksomheten i Norge i forbindelse med *scrapie* i 1996 som en del av *BSE*-krisen. Verken *akrylamid* eller saken om oppdrettslaks utviklet seg til å bli egentlige kriser, men begge problemene ble behandlet som saker som kunne utvikle seg til å bli det.

2.1 BSE og CJS

*BSE*⁹, også kalt kugalskap hører til en gruppe sykdommer som forekommer hos en rekke dyrearter, også mennesker. En samlebetegnelse for disse sykdommene er *TSE*¹⁰. Sykdommene er dødelige, lar seg ikke behandle og skyldes opphoping av et spesielt protein, kalt prioner, i hjernen. Viktigste årsak til smitte av *BSE* er sannsynligvis at dyr har blitt føret med kjøtt- og beinmel med innhold av materiale fra dyr som er infisert eller døde av sykdommen. Smittestoffet finnes spesielt i nervevev, som ryggmarg og hjerne, og er veldig motstandsdyktig mot f.eks varmebehandling og syre.¹¹

Det som gjør *BSE* spesiell er at sykdommen har vist seg å være overførbar til mennesker. Mennesker smittes ved å spise infisert materiale fra storfe. Sykdommen hos mennesker ligner på den kjente Creutzfeldt Jacob-sykdom (*CJS*, på engelsk forkortet til *CJD*) og omtales som en variant av denne.¹²

9 *BSE* står for bovin (storfe) spongiform (svampaktig) encefalopati (hjernesykdom)

10 Transmissible spongiforme encefalopaties

11 [Odin.dep.no/ld/](http://odin.dep.no/ld/) Nyheter og fakta om *BSE*/kugalskap

12 Den nye varianten forkortes gjerne v*CJS*, for å skille den fra den tradisjonelle varianten.

BSE ble første gang offisielt påvist i Storbritannia i 1986. De neste årene økte antall nye sykdomstilfeller i Storbritannia kraftig. Samtidig ble det påvist en økende hyppighet av CJS hos mennesker. Det oppsto en økende bekymring for at det var en sammenheng mellom BSE og CJS. I 1996 innrømmet britiske myndigheter for første gang at det var en sannsynlig sammenheng mellom BSE og CJS. Den varianten som skyldes smitte fra kjøtt infisert med BSE fikk betegnelsen vCJS. Dette ga støtet til en alvorlig tillitskrise mellom forbrukere og myndigheter i landet. Det oppsto også en alvorlig konflikt mellom Storbritannia og EU om handelspolitikk.

I årene som fulgte oppsto det utbrudd i flere land i Europa. Utbredelsen av sykdommen vises i tabell / vedlegg: Totalt 151 mennesker har dødd av vCJS globalt, av disse kommer 141 fra Storbritannia. Sammenlignet med andre dødsfall som kan relateres til mat er dette ikke spesielt mye. Mye av grunnen til at BSE/vCJS har fått så mye oppmerksomhet skyldes trolig at dette er en sykdom som gir seg groteske utsalg, og som har vært spesielt vanlig unge mennesker, og at årsakssammenhengen lenge var usikker.

Tabell 1: Fordelingen av BSE og vCJS etter land pr 2004¹³

Land	BSE tilfeller	vCJD tilfeller	Land	BSE tilfeller	vCJD tilfeller
Storbritannia	183803	141	Israel	1	0
Tyskland	312	0	Italia	117	1
Frankrike	891	6	Japan	11	0
Østerrike	1	0	Liechtenstein	2	0
Belgia	125	0	Luxemburg	2	0
Irland	1353	1	Nederland	75	0
Canada	2	1	Oman	2	0
Tsjekkia	9	0	Polen	14	0
Danmark	13	0	Portugal	875	0
Falklandsøyene	1	0	Slovakia	15	0
Finland	1	0	Slovenia	4	0
Hellas	1	0	Spania	412	0
Hong Kong	0	1	Sveits	453	0
USA	1	1	Totalt	188496	152¹⁴

¹³ Kilde: http://www.all-science-fair-projects.com/science_fair_projects_encyclopedia

¹⁴ I tillegg var det 6 tilfeller der man ventet på endelig verifisering

Tabellen ovenfor gir neppe et helt dekkende bilde av den reelle utbredelse. Praksis når det gjelder kontroll- og rapporteringsrutiner varierer mellom landene. Man regner derfor med at det er en viss underrapportering fra enkelte land, spesielt når det gjelder BSE. For vCJS er trolig mulighetene for slik underrapportering mindre, men også her regner man med at det kan være tilfeller som ikke er blitt oppdaget. Men i og med at symptomene er så spesielle er det lite sannsynlig at graden av underrapportering er særlig høy.

Som vi ser er det Storbritannia som dominerer i statistikken, både for BSE og vCJS. Landet har 97% av alle BSE-tilfeller som er oppdaget, og 92% av vCJS-tilfellene. Det er mulig den reelle andelen for BSE er noe lavere. Flere land kom sent i gang med å innføre kontrollrutiner, og dette kan som nevnt ha ført til at det har vært uoppdagede tilfeller her. Men på den andre siden har det trolig også vært et ukjent antall uidentifiserte tilfeller i Storbritannia i de første årene etter at BSE ble oppdaget. I tillegg til Storbritannia ser vi at det er et visst omfang av BSE tilfeller i Frankrike, Irland, Portugal, Spania, Sveits og Tyskland. Når det gjelder vCJS er det bare Frankrike utenom Storbritannia som har mer enn ett tilfelle. Ellers ser vi at BSE har spredt seg til mange andre land, hovedsakelig i Europa, men at det for mange land sitt tilfelle bare er snakk om veldig få tilfeller. 11 av de 26 landene med registrerte utbrudd har mindre enn 5 registrerte tilfeller. Vi ser også at sykdommen, ut fra statistikken, nesten utelukkende er et Europeisk fenomen.

Hvordan har utviklingen vært over tid? Når en ser på statistikken over utviklingen år for år så ser en at toppåret var 1992, med totalt over 37.000 tilfelle. På dette tidspunkt hadde ikke sykdommen spredt seg utover de britiske øyer i nevneverdig, slik at Storbritannia dominerer totalt. Etter dette har antall tilfeller gått gradvis nedover. Tendensen etter dette, og særlig fra 2000 har vært at andre lands andel av tilfellene har vært stekt økende. I 2003 var det 1403 registrerte tilfeller i hele verden. Dette er det laveste antallet siden 1988, og også første gang Storbritannias andel er mindre enn 50%.¹⁵

Hvor stor risiko representerer egentlig BSE når det gjelder muligheten for å få vCJS i dag? Her er det mange metodiske problemer. Det største problemet er knyttet til at sykdommens inkubasjonstid antakelig er mellom 5 og 20 år, slik at det kan gå mange år fra smitte til sykdommen bryter ut. I sykdommens tidlige fase var det enkelte forskere som kom med svært dystre spådommer om titalls tusen døde, og om sykdommen som vårt tids "svartedaud". Utviklingen hittil tyder imidlertid ikke på at man vil få noen eskalering i antall døde, men at dødstallene vil avta.

15 European Commission: Report on the monitoring and testing of ruminants for the presence of transmissible spongiform encephalopathy (TSE) in the EU in 2003

2.1.1 Scrapie

Skrapesyke, eller scrapie, er en dødelig, smittsom sykdom i sentralnervesystemet hos sau og geit. Smittestoffet er et s.k. prion, som er et lite, infektiøst protein. Sykdommen har vanligvis en inkubasjonstid på 3-4 år, og viser seg med symptomer som kløe eller unormal adferd. Spørsmålet om hvorvidt skrapesyke kan medføre en helsemessig risiko for mennesker er blitt belyst ved flere anledninger. Sykdommen er beslektet med både BSE og CJS,¹⁶ men det er ikke påvist noen direkte sammenheng mellom denne sykdommen og sykdom hos mennesker. Det har også vært en problemstilling hvorvidt scrapie kan kamuflere mulige tilfeller av BSE. At scrapie-infiserte saueskrotter kom inn i næringskjeden gjennom oppmaling til beinmjøl beregnet som dyrefor er den mest sannsynlige årsak til utviklingen av BSE.

Skrapesyke ble første gang beskrevet på 1700-tallet, og har vært kjent i lang tid i bl.a. Canada, Island og Frankrike, men ble første gang påvist i Norge i 1981. Fram til og med 1995 ble sykdommen oppdaget i 22 sauebesetninger, de fleste på Sør-Vestlandet. Alle disse utbruddene er blitt møtt med tiltak som avliving og destruksjon av dyr med påvist smitte, med påfølgende karantenetid for gårdsbrukene det gjelder. I 1996 var det en topp med 32 utbrudd.

Sykdommen finnes i alle tre land i undersøkelsen. Av ulike grunner har den likevel fått forskjellig oppmerksomhet. Scrapie er i vår sammenheng interessant først og fremst fordi den forårsaket en krise mht matvaretrygghet i Norge i 1996. Videre er det av interesse fordi, selv om sannsynligheten for at den medfører en risiko for mennesker er lav, så vil konsekvensene av at det blir konstatert en slik sammenheng være store.

2.2 Akrylamid

I april 2002 ble det presentert analyseresultater det svenske Livsmedelverket hadde fått gjennomført som viste høye verdier av det antatt kreftframkallende middelet akrylamid i en del matvarer. Livsmedelverket presenterte samtidig en analyse som antydte flere hundre krefttilfeller i året. Informasjon om dette ble spredt fra EU-kommisjonen via Rapid Alert System for Food and Feed. Inntil dette tidspunkt hadde akrylamid vært en ukjent risiko i forbindelse med mat. Påstandene vakte stor internasjonal oppsikt, og myndighetene i de fleste land vurderte hvorvidt det skulle settes i verk tiltak. De fleste land inntok likevel mest en ”vent-og-se-holdning”

Akrylamid er et syntetisk stoff som brukes en del i industrien.¹⁷ Det har vært kjent siden 1994 at stoffet er kreftframkallende, men fram til 2002 var det ukjent at stoffet finnes i enkelte matvarer. Akrylamid dannes under varmebehandling av produkter med

16 Både Scrapie og BSE går inn under samlebetegnelsen TSE: Transmissible Spongiform Encephalopathies

17 Bl.a. ble stoffet brukt i tetningsmiddelet Rochagil som ble brukt til å tette vannlekkasjene under byggingen av Romeriksporten i 1997.

høyt innhold av karbohydrat, som potet og korn. Stoffet finnes ikke i rå tilstand i disse produktene, og det må også forholdsvis høye temperaturer til for at stoffet skal dannes. Det er først og fremst i produkter som potetgull, pommefrites, kjeks og knekkebrød en finner høye verdier. Derimot er det ikke funnet høyt innhold i for eksempel kokte poteter eller vanlig brød.

Hvor stor risiko akrylamid i matvarer egentlig representerer er omdiskutert, men de fleste eksperter på området er enige om at stoffet er forbundet med en viss kreftfare. Bare knapt et år etter at de første forskningsresultatene ble presentert kom det nye resultat fra Sverige, denne gang fra Karolinska Institutet. Her var konklusjonen at man ikke kan finne noen sikker sammenheng mellom akrylamid og kreft i fordøyelsessystemet hos mennesker.¹⁸

Forskningen rundt dette temaet er ennå på et tidlig stadium. Det eneste som er sikkert dokumentert er at akrylamid finnes i en rekke matvarer, og at dette stoffet forårsaker kreft hos forsøksdyr. Det er ikke etablert en sikker sammenheng mellom akrylamid og kreft hos mennesker. Risikovurderingene er basert på forsøk på dyr, og ikke på epidemiologiske undersøkelser. Diskusjonen går derfor på om hvorvidt man kan trekke konklusjoner om risiko ut fra slike forsøk. Det har likevel kommet flere uttalelser fra medisinske eksperter når det gjelder antall krefttilfeller pr år. I Tyskland har for eksempel en kjent farmakolog antydnet at akrylamid kan føre til opp til 10.000 nye tilfeller hvert år.

Oppsummert kan en si at akrylamid, selv om graden av risiko er omdiskutert, har vært et tema i større eller mindre grad i all de tre land som omfattes av undersøkelsen. Dette området er interessant først og fremst fordi *risikoen er lik* for alle land, selv om en må anta at det er visse forskjeller pga ulikheter i kostholdet. For det andre ble denne risikoen kjent *samtidig* i alle land, slik at de ulike lands respons ikke kunne bli påvirket av endringer i forutsetningene (f.eks utviklingen av sikker kunnskap) over et tidsrom. Dette gjør det mer fruktbart å sammenligne ulike lands reaksjonsmønstre enn i en del andre saker. Når det gjelder en del andre områder har risikoen har "vandret" fra land til land, kunnskapen har utviklet seg underveis, og derigjennom endret grunnlaget for myndighetenes beslutninger.

2.3 Miljøgifter i oppdrettsfisk

Oppdrettsfisk har lenge blitt forbundet med forurensing, overdreven medisinbruk osv. av mange. Miljø- og forbrukerorganisasjoner både i Norge og i utlandet har uttrykt en viss skepsis til dette produktet, uten at en egentlig kan snakke om noen regulær tillitskrise. Den konkrete situasjonen som belyses i denne forbindelse handler om en situasjon som oppsto vinteren 2004. 9. januar dette året publiserte det internasjonale vitenskapstidsskriftet Science en artikkel som hevdet at nord-atlantisk oppdrettslaks

¹⁸ *Dietary acrylamide and cancer of the large bowel, kidney and bladder: absence of an association in a population-based study in Sweden*, British Journal of Cancer (2003), 88:84-89

inneholder store mengder miljøgifter som PCB, dioksiner og en rekke andre miljøgifter.¹⁹ Studien konkluderte med at inntaket av all laks, og spesielt oppdrettslaks måtte begrenses betydelig. Et viktig poeng her er at forskerne baserte denne konklusjonen på anbefalinger fra amerikanske miljømyndigheter vedrørende inntak av de miljøgiftene som ble undersøkt. Konklusjonene vakte stor oppsikt i store deler av verden. I all hovedsak gikk myndighetene i de fleste land ut med informasjon der de imøtegikk påstandene, og hevdet det fortsatt var trygt å spise oppdrettslaks.

Hvem var det som sto bak artikkelen, og hva var det egentlige innholdet? For det første: Tidsskriftet som publiserte artikkelen, Science, blir regnet som et solid og velrenommert tidsskrift på sitt felt. Artikler som publiseres blir alltid utsatt for omfattende faglig vurdering av frittstående eksperter. I en evaluering og rangering av vitenskapelige tidsskrifter innenfor naturvitenskapene som er foretatt av ScienceWatch i perioden 1999-2004 inntar Science 1. plass i 6 av 11 disipliner, og 2. plass i de 5 øvrige.²⁰ Rangeringen er basert på Essential Science Indicators (ESI), dvs hvor ofte artiklene i de ulike fagfeltene blir sitert i andre tidsskrift.

For det andre: Forskerne som gjennomførte prosjektet som lå til grunn for artikkelen er alle erfarne eksperter på sitt felt, og kommer fra ulike universiteter i USA. Oppdragsgiveren for prosjektet var en frittstående stiftelse med et allmennyttig formål, uten interesser i for eksempel landbruk eller kjøttindustri.

For det tredje: Det faktiske innhold i artikkelen skiller seg ikke nevneverdig fra hva andre forskere har funnet ut når det gjelder faktisk giftinnhold i oppdrettsfisk. Ser man på resultatene i Science-undersøkelsen, og tilsvarende undersøkelser foretatt i bl.a. Norge, ser man forbausende stor grad av sammenfall.

Det er enighet om at giftstoffene i undersøkelsene faktisk *er* kreftframkallende. Det er også enighet om at mengdene er små. Vurderingen av risiko i Science-artikkelen er imidlertid basert på et større antall giftstoffer enn i andre analyser. Det er den akkumulerte verdien som har gjort at forskerne har gått ut med sine råd.

Det som skiller denne undersøkelsen fra de undersøkelsene bl.a WHO og EU baserer sine kostholdsråd på er at konklusjonene mht helsefare er mer pessimistiske. De amerikanske har en annen vurdering av de *akkumulerte* og *langvarige* virkningene av disse giftstoffene, og ser dette også i sammenheng med påvirkning også fra andre forurensingskilder

På bakgrunn av disse funnene anbefalte forskerne å ikke spise mer enn et halvt til ett måltid laks pr måned.

19 Hites et al., *Global Assessment of Organic Contaminants in Farmed Salmon*, Science 2004 303: 226-229

20 ScienceWatch, jan/feb 2005

Senere samme år ble det publisert en ny artikkel fra den samme forskergruppen som sto bak den første artikkelen, denne gang i tidsskriftet *Environmental Science and Technology*. Samme analysemateriale som sist ble denne gang brukt til å analysere innholdet av en annen gruppe giftstoff, nemlig s.k. bromerte flammehemmere. Også i denne artikkelen påvises høyere andel giftstoff i oppdrettslaks fra Europa enn fra Nord-Amerika. Denne gangen fulgte det ikke noen anbefalinger om hvor mye laks man kan spise. Grunnen til dette er at ingen verken helseorganisasjoner, verken nasjonale eller internasjonale, har vedtatt noen grenseverdier for denne gruppen giftstoffer i mat.

Denne gang var det svært liten medieoppmerksomhet som følge av artikkelen. Hva grunnen til denne tausheten kan være er uklart. Kanskje fraværet av konkrete råd om hvor mye det er greit å spise gjorde det mindre interessant for mediene?

Spørsmålet her er om forskerne kan være på sporet av en ny matvarerisiko, som foreløpig ikke har fått den oppmerksomhet den fortjener.

2.4 Andre saker

Andre saker i tilknytning til matvaretrygghet blir også trukket fram i den grad de kan belyse problemstillingene for studien. Situasjoner som utviklet seg etter krisen rundt BSE er interessante fordi måten de ble håndtert på kan fortelle noe om hvorvidt systemer og rutiner har endret seg

Munn og klovsyke, som herjet Storbritannia og enkelte land på kontinentet i 2000, er en ren dyresykdom og har ingen kjente implikasjoner for menneskelig helse. Likevel har måten denne sykdommen ble håndtert på i en viss grad blitt preget av diskusjonene rundt BSE. Situasjonen var meget dramatisk med omfattende nedslakting, brenning av kadavre og avstenging av områder. Det ble bl.a reist spørsmål ved måten dyr i det moderne landbruket behandles på, og også stilt spørsmål omkring miljømessige virkninger av den omfattende brenningen av dyr som ble avlivet. Det har vist seg at forbrukerne i en del tilfeller ikke klarer å se forskjellen mellom de ulike dyresykdommene når det gjelder å vurdere risiko i forhold til menneskelig helse.

I Tyskland var det en avgrenset og nasjonal matvarekrise i 2002, knyttet til at det ble oppdaget store konsentrasjoner av det forbudte sprøytemiddelet *Nitrofen* i økologisk barnemat. Dette var i en kort periode på 2-3 måneder en stor sak, men oppmerksomheten avtok raskt etter at myndighetene fikk kontroll over situasjonen.

Bakteriell matforgiftning har i større eller mindre grad satt sitt preg på alle landene. Salmonella, E.coli, campylobakter listeria er vanlige matbårne infeksjonssykdommer som tar mange menneskeliv årlig. De siste par ti-årene har en spesiell variant av salmonellabakterien, *S.enteritidis*, fått stor utbredelse i de fleste land i Europa, med Norge som et av få unntak. Det spesielle med denne salmonellatypen er at bakterien har den egenskap at den kan trenge inn i egget mens det ligger inne i høna. Vanlig bløtkoking er ikke tilstrekkelig for å drepe bakterien. Smitte kan føre til døden for grupper i befolkningen med nedsatt immunforsvar. På tross av massiv innsats i mange land har en ikke lykkes med å utrydde smitten. I mange land har derfor salmonella blitt

et fenomen forbrukerne har måttet venne seg til å leve med, etter at det var en del uro rundt dette på 1980- og -90 tallet. Risikoen er blitt en del av dagliglivet.

3 Storbritannia

3.1 Innledning – før krisen

3.1.1 Situasjonen på mattrygghetsområdet

Storbritannia er det landet i Europa som har vært sterkest preget av kriser og skandaler knyttet til matvaretrygghet i løpet av de siste par ti-årene. En rekke av de sakene som ble gjennomgått i kapittel har vært på dagsorden i denne tidsperioden.

Det var fra midten av 1980-tallet en kraftig vekst i registrerte matforgiftninger forårsaket av bakterier som salmonella, campulobakter og E.coli 0157. I England og Wales var det en femdobling av slike tilfeller fra 1982 til 1996.²¹

Når det gjaldt salmonella så utviklet dette seg til å få status som en alvorlig matvarerisiko på slutten av 1980-tallet. Daværende statssekretær i Helsedepartementet Edwina Currie kom i 1988 med uttalelser om at det var forbundet med høy risiko å spise egg og fjørfe, og med kritikk mot landbruket om ikke å ta problemene på alvor. Dette førte til umiddelbar og sterk svikt i salget av fjørfeprodukter. Næringen rettet på sin side sterk kritikk mot Regjeringen for noe de mente var urettferdige og feilaktige påstander. Regjeringen måtte betale store erstatningsbeløp til fjørfebønder som hadde tapt store pengebeløp. For å komme kritikerne i møte så Regjeringen seg nødt til å ofre Currie.²² En helt annen sak er at mange nok vil si at statssekretæren viste seg å ha rett i sine påstander. Salmonella var et vanskelig problem, og det tok lang tid før næringen var på fote igjen. Det måtte slaktes ned over 2 millioner fugler fra i alt 400 gårder mellom 1989 og 2003.²³

Funn av den farlige listeriabakterien (*Listeria monocytogenes*) viste en sterk og plutselig økning mot slutten av 1980-tallet, med en topp på 300 tilfeller. Det viste seg at det var enkelte meieriprodukter som utgjorde smitekilden. Listeriabakterien er ikke så vanlig, men risikoen for dødsfall er likevel ganske stor (mellom 20 og 40%), og gravide kan abortere.

Den saken som har fått størst betydning er utvilsomt BSE-skandalen på 1990-tallet. Situasjonen i tilknytning til BSE har blitt karakterisert som den kanskje mest omfattende krise landet har vært gjennom etter 2. verdenskrig. Saken representerte en stor tillitskrise mellom velgere og det politisk-administrative systemet. Den førte også

21 Parliamentary Office of Science and Technology: POSTnote 101, July 1997

22 <http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/3/>

23 Dette er offisielle tall fra POST (jfr fotnote 16) Andre kilder hevder antallet slakede dyr er 4 millioner

til store komplikasjoner i forholdet til EU, i og med at EU vedtok handelsboikott av engelsk storfekjøtt. Måten saken var blitt håndtert på av myndighetene var iflg en av informantene en sterkt medvirkende årsak til at regjeringen til John Major tapte valget i 1997.

Vi har ikke klart finne kilder som forteller noe om hvordan forbrukernes generelle tillit til maten var før BSE-krise. Men vi kan slå fast at det hadde vært flere saker som uroet forbrukerne, og som satte matvaretrygghet på dagsorden bl.a. i mediene før kugalskap ble en utfordring utover på 1990-tallet. Salmonella-saken i 1988 resulterte i at forbrukerorganisasjonene for alvor ble klar over matvaretrygghet som et viktig forbrukerspørsmål. Håndteringen av denne saken gjorde dem også oppmerksom på at landbruksdepartementets dobbeltrolle (matvaretrygghet og næringspolitikk) kunne være et problem.²⁴

Et interessant trekk ved Storbritannia er at det er her tilliten til matvarer er størst av de landene som er sammenlignet i den europeiske studien "Trust in food". Denne studien ble gjennomført i 2002, med andre ord etter de krisene som beskrives i denne studien. Tilliten er gjennomgående markant høyere for alle de matvarene som er sammenlignet. (Poppe og Kjærnes 2003). Det spørsmålet som reiser seg her er om dette har sammenheng med tiltak som er satt i verk i etterkant av matvarekrisene, eller om det henger sammen med at det er nasjonale kulturforskjeller når det gjelder hva som oppfattes som farlig. Med andre ord om innbyggerne i Storbritannia generelt er mindre skeptiske, og har høyere tillit til sine matvarer.

3.1.2 Det gamle regimet for mattrygghet

Det har vært et viktig premiss for landbrukspolitikken helt siden midten av 1900-tallet at landbrukets viktigste oppgave i samfunnet er å sørge for en akseptabel selvforsyning av matvarer til en rimeligst mulig penge for forbrukerne. Landbruksloven (Agricultural Act) fra 1947 og den nasjonale prisreguleringen (Annual Price Review) institusjonaliserte et system kjennetegnet av "industrielt" landbruk med store enheter og med høyt forbruk av sprøytemidler og kunstgjødsel. Denne utviklingen har resultert i at .. *"this strand of food policy has been called productionism"* Lang (1999, i Wales 2004).

Matskandalene knyttet til bl.a. salmonella på slutten av 1980-tallet, og en nødvendig tilnærming til utviklingen innen EU gjorde det nødvendig med visse endringer i Food Safety Act.

Fram til tusenårsskiftet så den politiske organiseringen innenfor området matvaretrygghet slik ut:

24 Uttale fra representant fra Consumers Association i forbindelse med BSE Inquiry: <http://www.bseinquiry.gov.uk/files/ws/s242.pdf>

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (MAFF) hadde en sentral og dominerende rolle gjennom sitt ansvar for å ivareta landbrukets næringsinteresser. Samtidig hadde departementet også ansvar for en del viktige spørsmål for matvaretryggheten, som hygieniske standarder i landbruket, teknologiske spørsmål vedrørende mat, tilsetningsstoffer og merking av matvarer. Denne tosidigheten går tilbake til 1955, da *Ministry of Food*, som var et forbrukerrettet departement, ble slått sammen med MAFF (Wales 2004).

Under MAFF's myndighetsområde lå en rekke viktige spesialorgan, som *Veterinary Laboratories Agency* (VLA), med ansvar for rådgivning om dyresykdommer, *Pesticides Safety Directory* (PSD) med ansvar for testing og kontroll av sprøytemidler, og *Veterinary Medicines Directorate* (VMD), med ansvar for vurderinger og anbefalinger av veterinære medisiner. I 1995 ble den nasjonale kontrollen av kjøttindustrien styrket gjennom opprettelsen av *Meat Hygiene Service*. Dette organet fikk i oppgave å stå for den utøvende kontroll av slaktehus og andre lokaler i kjøttindustrien.

Department of Health (DH) hadde, som øverste ansvarlige organ for folkehelse, et overordnet og generelt ansvar for helseaspekter ved mat. Dette omfattet f.eks mathygiene, mattrygghet i forbindelse med mikrobiologi og mer generelle ernæringsspørsmål. DH hadde ansvaret for bl.a *Public Health Laboratory Service* (PHLS) som bl.a overvåker mikrobiologisk mattrygghet.

I tillegg er det relevant å nevne *Department of Trade and Industry*, som hadde oppgaver for bl.a. handelsforskrifter, priser og ivaretagelse av forbrukerinteressene i markedet

Under departementene var det (og er fortsatt) opprettet en rekke ekspertkomiteer for å gi råd i spesielle saker. Bl.a. ble *SEAC* (*Spongiform Encephalopathies Advisory Committee*) opprettet som et ledd i håndteringen av BSE, som vi senere skal komme tilbake til.

Den utøvende kontroll innenfor matvaretrygghet har tradisjonelt vært desentralisert til lokale myndigheter. Imidlertid ble sentralnivået og departementenes rolle styrket på flere områder gjennom den nye matloven som kom i 1990 (Wales 2004). Det lokale nivå har hatt omfattende oppgaver innenfor kontroll av næringsmiddelhygiene, merking, forfalsking, og generell informasjon til forbrukerne. Næringsmiddelhygiene og mikrobiologiske spørsmål har blitt ivaretatt av *Environmental Health Officers* (EHO), mens andre spørsmål i tilknytning til kvalitet og andre matvarerelaterte spørsmål har blitt håndtert av *Trading Standards Officers*. I tillegg har lokale næringsmiddellaboratorier, *Public Analysts* (PA) i oppgave å bistå lokale organ med laboratorietjenester.

Behovet for koordinering av aktivitetene innen de tallrike enhetene som har ansvar for dette feltet har helt siden 1978 blitt ivaretatt av *LACOTS* (*Local Authority Coordinating Body on Food and Trading Standards*) (Elvebakken og Hellebø 2000). Opprinnelig var rollen til dette organet først og fremst knyttet opp til problematikk på tvers av grensene innen EU. Denne rollen ble utvidet til et bredt spekter av matrelaterte spørsmål i 1991. Organet har hatt en rekke underkomiteer for å understøtte sitt arbeid.

Tradisjonelt synes det ikke som forbrukerinteressene har hatt noen sterk posisjon i den britiske mat- og landbrukspolitikken. Under forberedelsene til *Food Safety Act* i 1990

ble det f.eks utnevnt en rådgivende komite som besto av i alt 15 representanter for helsevesenet, matindustrien og forvaltningen, men ingen representanter for forbrukerorganisasjonene.

Samlet kan en karakterisere det britiske systemet for matpolitikk som preget av at næringsinteressene fikk dominere, og at effektiv matproduksjon var hovedmålet. Dette systemet ble utfordret av en rekke mindre matvarekriser på slutten av 1980-tallet, men uten at disse rokket ved grunnleggende forutsetninger for landbrukspolitikken.

3.2 BSE-saken

Sakskomplekset rundt BSE har av mange blitt omtalt som et vendepunkt for landet både når det gjelder håndteringen av dyresykdommer og matvarekriser generelt, risiko knyttet til mat, og også når det gjelder måten myndighetene kommuniserer risiko.

Tabell 2.1. Viktige milepæler i BSE-saken i Storbritannia

1985	Første kjente tilfelle av BSE hos en ku som hadde dødd med symptomer som hoderisting, vekttap og manglende koordinering.
1986	BSE blir offisielt anerkjent som en ny dyresykdom
1987	Ansvarlige ministere blir informert om den nye sykdommen
1988	Det innføres nye slakteforskrifter for dyr som viser BSE symptom Southwood-komiteen nedsettes for å foreta en risikovurdering av BSE
1989	EU innfører importforbud mot kjøtt av dyr født før juli 1988 Storbritannia innfører forbud mot bruk av hjerne, ryggsøye og ...spleen til menneskemat
1990	Professor Richard Lacey foreslå nedslakt av alle besetninger med smitte Landbruksminister John Gummer erklærer storfekjøtt som "completely safe" og opptre på TV mens han gir en hamburger til sin lille datter CJD Surveillance Unit opprettes for å overvåke BSE og undersøke mulig link med CJS
1992-3	Utbredelsen av BSE når sitt høydepunkt, med over 100.000 tilfeller
1995	Det første kjente sikre offer for en ny variant av CJS. I årene rett før var 4 bønder med BSE i sine besetninger dødd av lignende symptomer
1996	20. mars erklærer en representant for regjeringen for første gang at det er en sannsynlig forbindelse mellom BSE og vCJS EU svarer med forbud mot Britisk eksport av storfekjøtt Storbritannia innfører et nedslaktings- og destruksjonsprogram for alt storfe over 30 mnd ("OTM-Rule")
1997	Regjeringen vedtar forbud mot "beef-on-the-bone"
1999	EU (unntatt Frankrike) letter på eksportforbudet overfor britisk kjøtt

2000	Regjeringens egen undersøkelse om håndteringen av BSE-saken (BSE Inquiry, Philips-report) offentliggjøres
2000	Opprettes et eget organ for mattrygghet – Food Standards Agency
2002	Landbruksdepartementet (MAFF) nedlegges og oppgavene overføres til et nytt departement med ansvar for bærekraftig utvikling, DEFRA

3.3 BSE og CJS

BSE ble første gang offisielt påvist i Storbritannia i 1986, men det har trolig vært enkelttilfeller av denne sykdommen allerede på 1970-tallet. Sykdommen utviklet seg raskt til å bli et omfattende problem for hele det britiske samfunn. Totalt har over 170.000 storfe blitt avlivet pga smitte, og enda flere avlivet og destruert som et ledd i forebyggende tiltak. Det som imidlertid gjorde dette til en nasjonal katastrofe var at over 141 personer, de fleste unge, har dødd av den menneskelige varianten vCJS.

Antall rapporterte dyr smittet av kugalskap økte raskt på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet. Toppåret var 1992 med 37.280 dyr. Deretter sank antallet jevnt og sikkert for hvert år. I 2003 ble det rapport 612 tilfeller.²⁵

På begynnelsen av 1990-tallet begynte mediene for alvor å interessere seg for denne saken. På tross av myndighetenes forsikringer om at sykdommen ikke representerte noen fare for mennesker, så fantes det uavhengige forskere som hadde et annet syn. Skepsisen ble bare enda større da det i 1990 ble kjent at en huskatt hadde blitt smittet av TSE, og at det dermed var risiko for at BSE kunne overføres mellom arter. Samme år uttalte f.eks Richard Lacey professor i mikrobiologi ved Leeds University:

In the years to come our hospitals will be filled with thousands of people going slowly and painfully mad before dying²⁶

Oppmerksomhet fra mediene på begynnelsen av 1990-tallet førte til at forbrukernes tillit til britisk storfekjøtt sank dramatisk i en periode. Enkelte butikker rapporterte om redusert omsetning på 50 %. Mange skoler forbød bruk av storfekjøtt i skolemåltidene (Wales 2004).

I 1993 fikk spekulasjonene omkring menneskelig risiko ny næring da det viste seg at en melkebonde som hadde hatt BSE i bestningen var død av CJS. De neste par årene kom det flere opplysninger om bønder som hadde fått sykdommen. Sannsynligheten for at det virkelig var en sammenheng mellom BSE og CJS ble større og større. I tillegg publiserte flere aviser i 1995 opplysninger fra to professorer, Stephen Dealler og og

25 Tall hentet fra den internasjonale dyrehelseorganisasjonen OIE sine nettsider: <http://www.oie.int>

26 The BSE Inquiry: Vol. 1: 647

Will Patterson som hadde beregnet at 1.5 millioner storfe med BSE hadde blitt brukt som menneskeføde.

