

# Notat GNK 08

Til: E.coli-utvalget  
Fra: Gilde Norsk Kjøtt BA

(ikke unntatt offentlighet)

Oslo, 16. oktober 2006

## Emne: Risikovurderingen og risikohåndteringen i E.coli-saken

For Gilde Norsk Kjøtt har mangelen på forutsigbarhet knyttet til Mattilsynets risikovurdering og risikohåndtering i E.coli-saken budt på betydelige utfordringer og vært en kilde til frustrasjon. Utfordringene har ligget i det genuine ønsket om å redusere eller eliminere risikoen så langt det praktisk lar seg gjøre. Frustrasjonen har kommet når Mattilsynet trukket mot det som etter Gildes oppfatning ligner et uopnåelig nullrisikoregime.

For Gilde er risikovurderingen og risikohåndteringen E.coli-sakens kjerne. Den forteller oss atskillig om hvordan myndighetene og aktørene har fungert og i hvilken grad man har handlet i samsvar med de nye rammene som er satt for norsk matforvaltning. Den forteller oss videre atskillig om hvordan myndighetene har oppfattet sin egen rolle og utøvelsen av denne. Men fremfor alt forteller den oss noe om hvordan det fremtidige regimet ikke bør innrettes. Av den grunn har Gilde valgt å skrive et eget notat om risikovurderingen og risikohåndteringen i håp om at dette kan bidra til en økt forutsigbarhet rundt håndteringen av spørsmål knyttet til nasjonalt beskyttelsesnivå for matbåren smitte.

I notatene GNK 03-06 er omfattende dokumentasjon, derunder presseklipp, brukt for å illustrere Gildes opplevelse av sammenhengen mellom den faglige risikovurderingen, risikohåndteringen og risikokommunikasjonen. I notatene er det lagt vekt på å ta med et bredt utvalg av dokumentasjon for å illustrere det massive bildet som myndighetenes risikokommunikasjon skapte. Notatene bør leses i sammenheng.

I dette notatet tar vi utgangspunkt i det rettslige. Det kan skrives bindsterkt om Food Law, matloven og det rettslige rammeverket. Her er formålet å belyse de sentrale føringene rammeverket etter Gildes syn legger på risikovurdering og risikohåndtering. Formålet med denne tilnærmingen er at matloven er tuftet på Food Law, direkte eller indirekte, som igjen danner grunnlaget for Mattilsynets risikovurdering. Etter en oversiktspreget gjennomgang av rammeverket ser vi konkret på risikovurderingen i E.coli-saken før vi spør om Mattilsynets håndtering er i overensstemmelse med det rettslige rammeverket.

## **1 OPPTAKT**

For Gilde Norsk Kjøtt har mangelen på forutsigbarhet knyttet til Mattilsynets risikovurdering og risikohåndtering i E.coli-saken budt på betydelige utfordringer og vært en kilde til frustrasjon. Utfordringene har ligget i det genuine ønsket om å redusere eller eliminere risikoen så langt det praktisk lar seg gjøre. Frustrasjonen har kommet når Mattilsynet trukket mot det som etter Gildes oppfatning ligner et uoppnåelig nullrisikoregime.

For Gilde er risikovurderingen og risikohåndteringen E.coli-sakens kjerne. Den forteller oss atskillig om hvordan myndighetene og aktørene har fungert og i hvilken grad man har handlet i samsvar med de nye rammene som er satt for norsk matforvaltning. Den forteller oss videre atskillig om hvordan myndighetene har oppfattet sin egen rolle og utøvelsen av denne. Men fremfor alt forteller den oss noe om hvordan det fremtidige regimet ikke bør innrettes. Av den grunn har Gilde valgt å skrive et eget notat om risikovurderingen og risikohåndteringen i håp om at dette kan bidra til en økt forutsigbarhet rundt håndteringen av spørsmål knyttet til nasjonalt beskyttelsesnivå for matbåren smitte.

I notatene GNK 03-06 er omfattende dokumentasjon, derunder presseklipp, brukt for å illustrere Gildes opplevelse av sammenhengen mellom den faglige risikovurderingen, risikohåndteringen og risikokommunikasjonen. I notatene er det lagt vekt på å ta med et bredt utvalg av dokumentasjon for å illustrere det massive bildet som myndighetenes risikokommunikasjon skapte. Notatene bør leses i sammenheng.

I dette notatet tar vi utgangspunkt i det rettslige. Det kan skrives bindsterkt om Food Law, matloven og det rettslige rammeverket. Her er formålet å belyse de sentrale føringene rammeverket etter Gildes syn legger på risikovurdering og risikohåndtering. Formålet med denne tilnærmingen er at matloven er tuftet på Food Law, direkte eller indirekte, som igjen danner grunnlaget for Mattilsynets risikovurdering. Etter en oversiktspreget gjennomgang av rammeverket ser vi konkret på risikovurderingen i E.coli-saken før vi spør om Mattilsynets håndtering er i overensstemmelse med det rettslige rammeverket.

## **2 MATLOVENS RISIKOANGIVELSE OG FORHOLDET TIL FOOD LAW**

### **2.1 Innledning**

Matloven legger grunnlaget for et enhetlig regelverk på matområdet. Den skal sikre befolkningen helsemessig trygg mat og fremmer øvrige relevante hensyn på matområdet som kvalitet, forbrukerhensyn og markedshensyn samt god dyre- og plantehelse.

Loven gir nødvendig hjemmel for å kunne ta inn EUs forordning (EF) nr. 178/2002, Food Law, og øvrig EU-regelverk på matområdet. Food Law fastsetter generelle krav på matområdet og oppretter European Food Safety Authority (EFSA), som skal utføre risikovurderinger for Kommisjonen og medlemslandene. Food Law som sådan vil formodentlig bli gjennomført som en forskrift til loven.

### **2.2 Food Law**

Food Law er formelt sett foreløpig ikke innlemmet i EØS-avtalen. Reelt sett danner Food Law grunnlaget for matlovens struktur og prinsipper, og får betydning for tolkningen av loven og utledning av grunnleggende EØS-rettlige prinsipper – i første rekke kravet til forholdsmessighet. Prinsippet har kommet til uttrykk en rekke ganger i matlovens forarbeider og må dertil regnes som en del av norsk alminnelig forvaltningsrett.

Etter Food Law skal den nasjonale lovgivningen baseres på vitenskapelige vurderinger av høy kvalitet, utarbeidet av uavhengige eksperter etter prinsippet om offentlighet i forvaltningen og i følge risikoanalysens tre innbyrdes sammenhengende elementer, men likevel