På tross av dette fortsatte representanter for både helse og landbruksmyndigheter å hevde at storfekjøtt ikke representerte en risiko for menneskelig helse.

Det var lenge usikkerhet om hva som var årsaken til sykdommen. Det senere granskinger har konkludert med som sannsynlig årsak er at sykdommen opprinnelig har sitt opphav i at det oppsto en genfeil hos et uidentifisert dyr. På grunn av en praksis på den tiden med bruk av kjøtt- og beinmel i fôr til drøvtyggere kom smitten inn i næringskjeden og spredte seg. Dette var konklusjonen i foreløpige undersøkelser foretatt av Central Veterinary Laboratory allerede i 1987. Imidlertid ble det på det tidspunkt foretatt en del feiltolkninger. Man trodde bl.a. at sauesykdommen scrapie var den opprinnelige årsak, med andre ord at bruk av infisert sauekjøtt i foret hadde utløst problemene. Man antok også lenge at endring i praksis under produksjon av kjøtt- og beinmel som ble foretatt på 1970-tallet hadde hatt avgjørende betydning. Man tillot en senking av temperatur under prosessen slik at slakteriavfall som ble malt opp ikke lenger ble varmet opp til 160 grader C. I graskingen som ble iverksatt i etterkant blir det imidlertid tilbakevist at disse endringene i produksjonsprosessen hadde noen betydning.

27

På tross av at både fagfolk, forbrukerrepresentanter og politikere uttrykte bekymring for hvilke konsekvenser sykdommen kunne ha for menneskelig helse skulle det gå 10 år før en slik sammenheng ble bekreftet. I en redegjørelse for Parlamentet 20.03. 1996 ble det for første gang bekreftet at det var en sammenheng mellom kugalskap og den menneskelige varianten CJS.

3.4 BSE som dyrehelseproblem: Håndtering av BSE opp til 1996

Hvem var de viktigste aktørene i denne fasen?

Hovedansvarlig for BSE var helt fram til april 2000 Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (MAFF). MAFF har alltid hatt som hovedoppgave å arbeide for de økonomiske interessene for landbruk og matindustri, i tillegg til å ha et ansvar for å ivareta matvaretrygghet. Mange mener at den første oppgaven har vært den dominerende.

Department of Health hadde et medansvar for matvaretrygghet, men spilte en underordnet rolle innenfor dette saksområdet i perioden fram til 1996.

27 The BSE Inquiry, Vol 1 Findings and Conclusions: *The Theory that BSE resulted from changes in rendering methods has no validity. Rendering methods have never been capable of completely inactivating TSEs*

I denne perioden ble BSE håndtert som et rent dyrehelseproblem. Få trodde for alvor at sykdommen kunne ha implikasjoner for menneskelig helse. Likevel er det feil å si at muligheten ble totalt oversett. I mars 1988 tok helsedirektør²⁸ Sir Donald Acheson opp med Helseminister Antony Newton problematikken med BSE, og luftet muligheten for at dette kunne medføre et helseproblem også for mennesker. Dette førte imidlertid ikke til noen umiddelbare tiltak.

3.4.1 Risikoanalyse

Det første forsøket på å foreta en vitenskapelig risikoanalyse av BSE ble ikke foretatt før sommeren 1988, ett og et halvt år etter at BSE først ble oppdaget.

Regjeringen satte ned en tverrdepartemental gruppe med eksperter innen nevrologi, virologi og veterinærfag, som fikk i oppdrag å vurdere mulige konsekvenser av den raskt voksende sykdommen, Southwood-komiteen ("Southwood Working Party"). Det er verdt å merke seg at myndighetene var opptatt av å hindre at opinionen ble skremt. For å nedtone risikoaspektet når det gjaldt menneskelig helse var man derfor opptatt av at gruppen burde settes ned som en tverrdepartemental gruppe mellom landbruksdepartementet og Helsedepartementet. Av samme grunn ble heller ikke opprettelsen av gruppen offentliggjort i starten. Det var først etter at media begynte å vise stadig økende interesse for BSE at opprettelsen av Southwood-komiteen ble kunngjort.

Gruppens mandat var:

To consider the cause, nature and means of spread of the outbreak of Bovine Spongiform Encephalopathy including its potential implications (if any) for human health and to make recommendations

Vi ser at mandatet var dobbelt – både å stå for risikoanalyse, og samtidig gir råd om hvordan risikoen skulle håndteres. Risikoanalyse og risikohåndtering ble sammenblandet. Dermed kan ha ført til at mangler og feilvurderinger ikke ble oppdaget og korrigert.

Som vi ser ble risikoen for menneskelig helse mest vurdert som rent hypotetisk. Selv om mandatet var å belyse implikasjonene både for mennesker og dyr, kom det senere fram at måten risikoanalysen ble gjennomført på etter hvert ble redefinert, men uten at dette ble offentliggjort. Denne omdefineringen skjedde etter press fra representanter for MAFF, og en rekke spørsmål av betydning for menneskelig helse ble derfor ikke vurdert.²⁹

28 Chief Medical Officer

29 Phillips et al, 2000: BSE Inquiry. Uttalelse fra John MacGregor, Statement No 301 to the BSE Inquiry, § 79, s. 33-34

Southwood-komiteén hadde sitt første møte i juni 1988, og det ble allerede i august vedtatt en sett av tiltak og virkemidler. For det første ble det vedtatt å gjøre BSE meldepliktig. Videre ble det introdusert et program for nedslakting og destruksjon av infiserte dyr, og med statlig kompensasjon. Opprinnelig var det statlige erstatningsbidraget på 50%, men ble siden øket til 100% fordi man innså at et lavt erstatningsbeløp kunne medføre at enkelte ville forsøke å unngå ordningen. For det tredje ble det vedtatt å forby bruken av dyreprotein i for til drøvtyggere. Dette var et fornuftig og riktig valg med hensyn til å hindre videre spredning. Dette forhindret at dyr smittet av BSE gikk til konsum eller oppmaling til for. Myndighetene inntok et føre-var standpunkt, selv om en anså risikoen for smitte for til mennesker for liten så ville man likevel ikke ta noen risiko. Likevel skulle det skulle vise seg at dette ikke var tilstrekkelig tilstrekkelig for å stoppe spredningen.

Komiteén var også opptatt av risiko for smitte som en arbeidsmiljø-faktor, og risiko i forbindelse med medisinske produkt, og tok her kontakt med rette faginstanser på området.

I februar 1989 la komiteen fram sin rapport for regjeringen. Her var hovedkonklusjonen at risikoen for spredning fra dyr til mennesker var liten, og at *"it was most unlikely that BSE would have any implications for human health"*.

Ut fra hva som var kunnskap på feltet på dette tidspunkt er det kanskje ikke grunnlag for å kritisere komiteen for å trekke denne konklusjonen. Men konklusjonen skulle vise seg å få fatale følger siden den dannet hovedbasis for myndighetenes politikk helt fram til 1996.

Komiteen gjorde en feilvurdering når det gjaldt bruk av s.k. "subkliniske case" (dvs dyr med smitte, men uten synlige tegn på sykdommen) til menneskeføde. Komiteen unnlot å anbefale forbud mot slik bruk. Eneste unntak var at en advarte mot bruk av slakteriavfall og innvoller i framstilling av baby-mat. Dette må kunne karakteriseres som en lite føre-var orientert handling, eller som den senere granskingsrapporten omkring håndteringen av BSE-skaen slår fast: "This was a shortcoming in their Report."³⁰

Den generelle konklusjonen til komitéén når det gjaldt risikoen for menneskelig helse var likevel at:

*From present evidence it is most unlikely that BSE will have any implications for human health. Nevertheless if our assessments of these likelihoods are incorrect, the implications would be very serious.*³¹

30 Phillips et al, 2000: BSE Inquiry

31 Ministry of Agriculture, Fisheries and Food / Department of Health, 1989: Report of the Working Party on Bovine Spongiform Encephalopathy,

Denne risikovurderingen var basert på en grunnleggende antagelse om at BSE var oppstått fra scrapie, og at sykdommen også ville opptre på samme måte som scrapie. Siden scrapie aldri hadde smittet mennesker ble det heller ikke regnet som sannsynlig at BSE ville gjøre det. Men det framkom etterpå at denne hypotesen aldri ble testet ut gjennom f.eks laboratorieforsøk, og man forsøkte heller ikke å finne ut om BSE fantes hos sau.

Det som er oppsiktsvekkende er at myndighetene ikke forsikret seg om at denne risikovurderingen ble gjentatt eller revidert i årene som fulgte etter komiteen sin innstilling. Konklusjonene ble derfor stående, på tross av at komiteen selv hadde innrømmet at det var mangler ved det grunnlaget som risikovurderingen ble foretatt på. Komiteens formann innrømmet senere at deler av analysen var basert "*largely on guesswork*".³² Heller ikke da det etter hvert kom flere og flere indikasjoner på at en slik sammenheng var mulig ble det tatt initiativ for å gjenta risikovurderingen. Dette førte til at politikere og representanter for MAFF kunne fortsette å gi feilaktige forsikringer om at det ikke var fare på ferde.

Parallelt med Southwood-komiteen løp det også en prosess i regi av landbruksdepartementet der man så på de rent dyrehelsemessige sidene ved BSE. Det ble utredet, og etter hvert vedtatt en lov som forbød bruk av slakteriavfall i dyrefor (Ruminant feed ban).

Etter at Southwood-komiteen hadde avsluttet sitt arbeid ble det opprettet en permanent komite som skulle gi råd om "*all matters concerning TSE*" (som er en fellesbenevnelse for den gruppen sykdommer BSE tilhører), SEAC.³³ På tross av dette mandatet tok SEAC bare tak i utvalgte deler av problemkomplekset, og bare på spesifiserte henvendelser fra landbruksdepartementet og helsedepartementet. SEAC utga en ganske omfattende oversikt over kunnskapsstatus på området i 1994³⁴, men denne omfattet ikke noen risikoanalyse, og ble heller ikke brukt som argument for å lage en.

Inntrykket er at både Southwood-komiteen og SEAC først og fremst hadde en legitimerende funksjon overfor myndighetenes politikk. Utenom disse ble ingen forvaltningsenheter eller faglige organ invitert til å vurdere risiko knyttet til BSE. Tvert i mot ble organ som kunne tenkes å representere en annen oppfatning enn den som var rådende i MAFF, som f.eks Public Health Laboratory Service (PHLS) systematisk holdt utenfor.³⁵

32 Phillips et al 2000, op cit., Vol 4 § 10.33

33 Spongiform Encephalopathy Advisory Committee.

34 SEAC (1994) Transmissible Spongiform Encephalopathies: A summary of present knowledge and research. HMSO, London

35 Phillips et al, 2000, op. cit. Vol 11, § 4.28

Det har også kommet fram at representanter for MAFF drev direkte sensur, og redigerte bort setninger fra rapportene som man var redd skulle skremme forbrukerne. Dette gjaldt f.eks risikovurderinger når det gjaldt bruken av visse innvoller som fortsatt var tillat brukt som menneskeføde.³⁶ Alt i alt kan man ikke si at de organ som skulle gi råd til myndighetene fikk gjøre dette på et fritt og uavhengig grunnlag.

Manglene ved myndighetenes risikoanalyse var alt i alt høyst mangelfull med hensyn til å sette ansvarlige organ innen risikoanalyse i stand til å gjøre noe med problemene. For det første ble ikke den usikkerhet som var knyttet til spørsmål om risiko uttrykt eksplisitt. Man bestemte seg for å la være å framheve risikoaspekt der man manglet datagrunnlag, eller der man ikke så det økonomisk mulig å gripe inn. Et annet fenomen var at flere av *konklusjonene angående risiko var betinget av at tiltakene man foreslo ble effektivt gjennomført*. Man antok at risikoen var ”remote”, men baserte dette på at de kontrolltiltak man foreslo ble gjennomført etter planen. Når det senere viste seg at det var alvorlige ”huller” i måten de vedtatte tiltakene ble iverksatt på, skjønner man at det måtte gå galt. Dette illustrerer det problematiske med å blande sammen risikoanalyse og – håndtering.

3.4.2 Risikohåndtering

Bærebjelken i myndighetenes strategi for å bekjempe BSE hadde således tre bærebjelker – nedslakting og destruksjon av smittede dyr, fjerning av dyreprotein i foret (Ruminant feed ban), forbud mot bruk av visse deler av dyreskrotenne fra i utgangspunktet friske dyr til menneskeføde (Offals ban). Dette ble fulgt opp av en rekke endringer og inkrementelle tilpasninger i de årene som fulgte. I 1989 ble det innført forbud mot bruk av slakteavfall, forbud mot bruk av melk fra smittede dyr, tiltak for å sikre at infiserte dyr ble tatt forsvarlig hånd om og et forskningsprogram. I 1994 ble Offals Ban utvidet til å gjelde nye deler av dyreskroten

På grunn av mangelfullt samarbeid mellom bl.a. landbruksdepartement og helsedepartement tok det unødvendig lang tid før flere av disse tiltakene ble effektuert.

En viktig mangel ved håndteringen av dette spørsmålet var at den grunnleggende antagelsen som lå til grunn for konklusjonen om fare for smitte til mennesker ikke ble klarlagt. Det kom ikke tydelig fram på hvilket grunnlag Southwood-komiteén hadde trukket denne konklusjonen. I rapporten ble det riktignok understreket at konsekvensene ville være enorme hvis risikovurderingen var feilaktig. Men denne advarselen ble ikke lagt tilstrekkelig vekt på, verken i rapporten eller i måten denne ble presentert og brukt på av andre i etterkant. Konklusjonene til komiteen ble i flere år som fulgte brukt til å legitimere og begrunne regjeringens politikk på feltet.

36 Phillips et al, 2000, op. cit. Vol 11, § 4.118

Etter hvert kom det flere indikasjoner på at sykdommen ikke var under kontroll på tross av de tiltakene som var satt inn. Samtidig økte frykten for at BSE også kunne være overførbart til mennesker. I mai 1990 ble det oppdaget scrapie-lignende symptomer på en huskatt. Dette førte til at mange stilte spørsmål ved om BSE kunne ha blitt overført til katter. I neste omgang var det naturlig å stille spørsmål ved om sykdommen også kunne bli overført til mennesker.³⁷ Omtrent samtidig ble det for første gang oppdaget utbrudd av sykdommen hos et dyr født etter at forbudet mot bruk av dyreprotein i for trådte i kraft. Videre så man en økning i CJD hos bønder og yngre folk. Mistanken om en sammenheng mellom BSE og CJD økte.

Da Regjeringen vedtok loven om fjerning av dyreprotein i fóer var fortsatt kunnskapen om sykdommen mangelfull. Man var ikke klar over hvor stor utbredelsen var, og man visste heller ikke hvor stor mengde infisert materiale som skulle til for å spre smitte. Dette fikk betydning for måten BSE ble håndtert på. Myndighetene ga industrien en utsettelse på fem uker med å iverksette de nødvendige endringene. Dette ble av deler av industrien tatt som et signal om at det var greit å fortsette en praksis med å fortsette å bruke gammelt råstoff også utover denne perioden. Med andre ord fortsatte infisert materiale å komme inn i næringskjeden etter at forbudet egentlig var trådt i kraft.

En enda mer alvorlig feilvurdering var at man ikke utforsket tilstrekkelig kritisk hvor stor mengde infisert materiale som skulle til for å spre smitte.³⁸ På grunn av dette foregikk det en praksis i fabrikkene som produserte dyrefor der infisert materiale fortsatt ble spredt, bl.a. på grunn av kryssforurensing fra for til gris og fjørfe.

Siden det tar ca fem år fra smitte til symptomene viser seg, ble ikke disse hullene i bekjempelsesstrategien klarlagt før i 1994. Dette førte til en revidering av tiltakene, og ikke minst en strengere tilsynspraksis. Tidligere hadde tilsyn med slakthus og forindustri vært et lokalt anliggende. Fra 1995 ble det opprettet et nasjonalt tilsynsorgan på området. Meat Hygiene Service. Dette medførte umiddelbare forbedringer, men selvsagt for sent til å ha noen avgjørende betydning.

Hvilken rolle hadde EU og andre internasjonale organ i denne fasen?

EU så med økende bekymring på utviklingen, og vedtok i 1989 eksportforbud for kyr fra Storbritannia født før juli 1988 og for avkom fra dyr med påvist eller sannsynlig smitte. I 1990 ble eksportforbudet utvidet til å gjelde bestemte innvoller og indre organer. Samtidig anmodet EU Storbritannia om å foreta strengere kontroller av sin kjøttproduksjon. Likevel var det i årene fram til 1996 relativt stille rundt denne saken.

37 Etter hvert var det flere vitenskapsfolk på området bevisst denne problemstillingen. I 1994 ble dette spørsmålet vurdert av Spongiform Encephalopathy Advisory Committee. Konklusjonen var at risikoen fortsatt var liten, og dette ble begrunnet med at det var satt inn sikkerhetsforanstaltninger.

38 Eksperimenter i etterkant viste at mengden infisert materiale som skulle til for å spre sykdommen gjennom for til andre drøvtyggere var veldig mye mindre enn man antok, infisert materiale på størrelse med et pepperkorn var tilstrekkelig.

BSE ble, også i EU, håndtert som en typisk fag-sak og håndtert innen en lukket krets av eksperter. Det var lite oppmerksomhet rundt dette, referater fra møtene ble ikke offentliggjort, og lite slapp ut til offentligheten (Veggeland 2000). BSE ble håndtert av vitenskapskomiteen for veterinære saker og en underkomite for BSE. Det var ulike oppfatninger internt i komiteene når det gjaldt spørsmålet om hvor stor risiko BSE utgjorde for menneskelig helse, men denne usikkerheten kom aldri offentligheten for øre.

3.4.3 Risikokommunikasjon

I årene mellom 1988 og 1996 ble publikum gjentatte ganger fortalt at det var trygt å spise oksekjøtt. Det mest ekstreme eksempelet på politikernes iver etter å berolige befolkningen var da daværende landbruksminister John Gummer forsynte datteren sin med en hamburger foran TV-kamera. Dette var i 1990, like etter at forskere for første gang hadde dokumentert at BSE kunne smitte på tvers av arter.

Det har vært en vanlig oppfatning at myndighetene direkte holdt tilbake informasjon om sykdommen. Den offentlige granskingen som ble gjennomført gir bare delvis støtte til en slik påstand. Da saken fortsatt var i sin spede begynnelse holdt Landbruksdepartementet i en periode år tett om hva man visste, og ikke visste. De første vitenskapelige rapportene om BSE ble holdt hemmelig i en lukket krets i en periode på ca et halvt år. Begrunnelsen var at man ikke ville lage panikk blant publikum, og dermed skade britisk kjøttindustri. Etter dette var det ingen tilbakeholdelse av informasjon, iflg. granskingskommisjonen. Det som var mangelfullt, derimot, var at man ikke klarte å gi publikum en *balansert* framstilling av risiko.

Risikokommunikasjonen la sterk vekt på at myndighetenes tiltak var basert på råd fra vitenskapen. Når vi tidligere har sett at det var store mangler ved måten risikoanalysen ble gjennomført på, kan en si at risikokommunikasjonen tjente til å kamuflere departementets feilslåtte politikk. Det ble ikke kommunisert at det var usikkerhet knyttet til risikoanalysen. Det var heller ikke noen dialog med forbrukerne og berørte grupper, med unntak av matvareindustrien.

Mye tyder på at måten risikokommunikasjonen ble gjennomført på fikk konsekvenser. Etter at sannheten kom fram i 1996, var tilliten overfor myndighetene på et lavmål, og Regjeringen fikk en stor jobb med å vinne den tilbake. En annen konsekvens var at risikokommunikasjonen kan ha hatt negative konsekvenser i forhold til risikohåndteringen: De gjentatte forsikringene om at det ikke var noen fare forbundet med britisk storfekjøtt førte til at de tiltakene som tross alt ble innført ikke alltid ble forstått av de som skulle sette dem ut i livet.³⁹ Dessuten innebar denne dobbeltkommunikasjonen et pedagogisk problem i forhold til å innføre nye og strengere tiltak. Hvorfor endre praksis hvis storfekjøtt allerede var trygt? Det ble bl.a. brukt som

39 Phillips et al, 2000, op. cit. Vol 1, s xvii

argument mot å innføre forbud mot bruk av slakteavfall på slutten av 1980-tallet (Offals ban) at dette bare ville skremme forbrukerne.

Hvordan var forholdet til forbrukerne i denne perioden?

Den britiske forbrukerorganisasjonen, Consumers` Association (CA), uttrykte tidlig uro over utviklingen. I 1990 kom organisasjonen med en rekke krav til regjeringen om strengere tiltak, bedre overvåking og bedre informasjon. Disse ble i tur og orden avvist av regjeringen, men flere av tiltakene ble iverksatt på et senere stadium. For eksempel ble et uavhengig organ for matvaretrygghet opprettet i april 2000, først 10 år etterpå.

CA krevde ved tre anledninger i 1995-96 også å få plass i Regjeringens rådgivende organ for BSE – SEAC. Dette ble i første omgang avvist med den begrunnelse at sakene organet behandlet var veldig tekniske, og at avgjørelser måtte fattes på et vitenskapelig grunnlag. Vi ser her en ”rest” av et teknisk-rasjonelt syn på hvilken rolle medvirkning fra forbrukerne spiller i moderne risikokommunikasjon. Organisasjonen fikk imidlertid innfridd sitt krav i 1998.

3.5 Håndtering av BSE etter 1996

20. mars 1996 markerer det store vendepunktet i utviklingen av BSE. I en redegjørelse for Underhuset ble det offentliggjort ekspertuttalelser om en sannsynlig kobling mellom BSE og en ny variant av Creutzfeldt Jacobs-sykdom (vCJS). Det ble slått fast at det var en reell risiko for at personer som hadde spist kjøtt eller kjøttprodukter fra dyr smittet av BSE kunne utvikle CJS. 10 relativt nye tilfeller av sykdommen ble knyttet opp mot BSE. Redegjørelsen førte til både en alvorlig svikt i forbrukernes tillit til myndigheter og kjøttindustri, store komplikasjoner i forholdet til EU, og til omfattende omlegginger i måten sykdommen ble håndtert på. En annen effekt var at konsumet av storfekjøtt ble kraftig redusert.

Situasjonen har blitt karakterisert som en av de alvorligste kriser det britiske samfunnet har vært gjennom etter 2. verdenskrig. Det oppsto en tøff diskusjon om hvilke tiltak som var nødvendige. Landbruksministeren, Douglas Hogg, argumenterte for et radikalt program som innebar forbud mot salg av kjøtt fra dyr over 30 måneder, trekke alle kjøttprodukt fra omsetning, og forbud mot eksport. Det ble også reist en problemstilling om å slakte ned alt storfe i landet, og så bygge opp en ny, frisk bestand helt fra bunn av. Dette ble derimot ansett som ”disproportionate to the risk”. Statsministeren og de øvrige ministrene ønsket ikke å gå så langt som landbruksministeren, og støttet i stedet de mindre radikale forslagene fra BSE Advisory Committee. Dette gikk bl.a.ut på å fjerne bein fra kjøttet som skulle gå til konsum. Statsministeren slo fast i sin redegjørelse at beslutninger måtte være fattet på logikk og fakta. Man var redde for å overreagere, og skape panikk i befolkningen. De faglige råd på dette tidspunktet tilsa å ikke sette i verk for drastiske tiltak.

EU ble nå for alvor en viktig faktor for måten saken ble håndtert på.⁴⁰ Bare en uke etter redegjørelsen for Underhuset, 27. mars, vedtok EU-kommisjonen et midlertidig altomfattende eksportforbud for både levende dyr og kjøttprodukter fra Storbritannia til EU og resten av verden. EU krevde samtidig garantier for at alle dyr ble slaktet og destruert, og at andre forebyggende tiltak ble fulgt skikkelig opp. Dette førte til at det oppsto en sterk konflikt mellom EU og Storbritannia. Storbritannia mente reaksjonene og kravene var for sterke, og ble i sin tur utsatt for sterk kritikk for ikke å ta problemet på alvor. Det ble også avslørt at det ble drevet ganske omfattende smugling etter at eksportforbudet var trådt i kraft. Storbritannia beskyldte på sin side de andre landene, og spesielt Tyskland, for å drive proteksjonisme. I mai offentliggjorde Storbritannia en beslutning om å boikotte samarbeidet med EU, som svar på eksportforbudet. I mai og juni ble flere titalls avgjørelser i EU stoppet av Storbritannia (Veggeland 2000). EU ble dermed utsatt for en av de verste kriser i sin historie. I juni ble det skrevet under en avtale mellom EU og Storbritannia om tiltak mot kugalskap. Dermed ble det slutt på Storbritannias boikott, men det ble ikke fastslått noen tidsplan eller dato for opphevelse av EUs eksportforbud. Regjeringen ble utsatt for sterk kritikk for å ha gitt etter overfor EU. Dette kan tyde på at forståelsen av risiko knyttet til BSE ikke hadde gått opp for alle. Men en annen tolking kan være at denne kritikken først og fremst var motivert ut fra en generell skepsis til EU.

3.5.1 Risikohåndtering

De tiltak som ble innført lå tett opp mot det landbruksministeren opprinnelig hadde foreslått. Bl.a. ble et omfattende program for nedslakting av dyr eldre enn 30 mnd ("OTM-rule") vedtatt i mai 1996. Dette hang sammen med erkjennelse av at sykdom hadde sammenheng med dyrenes alder. Desto eldre dyr, desto større fare for sykdom. Det ble mer og mer innlysende at eldre dyr måtte trekkes ut a konsum. Det ble derfor satt i gang et grundig arbeid for å vurdere hvor grensen skulle gå. På bakgrunn av statistikk og eksperimentelle studier, ble det bestemt at ingen dyr eldre enn 30 måneder skulle gå til konsum⁴¹.

"OTM-rule" kom således i tillegg til de tiltakene som hadde vært virksomme siden slutten av 1980-tallet

Etter 1997 har ingen dyr yngre enn 30 mnd fått diagnosen BSE, mens en har dokumentert 84 tilfeller fram t.o.m. 1996. Det er naturlig å se denne nedgangen i

40 En helt annen sak er at BSE førte til omfattende diskusjoner og reformer også i EU-systemet. Dette ligger i utgangspunktet utenfor rammen for denne undersøkelsen. Imidlertid er det viktig å understreke at endringene i EU har hatt avgjørende betydning for håndteringen av spørsmål knyttet til matvaretrygghet i de enkelte land i årene etter BSE-skandalen, også i Norge

41 Grunnen til at man ikke ganske enkelt passet på å slakte ned alle dyr før faregrensen nås har sammenheng med at det her er snakk om melkekyr.

sammenheng med iverksettelsen av de andre tiltakene ovenfor, forbudet mot bruk av kjøtt-og beinmel og fjerning av SRM.

For å følge opp OTM har det vært helt avgjørende å innføre bedre kontrollsystemer. Alle dyr født etter 1. juli 1996 har blitt utstyrt med et ”pass” som viser alder, fødested osv. Fra september 1998 ble dette utviklet videre med det elektroniske systemet CTS (Cattle Tracing System)

Det har vist seg at det har vært til dels store mangler i denne overvåkingen. Kontroller og stikkprøver på slutten av 1990-tallet viste at det var avvik hos omtrent 9% av de dyrene som ble kontrollert. Det handler her om mangelfull identifisering og dokumentasjon, og dårlig arkivering. Faren for at smittede dyr kan ”snike seg inn” blant dyr som skal til konsum har absolutt vært til stede. Mye kan tyde på at enkelte bønder har forsøkt å omgå regelverket. Helsemyndighetene har her tatt dette opp med Regjeringen og påpekt alvorlighetsgraden i situasjonen.⁴² Fra oktober 2000 har myndighetene skjerpet tiltakene, med ytterligere kontroller, og tvungen nedslaktning og destruering i tilfeller der det er berettiget tvil om dyrets alder.

Kostnadene ved OTM har vært enorme. Mellom 1996 og 2001 ble 4.7 millioner dyr slaktet og destruert pga denne ordningen. Kostnadene (hovedsakelig kompensasjon til bøndene samt kostnader i forbindelse med destruksjon) utgjør årlig omtrent 400 millioner GBP⁴³, slik at en kan anslå total ressursbruk i hele perioden til 3.6 milliarder pund. I tillegg har den britiske bondeorganisasjonen, National Farmers Union beregnet et årlig tap for kjøttindustrien på nær 100 millioner GBP årlig .

3.5.2 Risikovurdering

Utviklingen av sakskomplekset har gjort det nødvendig med en rekke endringer i arbeidet med å bekjempe BSE.

Departementene er ikke lenger enerådende når det gjelder å gjennomføre risikoanalyse. Dette henger i stor grad sammen med den internasjonale spredningen av sykdommen, med påfølgende etablering av ekspertkomitèer i EU og de enkelte land. Det er derfor nå blitt en reell konkurranse på dette området.

Det er opprettet en egen vitenskapskomite for BSE og beslektede sykdommer (TSE), Spongiform Scientific Advisory Committee (SEAC) som har en sentral rolle når det gjelder risikovurdering.⁴⁴ Landbruksdepartementet, Helsedepartementet og Food Standards Agency deler på kostnadene, og SEAC har et likestilt rapporteringsansvar overfor alle tre. SEAC ble opprettet i 1994, men organets rolle har utviklet seg kraftig i

42 Brev fra Chief Medical Officer, 30 juli 1999.

43 Food Standards Agency, december 2000: Review of BSE controls.

44 <http://www.seac.gov.uk/>

løpet av dette tidsrommet. Den viktigste endringen er at det har skjedd en rendyrking av rollen som en instans for risikovurdering. Med andre ord at organets rolle begrenser seg til å vurdere risikoaspekt når det gjelder ulike sider ved BSE, og ikke noe annet. I de første årene ble rollene blandet i mye større grad, ved at organet ble trukket inn i spørsmål som hadde med policyutforming og risikohåndtering å gjøre. Dette er samme utvikling som har foregått i både EUs organer og en rekke andre land.

SEAC har etter hvert også inntatt en mye mer pro-aktiv rolle. Mens organet de første årene opptrådte som et underbruk av departementet, har man iflg informantene i økende grad tatt selvstendige initiativ.

Et annet trekk som har endret seg er at det har blitt en mye større åpenhet rundt virksomheten i organet. Fra 1997 har møtoreferater, rapporter etc vært tilgjengelige, bl.a. gjennom organets hjemmeside på nettet.

SEAC er hovedsakelig sammensatt av medisinere, zoologer og veterinærer. Organet møtes 4-6 ganger i året. Selve den faglige analysen blir gjennomført av frittstående forskergrupper. SEACs rolle er for det første å peke ut hvem som skal stå for arbeidet, kvalitetssikre arbeidet, og å levere innstilling til overordnede instanser

Meat Hygiene Service har oppgaven med å kontrollere dyr i slakteriene. Hvert dyr som slaktes blir dobbelsjekket, ved at det blir foretatt sjekk skriftlig dokumentasjon på alder blir tatt prøver av hvert enkelt dyr.

3.5.3 Risikokommunikasjon

Etter 1996 har landbruksdepartementet i stor grad gitt fra seg ansvaret for risikokommunikasjon til SEAC og FSA, som har fått en mye tydeligere rolle på dette området.

Også når det gjelder risikokommunikasjon, som for andre sider ved risikoanalysen, er det stor grad av overlapp mellom forvaltningsenhetene. Hvem som har ansvaret i det enkelte tilfelle avhenger av hvilken risiko som kommuniseres. DEFRA har ansvaret for dyrehelse-spørsmål, så alle spørsmål som handler om risiko for spredning av dyresykdommer blir behandlet her. Disse sakene lar seg ifølge informantene avgrense forholdsvis greit. Men FSA har ansvaret for matvaretrygghet og Helsedepartementet for folkehelsen, der vCJS kommer inn. For en utenforstående kan dette fortone seg som rotete. Her er mulighetene mye større for at det kan oppstå samordningsproblemer og gråsoneproblematikk. Dette krever utstrakt kontakt mellom enhetene. Det er opprettet en tverrdepartemental gruppe som samarbeider ganske tett. Ifølge informantene som ble intervjuet fungerer denne samordningen veldig tilfredsstillende.

Det er blitt gjennomført en rekke endringer i måten risiko blir kommunisert på. Opprettelsen av et uavhengig organ til å stå for bl.a. risikokommunikasjon, Food Standards Association (FSA) var et viktig tiltak her. FSA fikk risikokommunikasjon som en sentral oppgave, og mandatet tilsa helt klart å involvere forbrukerne på en tydeligere måte.

Da det oppsto mistanke om at sau og geit kunne få en egen variant av BSE foregikk prosessen rundt risikokommunikasjon på en annen måte enn tidligere. Dette var en

situasjon preget av vitenskapelig usikkerhet, som under de første årene av BSE på 1980 og -90 tallet. Vi kommer mer tilbake til dette senere.

3.6 Hva gikk galt, og hvorfor gikk det galt?

Kritikken mot myndighetene håndteringen av denne saken har vært omfattende. På mange måter kan en si at håndteringen er et lærestykke i dårlig risiko- og krisehåndtering. Her skal bare de mest vesentlige punktene tas med:

Den første feilen som ble gjort når det gjelder *risikovurdering* var at den vitenskapelige komiteen som skulle vurdere risiko for menneskelig helse, Southwood-komiteen, baserte sine råd på feilaktige premisser. Konklusjonene som ble trukket vedrørende risiko for menneskelig helse var derfor feil. Denne mangelfulle risikovurderingen la grunnlaget for en tilsvarende mangelfull risikohåndtering som varte i flere år. Det mest alvorlige her er at denne praksisen ikke ble endret, selv om nye opplysninger tydet på at det var relevant å vurdere saken på ny.

Det har blitt reist store spørsmålstegn ved uavhengigheten til de instansene som sto for risikovurderingene. Disse var nært knyttet opp mot landbruksmyndighetene, og dermed næringsinteressene. For det første viste det seg at uavhengige eksperter og forskere ikke fikk slippe til, men tvert i mot ble hindret innsyn i materialet. For det andre viste det seg at politisk ledelse blandet seg inn i risikovurderingene, og endret på formuleringer og innhold i rapporter.

Når det gjelder *risikohåndteringen* har senere gransking avdekket en lang rekke mangler. Det var, spesielt de første årene, dårlig kommunikasjon og samordning mellom helse- og landbruksdepartementet. Manglende samarbeid på departementsnivå førte til at de første forebyggende tiltakene ble iverksatt med minst et halvt års forsinkelse. Et annet moment var at bøndene i første omgang bare ble lovet en erstatning som representerte halve verdien av de dyrene som måtte slaktes, noe som medførte stor fare for underrapportering. Dette vitner om liten forståelse for krisens betydning, og førte til manglende oppslutning fra næringen i starten. Det var en generell holdning hos øverste politiske ledelse at tiltakene ikke måtte være unødig kostbare, og at offentlige inngrep skulle begrenses til et minimum.

Granskinger viste også at det var mangelfull kontroll og oppfølging av regelverket lokalt, i slaktehusene og tilvirkingsbedrifter. Dette førte til at dyr med smitte trolig har sluppet gjennom kontrollen og kommet inn i næringskjeden.

Når det gjelder risikokommunikasjonen har myndighetene fått hard kritikk både for det faktiske innholdet ("no risk") og også måten denne risikokommunikasjonen ble formidlet på. Befolkningen ble fortalt at det var ufarlig å spise storfekjøtt, samtidig som forskere i økende grad fikk en mistanke om at noe kunne være galt. Det oppsto et økende avvik mellom myndighetenes og enkelte eksperters og forbrukerrepresentanters risikoforståelse.

Denne ensidige og forenklete risikokommunikasjonen kan i neste omgang ha virket tilbake på risikohåndteringen: ”Hvorfor drive en hardhendt håndheving av regelverket hvis kjøttet likevel ikke er farlig”.

Risikokommunikasjonen ble formidlet ensidig ”top-down”, uten særlig grad av involvering av forbrukerinteressene.

Den kanskje største feilen rundt håndteringen av BSE var at de tre elementene risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon ble forvaltningsmessig sammenblandet. Det var samme myndigheter som kontrollerte vurderingene som sto for håndheving av tiltakene, og som fortalte hvor risikofritt kjøttet var.

3.7 Endring i etterkant av BSE

3.7.1 BSE Inquiry

Et av de første initiativene til den nye Labour-regjeringen i 1997 var å foreslå en offentlig høring rundt håndteringen av BSE-skandalen. Høringen ble annonsert i Parlamentet i desember 1997, og formelt igangsatt 12. januar 1998, med dette formålet:

To establish and review the history of the emergence and identification of BSE and new variant CJD in the United Kingdom, and of the action taken in response to it up to 20 March 1996; to reach conclusions of the adequacy of that response, taking into account the state of knowledge at the time...⁴⁵

Lederen for kommisjonen som sto for høringen, Lord Phillips, uttalte i forbindelse med oppnevningen at hensikten var:

”...not to attribute blame for what occurred, but to identify what went wrong and why, and to what lessons can be learnt.”

Rapporten fra høringen ble lagt fram 2. oktober 2000 og utgjør samlet sett en meget omfattende dokumentasjon av ulike sider ved saken. Rapporten bygger på mer enn 3000 skriftlige dokument, skriftlige uttalelser fra mer enn 600 vitner og involverte og muntlige uttalelser fra over 300 personer. Kostnaden knyttet til prosessen har blitt beregnet til 27 millioner pund. Til sammen utgjør rapporten, med vedlegg og dokumentasjon mellom 2000 og 3000 sider⁴⁶.

Selv om en kan bli imponert av detaljrikdommen og grundigheten i framstillingen, blir en ved en gjennomgang slått av en tendens til å ufarliggjøre måten saken har blitt håndtert på. Det ble som sagt framhevet at formålet ikke var å peke ut syndebukker,

45 <http://www.bseinquiry.gov.uk/index>

46 Siden rapporten er skrevet ut fra nettversjonen, der hvert underkapittel må skrives ut separat, er det eksakte sidetallet litt usikkert, men en grovtelling antyder en slik størrelsesorden

men å sørge for at man kunne lære av de feil som ble begått. Det blir ikke foretatt noen diskusjon om hvilke grunnleggende forhold som gjorde BSE-skandalen mulig. Inntrykket er at hendelsen mer ble betraktet som ulykke, eller avvik, enn en systemfeil. Hendelsene blir ikke drøftet og sett i sammenheng med grunnleggende og strukturelle forhold ved britisk politikk generelt, og britisk landbruk spesielt, som økende effektivitetspress, og nedtoning av kontroll og tilsyn.

Spørsmålet er derfor ikke om en har gått dypt nok i materien, men mer om hvordan man har tolket og anvendt den informasjon som kom fram gjennom høringen.

En blir videre slått av at mens de ulike vitneutsagn som er dokumentert i rapporten, i form av hundrevis av vedlegg, reiser sterk kritikk mot håndteringen, så er tonen i selve hovedteksten mer rund, formalistisk og unnskyldende. Det blir bl.a. lagt vekt på at det i en del situasjoner ikke ble begått *formelle* feil, at risikovurderingene som ble foretatt i begynnelsen ble feil fordi kunnskapsgrunnlaget på dette tidspunkt ikke var godt nok osv. Lederen av kommisjonen Lord Phillips er selv jurist, og dette kan muligens forklare at fortolkingsrammen har blitt såpass begrenset og formalistisk.

Rapporten fra granskingskommisjonen fikk en blandet mottakelse. Noen mente den var bortkastet og ”slo inn åpne dører”, men andre mente den gav en god, fylldig og dekkende framstilling som samtidig ville gi et grunnlag for et annet forvaltningssystem.

Det er litt uklart i hvor stor grad det som kom fram i høringen har gitt føringer for reformer og endringer i etterkant. De fleste viktige endringene i regelverk og organisering ble foretatt på forhånd. Men på et område har rapporten hatt stor betydning, og det er når det gjelder betydningen av å innføre mer åpenhet omkring matvaretrygghet i forvaltningen.

3.7.2 Omorganisering av mat- og landbruksforvaltningen

3.7.2.1 Oppretting av Food Standards Agency

Etter BSE-saken ble det forholdsvis raskt tatt et initiativ for å vurdere organiseringen av britisk matvaretrygghet. Den nye regjeringen under ledelse av Tony Blair så omorganiseringen av dette saksfeltet som en prioriterte oppgave. Det var en allmenn opplevelse av mangel på tillit til politikere og forvaltning. Landbruksdepartementet (MAFF) ble oppfattet som et rent næringsdepartement, mer opptatt av å støtte landbruket og matvareindustrien enn av å ta vare på forbrukernes interesser. Det var derfor bred enighet om at det burde opprettes et uavhengig organ med eneste formål å sikre forbrukernes interesser, og uten noe ansvar overfor landbruket og matindustrien.

Professor Phillip James fra Rowett Research Institute ble utpekt til å lede en utredning om det nye organet. Det ble utformet et forslag, ”the James Report”, forholdsvis raskt, etter en omfattende konsulteringsprosess med berørte interesser. Det kom inn over 600 uttalelser fra en rekke instanser innen offentlig forvaltning, forskning, frivillige organisasjoner, næringsliv og enkeltpersoner. Dette må kunne tolkes som at det var stor interesse for utforming og mandat for det nye organet. I rapporten ble det foreslått å

opprette et uavhengig organ, Food Standards Agency, med utøvende myndighet på området. Organet skulle være uavhengig av næringsinteresser, men bli sterkere koblet opp mot helsedepartementet. Aktiv involvering av forbrukerne ble også foreslått som et viktig prinsipp (James 1997).

Den nye regjeringen presenterte i januar 1998 ut et "White Paper", der hovedkonklusjonene i rapporten fra James med enkelte unntak ble opprettholdt.⁴⁷ I dette dokumentet framheves viktigheten av å ha en integrert tilnærming til matvaretrygghet. Man anså her risikovurdering og risikohåndtering som to uatskillelige områder. Konklusjonen ble altså den motsatte av hva EU og enkeltland som Tyskland og Norge har trukket i dette spørsmålet. Her er, som vi skal komme tilbake til, risikovurdering og -håndtering administrativt delt.

Food Standards Act ble vedtatt i november 1999, uten vesentlige endringer i forhold til lovforslaget. Food Standards Agency (FSA) ble etablert april 2000. Organets hovedoppgave skulle være å sikre folkehelse i forhold til mat. Følgende grunnleggende verdier skulle være sentrale for det nye organet:⁴⁸

- Uavhengighet i forhold til næringsinteresser
- Åpenhet og tilgjengelighet
- Forbrukerne først
- Vitenskaplighet ("scientific excellence")

FSA er et s.k "non-ministerial department", dvs at det står fritt i forhold til Regjeringen ("Arm`s length from Government"), og blir ledet av et uavhengig råd der medlemmene utpekes på personlig grunnlag. Det er interessant å merke seg at FSA rapporterer gjennom Department of Health ((DoH) og ikke MAFF/DEFRA. Organet står ellers fritt til å publisere sine analyser og råd uavhengig av overordnede organ. Medlemmene representerer ikke bare matvarerelatert ekspertise, men et bredt spekter av fagområder. Rådsleder helt fra starten av har vært John Krebs, en kjent akademiker på området matvaretrygghet. Han nyter stor faglig autoritet, og er kjent som en dyktig kommunikator. I intervju med en representant for DEFRA ble det hevdet at Krebs ble håndplukket til vervet fordi man ønsket en person som kunne kommunisere godt med forbrukerne.

47 Mens "the James-report" hadde foreslått at det nye organet skulle ha en sterk rolle i ernæringssspørsmål, ble dette feltet tonet ned i det endelige forslaget. Det ble også lagt mindre vekt på forbrukerinvolvering i White Paper i forhold til rapporten fra James.

48 Food Standards Agency (FSA) (2000): Statement of General Objectives and Practises

FSA har i overkant av 600 medarbeidere.⁴⁹ Avdelinger som hadde ansvar for matvaretrygghet i Landbruksdepartementet og Helsedepartementet ble flyttet over til det nye organet. I tillegg ble en del nye felt styrket gjennom nyrekruttering, bl.a. ble det opprettet en helt ny avdeling som skulle ha ansvar for kommunikasjon, med i overkant av 30 ansatte. FSA fikk ved opprettelsen også ansvaret for Meat Hygiene Service (MHS) MHS har reguleringsmyndighet på området, og har ansvaret for kontroll og oppfølging av slaktehus og matvareindustri. Også MHS har i overkant av 600 ansatte.

Hvordan har det nye organet for matvaretrygghet fungert i praksis? Har en klart å innfri forventningene i forhold til de overordnede prinsipper om åpenhet, uavhengighet, forbrukerorientering og vitenskapelighet? Vurderingene på dette punktet er først og fremst basert på skriftlige kilder, i tillegg til intervjuene.

Åpenhet og tilgjengelighet: Mye kan tyde på at en langt på vei har oppnådd en reell endring på dette punktet. I intervju med representanter for organet ble det hevdet at dette ikke bare er et mål, men at man også kan vise til konkrete resultater. En viktig endring i forhold til tidligere praksis er at rådet har en god del av sine møter åpne for publikum. Rådsmøtene legges til ulike steder i landet, og det kan være opp til hundre tilhørere. Møtene blir annonsert på forhånd, og det er mulig å stille spørsmål fra salen. I tillegg er det selvsagt også lukkede møter, men i prinsippet skal alle grunnleggende policy-spørsmål være åpne for allmenheten. En annen grunnleggende endring er at hvis det foreslås vesentlige endringer i lov- og regelverk som kan berøre matvaretrygghet, så skal disse gjennom en offentlig høringsprosess med publisering av dokumenter og bruk av åpne møter.

Risikokommunikasjon: Dette er en viktig oppgave for FSA. Denne delen ble som vi har sett styrket i forbindelse med opprettingen, og det ble lagt stor vekt på å rekruttere folk med variert og solid bakgrunn. Informasjonsavdelingen består av 30 personer, med egne team for henholdsvis pressekontakt, web-sider, allmenn publisering (kampanjer, rapporter etc.) og ”public affairs” (kontakt med forvaltningen og politiske organ). Det er presse- og webteamet som står for risikokommunikasjon, men de andre teamene jobber med mer langsiktig rådgivning. Dette er folk som er vant med, og drillet i å presentere risiko. Det er ingen tvil om at enkeltforbrukere, media og organisasjoner som ønsker å finne informasjon om matrelaterte spørsmål har en enklere oppgave med å holde seg informert nå enn tidligere. Men kritikere har hevdet at FSA har et stykke vei å gå før dette målet er oppnådd, og at mange gamle ”uvaner” har overlevd (Rothstein 2003)

Uavhengighet: Når det gjelder målet om større uavhengighet kan det diskuteres i hvor stor grad det er realistisk å oppnå total ”løsrielse” fra ulike interesser. Bl.a. har vi sett at utformingen av matvaretrygghet i økende grad utformes i samspill mellom nasjonale og overnasjonale organ. I stedet for å vurdere dette som et absolutt spørsmål er det mer kanskje mer relevant å diskutere *hvilke* interesser man er (u)avhengige av. Hellebø (2004) peker på at det nye organet har en rekke strukturelle trekk som kan innebære at

49 Organet dekker hele Storbritannia, og har egne kontorer i Skottland, Wales og Nord-Irland.

tidligere bindinger til ulike interesser blir vedlikeholdt. Staben er offentlig ansatt og slik sett en del av det sentrale forvaltningsapparatet. Store deler av staben ble rekruttert fra MAFF og DoH, slik at etablerte strukturer og handlingsmønstre vil kunne opprettholdes. Videre blir noen medlemmer av rådet utpekt av myndighetene i Wales, Skottland og Nord-Irland, og vil således representere regionale interesser. Andre rådsmedlemmer blir valgt på bakgrunn av sin tilknytning til ulike deler av matindustrien. Når det gjelder de rådgivende vitenskapskomiteene så blir ikke disse sammensatt utelukkende av vitenskapsfolk, men også fra bl.a. matindustrien, forbrukerorganisasjoner og andre ikke-eksperter.

Forbrukerorientering: Det er vanskelig å se ut fra intervjuer og skriftlige kilder hva FSA legger i prinsippet ”putting consumers first”, bortsett fra at en formulering om at ”If there is uncertainty, we shall take a precautionary approach”⁵⁰. Nå er som kjent føre-var prinsippet vanskelig å operasjonalisere i praksis. En allmenn operasjonalisering av dette punktet kunne være at man legger større vekt på forbrukernes interesser i forhold til næringslivets interesser når risiko skal vurderes og håndteres. Foreløpig er det vanskelig å trekke noen klar konklusjon hvorvidt FSA representerer noen reell forbedring på dette punktet. Rothstein (2003) peker på en rekke trekk som kan gjøre det vanskelig for organet å opptre som en sterk advokat for forbrukerne.

Vitenskaplighet: FSA har lagt stor vekt på å foreta frie og uavhengige risikovurderinger i sitt arbeide. Hovedinntrykket er at risikovurderinger har fått en tydeligere plass i det nye forvaltningssystemet. Samtidig har det vist seg at man har satt til side viktig fagekspertise i enkelte sammenhenger. Under behandlingen av risikoen for BSE i sauekjøtt ble f.eks synet til myndighetenes fagorgan for prionsykdommer, SEAC, satt til side i forhold til synspunkter fra andre deler av gruppen som sto for vurderingene (Rothstein 2003).

3.7.2.2 Endringer på departementsnivå

Misnøyen med landbruksdepartementet (MAFF) sin håndtering av BSE-saken ledet også til krav om reorganiseringer på departementsnivå. I forhold til prosessen rundt opprettingen av FSA tok det imidlertid lengre tid før det ble foretatt endringer, og omorganiseringen er heller ikke så klart relatert til krisen. Department of Health (DH) overtok som rollen som det sentrale departement for mattrygghet i forbindelse med opprettingen av FSA i 2000.

I 2002 ble MAFF i sin opprinnelige form nedlagt og det ble opprettet et nytt departement, Department for Environment Food and Rural Affairs (DEFRA). Omorganiseringen må sees i lys av en større omstrukturering av sentralforvaltningen som pågikk på dette tidspunktet. Det nye departementet ble satt sammen av noen avdelinger fra Miljøverndepartementet, et mindre antall fagpersoner fra Home Office (innenriksdepartementet) med ansvar for dyrevern, og det som var igjen av MAFF.

50 FSA 2001: Strategic Plan 2001.2006. Putting Consumers First

På det tidspunkt MAFF ble nedlagt og DEFRA opprettet var allerede mattrygghet overført til FSA i forbindelse med opprettingen ca to år tidligere. Omorganiseringen på departementsnivå kom altså etter opprettingen av FSA i tid.

DEFRA har ansvar for både landbruks- og fiskerisektoren, og er dermed et rent matdepartement. Men ulike miljøspørsmål, som klimaproblematikken, forurensing med mer er dominerende saksfelt, og primærnæringsspørsmålene blir opplevd å komme i annen rekke. Selv om departementet har mistet det overordnede ansvaret for matvaretrygghet er fortsatt dyrehelse en sentral del av virksomheten. DEFRA har derfor ansvaret for håndtering av BSE, mens håndteringen av vCJS hører til DH's oppgaver.

I praksis er det nær kontakt mellom de to departementene og FSA i flere saker som vedrører mattrygghet. Et eksempel her er praktiseringen av OTM-rule (slakt og destruksjon av storfe over 30 måneder). Siden det er DEFRA som dekker kostnadene ved denne ordningen var derfor også dette departementet trukket inn i arbeidet med risikovurderingene knyttet til spørsmålet om denne ordningen skulle videreføres. De to departementene og FSA deler på kostnadene til Spongiform Scientific Advisory Committee (SEAC). SEAC har en viktig rolle når det gjelder risikoanalyse innen BSE. Rollen til dette organet har utviklet seg over tid

Det er viktig å huske på at ansvaret for den konkrete overvåking og kontroll fortsatt er lokale myndigheters ansvarsområde, selv om det statlige nivåets rolle har blitt styrket. Flere av informantene pekte på at dette utgjør en potensiell begrensning i den statlige forvaltningens mulighet for å løse sine oppgaver.

3.8 Håndtering av nye mattrygghetsproblemer

Vi har sett at BSE krisen resulterte i et politisk stemningsskifte når det gjelder matvaretrygghet, og at det ble gjennomført til dels omfattende omorganiseringer. Men har dette ført til at konkrete spørsmål om matvarerisiko blir håndtert på en annen måte?

3.8.1 Risiko for BSE i sauekjøtt

En av de første store oppgavene til FSA var å foreta en revurdering av tiltakene mot BSE. Det var på dette tidspunkt (2000) gått noen år siden de strenge virkemidlene var blitt innført, og det var grunnlag for å vurdere om det var nødvendig å opprettholde alle disse.

En problemstilling som ble meget aktuell i forbindelse med dette var spørsmålet om sau kunne ha BSE, og dermed utgjøre en smittefare for mennesker. Det har blitt forsket en god del på dette. Ut fra laboratorieforsøk vet man at det er teoretisk mulig at sau kan bli smittet. Man vet også at samme type fôr som hadde smittet storfe med BSE også har blitt gitt til sauer. I befolkningen var det en viss frykt for å spise sauekjøtt, og avklaring av risiko rundt dette ble en viktig oppgave for forvaltningen.

Myndighetene satte i gang et omfattende forskningsprogram, med analyser av et stort antall hjerner av sau, for å avklare spørsmålet "en gang for alle". I 2001 ble det stort oppstyr da det basert på dette prosjektet ble opplyst at man hadde påvist BSE i flere av

disse dyrene.⁵¹ Imidlertid viste det seg relativt raskt at det var blitt foretatt en ombytting av prøver i laboratoriet. De prøvene som man trodde var fra sau viste seg å være fra BSE-infisert storfe. Selv om det relativt raskt ble fastslått at det var blitt gjort en feil her, så ble det desto viktigere å berolige skeptiske forbrukere.

Håndteringen av denne saken var ment å fungere som en prøvestein på anvendelsen av FSAs ”guiding principles”, med større åpenhet og vektlegging av forbrukernes interesser.

FSA gikk derfor bredt ut og inviterte til et åpent møte for involverte parter (”Stakeholder Meeting”) der man diskuterte saken i en omfattende paneldiskusjon ledet av eksperter, og forberedte veien videre. Ca 100 personer deltok på møtet. På bakgrunn av hva som kom fram på møtet ble det konkludert med at man måtte se på sakskomplekset rundt sau og BSE med nye grep. Det ble derfor avholdt flere møter med spesielle grupper involverte parter. For eksempel er det vel kjent at det er større risiko for å finne BSE i gamle en i unge dyr. Enkelte innvandrergupper (spesielt muslimer) spiser mer av denne typen kjøtt enn andre innbyggere. Man tok som en konsekvens av dette kontakt med representanter for disse gruppene for å forklare at det var en viss risiko, og hva man eventuelt kan gjøre for å motvirke denne risikoen. Det ble arrangert en serie møter, noen av disse på moskéer, for å nå fram til flest mulig.

Denne prosessen illustrerer hvordan det hadde foregått en viss utvikling i måten å kommunisere risiko under vitenskapelig usikkerhet. Som nevnt ble risikoen regnet som veldig liten. Den risikokommunikasjonen som kom ut av denne prosessen handlet derfor om at det ER en viss risiko, men at FSA ikke gir råd om å la være å spise dette kjøttet. Vi ser at risikokommunikasjonen er mer nyansert enn i de tidlige faser av BSE-skandalen.

Da det gjennom den åpne prosessen rundt dette ble foreslått å forby bruken av tarm fra sau og lam, valgte FSA å støtte dette synet. Vurderingen gikk på at det var bedre å gi en viss konsesjon til tvilen, enn å kategorisk slå fast at det var null risiko. FSA ble her utsatt for et sterkt press fra kjøttindustrien for å få lov å fortsette å bruke tarm som pølseskinn. Men en valgte å ta andre hensyn, og satte industrien sine krav til side

Hvis en ville unngått enhver tenkelig risiko kunne en gått ut med totalforbud mot all bruk av sau inntil kunnskapen var helt sikker. Det kom forslag om dette. Imidlertid ble et slikt tiltak vurdert å være å gå for langt. I stedet ble det vedtatt et forbud mot bruk av tarm fra sau som pølseskinn.⁵²

Kjøttindustrien var skeptisk til at en gikk så åpent ut med risikokommunikasjon i forbindelse med spørsmålet om BSE og sau. Man var redd dette ville forårsake unødvendig frykt blant forbrukerne, og at omsetningen ville gå ned. Innstillingen var at forbrukerne må skånes mot for mye informasjon. FSA sto imidlertid hardt på sitt

51 Dette førte til stort oppstyr også i Norge

52 The Natural Sausage Casings Ban

opprinnelige standpunkt om at forbrukerne skulle informeres. Omsetningstall viser imidlertid at oppmerksomheten rundt dette spørsmålet ikke påvirket omsetningen negativt.⁵³ Lærdommen synes å være at folk tar mediernes oppslag med en klype salt, og at skepsisen overfor mediene er enda større enn skepsisen til næringsmiddelindustrien.

En annen diskusjon som dukket opp i forbindelse med denne saken var spørsmålet om forbrukerne ville forstå, eller ha et tilstrekkelig nyansert bilde av begrepet ”risiko”. Med andre ord at forbrukerne ville se ordet ”risiko”, men ikke få med seg at denne risikoen kun er teoretisk. FSA gjennomførte her spørreundersøkelser blant forbrukerne for å få et bedre grunnlag for sin risikokommunikasjon.

Så langt er det en del forhold som tyder på at det var innført en ny måte å forholde seg til risiko på, kjennetegnet av en mer åpen risikokommunikasjon og mer føre-var-basert beslutningstaking. Mens tidligere beslutninger rundt håndteringen av BSE var blitt tatt bak lukkede dører, ble det denne gangen gjennomført en åpen prosess og med involvering av berørte parter.

I intervjuene, og også i skriftlig informasjon, bruker FSA selv denne prosessen som et ”bevis” på at en ny praksis hadde fått fotfeste. Andre, og mer kritiske, observatører er ikke like overbeviste. Rothstein (2003) viser til at forbudet mot bruk av sauetarm som pølseskinn var en enkel, og ikke minst rimelig, måte for myndighetene å vise handlekraft på. Kostnadene knyttet til forbudet ble beregnet til 6.5 millioner pund årlig, mot en mulig kostnad på 115 millioner pund ved et eventuelt totalforbud mot konsum av sauekjøtt (det var voksen sau det her var snakk om, ikke lam).⁵⁴ Et slikt forbud ville naturlig nok fått store konsekvenser for næringen. Gjennom vedtaket gav man inntrykk av å være mer forbrukerorientert enn hva som var realiteten. Gjennom en analyse av prosessen finner Rothstein flere faktorer som begrenser de potensielle fordelene ved en bred, deltakerorientert og åpen prosess. Konklusjonen i Rothsteins studie var derfor at denne type prosess ikke nødvendigvis produserer mer demokratiske eller robuste utfall.

3.8.2 Revidering av BSE kontroll - ”OTM-rule”

Som vi har sett foran ble den s.k. ”OTM-rule”, forbud mot bruk av kjøtt fra storfe eldre enn 30 måneder, vedtatt i 1996. Dette har vært en av de sentrale bærebjelkene i myndighetenes plan for å hindre cCJS, siden man regner med at det fjerner 99% av risikomaterialet. Samtidig har det blitt mer og mer åpenbart etter som tiden går og antallet tilfeller minker, at denne praksisen er veldig kostbar, sett opp mot nytteverdi. Å håndheve regelen koster årlig ca 300 millioner GBP, hovedsakelig i form av kompensasjon til bønder som ikke får solgt dyrene sine. Etter hvert har det derfor blitt stadig mer aktuelt å revidere ordningen. Samtidig er fortsatt BSE en såpass betent sak at myndighetene må gå fram med største varsomhet for ikke å gjøre forbrukerne mistenksomme

53 Siden dette skjedde i grillsesongen gikk faktisk omsetningen opp i den perioden dette foregikk.

54 FSA (2002): BSE and Sheep: Report of the Core Stakeholder Group. London: FSA

Det ble derfor satt i gang en omfattende og tidkrevende prosess for å vurdere ordningen på nytt. Myndighetene begynte å forberede et vedtak på dette punktet i juli 2002. Det ble først gjennomført en omfattende og uavhengig risikovurdering, som så ble lagt fram for vurdering av berørte parter. Siden ble det foretatt enda en risikovurdering.

Også denne saken har gått gjennom samme type åpne og pro-aktive prosess som vi så i tilknytning med saken med BSE i sau. Det var en omfattende høringsrunde, og to store offentlige møter regissert av FSA underveis. Det ble i 2004 publisert en omfattende rapport som anbefalte Helseministeren å erstatte dagens praksis med automatisk slaktning med et system der dyrene kan anvendes til mat etter et å ha blitt testet. Dette vil i så fall harmonere med ordningen i resten av Europa.⁵⁵

Den endelige konklusjonen når det gjaldt virkninger i form av antall nye vCJS tilfeller som følge av endringen var mellom 0 og 2.5 nye tilfeller i løpet av en periode på 60 år, med 0.5 nye tilfeller som mest sannsynlige resultat. Med andre ord en svært lav risiko. På tross av klare råd fra vitenskapelig hold om at det ville være tilrådelig å endre praksis, er det en merkbar nervøsitet i forhold til å vedta dette. Motviljen er mer politisk motivert enn rent faglig. En av grunnene til dette er at det like før rapporten ble avslørt at det har vært hull i myndighetenes bekjempelsesopplegg. Blant annet ble det kjent at ca 100 dyr som skulle blitt omfattet av OTM-regelen hadde sluppet gjennom kontrollrutinene, og dermed havnet som menneskeføde. Også tidligere har det blitt dokumentert svakheter i inspeksjonen, feilaktig identifisering og dokumentering og mangelfulle arkivsystemer.⁵⁶ Det er lett å tenke seg at slike feil kan gjenta seg. Man er derfor redd for å gå for fort fram, og dermed skremme forbrukerne. Det er rimelig å anta at det at saken ble behandlet i Helsedepartementet (DoH) har en viss betydning. En av informantene mente at DoH i større grad enn DEFRA vil velge å ta hensyn til folkehelse framfor hensyn landbruket. Videre ble det fra en av informantene pekt på at politikerne vegrer seg sterkt for å gå inn i denne typen saker fordi det kan skape uheldig oppmerksomhet.

En annen årsak til at omleggingen tok tid var at den forutsatte en betydelig økning av kapasiteten når det gjelder prøvetaking. Det ble bla innført en omfattende godkjenning av utstyr og rutiner i slakthus (Required Method of Operation – RMOP).

Et viktig prinsipp for risikohåndteringen er at tiltakene skal være hensiktsmessige ("proportionate") i forhold til hva man oppnår i form av redusert risiko. I slike sammenhenger er det naturlig å trekke inn kost-nytte perspektivet. Denne saken gir en interessant illustrasjon på mulighetene for å anvende kost-nytte-analyser i forbindelse med matvaretrygghet. De beregningene som er foretatt viser at kostnadene ved å opprettholde "OTM-rule" er veldig høye, sett i forhold til antall menneskeliv som blir spart. Disse kostnadene er mye større enn forebyggende tiltak i andre sektorer, f.eks

55 EU har gitt signaler om at de vil kunne støtte en slik omlegging. Dagens praksis er faktisk i strid med EU's regelverk siden regelen også omfatter import av kjøtt.

56 Notat til Regjeringen fra Chief Medical Officer, 30 juli 1999

innen samferdsel. Det ville vært samfunnsøkonomisk lønnsomt å vri denne ressursbruken over på andre samfunnsområder.

En rent rasjonell og ”kynisk” analyse av kostnader i forhold til nytte skulle klart tilsi at ordningen bør kunne avvikles. Når dette likevel er problematisk å få til så må en kunne anta at det henger sammen med BSE/vCJS-sakens spesielle karakter. Frykten for sykdommen preger befolkningen på en annen måte enn f.eks risikoen for trafikkulykker.

Vinteren 2004-05 er det utarbeidet et forslag til ny ordning som i korthet går ut på at OTM erstattes med testing. FSA har sendt dette på åpen høring med frist til mai 2005.

3.8.3 Oppdrettslaks

Storbritannia var et av de land som var tidligst ute med å foreta helhetlige vurderinger av forholdet mellom helsegevinst og -risiko ved å spise fet fisk. Man endte her opp med et offisielt kostholdsråd som sa at det var hensiktsmessig med 2-3 fiskemiddager i uken. Dette var derfor gjeldende kostholdsråd da artikkelen i ”Science” om helserisiko knyttet til oppdrettslaks kom i januar 2004.

FSA i samarbeid med helsemyndighetene reagerte hurtig på påstandene i artikkelen. Det første spørsmålet var hvordan man skulle kommunisere risikoen i dette tilfellet. Det ble ikke foretatt noen ny risikovurdering av dette, og man valgte å opprettholde det opprinnelige kostholdsråd. Det ble relativt raskt sendt ut informasjon der man imøtegikk innholdet i artikkelen, og oppfordret folk til å fortsette å spise fisk. I meldingen ble det gjort rede for forskjellene i måten risikoen var vurdert på, og argumentert for at metodene som var brukt i de undersøkelsene britiske myndigheter baserte seg på var bedre enn de metodene forskerne bak artikkelen i Science hadde brukt. Det ble sterkt understreket at de ernæringsmessige fordelene med å spise fet fisk oppveide den mulige risiko knyttet til miljøgifter.

Det var likevel en form for dobbelhet i den risikokommunikasjonen man gav. Samtidig som myndighetene sa at fisk var trygg mat og opprettholdt tidligere kostholdsråd, forsikret man om at myndighetene jobbet langsiktig for å få ned konsentrasjonen av miljøgifter i bl.a. fisk. Og FSA hadde allerede før artikkelen ble publisert tatt initiativet til en stor undersøkelse om giftinnholdet i oppdrettsfisk.

Det er interessant å merke seg at det ikke ble igangsatt noen medvirkningsprosess for berørte grupper, slik det f.eks er blitt gjort når det gjelder BSE-relaterte mattrygghetsproblemer de senere årene. Man kan stille et spørsmål ved hvorfor dette var en viktig del av myndighetenes strategi i et saksfelt, men ikke i et annet. En naturlig forklaring her ligger i at mens BSE fortsatt hadde en helt særegen plass i folks bevissthet, og dermed representerte et stort skremmebilde, var miljøgifter i oppdrettsfisk en ny forholdsvis ny risiko. Publikum var vant med at nye risikobilder dukket opp, og tok ikke nødvendigvis informasjon spredt gjennom mediene særlig alvorlig. I tillegg var det et poeng for enkelte at studien var gjennomført av amerikanske forskere. Man argumenterte med at noen ville skade europeisk oppdrettsnæring.

Forbrukerne ga forholdsvis liten oppmerksomhet til temaet. Det ble registrert en kortvarig nedgang i konsumet, men dette tok seg opp igjen i løpet av 2-3 uker. Forbrukerorganisasjonen Consumers Association forholdt seg også forholdsvis passive.

3.8.4 Akrylamid

Mulig helsefare gjennom inntak av akrylamid i mat var en helt ny og ukjent problemstilling da meldingen om funnene til de svenske forskerne ble kjent våren 2002. Forskningsresultatene ble gjort kjent for britiske myndigheter dagen før nyheten ble annonsert i mediene. Den første utfordringen for myndighetene var derfor å få oversikt over hva som foregikk og hva det innholdsmessige i forskningen handlet om.

Saken representerte en stor utfordring når det gjaldt risikokommunikasjon. Samtidig som man manglet kunnskap og oversikt, skulle man forsøke å uttale seg til urolige forbrukerrepresentanter og media om mulig helsefare. Selv etter den første akutte fasen var det mange uavklarte spørsmål. I første omgang ble det ikke kunngjort noen nye kostholdsråd, og anbefalinger om å unngå visse matvarer. Innholdet i risikokommunikasjonen var at mat alltid vil være forbundet med en viss risiko, og at et balansert og variert kosthold er å anbefale. Ellers var FSA i dette tilfellet veldig nøye med å fortelle tydelig hvilke spørsmål man *ikke* kan svare på.

Det ble etter hvert igangsatt en rekke forskningsprosjekter for å få mer oversikt over situasjonen, spesielt med tanke på spørsmålet om hvorvidt kostholdet i landet representerte noen spesiell risiko, sammenlignet med hva som var situasjonen i andre land. Fellesorganisasjonen for bakerbedrifter i landet fikk gjennomført en studie for å få oversikt over sammenhengen mellom steketid / temperatur og innholdet av akrylamidinnhold.

Denne forskningen synes ikke å ha hatt noen relevans for selve risikohåndteringen. Det er ikke gjennomført noen tiltak for å forsøke å redusere innholdet av akrylamid i industrielt framstilte britiske matvarer. Det er heller ikke publisert råd om hvordan den enkelte kan redusere dette gjennom måten man tilbereder mat på i hjemmet. På samme måte som i saken om oppdrettsfisk var ikke det å gjennomføre en ”stakeholder-process” noen vesentlig del av risikoanalysen. Det ble gjennomført et møte på et relativt tidlig tidspunkt, i november 2002, men dette handlet først og fremst om å informere berørte parter om status og planer for videre forskning.

I januar 2005 ble det offentliggjort en pressemelding som presenterte hovedkonklusjonen fra et omfattende kartleggingsprosjekt om akrylamid. Her ble det slått fast at de mengdene folk faktisk får i seg er 1/1000-del lavere enn de dosene som har vist seg å forårsake kreft hos rotter under laboratorieforsøk. Hvilken betydning dette får for framtidig risikohåndtering er noe usikkert, men det er grunn til å anta at akrylamid neppe vil være noen prioritert oppgave for FSA framover.

3.9 Oppsummering

Storbritannia var ikke helt uten erfaring med å håndtere problemer innenfor matvaretrygghet før BSE-krisen. Spesielt utbrudd av salmonella på midten av 1980-

tallet hadde forårsaket mye turbulens og politisk uro. Myndighetene hadde ikke benyttet disse situasjonene til å foreta grunnleggende endringer i måten matvarerisiko ble håndtert på og var uforberedt på de problemene som oppsto i forbindelse med BSE-krisen. Dette gjaldt både med hensyn til risikovurdering, risikohåndtering og ikke minst risikokommunikasjon.

I etterkant er det lett å se manglene ved måten krisen ble håndtert på. Den viktigste kritikken er at myndighetene lot næringsmessige hensyn i for stor grad dominere over hensynet til forbrukernes helse. Risikovurdering, -håndtering og -kommunikasjon ble institusjonelt sammenblandet. Det var dårlig kommunikasjon og mangel på helhetlig og samordnet innsats. Iverksettingen var til dels preget av mangelfull og forsinket oppfølging av regelverket.

BSE-saken er en av de aller største innenrikspolitiske krisene i Storbritannia etter krigen. Forbrukernes tillit var alvorlig svekket, og måtte gjenvinnes. Saken resulterte i store endringer i både den formelle organisering av matvaretrygghet, og til dels også i den faktiske håndteringen. Krisen var den direkte årsak til at det gamle landbruksdepartementet (MAFF) ble nedlagt, og i at det ble opprettet et nytt frittstående, statlig organ, Food Standards Agency, som skulle ha matvaretrygghet som sitt hovedområde.

I motsetning til en del andre land har man derimot ikke innført et organisatorisk skille mellom risikovurdering og risikohåndtering/-kommunikasjon. FSA har en rolle i alle disse fasene.

Enkelte forhold kan tyde på at disse endringene har bidratt til å gi forbrukerne tilliten tilbake. Men erfaringene i etterkant av krisen og de påfølgende omorganiseringene peker i litt forskjellige retninger. Kommunikasjonen med berørte grupper er bedret, og en del åpenbare svakheter ved forvaltningssystemet er blitt rettet opp. Samtidig viser det seg at FSA har enkelte problemer med å fungere i henhold til sine overordnede prinsipper.

Samtidig har det heller ikke vært noen alvorlige matvarekriser som har satt systemet på alvorlig prøve. Verken akrylamid eller opplysninger om faretruende verdier av miljøgifter utviklet seg til å bli store saker. Faren for BSE i sau kunne blitt en slik sak, men gled over.

Spørsmålet er om måten man har håndtert disse risikoene på, med en mer gjennomtenkt risikokommunikasjon, har bidratt til at disse ikke har utviklet seg til å bli den typen "food scares" man hadde sett tidligere?

Innledningsvis ble det pekt på at Storbritannia skiller seg ut i europeisk sammenheng, med at innbyggerne har generelt høyere tillit til at matvarene er trygge enn innbyggerne i andre land. Mer inngående analyse viser at også tilliten til kjøttvarer er markant høyere enn i alle andre land som ble omfattet av studien. Alt dette kan tyde på at en har lyktes i å gjenopprette tilliten til britisk kjøttproduksjon. På den andre siden viser det seg at landet skiller seg noe ut når en sammenligner hvordan innbyggerne i de forskjellige landene rangerer ulike matvarer mht trygghet: Mens alle andre land i studien har et kjøttprodukt som nr 3 eller 4 på denne rangeringen kommer ikke det første kjøttproduktet (svinekjøtt) i Storbritannia før på 7. plass. Dette gir en antydning om at

det fortsatt henger en del skepsis igjen blant forbrukerne, og at myndigheter og kjøttbransjen ikke helt har klart å gjenvinne tilliten.

4 Tyskland

4.1 Innledning

Tyskland har gjennom de siste par tiår opplevd en rekke kriser og skandaler knyttet til matvaretrygghet. Salmonella, e.coli, listeria og dioxin har vært gjengangere i media. Det hele toppet seg da det ble dokumentert at landet hadde fått BSE inn i sin storfebesetning i 2000. I tabellen nedenfor er noen viktige saker og milepæler gjennomgått.

Tabell 3.1. Viktige begivenheter i Tysk mattrygghet

1989	Tyskland og Frankrike innfører generelt importforbud overfor storfekjøtt fra Storbritannia som et forebyggende tiltak mot BSE. Etter protest fra EU ble det innført et mer begrenset forbud.
1992-2000	Spredte tilfeller av BSE. Offisiell holdning at dette utelukkende var isolerte tilfeller som skyldtes importerte dyr.
1999	Dioxin-skandalen i Belgia skremmer tyske forbrukere
Nov 2000	Første bekreftede tilfelle av BSE der smitte var skjedd innenlands. Flere nye tilfeller ble bekreftet i ukene som fulgte.
Des 2000	Strengere tiltak ble iverksatt. Fullt importforbud for kjøtt- og beinmel.
Jan 2001	Helseminister og Landbruksminister må gå pga håndteringen av BSE. Ny landbruksminister blir Renate Künast fra partiet De Grønne. En landbrukspolitisk snuoperasjon annonseres.
2001	Det tidligere Landbruksdepartementet nedlegges, og det opprettes et nytt departement for forbrukersaker, mat og landbruk. Matvaretrygghet blir et prioritert område i det nye departementet.
Mai 2002	Nitrofen-saken. Rester av forbudt sprøytemiddel funnet i økologisk kylling beregnet på barnemat.
2002	Akrylamid blir en prioritert matsikkerhetsoppgave i Tyskland.
Nov 2002	Den føderale forvaltningen av matvaretrygghet omorganiseres. Risikoanalyse og risikohåndtering splittes. Risikoanalyse foretas av BfR, mens BVL har ansvar for håndtering.

4.2 Den tyske forvaltningsmodellen for mattrygghet

Den overordnede tyske styringsmodellen kan karakteriseres gjennom begrepet funksjonell føderalisme (Laufer og Münch 1998). Tyskland består etter gjenforeningen av 16 delstater som styres innen et føderalt system. Det føderale nivå har den overordnede lovgivende myndighet, og delstatene har stor grad av utøvende myndighet. Delstatene deltar i den fødereale lovgivningsprosessen gjennom Riksdagens 2.kammer.

Beslutningsstrukturen i den tyske forvaltningen er forholdsvis komplisert, og har av Scharpf (1985) blitt karakterisert som en ”politikkens komplikasjonsfelle” (”Politikverflechtungsfalle”). En økende andel av innholdet i den nasjonale politikken blir bestemt på EU-nivå. I tillegg til ulike departement, råd og direktorat på nasjonalt nivå er det en rekke tilsvarende organ på delstatsnivå. Konsekvensen blir iflg Scharpf at aktørene følger sine egne delmål og at overordnede og helhetlige løsninger blir vanskelige å realisere. Beslutninger blir vanskelige å tilbakeføre til en klart identifisert beslutningstaker, slik at selv for godt informerte innbyggere kan det være vanskelig å vite hvem som har besluttet hva.

Skiller det tyske samfunnet seg på noen måte ut når det gjelder mattrygghet og risiko? Man snakker gjerne om en særegen tysk risikokultur på området forbruker- og mattrygghet (Lenz 2003). Politisk beslutningstaking blir, ideelt sett, fattet med henvisning til føre-var-prinsippet (”Vorsorgeprinzip”).⁵⁷ Vitenskapelig basert risikovurdering har tradisjonelt stått sentralt i tysk forvaltning. En av de viktigste rollene til de vitenskapelige institusjoner på området har vært å levere risikoanalyser som politikerne kan basere sine beslutninger på. Risikovurderingene har imidlertid blitt foretatt innenfor et forholdsvis lukket system, der dialog med forbrukeren omkring den opplevde risiko har hatt relativt liten plass.

Men samtidig som føre-var-prinsippet står sentralt skal også staten ta hensyn til fri konkurranse, og at tiltakene ikke kommer i konflikt med kost-nytte-perspektivet.

Når det gjelder matvaretrygghet har både delstatene og lokalforvaltningen viktige utøvende funksjoner.

Delstatene har en viktig plass i det tyske forvaltningssystemet. Mange innbyggere har først og fremst sin identitet knyttet til delstaten, dernest til nasjonen (Scharpf op cit). Delstatene har fått delegert en lang rekke konkrete oppgaver fra sentralnivået. Organiseringen av delstatenes sentraladministrasjon og politiske system er ofte veldig lik den man finner på nasjonalt nivå. Etter at man i 2001 la ned det gamle landbruksdepartementet og opprettet et nytt departement som skulle ha forbrukerspørsmål som prioritert område har de fleste delstatene innført lignende modeller.

⁵⁷ Begrepet har faktisk sin opprinnelse i tysk miljøpolitikk, og har siden blitt inkorporert som et element i en rekke internasjonale avtaler

Det føderale systemet gir grunnlag for en lang rekke styringsproblemer. De ulike delstatene har forskjellig næringsstruktur, politisk og religiøs sammensetning osv. Næringsinteresser knyttet til landbruk står sterkt i enkelte delstater, mens interesser knyttet til forbrukerspørsmål står sterkere i andre. Dette gjør det vanskelig og tidkrevende å gjennomføre en helhetlig politikk på området matvaretrygghet. Eller som en informant i BMVEL uttrykte det:

Man får dem bare med dersom de selv vil.

Lokalnivået har ansvaret for en rekke oppgaver når det gjelder kontroller og oppfølgingstiltak på produksjonssteder, butikker etc.

I prosjektet har vi konsentrert oss om det nasjonale nivået. Det er ikke gjennomført egen datainnsamling i noen av delstatene. Imidlertid blir delstatenes rolle i håndteringen av de aktuelle krisesituasjonene belyst i den grad vi har tilgang på datakilder.

4.3 BSE i Tyskland

4.3.1 Tidlig fase 1992 – 2000: BSE som importproblem

Tyskland ble i mange år forskånet for de store problemene som herjet Storbritannia når det gjaldt kugalskap. Det ble oppdaget at en ku i Schleswig-Holstein hadde dødd av BSE i 1992. Imidlertid ble ikke dette rapportert videre til det tyske landbruksdepartementet før i 1994. En viktig forklaring på at det ikke ble mer oppstuss var at dyret var importert fra Storbritannia. Man antok at dette var et isolert tilfelle, og at BSE ikke hadde slått rot i den tyske storfebesetningen. Senere ble det oppdaget isolerte tilfeller i 1994 (3) , og 1997 (2). Alle disse tilfellene var hos importerte dyr. Tyskland erklærte seg i dette tidsrommet fritt for BSE. Den offisielle holdningen var at BSE utelukkende var et britisk problem. For å forstå denne holdningen må en se det i relasjon til de handelspolitiske følger en bekreftelse av BSE i tysk kjøttproduksjon ville gi.

Tysklands tiltak på denne tiden var basert på disse tiltakene:

- I 1989 ble det innført importstopp overfor engelsk storfekjøtt (sammen med Frankrike). Etter protest fra EU-kommisjonen måtte en trekke dette delvis tilbake. Importstoppen omfattet etter hvert bare kalvekjøtt og tårner.
- I 1994 innførte EU generelt forbud mot bruk av kjøtt- og beinmel som fôr hos storfe. Imidlertid var dette fortsatt tillatt i bruk overfor svin, fjørfe og oppdrettsfisk. Fôret var dermed fortsatt tilgjengelig, og det springende punktet er derfor om produsenter av storfekjøtt har latt seg friste til å bruke dette til sine dyr.

Tyskland la lenge ned veto mot EU`s forslag om restriksjoner på bruk av hjerne og ryggmarg som menneskeføde. Landet godtok ikke dette før i 2000, rett før BSE ble et problem også for Tyskland.

På tross av forsikringer om at alt var under kontroll, og at det ikke var noen fare, så var bekymringen blant forbrukerne for at BSE ville spre seg også i Tyskland til tider ganske stor. Dette gjaldt særlig etter hendelsene i Storbritannia i 1996. Forbruket av storfekjøtt falt med mellom 40 og 60 % på kort tid, og statistikk indikerte at antallet vegetarianere var økende. En kjent pølsefabrikant måtte begynne å tilby pølser og burgere basert på soyaprotein som en del av sortimentet. Den britiske landbruksministeren, Douglas Hogg uttalte at han hadde en mistanke om at ” *...there were more continental BSE cases than have been disclosed*”.

Høsten 2000 uttrykte EU-kommisjonen frykt for at det ville bli oppdaget BSE og vCJD i Tyskland. En rapport fra en EU-kontroll ga grunn til å tro at det hadde vært huller i landets strategi på området, og at lokale veterinærer i visse situasjoner hadde vært motvillige til å rapportere mistanke om BSE.

Representanter for Landbruksdepartementet avviste imidlertid alle beskyldninger om at opplysninger var blitt skjult. Blant annet ble det pekt på at tyske gårdbrukere hadde fått full kompensasjon for dyr som måtte slaktes ved mistanke, i motsetning til den britiske ordningen der bøndene i mange år bare fikk dekket deler av det reelle beløpet.

Det kom senere fram indikasjoner på at myndighetenes forsikringer sannsynligvis var fattet på et feilaktig grunnlag, og at noen hadde dekket over hva man egentlig visste. En ansatt på et slaktehus gikk så tidlig som i 1994 ut og hevdet å ha vært vitne til at flere dyr som var slaktet viste synlige indikasjoner på BSE. Vedkommende ble avskjediget og saksøkt av arbeidsgiveren. Det ble ikke gjort noe for å avkrefte eller bekrefte om det var hold i påstanden. Anklagen ble i januar 1996 trukket tilbake av en domstol i Kiel, og det ble slått fast at dyrene gikk til konsum uten den nødvendige testing. Etter dette har også en næringsmiddel-forsker stått fram og hevdet at han kjente til flere tilfeller av BSE på midten av 1990-tallet, men at han holdt dette for seg selv.⁵⁸

Den måten tyske bønder og forbrukere merket det som skjedde i utlandet på var at det ble innført forbud mot bruk av animalske tilsetninger i fôr til drøvtyggere, og de eksportforbud som ble innført overfor Storbritannia.

Håndteringen av BSE var et delt ansvar mellom Landbruksdepartementet og Helsedepartementet i denne fasen. I tillegg ble EU en stadig viktigere aktør. Det kom ved flere anledninger fram ulikheter og direkte motsetninger mellom departementenes tilnærming til problemet. Landbruksdepartementet la først og fremst vekt på å finne løsninger innenfor EU-samarbeidet, mens helseministeren ved flere anledninger, bl.a. i 1994, foreslo importrestriksjoner for å beskytte forbrukerne. Mens Landbruksdepartementet ved flere anledninger ensidig slo fast at tysk storfekjøtt var trygt å spise, så anla helsedepartementet en holdning i større grad basert på føre-var prinsippet, og med en vektlegging på risikoanalyse.

58 Just-food.com, 05 April 2001

Det var også visse motsetninger mellom føderalt nivå og delstatene. Flere av delstatene var ledende aktører i arbeidet med å innføre sterkere importrestriksjoner (Lenz 2003). Om dette var motivert ut fra et ønske om å verne om egen landbruksproduksjon, eller å beskytte forbrukerne er noe uklart ut fra vårt materiale.

Iflg Wolters (1998) involverte verken helsedepartementet eller landbruksdepartementet forbrukerorganisasjonene i sin beslutningstaking rundt BSE.

4.3.2 Innenlands BSE-smitte blir bekreftet

Det første offisielle tilfellet av BSE i kyr født innenlands ble ikke bekreftet i Tyskland før i november 2000, hos en melkeku i delstaten Schleswig-Holstein. Dette var starten på en hektisk periode, der mye skjedde på veldig kort tid. Forbrukerne uttrykte stor uro, og tyske landbruks- og helsemyndigheter ble satt under kraftig press.

Noe som gjorde situasjonen ekstra pinlig for myndighetene var at det første tilfellet ikke ble oppdaget som et resultat av noe statlig overvåkingsprogram. Det var et privat slaktehus, med avtale om testing av alle dyr som ble slaktet, som oppdaget dette tilfellet. Dette var et ledd i markedsføringen fra en del økologiske produsenter, som ønsket å tilby garantert sikkert kjøtt.

Stephen Dealer, en mikrobiolog som hadde vært sentral i forskningen rundt BSE i Storbritannia uttalte helt i begynnelsen av dette forløpet i Tyskland at:

*We are probably seeing the start of an epidemic in Europe and although it is impossible to predict its size, it will be bigger than we expect*⁵⁹

Situasjonen var preget av beskyldninger og gjensidig mistillit på veldig mange plan - mellom ulike politiske parti, mellom næringsaktører og myndigheter/politikere, mellom forbrukere og politikere, mellom ulike grupper næringsaktører, og mellom forbrukere og næringsliv. Forbrukerorganisasjoner og "grønne" politikere beskyldte ansvarlige myndigheter for ikke å ha gjort nok, og landbruket for å ha feid problemer under teppet. Landbruksorganisasjoner og næringsinteresser ellers opplevde reaksjonene som hysteriske.

Myndighetene viste nå stor handlekraft, og innførte relativt raskt tiltak som skulle demme opp for nye tilfeller. Forbundsdagen vedtok allerede to dager etter at det første tilfellet ble bekreftet en hastelov som forbød all bruk av kjøtt og beinmel, med øyeblikkelig virkning. Man tok ikke lenger sjansen på at dette, som i flere år hadde vært tillatt i bl.a. svineproduksjon, kunne komme inn i næringskjeden. Lagrene av slik fôr ble derfor destruert.

Omtrent samtidig påbød helseminister Joschka Fischer først obligatorisk testing av alle slaktede dyr over 30 mnd med øyeblikkelig virkning fra 5. desember. Senere ble dette utvidet til 24 måneder. Det er interessant å legge merke til at det var *helse-* og ikke

⁵⁹ Telegraph, 26.11.01

landbruksministeren som forordnet dette vedtaket. Hensynet til helse ble overordnet hensynet til næringsinteresser. Det er også interessant å merke seg at Tyskland valgte å gå lenger enn det var vanlig i de andre EU-landene ved at en satte grensen 6 måneder lavere enn disse.

Det ble også innført forbud for alle som hadde bodd i en periode av 6 måneder eller mer i Storbritannia å fungere som blodgivere.

Men det var likevel for seint å berolige forbrukerne. Inntrykket av at myndighetene hadde holdt informasjon tilbake hadde allerede festet seg. Samtidig som de første tilfellene av BSE ble bekreftet oppsto det også mistanke om at en 60 år gammel pasient på et sykehus i Bad Homburg hadde utviklet vCJS. Panikken begynte for alvor å bre seg, men det ble senere avkrefet at dette var vCJS.

Samtidig blir flere tilfeller av BSE bekreftet. Allerede etter bare en måned var antallet kommet opp i 5, og i januar 2001 var dette doblet til 10 tilfeller. Selv om dette er et veldig lite antall sammenlignet med Storbritannia, så vakte dette sterke reaksjoner blant forbrukerne. Fram til og med 2003 er 298 tilfeller oppdaget.⁶⁰ Dette utgjør kun 1.6 promille av antallet tilfeller i Storbritannia. Likevel var reaksjonen blant forbrukerne minst like stor og panikkartet som i Storbritannia.

Den raske veksten i antall dokumenterte tilfeller kan indikere at det har vært tilfeller av BSE også før november 2001, som enten ikke har blitt rapportert, eller ikke blitt oppdaget pga for dårlige kontrollrutiner. Mens veksthyppigheten i andre land som har hatt utbrudd av BSE har vært jevn, eller maksimalt en dobling eller tredobling fra år til år i starten av utviklingsforløpet, var økningen i Tyskland fra 2000 til 2001 en 18-dobling.

I 2004 kom det fram at det har vært alvorlige avvik i den obligatoriske testingen av alle dyr over 24 måneder som slaktes (som ble innført fra 2001). Det ble først oppdaget feil i tallene fra året før når det gjaldt et konkret slakthus. Etter dette krevde departementet overfor delstatsmyndighetene å foreta full gjennomgang av tallene. En sammenligning av tall på storfe levert inn til slakt og antall på gjennomførte BSE-tester viste først et avvik på 17.000, men dette ble senere korrigert til 500. Dette var alvorlig i den forstand at det var et brudd på reglene, og det var ikke minst viktig å hindre at det skjedde en videre utglidning. Når en tenker på at Tyskland har gjennomført nærmere 10 millioner tester siden dette ble obligatorisk, og på dette tidspunkt bare hadde avdekket 293 så var likevel ikke dette så alvorlig. (0.003%). Det oppsto ikke noen uro blant forbrukerne i tilknytning til denne hendelsen, og det var ikke noen egentlige behov for å iverksette spesielle nye tiltak når det gjaldt risikokommunikasjon. Det er derfor mye som kan tyde på at forholdene har normalisert seg når det gjelder BSE-sakens potensiale for å uroe forbrukerne.

60 European Commission 2004: Report on the monitoring and testing of ruminants for the presence of transmissible spongiform encephalopathy (TSE) in the EU in 2003

4.3.3 Risikovurdering

Tyskland hadde den fordel at de kunne basere risikovurderingen på den metodeutviklingen som hadde foregått siden BSE hadde utviklet seg i Storbritannia. Man kunne dra veksler på både landets egne forskningsinstitusjoner og den forskning som hadde foregått i regi av EU og andre land. Likevel klarte man ikke å forhindre at usikkerhet oppsto, og at panikken bredte seg da sykdommen ble bekreftet

Tyskland har lenge hatt tradisjon for sterk faglig autonomi hos de institusjonene som har ansvaret på dette området. Faginstansene har hatt som rolle å gi råd til politisk behandling, og politikerne har ikke blandet seg inn i hvordan vurderingene gjennomføres. Men BSE saken danner et unntak her ved at politikere grep aktivt inn og påvirket prosessen på ulike måter.

4.3.4 Risikokommunikasjon

Risikokommunikasjonen i Tyskland var helt fram til sykdommen ble oppdaget basert på at landet hadde erklært seg selv fritt for smitte. Risikokommunikasjonen hadde derfor som innhold at *risikoen var lik null*. I etterkant viste det seg at denne informasjonen var basert på manglende data. En alternativ tilnærming ville vært å formidle at man ikke kjente til smitte, men at man ikke kunne garantere fullt ut at risikoen ikke var til stede.

På samme måte som for når det gjelder risikovurdering så har politikere hatt en sterk og direkte innflytelse på risikokommunikasjonen i denne saken. Tyske myndigheter måtte snu raskt om da det viste seg at landet hadde kugalskap likevel. Typisk i slike opphetede og kritiske situasjoner som i desember 2000 er at ansvaret for risikokommunikasjon blir hevet opp på ministernivå.

4.4 Omorganisering

Forvaltningen av landbruk og matvaretrygghet har gått gjennom store endringer i Tyskland etter den nasjonale BSE-krisen i 2000-2001. Forbundskansler Schröder annonserte på et tidlig stadium at det ville komme store endringer både i landbrukspolitikken og når det gjelder håndtering og organisering av arbeidet med matvaretrygghet.

Det ble vinteren 2001 satt ned en kommisjon (von Wedel-kommisjonen) ledet av presidenten i det føderale revisjonsorganet (Bundesrechnungshof). Kommisjonen fikk i mandat å gjennomgå en rekke sider ved organiseringen av forvaltningen for matvaretrygghet:

- Samordning i forhold til EU-organer innen matvaretrygghet
- Forholdet mellom risikoanalyse og risikohåndtering på føderalt nivå
- Forholdet mellom føderalt nivå og delstatene

Kommisjonen ble bredt sammensatt, med representanter for delstatene, berørte departement og fagorganene på føderalt nivå. Kommisjonen brukte et halvt år på å lage sitt forslag. Parallelt ble det også nedsatt en mer snevert sammensatt gruppe i BMVEL for å utrede mye av de samme problemstillingene

I det følgende skal vi se nærmere på hvilke endringer er blitt foretatt. Hvordan vurderes disse endringene når det gjelder å sette forvaltningen i bedre stand til å håndtere risiko og kriser innenfor matvaretrygghet?

4.4.1 Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft - BMVEL

Departementet⁶¹ ble etablert vinteren 2001 ved en sammenslåing av avdelinger fra det tidligere landbruksdepartementet, helsedepartementet og miljøverndepartementet til et ”superdepartement” innen landbruk, matproduksjon og forbrukerspørsmål. Dette var resultat av en analyse som tilsa at koordineringen mellom organ som hadde ansvar for å beskytte forbrukerne var for dårlig.

Den første minister for det nye departementet var en profilert miljøpolitiker fra partiet de Grønne, Renate Künast. Dette var første gang på over 30 år at ministeren for landbruksspørsmål ikke kom fra næringen. Det kan i seg selv tolkes som starten på et mer grunnleggende skifte i tysk politikk. Forbundskansler Schröder så det som mer opportunt å tiltrekke seg forbrukerne enn landbruksnæringen.

Den nye ministeren har satt et sterkt personlig preg på det nye departementet. Künast erklærte raskt etter tiltredelsen en grunnleggende omlegging av landbrukspolitikken og at matvaretrygghet ville være et sterkt prioritert område. Et virkemiddel for å oppnå bedre matvaretrygghet var å satse på økologisk matproduksjon. Det ble formulert en målsetting om at 20% av landbruksproduksjonen skulle komme fra økologisk landbruk innen 10 år. Det tradisjonelle og ”industrialiserte” landbruket ble pekt ut som problemet.

At matvaretrygghet skulle være et overordnet perspektiv for det nye departementet viser også i at begrepet ”Verbraucherschutz”⁶² kommer først i navnet, og at ”Landwirtschaft” kommer nærmest som et vedheng til slutt. Det skulle markeres tydelig at departementet ikke skulle være et tradisjonelt næringsdepartement. I dagligtalen i forvaltningssystemet er det vanlig å omtale BMVEL som ”Verbraucherministerium”, eller forbrukerministeriet.

61 Departement for forbruksspørsmål, mat og landbruk.

62 Verbraucherschutz kan direkte oversettes med forbrukervern- eller forbrukerbeskyttelse.

Visjonene for det nye departementet førte til sterke negative reaksjoner og motstand fra store deler av landbruket og næringsmiddelindustrien. På den andre siden har deler av varehandelen støttet omleggingen.

Tyskland har en rekke organisasjoner og frittstående stiftelser som er opprettet for å ivareta forbrukernes interesser.⁶³ BMVEL har styrket kontakten med, og øket bevilgningene til, disse. Sett fra disse organisasjonenes ståsted oppleves kontakten med statlige myndigheter som klart forbedret.

Opprettelsen av det nye departementet innebærer således en klar *politisering* av feltet matvaretrygghet. Matvaretrygghet har blitt et mer synlig politikkfelt. Den nye ministeren har benyttet den situasjonen som oppsto etter BSE-krisen, og satt et sterkt preg på politikken. Spørsmålet er i hvor stor grad dette maktskiftet er fundert på Künasts personlige grep på området, og om maktforholdene kan bli snudd til det tradisjonelle landbrukets fordel ved en ny regjeringskonstellasjon.

Mye tyder på at innebygde konflikter i den tyske landbruks- og matpolitikken fortsatt ligger innebygd i det nye systemet. Iflg Lenz (2003) har den matpolitiske snuoperasjonen først og fremst støtte i den politiske ledelsen, mens store deler av administrasjonen fortsatt støtter et mer konvensjonelt landbruk. Konfliktlinjen ligger mer eller mindre åpent i dagen. De store nasjonale avisene har posisjonert seg langs denne konfliktlinjen. Da Nitrofen-skandalen var aktuell sommeren 2002 (se kapittel lenger nede) ble det faktum at giftstoffet først ble påvist i økologisk barnemat brukt som et argument for at Künasts nye landbrukspolitikk var feilslått. Poenget var at økologisk produsert mat var like farlig som mat fra tradisjonelt landbruk. Hovedinntrykket er likevel at innholdet i den nye landbrukspolitikken har sterk nok støtte til å motstå slike angrep.

Men denne politiseringen har også hatt den konsekvens at en del politisk interessante saker blir "løftet ut" av forvaltningsorganene som ligger inn under departementet. For underliggende organ oppleves det som en frustrerende og uklar situasjon når de blir fratatt det overordnede ansvaret for visse saksfelt.

Som et resultat av omorganiseringen ble kriseberedskapen på departementsnivå styrket. Det ble opprettet en ny enhet for risikohåndtering, og etablert bedre rutiner for håndtering av krisesituasjoner. Det dannes et kriseteam under ledelse av en statssekretær under krisesituasjoner. Tidligere var f.eks koordinering av de ulike pressemeldinger som gikk ut fra de forskjellige delstatene problematisk. Det kunne f.eks komme en ny pressemelding fra en delstat som var i motstrid med tidligere meldinger fra føderale myndigheter eller andre delstater, uten at disse var informert. Nå har man et system som sikrer at informasjonsprosessen blir koordinert på en bedre måte.

⁶³ Eksempler er Stiftung Warentest, som blant annet foretar testing av en rekke produkter, og Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV), som har en del til felles med det norske forbrukerrådet

4.4.2 Administrativ deling av risikovurdering og risikohåndtering

Fram til 2002 ble feltet matvaretrygghet på føderalt nivå håndtert av Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin (BgVV). På slutten av 1990 tallet ble det flere ganger reist forslag om å omorganisere dette organet. Av ulike grunner ble disse aldri vedtatt. Men BSE-krisen i 2000-2001 representerte her en anledning for å gjennomføre endringer.

Et av de klareste rådene fra von Wedel-kommisjonen var å splitte risikovurdering og risikohåndtering. Man viste her til erfaringene fra BSE-krisen der samme fagperson i BgVV både vurderte risiko for at BSE kunne finnes i tyske besetninger, og ga råd om mulige tiltak. Denne sammenblandingen av roller ble vurdert som uheldig.

I august 2002 ble forslaget iverksatt og BgVV ble med virkning fra samme høst formelt delt i to nye forvaltningsorgan:

- Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), har ansvaret for risikovurderinger på føderalt nivå.
- Bundesanstalt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL, har ansvar for risikohåndtering.

Tyskland er dermed et av de land som klarest har gjennomført Codex Alimentarius og EFSA's anbefalinger om et institusjonelt skille mellom risikovurdering (risk assessment) og risikohåndtering (risk management).

Erfaringene med delingen er blandede og omdiskutert. Blant informantene finner vi både tilhengere og skeptikere i forhold til endringen. De negative erfaringene kan delvis tilskrives den korte perioden reformen har fått tid til å virke. Men det kan også trekkes fram noen mer fundamentale problem.

En konsekvens av delingen er at ansvaret for risikokommunikasjon er blitt delt mellom de to institusjonene. BfR har ansvaret for risikokommunikasjon i forbindelse med risikovurdering, mens BVL har ansvaret for dette i forbindelse med håndteringen. Dette har gjort det vanskeligere å gi en helhetlig og pedagogisk risikokommunikasjon. Når en journalist henvender seg til BfR for å få informasjon om et emne kan bare instituttet fortelle om risikoen, men ikke hva som gjøres for å redusere denne. Dette oppleves som forvirrende av brukerne.

I tillegg har det nye forbrukerministeriet i økende grad tatt på seg et ansvar for risikokommunikasjon i flere saker. Det viser seg ofte at departementet tar tak i nye saksfelt og gjennomfører informasjonskampanjer på egen hånd, uten å trekke inn fagorganene i nevneverdig grad. Håndteringen av akrylamid-saken er et eksempel på dette.

Etter delingen er det blitt vanskeligere å gi helhetlig informasjon rundt de enkelte problemfelt. BfR, er tildelt et særskilt ansvar for risikokommunikasjon innenfor det nye systemet, men dette ansvaret blir begrenset av BVL har fortsatt ansvar for informasjon i forbindelse med håndteringen av de ulike problemene. Dette kan gi opphav til uklarhet og motstridende opplysninger. Journalister og andre som ønsker opplysninger må henvende seg til to instanser i stedet for en. Kevel er det ikke grunn til å tro at dette vil

gå ut over informasjonen i situasjoner som utvikler seg til kriser, fordi det da blir etablert kriseteam som koordinerer arbeidet.

En konsekvens av delingen er at begge organ har ”huller” i sin kompetanse på enkelte spesialiserte områder. Omorganiseringen har ikke blitt fulgt opp med budsjettmessig styrking.

Før delingen hadde vi all kompetanse samlet på et sted. Nå må jeg henvende meg til BfR hvis jeg f.eks trenger spesialinformasjon om dioxiner, fordi vi ikke har en egen ekspert på dette området⁶⁴

4.4.3 En ny risikokommunikasjon?

Tradisjonelt har tysk risikokommunikasjon vært organisert ovenfra og ned, med lite grunnlag for medvirkning fra forbrukerne. Informasjon og kommunikasjon med forbrukerne har vært et lite prioritert felt, og forvaltningsorganene har hatt få ansatte på dette området. I forbindelse med de institusjonelle og politiske endringene etter BSE-krisen har en sterkere satsing og en mer pro-aktiv forbrukerorientering blitt etterlyst, og også forsøkt satt ut i livet.

BfR, som har et særskilt ansvar for risikokommunikasjon på føderalt nivå er i ferd med å etablere en ny avdeling for risikokommunikasjon, som i løpet av få år vil øke fra 2 til 20 ansatte. Man har allerede begynt å trekke forbrukerorganisasjonene mer aktivt med i arbeidet.

Delstatene er nærmere forbrukerne enn de føderale institusjonene. Flere av delstatene har gjennomført omorganiseringer og en ny innretning av forbrukerpolitikken. Dette inkluderer også bruk av nye virkemidler for å kommunisere med forbrukerne. Blant annet har delstatsmyndighetene i Bayern innført en ordning med forbrukerpanel (Bürgergutachten). Disse blir sammensatt av et representativt utsnitt av befolkningen, får betalt for å sitte samlet i en hel uke og blir ledet av en uavhengig prosesskonsulent. Mellom september 2001 og mars 2002 ble det gjennomført 18 slike forbrukerpanel. Disse behandlet ikke bare spørsmål om matvaretrygghet, men også andre forbrukerrelaterte spørsmål.⁶⁵ Også andre delstater har gjennomført lignende tiltak.

64 Intervju BVL

65 www.stmgev.bayern.de/blickpunkt/buergergutachten

4.5 Håndtering av nye mattrygghetsproblemer

4.5.1 Akrylamid

Tyske myndigheter var tidlig ute med å ta et aktivt standpunkt i spørsmålet om hvorvidt akrylamid i matvarer er en risiko for mennesker. Myndighetene tok meldingene om kreftfare meget alvorlig. Etter at meldingen via RAFF (Rapid Alert System for Food and Feed) ble det ganske raskt satt i gang arbeid for å komme denne mulige matrisikoen i møte.

Risikovurdering

Da de svenske funnene ble kjent manglet man både oversikt over situasjonen i Tyskland, og metoder for å undersøke dette. Det ble tidlig satt i gang et omfattende arbeid for å komme på høyde med situasjonen. Et av de første trinnene var å gjennomføre en form for sertifisering og godkjenning av et stort antall laboratorier som skulle teste ulike matvarer for akrylamid.

Allerede i november 2002 slo et notat fra det føderale myndighetsorganet for matvaretrygghet, basert på en foreløpig risikoanalyse, fast at risikoen er så stor at inntak av dette stoffet må reduseres så fort som mulig. Selv om man på dette tidspunktet manglet oversikt over situasjonen, man visste bare at akrylamid er giftig, men ikke hvor stort inntak det er av dette stoffet i den tyske befolkningen. Man kan derfor si at myndighetene tidlig inntok en føre-var holdning i påvente av mer sikre resultater.

I april 2003 slo instituttet fast dette på ny. I mellomtiden var det presentert en ny studie, denne gang gjennomført av Karolinska Instituttet i Sverige og Harvard University, som konkluderte med at nivået av akrylamid ikke var høyt nok til å representere en trussel for mennesker. BfR på sin side konkluderte med at studien var et utilstrekkelig grunnlag for å slakke av på kravene til undersøkelser og annen oppfølging. Man får her et inntrykk av at myndighetene hadde bestemt seg for at denne saken skulle prioriteres.

En ledende farmakolog fra universitetet i Köln beregnet at akrylamid kan være årsak til opp til 10.000 dødsfall pga. kreft i Tyskland. Dette fikk stor oppmerksomhet, og bidro til at myndighetene satte dette på dagsorden

Risikohåndtering – minimaliseringskonsept

Myndighetene ønsket å redusere inntaket av akrylamid uansett, og uten å vente på resultatene av risikovurderingene som var under utarbeidelse. Man anså dette som så viktig at den vanlige framgangsmåten med først å gjennomføre en risikoanalyse, og så eventuelt gjennomføre tiltak ble fraveket. Allerede i august 2002, ble det inngått en avtale mellom føderale myndigheter og delstatene om en strategi for å redusere inntaket av akrylamid.

En viktig begrensning for myndighetenes håndtering av dette området er at problemet i stor grad skapes i husholdningen, under tilberedning av matvarer (f.eks frityrsteking av poteter). Poteten er jo i utgangspunktet fri for gift, det er tilberedning under høy temperatur som gjør at det dannes akrylamid. Det er derfor lite myndighetene kan gjøre på dette området utenom å kommunisere hvilken risiko som er forbundet med dette.

Myndighetenes hovedstrategi har derfor vært å forsøke å innføre en minimeringsstrategi i forhold til produsenter av produkttyper som potetgull, frityrstekte poteter og enkelte bakerevarer. Dette forutsetter et tett samarbeid med produsentene. Produsentene var veldig lite samarbeidsvillige i starten, og mente problemene ble overdrevet.

Hovedinnholdet i denne strategien har vært, på bakgrunn av målinger i en lang rekke produkter, å fastsette såkalte signalverdier⁶⁶ for en rekke grupper av produkter. Disse signalverdiene vil så tjene som et utgangspunkt for å overvåke og styre en gradvis reduksjon av verdiene. Ingen andre land har iverksatt lignende tiltak så langt. Mattrykghetsdepartementet har imidlertid tolket interesse fra USAs Food and Drug Administration som en anerkjennelse av metoden.⁶⁷

I delstaten Nordrhein Westphalen har myndighetene vedtatt å drive en enda mer offensiv praksis enn de andre delstatene når det gjelder å offentliggjøre resultater av målinger. Her beordret bl.a. delstatsministeren for forbrukerspørsmål omfattende kontroll av 1200 snack-barer og fast-food restauranter for å kontrollere hvorvidt temperaturen i frityrgrutene var under 175C, som er anbefalt øvre grense. Fra denne delstaten er det også tatt et initiativ ut over landets grenser for å få utenlandske produsenter til å endre tilberedelsesmetoder for enkelte produkter.⁶⁸

Risikokommunikasjon

Myndighetene i landet har gått ut med en veldig aktiv risikokommunikasjon omkring dette. Det ble tidlig satt i gang et arbeid for å gi forbrukerne mest mulig detaljert informasjon. Dette ble bl.a presentert i en folder som ble trykket opp og distribuert allerede høsten 2002. Brosjyren ble laget på oppdrag av det nye departementet for forbrukertrygghet og mat (BMVEL). At departementet, og ikke BfR håndterte dette indikerer at det var sterk politisk interesse for å kjøre fram akrylamid som en viktig forbrukersak. Sammenlignet med informasjon om dette i andre land så skiller dette seg ut ved å være veldig konkret. Informasjonsfolderen inneholder en rekke konkrete råd om hva forbrukerne selv kan gjøre i sin *egen* husholdning for å redusere inntaket. Konkret så gir den f.eks råd om anbefalt øvre steketemperatur og -lengde ved baking og

66 Dette fastsettes på den måten at den laveste verdien blant de produktene som utgjør de 10% med høyest verdi blir definert som "signalverdi". De produsentene som ligger over signalverdien må redusere sitt nivå til under denne, mens de øvrige ikke behøver å endres. Denne prosessen gjentas etter en stund slik at en trinnvis reduksjon oppnås.

67 BMVEL, 18.06.2003

68 Times Online, 29.01.2003

fritering. I tillegg ble det også opprettet en internetbasert hjemmeside, der forbrukere bl.a. kunne få svar på spørsmål

Problemet her er imidlertid at folk flest ikke bryr seg om disse rådene, iflg. våre informanter. I hvert fall er det ingen indikasjoner på at rådene har ført til vesentlige endringer i praksis. Folk flest ønsker ikke å endre sine matvaner på dette området. Dette illustrerer kanskje et generelt poeng: Forbrukernes frykt for farlige stoffer i maten er størst der en ikke har mulighet for å gjøre egne valg, og når man føler at det er noe man ikke vet. Når matlagingen derimot foregår på eget kjøkken, av ingredienser man selv har valgt, øker gjerne tillitten til matvarenes trygghet.

Men myndighetene har stått overfor atskillig større problemer når det gjelder å gi mer detaljert informasjon knyttet til bestemte *ferdiglagde* produkter. Det er allment akseptert at korn- og potetprodukter som er stekt ved høy temperatur er farligst. Å gi generell informasjon om dette er derfor helt standard i alle lands risikokommunikasjon. Men tyske myndigheter ønsket å gå lenger enn dette, og innføre en ordning der verdiene for hver enkelt produsent ble offentliggjort, på lik linje med f.eks kaloriinnhold, vitamininnhold osv. Det viste seg tidlig i prosessen med å få oversikt at det var til dels betydelige forskjeller mellom de ulike produsentene. Produsentene, gjennom deres paraplyorganisasjons, motsatte seg imidlertid alle slike forsøk på å få til en offentliggjøring. Tysk lovverk gir heller ikke myndighetene anledning til å gjennomføre slike tiltak, i motsetning til f.eks Storbritannia. Et unntak her er delstaten Nordrhein-Westfalen. Her har myndighetene sikret seg mulighet til å levere produktinformasjon som også forteller navnet til produsenten.

4.5.1 Nitrofen-skandalen

Tyskland fikk testet sin kriseberedskap når det gjaldt matvareskandaler sommeren 2002, like etter at det nye departementet for forbrukerspørsmål og landbruk (BMVL) var blitt opprettet. I mai 2002 kom det inn et anonymt tips til om at forbudte sprøytemiddelet Nitrofen var oppdaget i et kjent merke barnemat ("Hipp", produsert i Bayern). Nitrofen har vært forbudt i mange år i EU, men hadde vært i vanlig bruk i det gamle Østtyskland. Saken var ekstra ømfintlig for departementet fordi produktet ble markedsført som økologisk. En av de viktigste programerklæringene til Forbrukerminister Renate Künast var nettopp å vri landbruksproduksjonen mer over på økologisk produksjon.

Det viste seg at den bestanddelen i barnematen som inneholdt Nitrofen var kylling. Dermed startet et detektivarbeid for å finne ut hvordan dette hadde kommet inn i næringskjeden. Til slutt viste deg seg at det var føret de økologisk produserte kyllingene hadde fått, som var problemet. Det var barnematprodusenten selv som allerede 4 måneder tidligere hadde oppdaget at et parti økologisk kylling var forurenset. Produsenten er kjent for å gjennomføre omfattende testing av alle ingredienser de bruker. Leverandøren av kyllingkjøttet ble sittende igjen med oppgaven å finne ut hvor forurensingskilden var. Kilden viste seg å være leverandøren av kyllingføret, en stor produsent av både økologisk og konvensjonelt dyrefor. Konsentrasjonen av giftstoffet var 600 ganger høyere enn den grenseverdi EU hadde fastsatt. I mars var produsenten klar over at det var sendt på markedet, men det ble ikke slått alarm. Det ble heller ikke foreløpig konstatert hvordan kornet, som var økologisk produsert var blitt forurenset.

Senere undersøkelser viste også at myndigheter på delstatsnivå var blitt informert saken, men at den ble forsøkt dysset ned.

Departementet ble offisielt ikke informert om saken før 21 mai. Det ble umiddelbart opprettet en gruppe som koordinerte krisehåndteringen. En slik gruppe var allerede foreslått som en viktig del av departementets arbeid for bedre matvaretrygghet. Dette var derfor den første gangen det ble etablert en slik gruppe. Gruppen etablerte raskt en kommandosentral med døgkontinuerlig bemanning. All ut- og inngående informasjon gikk via denne sentralen. Statssekretæren i departementet var sterkt involvert i arbeidet. Det ble igangsatt et omfattende kartleggingsarbeid i samarbeid med berørte føderale organ og myndighetene i de enkelte delstatene.

Den første oppgaven var å få oversikt over saken, og å informere om risikoaspektet. Med en gang man begynte å undersøke nærmere viste det seg at saken vokste i omfang. Det kom stadig inn rapporter som viste at nye produsenter av matvarer var berørt. I løpet av mindre enn to uker klarte man også å oppspore hvordan fóret var blitt forurenset. Fóret var blitt lagret på et gammelt industriområde, der det tidligere var blitt oppbevart store mengder Nitrofen. Tønnene hadde rustet sundt, og giften trukket ned i grunnen. Prøver viste fortsatt store konsentrasjoner av giftstoffet.

Det ble laget en uavhengig risikoanalyse, som ga et åpent og dekkende bilde av situasjonen. Minister og statsskretær uttalte seg gjentatte ganger til media. Selv om dette var en stor skandale, som resulterte i uro, og mange henvendelser fra bekymrede forbrukere, var likevel risikokommunikasjonen i dette tilfellet paradoksalt nok forholdsvis enkel. Risikoen var så åpenbar at det ikke var nødvendig å ta noen forbehold. Selv om saken viste seg å ha forgreninger, så var den likevel tilstrekkelig avgrenset til at det var mulig å si at risikoen var eliminert da man hadde funnet kilden til problemet.

På lengre sikt var oppgaven å institusjonalisere endringer i forvaltningsapparatet og å lære av det som hadde skjedd. Myndighetene ble gjennom denne saken gjort klar over et ganske omfattende problem, særlig i det gamle Østtyskland, knyttet til gamle lagringsplasser for giftstoffer. Det ble derfor satt i gang en prosess for å kartlegge og sikre slike steder. Det ble bl.a. også gjennomført visse endringer i matloven for å hindre at dette skulle skje om igjen. De føderale myndighetsorganene for matvaretrygghet fikk testet sin beredskap for matvarekriser, og kan på mange måter sies å ha bestått testen.

Det kritiske punktet i denne saken var først og fremst måten den ble håndtert på fram til den ble offisiell. For det første kan det stilles store spørsmål ved en praksis der tidligere industriområder blir brukt som lagringsplass for matvarer, uten at ansvarlige myndighetsorgan tilsynelatende er klar over forholdene.

Det kan også virke forunderlig at en slik omfattende sak ikke ble kjent for føderale myndigheter før etter at det har gått 4 måneder. Dette illustrerer noe av problemene med å ivareta sikkerhet innenfor et føderalt system, med stor grad av selvstyre for delstatene. Man fikk reparert skadene i dette tilfellet, og gjennomført endringer for å hindre at det skal gjenta seg, men spørsmålet er om de samme grunnleggende problemene med manglende informasjon oppover i systemet kan gjenta seg. Når det er sagt må det også legges til at delstatene deltok i arbeidet på en konstruktiv måte etter at problemet først

var blitt avdekket, og departementet tok affære i saken. Saken var kritisk for Forbruker- og Landbruksminister Kunasts visjoner for omlegging til et mer økologisk landbruk. Forbrukernes tillit til økologiske produkter ble redusert, og etterspørselen etter slike produkter sank til det nivået den hadde vært på før BSE-skandalen.⁶⁹ Dette på tross av at det etter hvert viste seg at også konvensjonelt landbruk var berørt. Saken er en god illustrasjon på at verken gode intensjoner eller gode kontrollrutiner er tilstrekkelig når problemer fra fortiden dukker opp.

4.5.2 Oppdrettsfisk og scrapie – ikke vurdert som et problem i Tyskland

Verken scrapie eller giftinnhold i oppdrettsfisk synes å ha blitt betraktet som problem når det gjelder matvaretrygghet i Tyskland.

Når det gjelder scrapie så har Tyskland iverksatt overvåkingsprogram etter samme mønster som EU for øvrig. Landet har ca 2.6 millioner sau. I 2003 ble det identifisert 23 tilfeller av scrapie i Tyskland. Men scrapie har aldri blitt identifisert med vCJS på samme måte som det ble i Norge i en periode. Scrapie har derfor utelukkende blitt betraktet som et rent veterinært problem. Som kjent har det vært spekulert i en sammenheng mellom scrapie og BSE i vitenskapelige kretser. Men selv ikke da BSE ble oppdaget, og skremte opp forbrukerne i Tyskland i ble det sett noen kobling her, selv om det

Heller ikke når det gjelder oppdrettslaks har det vært nevneverdig oppmerksomhet, verken fra myndighetsorgan eller forbrukere. Artikkelen i Science i januar 2004 førte ikke til særlige reaksjoner. Søking etter avisartikler om temaet ga svært få treff i tyske aviser. Da myndighetene innenfor matvaretrygghet fikk varsel om innholdet i artikkelen via RAFF (Rapid Alert System for Food and Feed), ble det tatt kontakt med helsemyndighetene i Danmark for å sjekke hvorvidt det ble iverksatt særskilte tiltak der. Det ble så vidt vi kjenner til ikke gjennomført selvstendige risikovurderinger. Og det ble heller ikke gitt nye kostholdsråd med anbefalinger om å begrense inntaket av oppdrettsfisk.

Sett i forhold til landets tradisjon for å ta matvaretrygghet på alvor kan det synes litt uvanlig at problematikken ble håndtert på denne måten. Den offisielle forklaringen var at konsumet av oppdrettslaks er forholdsvis lavt i Tyskland. Landet har ikke noen egen produksjon av oppdrettslaks, og produktet blir regnet som relativt kostbart sammenlignet med kjøtt. Risikoen ble derfor regnet som forholdsvis lav. Helsemyndighetene har lenge oppfordret forbrukerne til å spise mer fete fiskeslag. Dette kan isolert sett vurderes som en riktig konklusjon. Likevel kan det tenkes at enkelte forbrukergrupper potensielt sett kan befinne seg i en risikosone, gitt at forbruket er skjevt fordelt i befolkningen. Slike forhold ble altså ikke tillagt vekt.

69 www.findartikles.com, August 29,2002

Et poeng angående Tyskland sammenlignet med andre land: Tyskland har alltid vært veldig opptatt av kjemiske tilsetningsstoffer i mat, og mindre av fare biologisk smitte. At Tyskland har vært mer opptatt av akrylamid enn hva man har vært i andre land kan forstås i lys av dette.

4.6 Oppsummering

Tyskland har lang tradisjon for å behandle matvarerisiko med stor grad av forsiktighet. Landet har opplevd en rekke matskandaler før BSE-saken, og blir bl.a. kjennetegnet av kraftige stemningsbølger hos store grupper forbrukere i slike situasjoner.

For Tyskland har opplagt BSE-saken fungert som en ”focusing event”. Det ble gjennomført radikale organisatoriske endringer både på departements- og direktoratsnivå i etterkant, og disse ble veldig entydig begrunnet med erfaringene fra håndteringen av BSE-saken. Videre ble det varslet en omlegging av landbrukspolitikken innholdsside, med bl.a. en sterkere satsing på økologisk landbruk, bedre dyrevern osv.

Sett i forhold til det begrensede omfanget av BSE-krisen i Tyskland kan det virke som et paradoks at denne hendelsen førte til så mye politisk støy, og så omfattende endringer. 312 dokumenterte tilfeller av BSE til nå, og ingen tilfeller av vCJS, er beskjedent sammenlignet med Storbritannia.

Dette viser at det er nødvendig å operere med et nyansert forhold til krisebegrepet. Nøkernt sett kan ikke situasjonen vinteren 2000-2001 beskrives som noen reell, eller substansiell krise. Når situasjonen ble opplevd som, og håndtert som, en krise, kan det bl.a. sees i sammenheng med en rekke andre forhold enn antall dødsfall etc: Kugalskap har en helt spesiell betydning etter hendelsene i Storbritannia noen år tidligere. At publikum opplevde at opplysninger var blitt holdt tilbake var en viktig faktor.

Når konsekvensene ble så sterke kan dette sees i sammenheng med en rekke forhold. For det første handler det om landets generelle følsomhet for kriser på området. Tyske forbrukere skiller seg ut med å være mer opptatt av matvaretrygghet enn forbrukere i andre land. Utbruddet av munn- og klovsyke i Storbritannia i perioden like før bidro også til å sette fokus på dyrehelse og matproduksjon mer generelt.

Har endringene hatt betydning for landets robusthet når det gjelder å avverge og håndtere lignende kriser?

Kriseberedskapen i departement og mattrygghetsforvaltningen for øvrig har blitt styrket gjennom oppretting av enheter som har dette som ansvarsområde, gjennom utvikling av rutiner for hvem som har ansvaret, hvem som skal kontaktes etc i spesielle situasjoner. Måten Nitrofen-saken i 2002 ble håndtert på tyder på at evnen til å drive effektiv risikohåndtering har blitt bedret. Et kriseteam ble samlet på kort varsel, man fikk raskt oversikt over situasjonen og man satte inn nødvendige tiltak. Publikum ble informert på en åpen måte.

En stor uløst utfordring er knyttet til delstatenes rolle i arbeidet med mattrygghet. Dette handler delvis om problemer som kan utvikle seg til krisesituasjoner ikke alltid blir rapportert oppover i systemet. Et annet problem er at praksis er ulik i de forskjellige delstatene, og det føderale nivåets rolle blir derfor ofte avgrenset til å drive samordning.

5 Norge

5.1 Innledning – matvaretrygghet før 1996

Sammenlignet med de aller fleste andre land har Norge hatt få og relativt små problemer innen matvaretrygghet. Den generelle situasjonen har blitt oppfattet som forholdsvis tilfredsstillende og det har også vært få situasjoner som kan karakteriseres som kriser.

Det var betydelige utbrudd av matbårne infeksjoner i forbindelse med importert pepper i 1982 og sjokolade i 1987 (salmonellabakterier) og spansk issalat (shigellabakterier) i 1994. Salmonella i egg og fjørfe, som er et stort problem i de aller fleste andre land i Europa, har ennå ikke fått etablere seg.

De fleste matbårne infeksjoner er sjeldnere i Norge enn i de fleste andre land. Norge har derfor blitt beskrevet som et unntaksland på dette området, og som en ”idyll i ly av importvernet.” Mye tyder på at ulike virussykdommer spredt gjennom forurenset drikkevann muligens er det største problemet når det gjelder næringsmiddelbårne sykdommer (Skjerve m. fl 1996).

Når det gjelder zoonoser, husdyrsykdommer som er overførbare til mennesker, så har norske husdyr generelt hatt en god helsestatus. Det er en vanlig oppfatning at norske myndigheter har hatt god oversikt og god kontroll på dette området. Norge har hatt strenge bestemmelser bl.a. når det gjelder import av levende dyr. Veterinærprofesjonen har hatt en sterk posisjon i det norske forvaltningssystemet. Utøverne av denne profesjonen har i lang tid forsøkt ivareta en føre-var-holdning, både av veterinære årsaker, men også i et folkehelseperspektiv. Det har blitt sagt at en mulig grunn til at BSE aldri oppsto i Norge var at daværende Veterinærdirektør ivaretok en meget streng håndtering når det gjaldt regler for produksjon av kjøtt og beinmel beregnet til husdyrfôr.

Et unntak når det gjelder husdyrsykdommer er fiskeoppdrett. På 1980-tallet ble furunkulose, som er en alvorlig bakteriell sykdom, et stort problem i oppdrettsnæringen. Sykdommen ble behandlet med store mengder antibiotika fram til begynnelsen av 1990-tallet. Etter dette har sykdommen blitt behandlet med vaksine. Til tross for betydelig reduksjon i bruken av antibiotika har næringen måttet slite med et dårlig rykte i mange år etterpå.

Norge har også skilt seg ut fra de fleste andre land ved at forbrukernes tillit til maten jevnt over har vært høy (Poppe og Kjærnes 2004).

Den mest kritiske situasjonen innen norsk mattrygghet før 1996 var konsekvensene etter Tsjernobyl-ulykken i april 1986, da det oppsto brann i et kjernekraftverk nær Kiev i Ukraina. Dette fikk store konsekvenser for Norge. Vindretningen førte radioaktivt regn inn over store deler av landet, særlig indre deler av Østlandet og i Midt-Norge. Norge

var det land i Vest-Europa som var hardest rammet av radioaktivt nedfall. Poenget her er at en stor del av den eksponeringen folk ble utsatt for kom gjennom matvarer. Målinger utover sommeren og høsten viste konsentrasjoner av radioaktivt cesium langt over nedre grense. Dette gikk spesielt ut over typiske utmarksdyr, som sau og tamrein. 100 000 sau ble kassert det første året fordi man manglet metoder til å måle nivået av radioaktivitet i levende dyr.

Ulykken har fått langvarige virkninger for norsk landbruk. Det vanligste tiltaket mot radioaktivitet i kjøtt har vært å fôre ned dyr som har gått på utmarksbeite med ikke forurenset fôr. I perioden 1986 – 2000 er 1.82 millioner sau nedfôret.⁷⁰ Også reinsdyrnæringen har blitt kraftig berørt. Man regner med at det vil være nødvendig med aktiv nedfôring minst fram til 2012.⁷¹

Erfaringen etter Tsjernobyl-ulykken avslørte at Norge var uforberedt på denne typen atomulykker. Det manglet utstyr til å måle nedfall, rutiner for organisering av målinger, systemer for risikokommunikasjon og generell kunnskap om hvilke konsekvenser en omfattende atomulykke ville kunne få. Myndighetene fikk kritikk for å ha bagatellisert faren like i etterkant av ulykken. En virkning av ulykken var at det ble etablert et fast kriseutvalg ved atomulykker.

På tross for at både virkningene og mottiltakene har vist seg å være langvarige, så synes ikke dette å ha påvirket forbrukernes oppfatninger om risiko ved de aktuelle matvarene i nevneverdig grad. Myndighetene har informert om at risiko for helsefare er veldig liten, og man har vist nytten av mottiltakene.

De største matvarekrisene på dette området internasjonalt har som kjent vært relatert til s.k. zoonoser, sykdommer som er overførbare fra dyr til mennesker. Det er som nevnt ikke oppdaget kugalskap i norske husdyrbesetninger hittil. I en kort periode i 1996 oppsto det likevel en alvorlig situasjon relatert til dette problemet som satte institusjonene som skal ivareta matvaretryggheten, og forbrukernes tillit til disse på en alvorlig prøve. Det handler her om sauesykdommen scrapie, eller skrapesjuka. På grunn av sykdommens nære slektskap med kugalskap oppsto det usikkerhet til hvorvidt det var farlig å spise sauekjøtt. Denne krisen kan sees i relasjon til den samtidige utviklingen når det gjaldt BSE i Storbritannia.

Hvordan ble situasjonen håndtert, og hvilken betydning hadde den for senere utvikling innen håndtering av norsk matvaretrygghet? Scrapie kan i denne sammenheng betraktes som BSE i ”forkledning”.

Videre er det interessant å belyse måten BSE blir håndtert på, som en sammenligning med de land som har hatt utbrudd av denne sykdommen. Andre alvorlige problemer innen matvaretrygghet som har oppstått etter scrapie er akrylamid og opplysninger opp tungmetaller i oppdrettsfisk.

70 Statens Strålevern: StrålevernInfo 5-01, 26. april 2001

71 Aftenposten 27,11 2002: ”Radioaktiv sau minst ti år til”

5.1.1 Organiseringen fram til midten av 1990-tallet

Organiseringen og ansvarsdelingen når det gjelder matvaretrygghet har vært i stor endring, både når det gjelder forholdet mellom statlig og kommunalt nivå, og når det gjelder sektortilknytning. Feltet har vært kjennetegnet av kompetansestrid mellom helse og landbruk, og motstand mot endringer fra næringsliv. Forsøk på omorganiseringer har vært tidkrevende og konfliktfylte (Elvebakken 1997)

Det norske arbeidet med matvaretrygghet finner sine røtter i Sunnhetsloven fra 1860. Denne ga grunnlaget for matkontroll innenfor det lokale helsearbeid, og hjemlet den første næringsmiddelkontrollen. Senere fikk vi Lov om slakterier og kjøttkontroll i 1892. I denne perioden, fram til mellomkrigsårene, var statens ansvar for næringsmiddelkontroll delt mellom helse- og landbruksmyndighetene. Lov om næringsmidler, som kom i 1933, ga ingen bestemmelser om organiseringen av kontrollen, men fra nå av fikk veterinærene en viktigere rolle i arbeidet. Landbrukssektoren har i årene etter krigen styrket sin posisjon på dette området (Elvebakken op cit). Fra 1990 fikk bl.a Landbruksdepartementet det administrative ansvaret for Statens Næringsmiddeltilsyn.

Den utøvende kontrollen var i stor grad lagt til de kommunale næringsmiddeltilsynene. Fra 1995 overtok imidlertid staten ansvaret for en del oppgaver som tidligere hadde vært kommunale, bl.a. kontroll av store næringsmiddelbedrifter og (i 1996) ansvaret for kjøttkontrollen.

Fra midten av 1980-tallet og framover ble det tatt en rekke initiativ for å få bedre kontroll av matvarer. Flere offentlige utredninger og initiativ framhevet at det var behov for en modernisering og forenkling av lovgrunnlaget for matkontrollen. I 1990 ble Næringslovutvalget oppnevnt. Mandatet var både å gjennomgå og forenkle lovgivningen på og å fremme næringsaktivitet. Utvalget la i 1996 fram en utredning om matsikkerhet (NOU 1996: 10 Effektiv matsikkerhet) I utredningen ble det prinsipielle problem med at de to departementene som hadde ansvaret for matvaretryggheten, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet, først og fremst er næringsdepartementer. Det ble pekt på at tilsyn med næringsmidler krever legitimitet og tillit i befolkningen. En hovedkonklusjon i utredningen var derfor å skille næringsinteresser og tilsynsoppgaver fra hverandre, og føre ansvaret for kontrollen med mat over til helseforvaltningen. Det ble også foreslått å opprette et eget statlig organ som skulle ha det overordnede ansvaret. Argumentet for dette var hensynet til likebehandling

I 1996, da scapie-saken satte en støkk i det norske samfunnet, var mattryggheten solid forankret i landbruksforvaltningen. Statens Næringsmiddeltilsyn og Statens Dyrehelsetilsyn var underlagt Landbruksdepartementet. Mattrygghet i forbindelse med fisk var imidlertid Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratets ansvar.

Tabell 5.1: Viktige milepæler i norsk mattrygghet

1990	Norge innfører tiltak på linje med EU rettet inn mot BSE
1995	Kraftig økning i sauesykdommen scrapie. Smitte i 8 nye flokker
1996	Mars: Samtidig med at BSE spisser seg til i Storbritannia skriver norske aviser om en mulig sammenheng mellom BSE, scrapie og CJS Mai: Landbruksdepartementet vedtar frivillig nedslakting av sau fra s.k. kontaktbesetninger Juli: Norske medier tar fatt i saken. Representanter for myndighetene benekter fare for smitte. 70.000 sau fra 600 s.k. kontaktbesetninger slaktes
1996	Kommunikasjonsprogrammet ”Trygg Mat” igangsettes
1997	Matmeldingen, Stortingsmelding 40 (1996-1997) Trekker opp linjene for ansvarsforholdene mht til matvaretrygghet
1998	Overvåkingsprogram for BSE vedtas
1999	Stortingsmelding nr 19 (1999-2000) om norsk landbruk og landbruksproduksjon. Forbrukerperspektivet tillegges stor vekt. Ingen avklaring for organisering av matforvaltningen
2001	Tiltaks- og kommunikasjonsplan for BSE vedtas. Revideres årlig
2004	Mattilsynet opprettes

5.2 Scrapie – Norges ”versjon” av BSE-krisen?

Dette kapittelet er basert på en rapport fra Rogalandforskning (Hauge 1997) som studerte håndteringen av scrapie-saken på 1990-tallet.

Sauesykdommen scrapie har vært kjent i flere hundre år i land som Canada, Island og Frankrike, men ble første gang påvist i Norge i 1981. Fram til og med 1995 ble sykdommen oppdaget i 22 sauebesetninger, de aller fleste på Sør-Vestlandet. Utbruddene kom spredt, ofte med flere års mellomrom. Disse utbruddene ble møtt med tiltak bestående av avliving og destruksjon av dyr med påvist smitte, med påfølgende langvarig karantenetid for de brukene det gjaldt. Utbrudd av scrapie medførte at sauebøndene måtte finne andre inntektskilder

I 1995 skjedde det en kraftig økning i antallet utbrudd. I løpet av dette året ble det påvist smitte i 8 nye flokker. Det begynte å bli en del uro i sauenevinga over økningen, og en fryktet at de utbruddene en hadde sett bare var ”toppen av isfjellet” Landbruksdepartementet hadde allerede før denne økningen, i september 1994, satt ned en arbeidsgruppe for å vurdere bekjempelsesopplegget. Gruppen leverte en grundig rapport, med et bred-spektrert forslag til nye tiltak. Man kan derfor si at myndighetene var godt forberedt.

5.2.1 Håndteringen av scrapie fram til 1996

På bakgrunn av økningen i antall utbrudd i 1995 ble det i et brev fra Norsk Bonde og Småbrukarlag til Landbruksdepartementet uttrykt stor bekymring over utviklingen. I samarbeid mellom fylkesveterinærene i de berørte områdene, veterinærmyndighetene sentralt og Norsk Sau- og Geitelslag (NSG) ble det vedtatt en skjerping av regelverket, bl.a. gjennom begrensninger i avlssamarbeid, forbud mot kryssing av fylkesgrenser med levende småfe, og tiltak rettet mot samling, skilling og transport av dyr. Endringene ble uttrykt gjennom rundskriv fra LD, i tillegg til eget rundskriv fra NSG

En viktig medvirkende årsak til at organisasjoner og myndigheter på et tidlig tidspunkt var såpass godt forberedt var erfaringene med en annen smittsom sauesykdom. Mædi hadde vært et stort problem for næringen siden 1970-tallet. Denne sykdommen kan ikke overføres til mennesker, men fører til store økonomiske utlegg for bøndene. Det hadde nedfelt seg i organisasjonene en lærdom om at denne typen sykdommer krever langsiktige og omfattende tiltak.

Fram til 1995 hadde scrapie blitt håndtert som et indre anliggende for sauenæringen, uten betydning for forbrukerne.

Det var i 1996 oppmerksomheten rundt scrapie virkelig ”tok av” for alvor. Økningen i antall utbrudd så bare ut til å fortsette, med 6 nye tilfelle i løpet av 5 måneder. Men det som for alvor gjorde at bildet ble helt forandret var at scrapie nå ble koblet sammen med storfesykdommen BSE og den menneskelige varianten Creutzfeldt-Jacob Syndrome (CJS). I mars offentliggjorde den britiske regjeringen en rapport som viste en mulig sammenheng mellom BSE og en ny versjon av menneskesykdommen CJS, jfr. kapittel 3. Forklaringen som ble gitt av fagfolk på området var at scrapie-infisert sauekjøtt var blitt malt opp til kjøttbeinmel, og siden brukt som for storfe.. Dette skapte sjokk i hele Europa, forårsaket store komplikasjoner i samarbeidet mellom Storbritannia og EU, og førte til at konsumet av storfekjøtt sank dramatisk på kort sikt

Disse opplysningene fikk umiddelbare virkninger også i Norge. Det var spesielt sammenhengen mellom scrapie og BSE som gjorde at myndigheter og organisasjoner økte beredskapen. Den 25.3 hadde Aftenposten et oppslag med tittel: ”Skrapesyke økende trussel”. Her uttalte Marta J. Ulvund ved Norges Veterinærhøgskole følgende:

Skrapesyke hos sau er opphavet til kugalskapen som har spredt seg til Storbritannia, og som har spredt seg videre til mennesker. (...) Det er all grunn til å ta denne økningen alvorlig, og det er ikke grunn til å legge skjul på at vi er bekymret. Jeg vil understreke at det aldri er påvist noen direkte sammenheng mellom skrapesyke hos sau og Creutzfeldt-Jacobs-sykdommen hos mennesker, men vi har ikke råd til å ta noen sjanser.

Samme dag ble det nedsatt en ekspertgruppe av Statens Institutt for Folkehelse for å styrke beredskapen mot CJS. Landbruksdepartementet instruerte gruppa om å undersøke hvorvidt skrapesyke hos sau kan smitte over til mennesker og forårsake CJS.

På tross av signaler og spekulasjoner om en mulig kobling mellom sauesykdom og menneske var det fortsatt lite oppmerksomhet omkring disse problemstillingene. Diskusjonene og vurderingene ble foretatt innen en krets bestående av

landbruksmyndigheter, landbruksorganisasjoner og veterinære myndigheter. Forbrukerinteresser ble f.eks ikke koblet inn.

Resultatet av arbeidet i gruppa var at det ble vedtatt et omfattende nedslaktingsprogram som ville innebære nedslaktning av i første omgang 30.000 dyr i såkalte kontaktbesetninger⁷². Dette ble framstilt som en frivillig ordning. Men i realiteten hadde de aller fleste bønder ikke noe valg, bl.a fordi det var koblet restriksjoner på å slippe til på felles sommerbeite til dette. Bønder som ikke ville delta i ordningen ville ikke få slippe til på sommerbeite. Forskrift om nedslaktning ble vedtatt i landbruksdepartementet 02.07.1996.

Selv om den mulige sammenhengen mellom scrapie, BSE og CJS hadde vært omtalt i media siden mars, var det likevel ikke før i juli 1996 det hele ”tok av”. Avisene begynte nå å interessere seg for saken. Nå ble det for en stund i mediene at debatten omkring saken foregikk. Arenaen ble utvidet fra et faglig fellesskap til en åpen mediedebatt. Dermed ble premissene for den faglige debatten endret.

Det som synes å ha utløst det hele var et oppslag i avisa ”Nationen” 09.07 med tittelen ”Scrapiesmittet sau kan havne i butikken”.⁷³ Poenget i artikkelen var at kjøttet fra slaktingen i forbindelse med bekjempelsesprogrammet som nylig var vedtatt skulle selges som menneskemat, og at veterinærer og tilsynsmyndighetene ikke kunne garantere kjøttet fritt for smitte. At kjøtt fra besetninger med påvist smitte i lang tid hadde blitt destruert, og fortsatt ville bli det, kom ikke særlig klart fram i budskapet. Det var derfor uklart at det tross alt ble skilt mellom kontaktbesetninger og smittede dyr.

En representant for Statens Næringsmiddeltilsyn (SNT) ble sitert i artikkelen:

Vi har verken grunnlag eller hjemmel for å gjøre noe spesielt i kjøttkontrollen. De er å betrakte som friske dyr.

Samme dag hadde Dagsnytt-radio først et oppslag der en representant for Forbrukerrådet krevde stopp av salg av kjøtt som kunne være smittet av skrapesyke. Poenget her var at forbrukerne var usikre, og at det var best å være på den sikre siden. I dette innslaget kom det ikke klart fram hva som var forskjellen på smittede dyr og dyr fra kontaktbesetninger. Senere samme dag hadde samme nyhetskanal et oppslag der SNT igjen stadfester sitt standpunkt om at dette kjøttet er ufarlig for mennesker.

Debatten fortsatte med ny styrke de neste dagene. På en og samme dag ble uttalelser fra minst 9 ulike organisasjoner og offentlige organ sitert i riksdekkende medier. Innholdsmessig varierte disse mellom ”full frifinnelse” av sauekjøttet til krav om at alt kjøttet måtte trekkes ut av markedet.

72 Besetninger der det ikke er påvist smitte, men der det gjennom avl, transport eller salg av dyr har vært kontakt med flokker med smitte.

73 Artikkelen var basert på en artikkel i landbrukets eget fagblad, ”Bondevennen”, noen dager før

Allerede 10.07 kom det en uttalelse fra statssekretæren i Landbruksdepartementet der det heter at departementet nekter salg av kjøtt fra sau som kan være smittet av skrapesyke. Neste dag kom det en pressemelding fra Norsk Kjøtt, der det ble gjort rede for at NK har besluttet å trekke alt kjøtt fra kontaktbesetninger ut av markedet. Dette på tross av påstander fra samme hold dagen før om at dette kjøttet var trygt. Det gikk med andre ord ikke lang tid fra spørsmålet om risikoen ved dette kjøttet ble reist, til det ble vedtatt å trekke alt kjøttet ut av omsetning.

Det interessante spørsmålet er hvorfor det gikk som det gikk. Hvorfor ble kjøtt fra kontaktbestninger, som i utgangspunktet ble regnet av veterinære myndigheter ssom trygt å spise, trukket ut av omsetning bare to-tre dager etterpå?

Et veldig nærliggende svar på dette er at landbruksmyndigheter, tilsynsmyndigheter og landbruksorganisasjoner fram til denne tid hadde vært lite opptatt av å ta forbrukernes frykt på alvor. Da de første kritiske spørsmålene ble reist var man ikke bevisst betydningen av hvordan man kommuniserer med forbrukerne.

Et annet moment er at myndighetene opptrådte ukoordinert. De ble rett og slett ”tatt på senga” av den plutselige medieinteressen. Siden dette var midt i ferietiden fikk ikke alle instanser samråd seg på forhånd, og i en del tilfeller var også en del viktige fagfolk eller ledere ikke tilgjengelige. Av samme grunn var det ikke mulig å gi saken en god organisatorisk behandling i det enkelte organ. Enkelte av de aktørene uttalte seg mer eller mindre på egen vegne, og ut fra eget skjønn, mer enn som representant for den institusjonen de tilhører.

Beslutningen om å trekke kjøttet fra kontaktbesetninger ut av omsetningen ble fattet med henvisning til ”markedet”. Men det er noe uklart hvor sterkt dette kravet var, hvem som framsatte det, og hvordan kravet ble formulert. Tiden var for knapp til å gjennomføre noen inngående markedsanalyse, eller å spørre forbrukerne. Hovedinntrykket er at det var uttalelser fra en del representanter for hotell- og restaurantnæringen og de største matvarekjedene i media som var utslagsgivende. Bortsett fra en del slike krav synes kravet fra ”markedet” mest å ha vært en imaginær, eller konstruert størrelse.

Man kan ikke forstå den sterke oppmerksomheten rundt dette uten å se det i sammenheng med den store oppmerksomheten rundt sakskomplekset BSE/CJS i Storbritannia på denne tiden. Forbrukerne var mer engstelige enn vanlig, og fagfolk og myndighetsorgan begynte å bli mer opptatt av åpenhet. Man ville ikke gjøre samme feil som i Storbritannia, der myndighetene lenge hadde holdt opplysninger tilbake for publikum. Men denne begynnende forståelsen for større åpenhet i kommunikasjon om risiko hadde ennå ikke resultert i at en hadde innført systemer og rutiner for risikokommunikasjon. Man hadde ikke avklart spørsmålet om hvem som skulle ha overordnet ansvar for å kommunisere, og hvordan dette skulle legges opp.

I tillegg var det innlysende at medias rolle var av stor betydning. Et godt stykke på vei kan man si at dette var en medieskapt krise. Mediene fikk fram at fagfolkene var uenige og kom med motstridende opplysninger. Gjennom en pågående form for journalistikk ble representanter for de ulike instansene presset til å uttale seg. Ved å spille på disse motsetningene kan man si at mediene forsterket krisen. Den viktigste innvendingen mot

medienes rolle var at de ikke fikk fram den vesentlige forskjellen mellom dyr som var smittet og dyr som kom fra kontaktbesetninger.

Man kan spekulere i hvorfor dette fikk så stor oppmerksomhet akkurat på dette tidspunktet. Realitetene i saken hadde vært kjent allerede siden mars. En nærliggende forklaring er at det må sees i sammenheng med stoffmangel i forbindelse med den s.k. ”agurktiden”. Saken fikk dermed større oppmerksomhet enn det som kanskje ville vært naturlig.

Resultatet var uansett at 70.000 sauer fra kontaktbesetninger, kjøtt som ut fra faglige vurderinger var helt ufarlig å spise, ble destruert. Dyr med påvist smitte og dyr som bare på en perifer måte hadde vært i kontakt med disse ble behandlet likt.

Et interessant trekk ved myndighetenes håndtering av denne situasjonen er at en gjorde nye grep for å organisere læringsprosessene i etterkant. Da ting hadde roet seg ned ble sentrale aktører i prosessen enige om å sammenkalle alle instanser og organisasjoner som hadde vært involvert i håndteringen, eller som hadde uttalt seg, til en fullstendig rekonstruksjon av det som hadde skjedd våren og sommeren 1996. Her ble utviklingen av saken gjennomgått trinn for trinn, uttalelser og vedtak ble analysert og kommentert. I etterkant synes det å være bred enighet om at denne gjennomgangen fungerte til å gi aktørene en bredere forståelse av det som hadde skjedd, og ikke minst at det ble lagt et grunnlag for å se sin egen institusjons rolle i større sammenheng med andre institusjoners. Som en av de involverte uttalte etterpå: ”Mange fikk nok en aha-opplevelse i løpet av denne gjennomgangen”. På denne måten fungerte også gjennomgangen som en opptakt til ”Trygg Mat” programmet som ble igangsatt omtrent samtidig. Dette kommer vi mer inn på senere i dette kapittelet.

5.2.2 Håndteringen av scrapie etter 1996

Det norske bekjempelsesopplegget er etter hvert blitt svært omfattende og har fortsatt som målsetting å utrydde smittestoffet gjennom avliving og destruksjon av besetninger. Norge skiller seg her fra en del andre land, som har valgt et mer avgrenset opplegg. Det ble satt i gang et omfattende overvåkingsprogram fra 1997 der en både har sjekket hjernevev fra friske slaktedyr, og fra dyr som viser mulige symptomer på scrapie. Både overvåkingsprogrammet og bekjempelsesstrategien ellers har blitt revidert hver 2. år.⁷⁴ Overvåkingsprogrammet har blitt trappet opp gradvis. I 2001 ble det f.eks tatt stikkprøver fra 3000 dyr som kom inn til slaktning, mens tallet året etter var kommet opp i 13.000.

Etterhvert har EU-bestemmelser fått større betydning for norske forhold. I sammenheng med internasjonale avtaler skal det årlig tas prøver av 42.500 friske sau.

⁷⁴ En endring har bl.a. vært at en har utvidet den geografiske spredningen av prøvetakingen etter at det har vist seg at scrapie har dukket opp i nye fylker

Etter den sterke økningen i 1996 ble antallet utbrudd kraftig redusert i årene etterpå. Dette kan tolkes som en bekreftelse på at tiltakene som ble iverksatt fra 1996 har virket, og at den omfattende nedslaktingen også av kontaktbesetninger var nødvendig⁷⁵.

Imidlertid har antallet utbrudd øket igjen de siste årene. Mens det i 2001 bare ble oppdaget ett tilfelle var det i 2002 hele ti tilfeller som ble oppdaget. Det som er interessant å merke seg i denne sammenheng er at halvparten av disse ble oppdaget i forbindelse med prøvetaking på slakteriene. Med andre ord har flere nye tilfeller blitt oppdaget som følge av mer intensiv overvåking. Dette kan bety at antallet smittede dyr tidligere har vært høyere enn man har antatt.

Et nytt trekk ved situasjonen er at det har blitt oppdaget en ny sykdomsvariant, den s.k. Nor 98, som først ble oppdaget i 1998. Den nye varianten er foreløpig bare oppdaget i Norge. Denne skiller seg fra den tidligere typen ved at den bare forekommer i et eller to tilfeller for hver besetning. Selv om en slakter ned og tar prøver av hele besetningen, finner en som regel ingen flere smittede dyr. Dette kan tyde på at den er mindre smittsom, men kunnskapen om dette er p.t. fortsatt usikker. Den nye typen er også vanskeligere å oppdage visuelt⁷⁶, og er omtrent umulig å diagnostisere uten at en tar prøver.

Det har vært en problemstilling hvorvidt en skal opprettholde samme bekjempelsesopplegg for den nye varianten av scrapie som en har hatt for den tradisjonelle. Norge har her fått en klar oppfordring fra andre land om å behandle disse tilfellene likt. Grunnen er at det fortsatt er mye som er uklart. Bl.a. er det en problemstilling hvorvidt Nor 98 oppstår spontant eller om det er en form for "sauens CJS".

Et annet trekk er at sykdommen har spredd seg til nye geografiske områder. Mens det tidligere var Rogaland og Hordaland som var kjerneområdet har den nye typen blitt oppdaget i praktisk talt alle landsdeler.

Den kanskje viktigste endringen siden 1996 er at scrapie på ny blir definert som et rent *dyrehelse*-problem. Koblingen mellom dyrehelseproblematikk og menneskelig helse er ikke lenger aktuell.⁷⁷ Dette har ført til at s.k. kontaktbesetninger ikke blir destruert lenger, men går til vanlig forbruk som før. Å gjeninnføre en praksis der dyr fra kontaktbesetninger blir brukt som menneskeføde synes ikke å ha blitt oppfattet som problematisk. Det var kontakt og dialog mellom Forbrukerrådet og Statens Dyrehelsetilsyn i forkant av denne beslutningen. Sammenlignet med tidligere praksis

75 Imidlertid er det uklart hvilke tiltak som har bidratt mest – nedslaktingen eller de andre tiltakene som allerede var innført på forhånd

76 En vanlig måte å oppdage "klassisk" scrapie på var at sauen fikk ustø gange og kløe.

77 Et unntak er den teoretiske muligheten for en sammenheng mellom scrapie og BSE som har vært trukket inn i de faglige diskusjonene flere ganger

har det blitt mye vanligere at landbruksmyndighetene konsulterer med forbrukerne i denne typen saker.

5.3 Håndteringen av kugalskap

BSE har hittil aldri blitt påvist i Norge. Forklaringen på at Norge har unngått denne sykdommen skyldes en rekke forhold som både har med handelspolitikk og veterinære bestemmelser å gjøre. For det første har det tradisjonelt vært en begrenset import av livdyr, og streng importkontroll av de livdyr som blir importert. Norge har også hatt strengere bestemmelser enn andre land når det gjelder varmebehandling og bruk av kjøttbeinmjøl. Som kjent har man lenge hatt en teori om at utviklingen av denne sykdommen trolig skyldtes at sauekadavre ble malt opp til mjøl uten tilstrekkelig høy varmebehandling i Storbritannia fra 1970-tallet.

Norge har her hatt bestemmelser for varmebehandling helt siden 1950-tallet, som var strengere enn de bestemmelsene f.eks Danmark hadde så sent som i 1995. Det ble innført forbud mot bruk av kjøttbeinmel til drøvtyggere allerede i 1990. En bevisst føre-var holdning hos veterinære myndigheter har med andre ord vært en viktig forklaring. På dette tidspunkt var kjennskapet til prionsykdommer forholdsvis lavt, og restriksjonene var en del av beredskap mot annen smittefare, som f.eks botulisme. Med andre ord har det vist seg at en generell føre-var holdning, og sterkt vekt på faglige vurderinger hos de veterinære myndigheter, har vært verdifullt. Det er en utbredt oppfatning hos fagfolk at det ville vært BSE i Norge i dag hvis kjøttbeinmelet hadde blitt tillatt brukt.

Etter hendelsene i Storbritannia og resten av Europa på midten av 1990-tallet har den generelle beredskapen blitt klart styrket. Det har vært en prioritert oppgave å hindre forekomst av BSE, ut fra en erkjennelse av at bare ett tilfelle ville kunne få enorme skadevirkninger. I 2000 begynte det å gå rykter internt i fagmiljøene om et mulig tilfelle, og det ble sendt ut en pressemelding for å komme en videre spredning av disse ryktene i forkjøpet. Utspillene fra de Næringsmiddeltilsynet og Dyrehelsetilsynet var til dels motstridende. Det viste seg at ryktene var feilaktige.

Håndteringen av BSE har fram til opprettingen av Mattilsynet stort sett fulgt et fast mønster:

Landbruksdepartementet har hele tiden hatt hovedansvaret for politikktutforming på området, og er faglig sekretariat for statsråden. Departementet har bl.a. laget en egen beredskapsplan for eventuelle utbrud, og er ansvarlig for beredskapsgruppen som ble opprettet for å håndtere eventuelle utbrudd. Men det er en rekke fagetater som har ansvaret for den praktiske håndteringen.

Statens Dyrehelsetilsyns roller når det gjaldt BSE var å utvikle regelverk for håndtering av risiko, overvåke om sykdommen dukker opp, og å iverksette tiltak ved mistanke om eller påvisning av sykdommen. Ved mistanke om BSE ville distriktveterinæren båndlegge besetningen, og ved eventuell påvisning av sykdom ville avliving og destruksjon bli gjennomført.

Statens Næringsmiddeltilsyn (SNT) sin viktigste rolle var å føre tilsyn med import av kjøtt og kjøtt fra dyr som slaktes i Norge. SNT samarbeider med Statens Dyrehelsetilsyn i gjennomføringen av overvåkings- og kontrollprogrammet for BSE

Veterinærinstituttet (VI) er forvaltningens vitenskapelige kompetansesenter for BSE. Dette innebærer at det er VI som står for diagnostikken i forbindelse med overvåkings- og kontrollprogram, og som utfører risikovurderinger om BSE. VI driver også forskning på sykdommen.

Statens landbrukstilsyn sin rolle mht BSE var først og fremst knyttet til stikkprøvekontroller av fôr. Som nevnt er infisert fôr mest sannsynlige årsak til spredningen av sykdommen

Etter at det ble konstatert en sammenheng mellom BSE og CJS har folkehelseperspektivet kommet sterkere inn i bildet. Folkehelse ble trukket inn for å få et bredere faglig grunnlag for avgjørelsene. Men det er det veterinærfaglige miljøet som har vært dominerende, og som har vært viktigste premissleverandør. Det er utviklet omfattende og detaljerte rutiner for en rekke sider ved forebygging og for eventuelle utbrudd. Hvordan og i hvilke tilfeller skal det foretas prøveuttak? Hvordan skal data journalføres og rapporteres? Hvilke tiltak settes i verk ved mistanke om eller påvisning av BSE – i den aktuelle besetning, i kontaktbesetninger, slakteri? Hvilke melderutiner trer i kraft?

Vurderingen fra veterinærfaglig hold er at tiltaksplanen er så detaljert som det er mulig å få den. De fleste eventualiteter er tenkt gjennom, og det er spesifisert hvilke tiltak som skal gjøres gjeldende. Men det vil alltid være en usikkerhet knyttet til helt nye og uventede problemstillinger.

Fra årsskiftet 2003-2004 er oppgavene til Landbrukstilsynet, Dyrehelsetilsynet og Næringsmiddeltilsynet samlet i det nye Mattilsynet. VI vil ha en uavhengig rolle med å gjennomføre risikovurderinger. Risikoanalyse og risikohåndtering skal skilles klarere i forvaltningen. En skal unngå sammenblanding av roller. Dette er i tråd med utviklingen i en rekke andre land i Europa. Spørsmålet er hvordan dette vil fungere i praksis.

Det ble iverksatt et særskilt overvåkingsprogram for BSE fra 01.08.98. Programmet var bygget opp på samme måte som EU, USA og Australia. Dette programmet var først og fremst basert på overvåking ut fra kliniske symptomer. Poenget med overvåkingsprogrammet var først og fremst handelspolitiske motivert – å dokumentere fravær av BSE overfor handelspartnere.

De forskjellige etatene som samarbeider om tiltak mot BSE la fram en tiltaks- og kommunikasjonsplan i begynnelsen av mars 2001. Tiltaksplanen har siden blitt revidert årlig.

Bekjempelsesopplegget for BSE ble kraftig utvidet i 2000 og 2001. Det var utviklingen ute i Europa som aktualiserte disse endringene. Norge hadde også på dette tidspunkt fått vurdert sin sikkerhets-status for BSE i juli 2000. Endringene kom i stand gjennom det samarbeidet Norge har med EU.

Landbruksdepartementet la fram forslag om ekstra bevilgning til forebyggende tiltak mot BSE over statsbudsjettet 2001, 2. mars 2001.⁷⁸ Sammenlagt kostet disse tiltakene 33.4 millioner kroner. Av dette var 14.4 millioner engangskostnader knyttet til investeringer i laboratorier, opplæring og databaser, mens de løpende kostnadene ble beregnet til 19 millioner kroner på årsbasis.

Den viktigste og mest kostbare endringen var knyttet til en kraftig utvidelse av overvåkingsprogrammet fra 2001. For det første ble prøvetakingen av slaktede dyr⁷⁹ utvidet fra 2.100 til omlag 9.400 dyr årlig

Et annet omfattende punkt var vedtak om å teste alle storfe eldre enn 30 måneder etter 1.juli 2001. Dette innebar testing av 110.000 dyr pr år, en økning på 100.000 i forhold til hva det var lagt opp til tidligere. Det ble også igangsatt et omfattende utredningsarbeid for å få et sikrere grunnlag for å sette inn tiltak.

En viktig problemstilling var hvorvidt BSE hadde spredd seg til sauer. Hvilke tiltak ville i så fall bli nødvendige? Som kjent har dette vært en sentral problemstilling i bl.a. Storbritannia.

En annen problemstilling var hvorvidt fjerning av ryggspylen ville redusere risikoen for smitte. Det ble også utredet hvorvidt kjøttbeinmel kunne brukes som jordforbedringsmiddel. Oppmerksomheten rundt dette sakskomplekset satte også fart i arbeidet med opprinnelsesmerking av kjøtt.

I 2003 er overvåkingsprogrammet utvidet ytterligere. Det skal nå tas prøver av alle selvdøde eller avlivede dyr over 24 måneder som ikke skal brukes til menneskeføde.

Vi ser et interessant paradoks i myndighetenes kommunikasjon omkring risiko i denne saken. I pressemeldinger, taler og offentlige dokumenter ble det lagt vekt på at alt norsk og utenlands kjøtt som omsettes er trygt, f.eks i redegjørelse fra Landbruksminister Bjarne Håkon Hanssen til Stortinget 13. mars 2001. Samtidig ble det lansert en omfattende utvidelse av bekjempelsesopplegget, noe som signaliserer at den tidligere innsatsen ikke har vært omfattende nok. Denne indre motsetningen har imidlertid i liten grad blitt kommentert, eller gjort til en viktig sak, av uavhengige kommentatorer.

5.3.1 Usikkerhet omkring Norges sikkerhetsrangering

Norge har lenge vært i en spesiell posisjon i Europeisk sammenheng når det gjelder risikovurderingene for BSE. Som eneste land ble Norge i 2000 plassert i kategori 1, som er det laveste risikoområdet (s.k. "neglisjerbar risiko") av EU. Det ble i 2002 klart at denne plasseringen kunne være truet og at Norge kunne bli plassert i en mindre gunstig risikokategori. EUs komite for dyrehelse var i ferd med å utarbeide et nytt og mer

78 St.prp.nr 52 (2000-2001)

79 Slaktede importdyr, selvdøde dyr, nødslat og dyr der en av ulike grunner ikke kunne utelukke sykdom

finmasket rangerinssystem. Det nye systemet var basert på at det var utviklet ny kunnskap om BSE

Norske myndigheter fikk derfor, i likhet med andre EU/EØS-land, en rekke spørsmål fra EU som måtte besvares. Det første svaret på forespørselen som ble sendt fra norske myndigheter ble ikke godtatt av EU. Det ble krevd bedre dokumentasjon hvis Norge ville opprettholde posisjonen som land med lav risiko.

Poenget var at Norge mellom 1990 og 1996 hadde importert betydelige mengder dansk kjøttbeinmel beregnet på fiskeoppdrett og kjæledyr. Danmark, som har hatt 10 tilfeller av BSE, blir vurdert som et land med høy risiko. Videre påpekte EU at Norge i 1988 hadde importert kjøttbeinmel fra Storbritannia. Det ble videre påpekt at det var uoverensstemmelser i statistikker over importerte livdyr. Dette medførte flere spørsmål og problem for norske myndigheter: Kunne det ha blitt importert dyr som myndighetene ikke hadde oversikt over? Kunne det ha skjedd en sammenblanding av produksjon, omsetning og bruk av fôr beregnet på kjæledyr og fisk? Kunne med andre ord fiskefôr ha blitt brukt til husdyrfor?

Dette medførte et meget omfattende ”detektivarbeid” for norske veterinære myndigheter i 2002 og 2003 for å beholde en mest mulig gunstig rangering. Også tollmyndighetene, Statkorn og en rekke fôrbedrifter måtte legge ned et betydelig arbeid for å kunne besvare EUs spørsmål.

Denne saken illustrerer flere forhold:

For det første at EU blir en stadig viktigere premissleverandør for arbeidet med norsk matvaretrygghet. Kravene til gode rutiner, god dokumentasjon og tilstrekkelig informasjon blir stadig sterkere.

For det andre viste den grundige og kritiske utspørringen fra EU at det har vært mangler og huller i forvaltningsregimet på dette området.

Et trekk som slår en er at det har vært veldig liten medieoppmerksomhet omkring disse spørsmålene, sett i forhold til den store oppmerksomheten som ble knyttet til f.eks utbruddene av munn- og klovsyke og scrapie. Aftenposten og Nationen hadde oppslag 27.05.03 med tittel ”Større fare for kugalskap”. Det framkom riktignok av innholdet at det var den nasjonsvise rangeringen, og ikke risikoen i seg selv, som var i faresonen. Men det kom likevel ingen reaksjoner som tydet på at dette var noe som uroet forbrukerne. Dette kan tyde på at den verste frykten for kugalskap hadde lagt seg. Det var derfor ikke nødvendig for myndighetene å drive noe omfattende arbeid for å kommunisere at risikoen for forbrukerne ikke hadde øket.

5.4 Organisatoriske endringer

Scrapie-epidemien i Norge, og BSE-saken ute i Europa, markerte et tidsskille i norsk matvaretrygghet. Hva har skjedd etterpå?

5.4.1 Ny matlov og oppretting av Mattilsynet

Utredningen om matsikkerhet; NOU 1996: 10 kom like før scrapie-saken ble en stor mediasak i Norge, og samtidig med at BSE-saken kulminerte i Storbritannia. Disse sakene aktualiserte en mer omfattende debatt om norsk matvaretrygghet. I NOU-en var en overføring av ansvaret fra landbruksmyndigheter til helsemyndigheter et sentralt poeng.

Året etterpå la landbruksdepartementet fram Matmeldingen, Stortingsmelding 40 (1996-1997) ”Meldingen kan leses som argument mot den klargjøringen av ansvarsforhold som NOU 1996: 10 la opp til” (Hellebø 2005)

I meldingen ga Landbruksdepartementet for det første uttrykk for et sterkt engasjement for å sikre forbrukerne trygge matvarer. Matpolitikken skulle endres for å sikre forbrukerne, og matvaretrygghet var her et nøkkelbegrep. Virkemidler som ble listet opp omfattet både organisatoriske, lovmessige, økonomiske og kunnskapsmessige virkemidler. I oppsummeringen ble det bl.a. lagt vekt på at matvaretryggheten skulle sikres gjennom helhetlig tenking kvalitetssikring i all ledd ”fra jord og bord til fjord”.

For det andre la departementet opp til at denne helhetlige tenkingen best ble ivarettet ved å fortsatt legge ansvaret til landbrukssektoren. Man framhevet at det var viktig å samordne en rekke tilsynsoppgaver til organ underlagt Landbruksdepartementet. Departementet la med dette opp til en organisering der landbruksmyndighetene fortsatt skulle ha kontrollen.

Matmeldingen ble behandlet i Stortinget juni 1997, på grunnlag av Næringskomiteens innstilling (Inst. S.nr. 272, 1996-1997). I hovedsak ga komiteen sin tilslutning til hovedtrekkene i meldingen, og det syntes dermed klart at Landbruksdepartementet fortsatt ville være det sentrale departement for matvaretrygghet.

De neste viktige dokumentet på dette området var Stortingsmelding nr 19 (1999-2000) om norsk landbruk og landbruksproduksjon. Forbrukerperspektivet sto sentralt i meldingen. Her opprettholdes tankegangen om å sikre matvarene gjennom en helhetlig tankegang ”fra jord og fjord til bord”, og om integrering av ulike matrelaterte hensyn i landbrukspolitikken.

Det var sterk dragkamp mellom ulike interesser og samfunnshensyn i denne utredningsfasen. 7 ulike departementer deltok i utformingen av stortingsmeldingen. Det store stridsspørsmålet var grensesnittet mellom departementene.

Organiseringen av den framtidige kontrollen med matvarer ble avklart sommeren 2001.⁸⁰ Her ble fordelingen av ansvar mellom departementene fordelt slik at Landbruksdepartementet fikk ansvaret for den videre utredningen når det gjaldt organiseringen av selve tilsynet, mens Helsedepartementet skulle lede arbeidet med forslaget om ny matlov. Disse to prosessene løp parallelt, og vinteren 2002 ble både forslag til ny matlov og opprettelsen av nytt mattilsyn sendt på høring.

Ny matlov ble lagt fram av Helsedepartementet 13.06.2003 (Ot prp 100, 2002-2003). Proposisjonen slår fast at lovens overordnede målsetting er hensynet til forbrukerens helse, men at loven også skal ivareta en rekke andre hensyn.

Matloven skal legge grunnlaget for et enhetlig lovverk på matområdet som sikrer befolkningen helsemessig trygg mat og fremmer de øvrige relevante hensyn på matområdet som kvalitet, forbrukerhensyn og markedshensyn samt god dyre- og plantehelse

Senere i lovteksten heter det at:

”Ved interesseavveining mellom ulike hensyn skal hensynet til forbrukerens helse tillegges avgjørende vekt, da dette er hovedformålet med loven

Den nye loven trådte i kraft fra 01.01. 2004. Samlet sett er den mer omfattende med hensyn til hvilke områder den dekker enn det som var utgangspunktet i NOU 1996:10. Loven erstattet 13 tidligere lover og regulerer en rekke forhold langs hele produksjonskjeden. Den omfatter både næringsmiddelkontroll, fisk- og landbruksvarer, plantehelse, dyrehelse og regelverk for fôr og innsatsvarer. Loven hjemler også forskrift for iverksetting av EUs Food Law.

Et av de sentrale spørsmålene i den politiske prosessen var hvorvidt risikoanalyse og føre-var prinsippet skulle inkluderes direkte i Matloven eller ikke. Det var stor avstand mellom høringsinstansene på dette punktet (Langhelle 2005). Føre-var prinsippet var nevnt med egen paragraf i høringsutkastet, men med et 2. ledd som slo fast at prinsippet ikke måtte være til unødvendig hinder for handelen.⁸¹ I høringsutkastet fra Helsedepartementet ble på den andre siden ikke kravet til risikoanalyse inkludert i lovteksten.

I høringsprosessen kan man i korthet si at forbruker- og miljøorganisasjonene⁸² sto mot næringsinteressene på fiskerisiden i dette spørsmålet. Henvisningen til føre-var prinsippet ble imidlertid tatt ut i den endelige lovteksten, slik at verken dette prinsippet

80 Kg. Res 16.august 2001.

81 ”Tiltak som treffes i henhold til første ledd skal være rimelig avpasset og ikke hindre handelen mer enn nødvendig, samtidig som det tas hensyn til teknisk og økonomisk gjennomførbarhet og andre faktorer som anses å være legitime i den aktuelle saken”

82 I første rekke Naturvernforbundet og Forbrukerrådet

eller kravet til risikoanalyse er eksplisitt nevnt. Hovedkonklusjonen blir derfor at næringsinteressene vant over miljø- og forbrukerinteressene på dette punktet.

Det nye Mattilsynet ble opprettet fra 01.01. 2004, og er direktorat for tre departement, Landbruk- og matdepartementet,⁸³ Fiskeri- og kystdepartementet, og Helse- og omsorgsdepartementet. Administrativt og økonomisk er det underlagt Landbruks- og matdepartementet. En kan derfor si at landbrukssektoren i stor grad har lyktes i å beholde kontrollen over tilsynet med maten.

Dette er en av de største omorganiseringene som er blitt foretatt i forvaltningen i løpet av de siste årene. Ved etableringen overtok det nye tilsynet ansvar og oppgaver som tidligere ble utført av Statens Næringsmiddeltilsyn, de kommunale næringsmiddeltilsynene (89 enheter), Fiskeridirektoratets sjømatkontroll, Statens dyrehelsetilsyn og Statens landbrukstilsyn. Det nye tilsynet er etablert med hovedkontor i Oslo, 8 regionale kontor og 64 distriktskontorer. Hovedkontoret har ansvar for overordnet koordinering og utvikling av regelverk, mens selve kontrollen utøves av distriktskontorene. Med totalt rundt 1300 ansatte er mattilsynet en av de største etatene i statsforvaltningen.

Opprettingen av Mattilsynet markerer flere grunnleggende endringer i norsk matpolitikk. For det første innebærer endringen en fullstendig statliggjøring av kontrollen med næringsmidler, etter at næringsmiddelkontroll har vært en kommunal oppgave i mer enn hundre år.

For det andre innebærer opprettingen av Mattilsynet en stedfesting av prinsippet og tankegangen bak ”fra jord og fjord til bord”. Tilsynet omfatter hele verdikjeden, og ikke bare sluttledet. Tilsynet skal ha et helhetlig perspektiv, der ikke bare spørsmålet om maten er trygg, men også på kvalitetsmessige hensyn skal vektlegges.

For det tredje medfører omorganiseringen at det blir etablert et klarere skille mellom risikovurdering og risikohåndtering. Til å ivareta risikovurdering er det opprettet en egen Vitenskapskomité for Mattrygghet (VKM), med hovedkomité og 8 faggrupper.⁸⁴ Samtidig skal Fou-baserte tjenester kjøpes inn fra forskningsinstitutter Vitenskapskomiteen blir oppnevnt av, og er administrativt underlagt Helse- og omsorgsdepartementet. Sekretariatet er lokalisert ved Folkehelseinstituttet.. Hovedoppgaven er å foreta risikovurderinger for Mattilsynet om forhold som har

83 Landbruksdepartementet skiftet navn til Landbruk- og Matdepartementet i 2004

84 Faggruppe for: 1. Hygiene og smittestoffer, 2. Plantehelse, plantevernmidler og rester av plantevernmidler, 3. GMO (genmodifiserte organismer), 4. Tilsetningsstoffer, aroma, matemballasje og kosmetikk, 5. Forurensninger, naturlige toksiner og medsinrester i matkjeden, 6. Fôr til terristriske og akvatiske dyr, 7. Ernæring (human) dietetiske produkter, ny mat og allergi, 8. Dyrehelse og dyrevelferd

direkte eller indirekte betydning for helsemessig trygg mat langs hele matkjeden, fra jord og fjord til bord.⁸⁵

For å sikre faglig uavhengighet er VKM underlagt Helse- og omsorgsdepartementet.

Det er et førende prinsipp at Vitenskapskomiteen for mattrygghet skal være faglig uavhengig. Dette betyr at verken Helsedepartementet, de øvrige matdepartementene, Mattilsynet eller noen andre har instruksjonsrett over komiteen i faglige spørsmål.

Hva betyr den nye matloven og opprettingen av et Mattilsyn når det gjelder å sikre norsk matvaretrygghet og forbrukernes interesser? Her er ikke bildet helt entydig

I utgangspunktet er det rimelig å tolke den nye Matloven og oppretting av et eget Mattilsyn som en styrking av forbrukerinteressene. Den overordnede målsettingen er å sikre forbrukernes helse gjennom trygg mat. Å skille risikovurdering fra risikohåndtering, samtidig som risikovurdering gjøres faglig uavhengig, bør være et viktig bidrag for å sikre hensynet til matvaretrygghet. Det står likevel fast at Mattilsynet fortsatt er økonomisk og administrativt underlagt et næringsdepartement (Landbruksdepartementet), og der også et annet næringsdepartement (Fiskeridepartementet) har instruksjonsrett. Jacobsen (2003) stiller på bakgrunn av dette spørsmål ved Mattilsynets uavhengighet Samtidig gjøres det klart at loven, og dermed avgjørelser fattet av Mattilsynet, skal ta næringshensyn. Langhelle (2005) viser til at næringsinteressene innen fiskeri bidro til at føre-var hensynet ikke blir nevnt direkte i loven. Dette kan tolkes som en svekkelse av lovens gjennomslagskraft i saker der det er tvil om risiko.

Konklusjonen på dette punktet blir at det er et åpent spørsmål hvordan Mattilsynet vil fungere, og at det bare er kritiske og langsiktig analyser av praksis og konkrete saker som kan gi et godt svar på dette spørsmålet.

.

5.4.2 Endring på departementsnivå

Matvaretrygghet har helt klart kommet høyere på dagsorden og fått en mer synlig plass i Landbruksdepartementets virksomhet. Denne utviklingen startet allerede i etterkant av Tsjernobyl-ulykken i 1985, og skjøt fart i etterkant av scrapie-saken og utviklingen rundt BSE i Storbritannia i 1996. Området har blitt budsjettmessig og bemanningsmessig styrket i departementet

Fiskeridepartementet kom senere i gang. Det ble opprettet en seksjon for ”Trygg sjømat” i 2002, men generelt har arbeidet med matvaretrygghet i større grad vært en oppgave for det ytre forvaltningsapparatet. Først i 2004 fikk departementet en egen budsjettpost for risikokommunikasjon.

85 [www:vkm.no](http://www.vkm.no)

Forklaringen på denne ulikheten kan søkes i flere forhold. Landbruksnæringen er i liten grad rettet inn mot eksport, og i stor grad avhengig av overføringer og subsidier. Å opprettholde forbrukernes tillit er derfor en helt sentral og avgjørende oppgave. I fiskerinæringen er utfordringene helt motsatt. 95 % av produksjonen går til eksport, og norske forbrukernes oppfatninger når det gjelder hvor trygt det er å spise fisk får dermed mindre betydning. Fiskerinæringens arbeid med å opprettholde tilliten i markedet er i først og fremst rettet mot eksportmarkedene, foregår derfor i stor grad gjennom Eksportutvalget for fisk. I tillegg er det et poeng at norsk mat- og ernæringspolitikk har blitt dominert av en holdning som tilsier at ”fisk er sunt uansett”. Kostholdsekspertene har stort sett vært samstemte i at det totale konsum av sjømat bør økes. Fokuset har derfor først og fremst vært rettet mot geografisk avgrensede problemer, som for eksempel miljøgifter i en del fjordområder nær forurensende industri.

Spørsmålet om mer omfattende endringer på departementsnivå, etter modell av det som har skjedd i Storbritannia og Tyskland, har ikke vært noe framtrepende offentlig diskusjonstema i Norge. En sammenslåing av departementene har for eksempel ikke blitt diskutert i sentrale styringsdokumenter på området⁸⁶, og ingen av dem tar opp spørsmålet om oppretting av et ”matdepartement” med helhetlig ansvar for matvaretrygghet.

Saken har i første rekke blitt uformelt drøftet i ulike sammenhenger. Flere av informantene var inn på dette under datatinningsamlingen. Enkelte aktører har foreslått oppretting av et stort matdepartement gjennom sammenslåing av de to næringsdepartementene og eventuelt deler av andre departement, som Helse- og omsorgsdepartementet. Argumentet har bl.a. vært at dette kan gi en mer helhetlig tilnærming i arbeidet med matvaretrygghet. Det viktigste motargumentet har vært at situasjonen er så grunnleggende forskjellig i landbruks og fiskerisektoren. Mens fiskerinæringen er en stor eksportnæring, og i stor grad er drevet av private aktører, produserer landbruket først og fremst for innenlands konsum og er avhengig av omfattende statlig støtte.

Knut Dahl Jacobsen (1965) sammenlignet forholdet mellom forvaltning og klientell i landbruks- og fiskerisektoren. Hans hovedpoeng er at disse sektorene skiller seg klart fra hverandre på flere områder. Når bøndenes velferdsinteresser har fått bedre gjennomslag enn fiskernes i den offentlige politikken, skyldes det bl.a. at fiskerne, til forskjell fra bøndene ikke har hatt et klientorientert profesjon til å tale sin sak i forvaltningen.

I oktober 2004 endret Landbruksdepartementet navn til Landbruks- og matdepartementet. På mange måter kan en si at dette så langt var ”kronen på verket” i departementets strategi for å beholde status som det sentrale departementet innen norsk matvarepolitikk og mattrygghet. I forbindelse med navnebyttet uttalte landbruksminister Sponheim:

86 St.meld. nr 19 (1999-2000), St.meld. 40 (1996-1997) eller Ot.prp. nr. 100 (2002-2003)

Med dette navneskiftet markerer vi behovet for å se matproduksjonen, næringsmiddelindustri og forbrukerinteressene i en større sammenheng. Mat og borgernes forhold til maten de spiser blir et stadig viktigere politikkområde. En av hovedutfordringene blir å gjøre veien mellom produsent og forbruker kortere.⁸⁷

5.4.3 En ny risikokommunikasjon?

I mars 1996 tok Landbruksdepartementet initiativet til et kommunikasjonsprogram om matvaretrygghet: ”Trygg Mat”. Bakgrunnen var først og fremst å finne i rapportene som var begynt å komme fra Storbritannia når det gjaldt kugalskap, og sammenhenge med menneskesykdommen Creutzfeldt-Jacobs syndrom. Samtidig var arbeidet med meldingen om Matkvalitet og mattrygghet (St meld nr 40 1996-97 godt i gang. Meldingen ble lagt fram i april 1997, med andre ord i etterkant av scrapie-saken, og i et klima der det var svært aktuelt å sette matvaretrygghet på dagsorden. For første gang ble det i offisielle statlige styringsdokumenter tatt opp betydningen av kommunikasjon med forbrukerne. I meldingen blir kommunikasjon om matvaretrygghet trukket fram som eget satsingsområde.

Scrapie-saken, som ble en aktuell mediesak noen måneder etter at arbeidet startet opp bidro sterkt til at dette fikk en sterkere politisk forankring.

Programmet ”Trygg Mat” (TM) startet opp omtrent samtidig med, og løp parallelt med, arbeidet med Stortingsmeldingen. Det var Landbruksdepartementet i samarbeid med Statens Næringsmiddeltilsyn og Forbrukerrådet som tok det opprinnelige initiativet til programmet. Det er interessant å merke seg at prosjektet ble ledet fra Landbruksdepartementet, og ikke f.eks Helsedepartementet. I 1997 ble gruppen som sto bak programmet utvidet, slik at bl.a. helsesektoren og fiskerisektoren ble mer involvert. Fiskerisektoren medvirket på dette tidspunktet forholdsvis lite.

Målsettingene med programmet var flersidig:

- Kartlegge forbrukernes behov for informasjon når det gjelder spørsmål om matvaretrygghet. Hva er forbrukerne redd for? Det er her blitt gjennomført en rekke både kvalitative og kvantitative undersøkelser i årene etterpå. Forbrukerundersøkelser om opplevd risiko knyttet til matvarer har blitt en institusjonalisert del av forvaltningen.
- Sette ansatte i forvaltningen i bedre stand til å kommunisere med forbrukerne ut fra en ”ny myndighetsrolle”. Det ble lagt vekt på tema som grunnleggende informasjons- og kommunikasjonsteori, risikokommunikasjon, hvordan mediene fungerer, og kunnskap om aktørene på næringsmiddelområdet. Det ble

⁸⁷ <http://odin.dep.no/lmd/norsk/tema/mat/nyheter>

gjennomført 7 kurs med mellom 15 og 20 deltakere på hvert kurs. Deltakerne kom fra både offentlig og privat sektor.

- Sette i gang ulike aktiviteter for å dekke forbrukernes informasjonsbehov. Det ble her bl.a. opprettet en database på Internett, den s.k. ”Trygg mat- databasen”.

”Matportalen.no” ble opprettet i mai 2003. Hensikten med denne er å spre offentlig informasjon rettet inn mot forbrukerne med vekt på matvaretrygghet. Tallet på besøk har vært stigende. I løpet av mai 2004 ble det registrert 62.000 treff på dette nettstedet.

Vurderingen av programmet generelt, og kursene som ble gjennomført spesielt, er jevnt over positiv.⁸⁸ Programmet var et viktig ledd i en omstillingsprosess i Landbruksdepartementet og resten av det norske matsystemet i retning av en sterkere forbrukerorientering av landbrukspolitikken. Gjennom programmet ble det utviklet et nettverk mellom fagfolk i ulike instanser, der det ble utviklet et felles grunnlag og tenkemåte. Dette grunnlaget innebar en større forståelse for å ta forbrukerne på alvor, at risikokommunikasjon er viktig, og for hvordan kommunikasjon bør foregå. Den gjensidige forståelsen mellom de ulike forvaltningsorganene føles større. Samlet sett ble aktørene rett og slett mer profesjonelle når det gjelder å kommunisere med forbrukerne.

88 Det ble gjennomført en egen evaluering som i all hovedsak gir en positiv vurdering (Hedmann, 1999)

Også flere av de aktørene som ble intervjuet i forbindelse med datainnsamlingen trekker fram programmet som avgjørende for å utvikle en ny holdning til matvaretrygghet i forvaltningen

Det ble i 2001 for første gang utarbeidet en egen handlingsplan for forbrukerorientering av matpolitikken, med mål, strategier og tiltak. Opprinnelig var dette rettet inn mot landbrukspolitikken, men etter hvert har de andre matdepartementene blitt trukket sterkere inn.

Som en videreføring av TM ble det vinteren 2003 satt i gang s.k. ”matpolitiske forbrukerpanel. Landbruksdepartementet var initiativtaker, men prosjektet er ledet av Forbrukerrådet. Det er opprettet matpolitiske forbrukerpanel i 7 fylker, med 7 personer i hvert panel. Ved åpningen av de Matpolitiske forbrukerpanelene 15.02.2003 uttalte landbruksminister Sponheim:

Det pågår en verdidebatt om mat og vi skal gi den debatten en kanal inn til politikerne og vise at vi både vil og kan ta forbrukerne med i utformingen av matpolitikken.

Målsettingen med etableringen av panelene var:

- Å få tak i grundige og godt gjennomtenkte forbrukerholdninger og standpunkt.
- Å øke forbrukerne sin påvirkning på matpolitikken, og øke forvaltningens sin kunnskap om forbrukernes ønsker.
- Å bedre forbrukernes kommunikasjon med myndighetene om viktige matpolitiske spørsmål.
- Å ansvarliggjøre myndighetene slik at vi tar hensyn til forbrukernes meninger i utforming av framtidig politikk blant annet ved å lytte til råd forbrukerpanelene gir.⁸⁹

Etter at Mattilsynet ble det opprettet er det enkelte forhold som tyder på at den tverrdepartementale kontakten på dette området har blitt styrket. Man opplevde et behov for å finne en felles plattform for forbrukerretting av matpolitikken. De tre ”matdepartementene” (Fiskeri- og kystdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet) sammen med Barne- og familiedepartementet utarbeidet derfor en tverrdepartemental handlingsplan på dette feltet.

⁸⁹ http://forbrukerportalen.no/faktaark_forbrukerpaneler

5.5 Håndtering av nye risikoområder

5.5.1 Akrylamid

Meldingene om kreftfare i forbindelse med inntak av matvarer med høyt inntak av akrylamid ble tatt på alvor av norske helsemyndigheter. Statens Næringsmiddeltilsyn (SNT) hadde tidlig som utgangspunkt at verdiene av akrylamid måtte ned. Det ble bare noen uker etter publiseringen av den første rapporten arrangert et møte mellom SNT og næringsmiddelindustrien. Her ble planer for det videre arbeidet drøftet med industrien. SNT tok umiddelbart også initiativet til et forskningsprogram for å måle innholdet av akrylamid i en rekke matvarer, som potetchips, kjeks og knekkebrød. Prosjektet foregikk i nært samarbeid med næringsmiddelindustrien. Fra næringslivets side ble det ytret et klart ønske om at analysene viste gjennomsnittsverdier for de ulike varetypene, for å unngå at enkeltprodukter ble hengt ut som følge av f.eks tilfeldige variasjoner.⁹⁰ Parallelt med dette ble det også samarbeidet tett med næringsmiddelindustrien for å finne måter å redusere akrylamidinnholdet på.

Helsemyndighetene i Norge endret ikke sine kostholdsråd som følge av den forskningen som er foretatt. Det ble allerede kort tid etter at dette ble en offentlig sak slått fast at hovedtrekkene i kostholdsrådene sto fast. I en pressemelding fra SNT het det at man fortsatt bør spise mer korn, frukt og grønnsaker og mindre av fete produkter som potetchips og pommes frites.⁹¹ Dette er et generelt og ”ufarlig” råd som ikke kommer i konflikt med vedtatte sannheter når det gjelder ernæring og kosthold.

Det er en kjent sak at en stor andel av den enkeltes inntak av akrylamid kommer gjennom tilberedning av mat i eget kjøkken (frityrsteking, baking, ristet brød). Det er ikke utarbeidet eget skriftlig materiale som gir råd om hvordan den enkelte kan unngå dette.

Det er ikke fastsatt grenser for hvor store verdier akrylamid de enkelte matvarer kan inneholde.

Myndighetenes arbeid på dette området kan fortone seg litt forvirrende og motsetningsfullt. På den ene siden gikk SNT raskt ut og krevde reduksjon i verdiene av akrylamid i matprodukter. Men da det etter hvert viste seg at forskningen ikke kunne gi klare nok svar ble dette tonet mer ned. Den klare tonen innledningsvis har ikke blitt fulgt opp med en tydelig risikokommunikasjon rettet mot den enkelte.

Saken viser noe av problemet med risikohåndtering i en situasjon preget av tidsnød og mangelfull kunnskap. I et avisintervju uttalte en seksjonsleder i SNT at ”...dette er en hastesak, men også hasteforskning tar tid.”⁹² Da saken var fersk var det viktig å vise at

90 SNT 25.04.2002: *Møte om akrylamid*

91 SNT 25.04.2002: *Grundig vurdering av kreftrisiko*

92 Aftenposten 06.02.2003

man tok problemet på alvor. Myndighetene var, med BSE-saken ferskt i minne, redd dette kunne være en ny matvareskandale. Etter hvert har andre forskningsresultater fra utlandet sådd tvil om den reelle risikoen. Og de analysene som norske helsemyndigheter foretok viste at sammenhenger og årsaksforhold var mer innfløkt enn hva man forventet. Det var derfor vanskelig å gå ut med konkrete krav overfor industrien om å redusere innholdet, og også vanskelig å gi en eksakt kommunikasjon vedrørende risiko.

Inntrykket er at norske myndigheter har lagt seg på en dialog-orientert linje, i motsetning til Tyskland, der myndighetene i større grad stilte ensidige krav til industrien.

5.5.2 Oppdrettsfisk

Norske helsemyndigheter har i flere år vært oppmerksomme på at både oppdrettsfisk og andre marine produkter inneholder giftige stoffer som PCB og dioksiner. Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES) har hatt ansvaret for et omfattende program for overvåking av miljøgifter i sjømat, spesielt rettet mot dioksiner og PCB. Befolkningens samlede dioksinbelastning har vært overvåket gjennom årlige målinger i 15 år.

Hva var myndighetenes reaksjon på artikkelen i *Science* i januar 2004, som anbefalte å redusere konsumet av oppdrettslaks?

Norske helse- og miljømyndigheter gikk umiddelbart ut med en helt klar og entydig *avvisning* av konklusjonen til de amerikanske forskerne.

Tallene forskerne fra USA presenterer er gammelt nytt. Vi kjenner dem godt fra før. Men verdiene ligger godt innenfor de grensene EU og WHO har satt for hva som er trygt å spise.⁹³

Uenigheten handlet med andre ord ikke om det faktiske innholdet av giftstoffer. Målingene fra det norske overvåkingsprogrammet og den amerikanske studien viste stort sett sammenfallende resultater. Uenigheten handlet derimot om hvilken risiko disse verdiene representerer. Den norske oppfatningen, basert på retningslinjer fra EU og WHO, er at de dosene gift som inntak av fisk representerer ikke representerer noe vesentlig økning i risiko.

Den norske holdningen har vært at "fisk er sunt uansett", og at de samlede positive sidene ved konsum av fisk er større enn de negative. Med andre ord at de gunstige virkningene av å spise fiskefett oppveier den mulige risikoen for kreft og endringer i arvestoffene. Konsekvensen av denne vurderingen var derfor at eksisterende kostholdsråd om at et laksemåltid 1-2 ganger i uka ikke bare er ufarlig, men tvert i mot

93 NTB 09.01.2004

ønskelig, sto fast. De amerikanske forskerne anbefalte på sin side å ikke spise laks mer enn en gang i måneden

Uenigheten gir en anledning til å reflektere litt over hva som ligger i å innta en "føre-var"-holdning. Folkehelseinstituttet mener de bruker dette prinsippet så lenge de forholder seg til internasjonalt anerkjente grenseverdier. Disse grenseverdiene har også innbakt en sikkerhetsmargin, slik at en overskridelse ikke nødvendigvis medfører helsefare. På den andre siden mener de amerikanske forskerne at man ikke vet nok om hvilke langsiktige virkninger disse stoffene gir.

Et av de viktigste poengene fra de amerikanske forskerne var at det er de *samlede og langsiktige* virkningene av alle miljøgiftene de har målt som gir grunn til bekymring. Undersøkelsen omfattet også flere miljøgifter enn de som inngår i bl.a. de norske undersøkelsene. Dette poenget har ikke kommet klart fram i de norske kommentarene til artikkelen. Standpunktet har derfor heller ikke blitt kommentert eller imøtegått av norske myndigheter.

Norske myndigheter fikk kritikk av forskningssjef Karl Georg Høyer ved Vestlandsforskning i TV-programmet Schrødingers katt i januar 2004. Han uttalte bl.a. at: "*...norske myndigheter burde være mer åpne for at den amerikanske undersøkelsen i vitenskapsmagasinet Science faktisk har rett og ikke bare avvise den*"⁹⁴. Også Norges Naturvernforbund tok opp spørsmålet om det kunne være grunn til å se på dette spørsmålet med nye øyne. Poenget var her at miljøgifter på fisk kom på toppen av inntak fra andre kilder.

Bortsett fra disse kritiske kommentarene har ikke spørsmålet om risiko i forbindelse med oppdrettslaks vært høyt oppe på dagsorden i etterkant av artikkelen i Science. Det er heller ingenting som tyder på at norske helsemyndigheter har analysert risikoen knyttet til dette på ny. Myndigheter og fisker- og oppdrettsnæring har først og fremst vært opptatt av å "frikjenne" laksen, og så tvil om studiens relevans. En representant for næringen hevdet bl.a. at stiftelsen som hadde finansiert studien hadde interesser av å skade oppdrettsnæringen.

Hovedkonklusjonen blir at håndteringen av denne saken har enkelte mangler sett i forhold til føre-var prinsippet.

Situasjonen har enkelte trekk felles med situasjonen i Storbritannia under de første årene av BSE-krisen. Da hevdet eksperter, byråkrater og politikere som vi har sett at storfekjøtt var forbundet med "no risk". Da sammenhengen mellom BSE og CJS ble bekreftet fikk forbrukernes tillit til både systemet og maten en alvorlig knekk. Norske helsemyndigheter bruker samme måte å kommunisere risiko på i dette tilfellet. Situasjonen viser hvor vanskelig det er å kommunisere risiko under stor grad av usikkerhet. Ved å innrømme at man ikke er sikker på grad av risiko vil man kunne oppleve at forbrukerne mister tilliten til produktet, og slutter å kjøpe oppdrettsfisk. De

94 http://www.nrk.no/programmer/tv/schrodingers_katt/3474417.html

økonomiske konsekvensene kunne blitt store. Konklusjonen blir at man kommuniserer ”ingen risiko”, i stedet for ”mulig risiko”. Problemet med denne strategien vil være hvis nye undersøkelser bekrefter funnene i den amerikanske undersøkelsen. Da vil man kunne risikere reaksjoner som minner om reaksjonene i etterkant av BSE-skandalen i Storbritannia.

For norsk fiskeri- og oppdrettsnæring er det eksportmarkedene som har størst betydning. Ca 95% av samlet produksjon går til eksport. Risikokommunikasjonen handlet derfor først og fremst om å berolige eksportmarkedene. Den viktigste aktøren i dette arbeidet var Eksportutvalget for fisk, som er myndighetenes og næringens markedsføringsorgan for sjømatprodukter. Utvalget har lokale utsendinger i en rekke store byer i de største markedene, som Paris, Madrid og Tokyo. De lokale utsendingene brukte i en periode i januar 2004 mye tid på å arbeide med å imøtegå innholdet i artikkelen. Dette arbeidet synes å ha båret frukter. Det var en umiddelbar nedgang i salget i januar på mellom 20 og 30 %. Men det viste seg at salget tok seg raskt opp igjen.⁹⁵

I motsetning til en rekke andre nye risikoområder, som den nye scrapievarianten Nor98, akrylamid osv ble ikke forbrukerorganisasjonene spurt til råds. Forbrukerrådet opplever generelt fiskerisektoren som mye vanskeligere å komme i inngrep med enn landbruk og næringsmiddelindustrien for øvrig.

5.5.3 Munn og klovsyke

Håndteringen av Munn og klovsyke i Norge illustrer hvordan arbeidet med matvaretrygghet har endret seg på en del punkter.

Vinteren og våren 2001 var Munn og klovsyke i ferd med å utvikle seg til et enormt problem i først Storbritannia, og siden i en rekke andre europeiske land. Dette er som kjent en ren dyresykdom som er ufarlig for mennesker, og har heller ikke vært kjent i Norge siden 1950-tallet. Likevel var dette en høyt prioritert sak for norske landbruksmyndigheter i en periode våren 2001. Utbrudd i Norge ville kunne fått store konsekvenser, ikke bare for landbruk, men også for turisme og reiseliv. Dette var mens erfaringene med BSE i utlandet, og ikke minst kaoset som oppsto i forbindelse med scrapie i 1996, satt friskt i minnet. Man regnet med at et utbrudd ville påvirke publikums tillit til landbruket. Som en informant uttrykte det:

”Folk flest vet ikke forskjellen på BSE og MKS”

På dette tidspunkt var landbruksforvaltningen forberedt på at det kunne komme utbrudd av BSE. Dette var på en måte et av de største skrekk-scenariene for norsk landbruk. Man hadde derfor forberedt seg på hvordan man skulle håndtere en situasjon der det ble bekreftet utbrudd i Norge, både med hensyn til risikohåndtering og

⁹⁵ Aftenposten 16.02. 2004

risikokommunikasjon. Da muligheten for at Munn- og klovsyke kunne spre seg til Norge ble aktuell kom disse forberedelsene til nytte. Det ble opprettet en ”kommandosentral” i Landbruksdepartementet der alle hendelser i Europa ble registrert, loggført og rapportert videre til alle berørte forvaltningsenheter. Så mye som mellom 50 og 60 offentlige etater ville på en eller annen måte bli berørt av saken. Det var i løpet av en periode på 4 uker 3 personer på vakt døgntinuerlig. Fra denne informasjonsenheten ble det sendt e-post med oppdaterte opplysninger om krisen to ganger daglig. Dette var første gang denne typen mulige risiko ble håndtert på en slik omfattende måte. Gjennom dette arbeidet vant departementet erfaring med hvordan man kunne overvåke og forberede seg på en krisesituasjon.

5.6 Oppsummering

Da scrapie ble en alvorlig sak i 1996 hadde norske myndigheter lite erfaring med å håndtere store matvarekriser. Et unntak var radioaktivitet i sau etter Tsjernobyl-katastrofen på slutten av 1980-tallet, men dette fikk ikke vesentlige konsekvenser for organiseringen av norsk matvaretrygghet.

Scrapie-saken virket som en vekker og som et tidsskille når det gjelder tenkingen omkring matvaretrygghet. Håndteringen viste med stor tydelighet at norske myndigheter var dårlig forberedt på å håndtere medieoppstyret og uroen som følger slike saker. At denne i utgangspunktet avgrensede saken fikk så stor betydning må sees i sammenheng med den klare koblingen til BSE-saken som pågikk i Storbritannia samtidig. Scrapie-saken var på en måte en den norske versjonen av BSE-krisen, eller en BSE-krise i ”forkledning”. Fra slutten av 1980-tallet hadde det foregått en utvikling i tenkingen omkring forbrukerhensyn og matvaretrygghet. Disse prosessene ble forsterket av krisene hjemme og i Europa.

De prosessene som startet bidro til at Mattilsynet ble etablert i 2004. Norsk forvaltning av matvaretrygghet er dermed i stor grad organisert etter samme prinsipper som i bl.a. EU.

Landbruksdepartementet synes å ha vunnet kampen om å bli det overordnede departementet for mattrygghet. De kan reise prinsipielle spørsmål ved å la et næringsdepartement ha ansvaret for håndtering av risiko. Men det er et faktum at matvaretrygghet har hatt høy prioritet i norsk landbrukspolitik de senere årene, og at dette i flere år har vært en budsjettvinner internt i departementet. Departementet har gått langt i retning av å omdefinere sin gamle rolle som et rendyrket næringsdepartement til i mye større grad å bli definere seg som et forbrukerdepartement. Departementet har også satsset sterkt på å styrke risikokommunikasjon, og å trekke berørte grupper sterkere inn i prosessene.

Et særtrekk ved organiseringen av norsk matvaretrygghet er at risikoregimene har vært forskjellige i de to sektorene (fiskeri og landbruk). Fiskeridepartementet har vært senere med å foreta endringer enn landbruket, men har styrket dette arbeidet de senere årene. Det har vært tendenser til en sterkere tilnærming mellom sektorene. Spørsmålet her er om dette vil bli forsterket med opprettingen av Mattilsynet.

Det har de senere årene vært et sterkt fokus på å unngå nye problemer gjennom styrking av hele risikoanalysen. Spesielt risikokommunikasjonen har gått gjennom store endringer, med vektlegging på dialog med forbrukerne og berørte grupper.

Ekspertisen synes å være enig om at risikoen for å bli smittet av BSE er forholdsvis liten i Norge. Det settes likevel inn mye ressurser innenfor mattrygghetsområder der risikoen for menneskelig helse er liten, eksempelvis BSE. Mye av dette kan forklares ut fra et behov for å berolige forbrukerne. Det er ikke blitt foretatt en samlet kost-nytte-analyser av denne pengebruken. Denne prioriteringen av midler synes å være hevet over kravet til å foreta kost-nytte-analyser, slik praksis ofte er på andre samfunnsområder. I en større sammenheng kan det diskuteres hvorvidt dette er en fornuftig anvendelse av samfunnets midler. Det vi kan konstatere er at myndighetenes prioriteringer i stor grad er preget av irrasjonell frykt blant forbrukerne. Det kan f.eks hevdes at helseproblemer knyttet til feilernæring og overvekt, eller mulige langsiktige virkninger i tilknytning til miljøgifter i oppdrettsfisk er et mye større problem enn BSE.

Videre kan det stilles et spørsmål ved om evnen og viljen er til stede til å gi åpen og ærlig kommunikasjon når det virkelig gjelder. De matvaresakene som har vært aktuelle etter BSE/scrapie har ikke vært kritiske nok til at en har fått det testet ut. Erfaringene fra håndteringen av saken med miljøgift i oppdrettslaks viser hvor vanskelig det er å gi en troverdig og sannferdig risikokommunikasjon i situasjon med usikkerhet. Slik sett er vi kanskje like langt som vi var da problemene med BSE oppsto?

6 Oppsummering og drøfting

Temaet for denne rapporten har vært offentlige myndigheters håndtering av problemer rundt matvaretrygghet. Tilnærmingen har vært forholdsvis bred og eksplorerende, og med et tidsperspektiv på 10-15 år bakover i tid. BSE-krisen i Storbritannia, og etter hvert i store deler av resten av Europa, er den alvorligste matvarekrisen i moderne tid i vår del av verden. Hvordan ble denne krisen håndtert? Hvilke endringer ble foretatt i organiseringen og systemene for å håndtere matvaretrygghet? Representerer disse bedre løsninger enn de forrige?

Alle tre landene i studien har opplevd kriser og kriselignende situasjoner i tilknytning til matvaretrygghet de siste årene. Av disse skiller sakskomplekset omkring BSE og vCJS seg helt klart ut. Det er bare denne saken som har hatt potensial til å være kontinuerlig i både mediernes og myndighetenes søkelys over lengre tid. Gjennomgangen viser en lang rekke mangelfulle sider ved måten denne saken ble håndtert på.

BSE har vært sammenhengende på dagsorden i snart 20 år, etter at sykdommen ble oppdaget for første gang i Storbritannia. Enkeltutbrudd i land der sykdommen før har vært ukjent fører til nyhetsoppslag over hele verden. Vinteren 2005 ble det f.eks kjent at det var en viss risiko for overføring av vCJS via det kosmetiske stoffet Botox. På samme tid ble det for første gang bekreftet at BSE var blitt overført til geit, med andre ord at sykdommen kunne krysse nye artsgrenser.⁹⁶ Andre spørsmål, som scrapie, miljøgifter i oppdrettslaks, eller Nitrofen-saken i Tyskland har hatt kortere levetid i mediebildet, selv om kontrollapparatet har hatt disse sakene under oppsikt. Salmonella er blitt en del av dagliglivet i de fleste land i Europa, og det er bare ekstra kraftige utbrudd som fører til medieinteresse.

Samtidig er det ting som tyder på at tiden for de store matvareskandalene kanskje er forbi. Det har ikke vært noen vesentlige matvareskandaler i Europa i løpet av de senere 2-3 årene. Flere forhold tyder på at dette kan ha sammenheng med de endringer og reformer som er blitt gjennomført i etterkant. Bl.a er det rimelig å anta at den mer gjennomtenkte måten risikokommunikasjonen blir gjennomført på har hatt sin virkning. Vi har sett at nye situasjoner som har oppstått har blitt håndtert på en annen måte enn før. Men det er også meget mulig at nye trusselbilder, bl.a knyttet til internasjonal terror, har tatt over oppmerksomheten.

⁹⁶ <http://www.reuters.co.uk/newsArticle.jhtml?type=healthNews&storyID=7469299>,

Her må det tas et forbehold om at for eksempel fugleinfluensaviruset H5N1 kan utvikle seg til globale epidemier av hittil ukjent omfang.⁹⁷ Og vi må være åpne for at det kan oppstå helt nye typer problemer.

6.1 Matvarerisiko og kriser

Hvorfor utvikler noen områder av matrisiko seg til kriser, og andre ikke?

Gjennomgangen viser at det er stor variasjon mellom ulike saker innenfor matvaretrygghet når det gjelder hvorvidt disse utvikler seg til å bli kritiske eller ikke. BSE har vært en kritisk sak i lang tid, mens påstander farlige mengder miljøgift i oppdrettslaks fort ble glemt. Salmonella er blitt en del av dagliglivet i mange europeiske land, men forårsaket mye politiske uro i bl.a. Storbritannia på 1980-tallet. Hvorfor er det slik?

Årsakene til at noen saker utvikler seg til å bli kriser, og andre ikke, er komplisert og sammensatt. Både trekk ved situasjonen, og ikke minst måten myndighetene forholder seg til risiko er av betydning.

Kontekst

Empirien fra prosjektet viser mange eksempler på at den situasjonen krisen oppstår i kan ha betydning for hvordan saken utvikler seg. Det mest utpregede eksempelet er scrapie-saken i Norge i 1996. For det første ble utviklingen i denne saken sterkt preget av hendelsene i Storbritannia omkring BSE. Scrapie-saken ble på en måte den norske versjonen av kugalskap. At saken kom på dagsorden midt i ferietiden bidro til at uttalelser og beslutninger fra beslutningsorgan og organisasjoner foregikk mer ukoordinert enn hva som trolig ville vært situasjonen normalt. Scrapie-saken ville neppe fått så stor betydning hvis den hadde kommet på sakskartet noen måneder tidligere eller senere.

Mye kan også tyde på at håndteringen av tidligere saker og situasjoner kan ha en viss betydning for hvorvidt det utvikler seg kriser, og hvordan disse sakene håndteres. Da BSE-krisen utviklet seg i Storbritannia hadde mange friskt i minne tidligere skandaler rundt salmonella og e.coli. Kritiske forbrukerorganisasjoner og enkeltforbrukere fikk sine mistanker om en landbrukspolitikk som først og fremst var rettet inn mot næringens behov bekreftet, og hadde dermed gode argument. Tyske myndigheters omfattende og føre-var-pregede håndtering av akrylamid spørsmålet kan også i stor grad forklares ut

⁹⁷ Det kan likevel diskuteres hvorvidt det vil være riktig å si at fugleinfluensaen kan kalles en potensiell matvarekrise. Det er først og fremst nærkontakt med levende dyr som er risikofyllt. Men siden det er snakk om arter som *også* kan brukes som mat skjer det lett en sammenblanding av dyrehelse og menneskelig helse når dette debatteres.

fra en slik forståelse. Man hadde forbrukernes sterke reaksjoner på BSE-saken like før klart for seg, og ville unngå å bli stilt til ansvar for enda en matrisiko.

Krisepotensialet.

Ulike saker har ulikt potensiale for å utvikle seg til å bli en krise, i alle fall langvarig. BSE hadde en rekke trekk ved seg som gjorde at den fikk større oppmerksomhet enn andre matvarerelaterte risikoer. Dette var en ny og ukjent risiko for folk flest da sykdommen begynte å bre om seg. At dette medførte en hurtig og smertefull død som i stor grad rammet unge mennesker gjorde at sykdommen ble ekstra skremmende. At håndteringen av saken hadde mange mangler, og at mange følte at myndighetene hadde ført dem bak lyset bidro til å øke uroen rundt dette. Mange følte seg ført bak lyset av produsenter og myndigheter, og saken ble et symbol på en lite forbrukervennlig praksis, ikke bare i Storbritannia, men i hele Europa.

Risikoen i tilknytning til akrylamid eller miljøgifter i oppdrettsfisk, der eventuelle konsekvenser først viser seg etter lang tid (eller i neste generasjon, gjennom påvirkning av arvestoffer) synes ikke å ha det samme potensialet for å skremme opp folk.

Både i forbindelse med BSE og akrylamid kom forskere og eksperter med dystre spådommer om tusenvis av dødsfall, at sykehusene kom til å bli overfylt av døende mennesker osv. Ingen av disse spådommene har slått til. Det var bare BSE som fikk lang levetid i mediernes søkelys, på tross av at antall menneskelige dødsfall fortsatt bare er ca 150 på verdensbasis. Sammenlignet med det antallet mennesker som dør av andre matrelaterte og sykdommer er dette tallet lavt. Det er først og fremst usunt kosthold, med for mye fett og sukker, som er et stort problem.

Risikoanalysen

Etter som arbeidet med dette prosjektet har gått framover har det blitt klarere og klarere at måten myndighetene har forholdt seg til risiko er av stor betydning for hvorvidt en sak utvikler seg til en krise. Vi har sett at irrasjonelle faktorer, frykt og mediehysteri har vært et viktig element i utviklingen av matvarekriser. Moderne risikoanalyse (risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon) kan her sees på som en strategi for å motvirke slike tendenser

Spissformulert kan en si at BSE-saken neppe hadde utviklet seg til det omfang den fikk i Storbritannia og resten av Europa hvis britiske myndigheter hadde hatt en annen innfallsvinkel til risiko. Som vi har sett var det alvorlige mangler i alle fasene i risikoanalysen. Det som kanskje fikk størst betydning for krisens utvikling var den mangelfulle risikokommunikasjonen. Myndighetenes forsikringer om ”null risiko” gjorde at fallhøyden ble ekstra stor da den reelle risiko ble endelig bekreftet. I tillegg kom flere mangler ved selve krisehåndteringen. Håndteringen av BSE-krisen, spesielt i Storbritannia, fungerte som et lærestykke i feilslått risikoanalyse. Dette har fått konsekvenser både for andre saker og for andre land.

Sammenfattet kan en si at i tillegg til de reelle sidene, vil det ofte være klare innslag av *sosial konstruksjon* rundt utviklingen av en matvarekrise.

6.2 Hvilke forskjeller er det mellom landene?

Fokus i denne studien har vært rettet inn mot allmenne og generelle trekk ved håndtering av risiko og kriser innenfor matvaretrygghet. Likevel er det grunn for å reflektere over spørsmålet om hvorvidt det er vesentlige forskjeller mellom landene

For det første blir en slått av at det har vært flere kriser og kriselignende situasjoner i Tyskland og Storbritannia enn i Norge. Den eneste situasjonen i Norge som kan sies å ha hatt en kriselignende karakter, scrapie-saken, var da også først og fremst basert på misforståelser og misforstått frykt. Disse forskjellene henger delvis sammen med at den reelle situasjonen er forskjellig, men også med at reaksjonene på, og håndteringen av, disse situasjonene er forskjellige.

Det er flere metodiske problemer knyttet til sammenligning av ulike lands håndtering av matvarerisiko. For det første er landene ulike på en rekke områder, bl.a når det gjelder forbrukernes generelle tillit til matvarer generelt, og til myndighetene som skal ivareta matvaretrygghet (Poppe og Kjærnes 2003). Noen land, som Storbritannia har opplevd en lang rekke kriser på området, og forbrukerne kan dermed til en viss grad sies å ha vent seg til problemene. Norge på sin side har hatt få reelle problemer, og reaksjonene blir derfor sterke når problemer oppstår.

For det andre har alle kriser sine særegne kjennetegn som legger ulike føringer på håndteringen i de ulike landene. Her spiller tidsdimensjonen inn. Saker flytter seg fra land til land, men oppfatningene av hva de innebærer vil kunne endre seg underveis. Tysklands reaksjon på, og håndtering av BSE-skandalen, kan for eksempel sees i lys av de problemene man visste hadde oppstått i Storbritannia 4 år før. Tyskland har stort sett en mer føre-var preget tilnærming til risiko enn de andre landene. Mens BSE var en ukjent og usikker risiko da sykdommen dukket opp i Storbritannia, var kunnskapsstatus langt bedre da sykdommen ble oppdaget i Tyskland. Av samme grunn ville neppe scrapie blitt oppfattet som en mulig matrisiko i Norge hvis ikke BSE-skandalen hadde utviklet seg i Storbritannia samtidig.

Når det gjelder risikoanalyse og risikohåndtering er de nasjonale forskjellene forholdsvis små. Både når det gjelder generelle prinsipper og organisering synes forskjellene å bli mindre og mindre. Dette gjelder for eksempel innføring av et mer tydelig institusjonelt skille mellom risikoanalyse, risikohåndtering, og risikokommunikasjon. I håndteringen av f.eks BSE virker EU og andre former for internasjonalt samarbeid strukturerende.

Det er klare nasjonale forskjeller når det gjelder *hva som blir definert som risiko*. Dette henger selvsagt i stor grad sammen med det at reelle trusselbildet er forskjellig. BSE var for eksempel påvist i mange år i Storbritannia, men har aldri blitt påvist i Norge. Når Norge likevel prioriterer forebyggende tiltak mot BSE, henger det mest sammen med internasjonale forpliktelser.

Akrylamid-saken illustrerer på en god måte hvordan risiko oppfattes ulikt i ulike land. Denne matrisikoen var tidligere helt ukjent, men ble plutselig en mulig utfordring for alle landene da de første forskningsresultatene ble kjent. Poenget her er at denne risikoen, i motsetning til BSE, oppsto *samtidig* i alle land. Ulikheter i håndteringen kan dermed ikke forklares med tidsdimensjonen. Tyskland peker seg ut som det mest

”følsomme” landet, gjennom å reagere hurtig og med en omfattende risikoanalyse. Det ble gitt veldig eksplisitte kostholdsråd, og man forsøkte få industrien til å redusere innholdet av acrylamid i matvarer. Storbritannia, der forbrukerne i stor grad har samme type kosthold som Tyskland⁹⁸, har valgt en langt mer forsiktig strategi.

På den andre siden var reaksjonen på artikkelen i Science i januar 2004 om miljøgifter i oppdrettslaks svakere hos tyske myndigheter enn i Norge og Storbritannia. Dette ble ikke ansett som en sak det var nødvendig å forholde seg til. Men dette kan i stor grad forklares med nasjonale ulikheter i kosthold. Tyskere spiser mindre laks enn f.eks nordmenn.

Alt i alt er det et visst grunnlag for å si at Tyskland har en noe mer føre var orientert holdning til matvarerisiko.

Forskjellene vært betydelige år det gjelder måten risiko blir *kommunisert* på. Norge var tidlig ute med å legge om måtene å kommunisere med publikum på. Storbritannia var ikke forberedt da BSE-skandalen kom, men har foretatt endringer i etterkant. Her har man bl.a. styrket informasjonsarbeidet i det statlige Food Standards Agency betydelig. Tyskland synes å være det landet som i minst grad har foretatt endringer på dette området. Myndighetene har tradisjonelt satser lite på risikokommunikasjon. Dette kan synes paradoksalt all den stund Tyskland kanskje er det landet der opinionen i sterkest grad uttrykker skepsis til matvaretryggheten generelt, og til de institusjoner som skal ta hånd om denne tryggheten.

Så langt kan vi slå fast at landene responderer ulikt på ulike typer risiko. Scrapie har f.eks bare vært et tema for mattrygghet i Norge, men aldri i Tyskland, og bare i liten grad i Storbritannia. Alle de tre landene har gjennomført en rekke institusjonelle endringer i etterkant av de krisene de har vært gjennom. Forskjellene på dette punktet blir gjennomgått nedenfor.

6.3 Hva har man lært? Endringer etter krisene

Det er gjennomført til dels omfattende endringer i måten matvaretryggheten blir håndtert på i årene som har gått etter krisene. Mange av disse endringene er direkte begrunnet med erfaringene fra disse krisene. BSE var en ”focusing event”, som utløste til dels omfattende endringer i den generelle landbrukspolitikken og i organiseringen av arbeidet med matvaretrygghet. Vi har sett at flere av disse endringene var foreslått også tidligere, men at det måtte en krise til for å tilstrekkelig politisk støtte bak forslagene.

98 Chips, frityrstekte poteter, kjeks og ristet brød er blant de matvarene som utgjør størst risiko.

a) Nye målsettinger inn i landbrukspolitikken

Matvarekrisene har gitt et viktig bidrag til å begrunne gjennomføringen av til dels radikale endringer i landbrukspolitikken. Både i Storbritannia og Tyskland er de gamle landbruksdepartementene blitt omorganisert, og har fått målsettinger som går lengre enn de tradisjonelle landbruksmessige. Tyskland har stått for den mest radikale omleggingen. Her har man gått langt i retning av å knytte den sentrale landbruksforvaltningen opp mot bredere målsettinger som "bærekraftig utvikling", forbrukerhensyn og økologisk produksjon. Hvorvidt dette medfører varige endringer, eller om omleggingen mest er knyttet opp mot landbruks- og forbrukerminister Kunast, som har tatt et sterkt personlig grep om dette, er imidlertid noe usikkert. I Norge har endringene på dette punktet vært mer forsiktige. LD har skiftet navn til Landbruks- og matdepartementet, og har ellers styrket matvaretrygghet som arbeidsområde. En omorganisering etter mønster av Tyskland eller Storbritannia synes imidlertid ikke å være aktuelt ennå.

b) Sentralisering og statliggjøring

I alle land har forvaltningsorgan på statlig nivå fått en klarere rolle. I alle landene er det blitt foretatt omorganiseringer og opprettet nye statlige organ med matvaretrygghet som ansvarsområde. I Storbritannia gjennom opprettelsen av et Food Standards Agency (FSA), og i Tyskland gjennom oppretting av nye føderale organ. I Norge er Mattilsynet opprettet for å styrke den helhetlige matforvaltningen. Felles for de nye organene har vært en vektlegging av faglig uavhengighet i forhold til næringsinteresser. I Norge har det imidlertid blitt reist tvil om hvorvidt Mattilsynet er tilstrekkelig uavhengig i forhold til landbruksforvaltningen.

c) Skille mellom risikovurdering og risikohåndtering

I både Tyskland og Norge har organisatorisk skille mellom risikovurdering og -håndtering blitt innført. Dette er i tråd med råd fra EU og Codex Alimentarius. Dette er helt klart en direkte lærdom fra håndteringen av BSE- saken, der sammenblanding av disse to oppgavene var en sterkt medvirkende årsak til at det gikk som det gikk. Det kan synes som et paradoks at Storbritannia, det landet som på en måte var opphav til dette problemet, har unnlatt å innføre dette skillet. Her blir både risikovurdering, håndtering og –kommunikasjon foretatt av FSA.

Sett på bakgrunn av de uheldige erfaringene tidligere kan dette skillet synes som en nødvendig forbedring. Likevel kan det reises spørsmål ved hvor enkelt det er å håndheve dette i praksis. Erfaringer fra Tyskland tyder på at skillet har medført nye problemer. Bl.a. har dette i en del situasjoner ført til uklarhet med hensyn til hvem som har ansvar for risikokommunikasjon, og også til at innholdet i informasjonen har blitt negativt påvirket. I Norge er det ennå for tidlig å si noe sikkert om hvilken betydning opprettingen av Mattilsynet får når det gjelder dette punktet.

d) *Internasjonalisering av matvaretryggheten*

Internasjonale avtaler og internasjonalt samarbeid har blitt enda viktigere etter matvareskandalene. Rapid Alert System for Food and Feed gjør at nye matvaretrusler blir raskt og effektivt kommunisert. Det tar kort tid fra en situasjon oppstår til informasjon er spredt. Risikohåndteringen av f.eks BSE er i grove trekk lik i de fleste EU/EØS-land. Flere av prinsippene i EUs organisering av arbeidet med matvaretrygghet, f.eks å skille mellom risikovurdering og –håndtering har dannet mønster for nasjonal organisering. Likevel har vi også sett klare forskjeller på enkelte områder mellom de enkelte land, og vi har også sett at risiko blir vurdert ulikt.

e) *Risikokommunikasjon og forbrukerorientering*

Den kanskje viktigste lærdommen for beslutningstakerne er at forbrukernes skepsis mht matvaretrygghet må tas på alvor. Holdningen synes å være at forbrukeren ”alltid har rett”, selv om skepsisen sett fra et vitenskapelig ståsted synes irrasjonell.

Det mest fundamentale skillet i praksis før og etter BSE-skandalen er den økte betydningen risikokommunikasjon har fått i den totale risikoanalysen. Dette er et punkt som ofte synes å bli oversett når endringene blir omtalt. Holdningen i mange land var tidligere at ”de forbrukeren ikke vet om har han ikke vondt av”. Håndteringen av BSE-saken i Storbritannia er et slående eksempel på hvordan informasjon om risiko dels ble holdt tilbake, dels ble underkommunisert. Etterpå har denne oppgaven blitt klart styrket. Dette viser igjen på flere måter. Det er blitt vanligere å kartlegge forbrukernes holdninger og synspunkter. Risikokommunikasjonen er blitt mer pro-aktiv. Det er slutt på at forbrukerne ikke får høre om mulig risiko, i alle fall offisielt. Norge og Storbritannia har vært langt framme på dette området, mens Tyskland har kommet senere i gang med å vektlegge risikokommunikasjon.

Risikokommunikasjon har blitt en mye mer sentral del av den totale risikohåndteringen i alle landene. I og med at mange av de krisene vi har studert først og fremst kan karakteriseres som *tillits- og kommunikasjonskriser* kan dette synes både naturlig og nødvendig. Men samtidig representerer denne utviklingen en fare for matvaretryggheten hvis kommunikasjon og dialog blir brukt til å tildekke risiko i stedet for å bevisstgjøre forbrukerne om de virkelige farene. Spissformulert kan man si at det innen den nye tenkemåten er viktigere at forbrukeren tror at maten er trygg enn at den reelt sett er det.

Vi ser fortsatt at risikoaspekter knyttet til BSE hele veien blir omtalt i full bredde, mens risikoen knyttet til miljøgifter i oppdrettslaks ble bagatellisert av f.eks norske helsemyndigheter

6.4 Har endringene gjort maten tryggere?

Spørsmålet er om de nye organisasjonsmodellene bidrar til at maten blir tryggere. Representerer de bedre løsninger for å ivareta matvaretrygghet? Ingen av landene har

opplevd alvorlige matvarerelaterte kriser etter BSE-saken.⁹⁹ Er krisenes tid over på matområdet? Skyldes dette i så fall at risiko blir håndtert bedre enn før? En annen forklaring kan være at myndighetene er blitt flinkere til å forhindre at saker utvikler seg til å bli kriser? Eller er befolkningen blitt mer ”tolerant” i forhold til hvordan man reagerer på matrisiko. Dette er ikke enkelt å svare på, og erfaringene trekker i flere retninger.

Vi kan forsøke å reflektere over dette i lys hvordan av nye problemer som har dukket opp etter BSE-saken har blitt håndtert. En indikasjon på om det har skjedd noe er om føre-var prinsippet blir brukt.

I Tyskland var det en avgrenset situasjon i 2002 etter at det ble oppdaget at det kreftframkallende sprøytemiddelet Nitrofen hadde kommet inn i økologisk barnemat og andre produkter. Myndighetene fikk satt inn tiltak raskt, og uroen la seg. Enkelte trekk ved måten problemet ble løst på kan tyde på at man hadde lært å håndtere slike saker på en bedre måte enn tidligere.

Oppslagene om helsefarlige konsentrasjoner av en rekke miljøgifter i oppdrettslaks i magasinet Science i januar 2004 har heller ikke ført til noen uro eller tillitskrise i noen av landene. Påstandene ble effektivt tilbakevist av næringen og myndighetsorgan, på tross av at forskningen var gjennomført av anerkjente forskere og publisert i et seriøst vitenskapelig tidsskrift.

Datamaterialet gir ikke noe entydig og klart svar på spørsmålene. Når vi sammenligner de ulike landene peker Tyskland seg ut som det landet som mest konsekvent håndhever dette prinsippet. Her var dette godt integrert i arbeidet med matvaretrygghet fra før av. Akrylamid og en lang rekke andre risikoer er gode eksempler. Men også i Tyskland er det eksempler på at man ikke anvender prinsippet konsekvent.

Studien viser at det er ganske stor grad av fleksibilitet når det gjelder hvorvidt prinsippet brukes eller ikke. Det er stor variasjon mellom ulike saksfelt. Det vil være mer sannsynlig at man anvender prinsippet på områder som det har vært knyttet en stor matvareskandale til enn på nye områder. BSE er et godt eksempel. Etablerte ordninger (f.eks fjerning av deler av dyreskrotten fra næringskjeden) opprettholdes, eller til og med utvides, og nye risiko-områder (BSE i sau, fare for cCJS i kosmetiske midler) analyseres nøye mht. risiko.

På den andre siden kan måten myndighetene har håndtert risikoen for helseskader ved å spise oppdrettslaks kritiseres for ikke å ha vært tilstrekkelig ”føre-var” orientert. Samtidig er det lett å se dilemmaet myndigheter står overfor i en slik situasjon, der vitenskapen ikke gir sikre svar. Ved å endre på etablerte kostholdsråd, og gi uttrykk for

⁹⁹ Munn- og klovsyke i England er et mulig unntak, men denne sykdommen har aldri blitt betraktet som en risiko for mennesker. Da MKS var et stort problem i England var ikke helserisiko for mennesker noe viktig tema.

større tvil i spørsmålet om risiko, vil det være fare for at det oppstår uønskede konsekvenser i form av store endringer i forbruket.

Det spørsmålet man kan stille her er om måter forholde seg til risiko på bidratt til at krisenes tid kan synes å være over på mattrygghetsområdet. I stor grad kan en se dette i sammenheng med den styrkingen av den helhetlige risikoanalysen som er blitt foretatt. Myndighetene har bedre oversikt over saker under oppseiling, det er ryddigere ansvarsdeling mellom ulike organ, og risiko kommuniseres på en bedre måte enn før

Situasjoner som representerer en risiko får ikke lenger utvikle seg til å bli regulære kriser. Den viktigste endringen som har skjedd er derfor kanskje ikke på det strukturelle området, men på det kommunikasjonsmessige. I stedet for ensidig å erklære at et bestemt produkt utgjør ”null risiko”, er man mer bevisst på å nyansere dette, og fortelle at dette kan utgjøre ”en viss risiko”. Dermed får forbrukeren en følelse av i større grad å bestemme hvilken risiko de ønsker å utsette seg for. Samtidig er medvirkning og dialog med forbrukerne blitt viktigere, og synes å utgjøre en europeisk trend i risikokommunikasjonen.

Et helt annet spørsmål er hvorvidt endringene og tiltakene for å skape bedre matvaretrygghet som er innført er et svar på de egentlige problemene. Når f.eks Norge faktisk intensiverer arbeidet med å bekjempe BSE, som et ledd i internasjonalt samarbeid, samtidig som sykdommen er på retur internasjonalt kan man spørre om dette er rett prioritering av midler.

Samtidig kan det reises spørsmål ved om maten egentlig er blitt så mye tryggere, eller om det bare er forbrukerne som er blitt forledet til å tro dette. Mange vil innvende at den objektive matrisikoen neppe har blitt mindre de siste årene. Nye risikoområder blir avdekket stadig vekk. - noen er reelle, mens andre er et utslag av hysteri og ensidig medieoppmerksomhet.

Her er vi tilbake til et av temaene vi var inne på innledningsvis – risiko og kriser som *sosial konstruksjon*. Det er ikke gitt at en bestemt sak eller risiko skal utvikle seg til å bli en krise. Dette vil bl.a. være situasjonsavhengig. Poenget her er at når kriser ikke har oppstått så kan det være fordi myndigheter og bransjeorganisasjoner har blitt bedre i stand til å håndtere situasjonen. Litt spissformulert kan man si at dersom påstander om miljøgifter i oppdrettslaks hadde blitt aktuell på et annet tidspunkt, så er det mulig saken hadde utviklet seg annerledes.

All erfaring viser at matvaretrygghet er et reelt problem. Etter en rekke kriser de siste par ti-år, er det blitt gjennomført en rekke endringer i måten å håndtere risiko på. Flere mangelfulle sider ved systemene som skal ivareta matvaretrygghet er dermed blitt forbedret. Men erfaringene illustrerer også et generelt problem med å foreta endringer basert på erfaringer fra bestemte kriser. Det er ikke sikkert at løsningene som representerte et godt svar på BSE-krisen, vil være svaret på nye utfordringer.

Avslutningsvis kan det også reises spørsmål ved hensiktsmessigheten av den store innsatsen som er rettet inn mot enkelte områder for matvaretrygghet, sett opp mot andre former for risiko. Er fokus på rett sted når en bruker så mye ressurser på akrylamid og BSE, mens det egentlige problemet for de fleste er for høyt forbruk av sukker og fett? Overvekt er en av de største globale helsetruslene i årene som kommer. Studier fra

USA, der overvekt har vært langt mer i fokus enn i vårt eget land, viser at dette også er en viktig side ved trygg mat (Nestle 2002). Det kan derfor hevdes at det systemet for håndtering av matvaretrygghet vi har fått ikke er i tilstrekkelig stand til å håndtere de alvorligste problemene.

Referanser

- Aven, Terje (2003): *Foundations of Risk Analysis. A knowledge- and decision-oriented Perspective*. John Wiley & Sons
- Baumgartner, F., & Jones, B. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press
- Beck, Ulrich (1992): *Risk society. Towards a new modernity*. Sage: London
- Beck, Ulrich (1997): *Risiko og frihet*. Bergen: Fagbokforlaget
- Bioteknologinemnda (2000): *Bærekraft, samfunnsnytte og etikk i vurderingen av genmodifiserte organismer: Operasjonalisering av begrepene i Genteknologilovens §§ 1 og 10*. <http://www.bion.no/rapporter>
- Bjørkum, E., Lien, M. og Kjærnes (1997): *Kjøtt, forbrukeroppfatninger og offentlig debatt. En litteraturstudie*. SIFO. Arbeidsrapportnr. 3 1997.
- Elvebakken, Kari Tove (1997): *Offentlig kontroll av næringsmidler – institusjonalisering, apparat og tjenestemenn*. Doktoravhandling, Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, UiB
- Elvebakken, Kari Tove og Lise Hellebø (2000): *Food control – new challenges to an old institution. A comparative study of food control in four European countries*. Paper, Senter for Samfunnsforskning, UiB
- European Commission (2004): *Report on the monitoring and testing of ruminants for the presence of transmissible spongiform encephalopathy (TSE) in the EU in 2003*
- Giddens, Anthony (1998): “Risk Society. The Context of British Politics”. I Jane Franklin (ed): *Politics of Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- Greer, Allan (.....): *Policy Coordination and the British Administrative System: Evidence from the BSE Inquiry*. Oxford University Press
- Gunlich, Arthur (2003): *The Länder and German federalism*. Manchester University Press.
- Hauge, Jarleiv (1997): *Sauer, bønder og byråkrater. Beslutninger og kommunikasjon under scrapie-epidemien*. Rapport Rogalandsforskning-97/071
- Hellebø, Lise (2004): *Food Safety at Stake – The Establishment of Food Agencies*. Rokkansenteret, Working Paper, 14 -2004
- Hites et al. (2004): *Global Assessment of Organic Contaminants in Farmed Salmon, Science 2004 303: 226-229*
- Hviid Nielsen, Torben (1993) *Risiki – I teknologien, I samfunnet og hovederne*. Oslo: TMV-senteret
- Jacobsen, Eivind (2003): *Forbrukerhensyn, helsemessig trygg mat og nytt Mattilsyn*. Oslo: SIFO, Oppdragsrapport nr. 11, 2003

- Jacobsen, Knut Dahl (1965): Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1965, 59-73
- James, Philip (1997) *The Food Standards Agency. An Interim Proposal*, april 1997
- Kingdon, J. (1995): *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins
- Kjærnes, Unni og Christian Poppe (2003). *Trust in Food in Europe: A Comparative Analysis*. Professional report no.5-2003, Oslo, SIFO
- Langhelle, Oluf (2005): *Implementering av internasjonalt regelverk: Matloven og ivaretagelsen av fiskeri- og havbruksnæringens interesser*. Rapport, Rogalandsforskning 2005
- Laufer, Heinz og Ursula Münch (1998): *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. Leske + Budrich, Opladen
- Lenz, Thorsten (2004): Consumer first? *Shifting responsibilities in the German food system in the light of European integration and the BSE crises*. Working paper, www.trustinfood.org.
- Lindblom, C. (1959): The Science of Muddling Through. *Public Administrative Review*, 19, 79-88
- Lowe, Hedman (1999): *Trygga konsumenter, trovärdiga producenter och tillförlitliga medier*. En utvärdering av kommunikationsprogrammet Trygg mat. Uppsala Universitet, Institutionen för informationsvetenskap.
- Majone, G. (1996): *Regulating Europe*. London: Routledge.
- March, James og Johan P.Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Nestle, Marion (2002): *Food Politics. How the Food Industry Influences Nutrition and Health*. Berkely: University of California Press.
- Phillips, J et al (2000): *BSE Inquiry*. <http://www.bseinquiry.gov.uk>
- Poppe, C. & Kjærnes, U. (2003) *Trust in Food in Europe. A Comparative Analysis*. SIFO, Oslo
- Rothstein, Henry (2003): *Precautionary Bans or Sacrificial Lamb? Participative Risk Regulation and the Reform of the UK Food Safety Regime*. London: CARR, London Shollo of Economics. Discussion Paper no:15
- Rosenthal, Uriel (1989): *Coping with Crisis. The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield, Illinois: Charles C Thomas Publishers
- Skjerve, Eystein, Hallstein Grønstøl, Espen Rimstad, Olav Sanvik og Anton Skulberg (1996): *Matvarekvalitet, dyrehelse og internasjonal handel; Risiko forbundet med en økt import av levende dyr, kjøtt og andre dyreprodukter fra EØS-området og andre land*. Oslo: Den Norske Veterinærforening

Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs.Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. Politische Vierteljahresschrift, 1985, 26, 4, 323-356

Storstad, Oddveig og Anne Haukenes (2000): *Forbrukeropfatninger om mat og risiko*. Rapport nr 10/00. Trondheim: Senter for bygdeforskning

Veggeland, Frode (2000): Eksterne sjokk og institusjonell endring: Kugalskap-saken og reformer i EU. *Nordiske Organisasjonsstudier, Vol.2, Nr. 2: 29-63, 2000*

Wales, Corinne (2004): *Country Report: United Kingdom*. www.trustinfood.org

Wolters, Christian (1998): Die BSE-Krise: Agrarpolitikk im Spannungsfeld zwischen Handelsfreiheit und Konsumentenschutz

Skriftlige kilder fra de enkelte land:

Storbritannia:

Food Standards Agency (FSA) (2000): Statement of General Objectives and Practises

Food Standards Agency (FSA) (2001). Strategic Plan 2001-2006. Putting Consumers First

Food Standards Agency FSA (2002): BSE and Sheep: Report of the Core Stakeholder Group. London: FSA

Nettsteder:

<http://www.bseinquiry.gov.uk>

Norge:

St meld nr 40 (1996-97) Matkvalitet og forbrukertrygghet

NOU 1996: 10 Effektiv matsikkerhet

Inst. O.nr. 36 (2003-2004) Innstilling fra næringskomiteen om lov om matproduksjon og mattrygghet mv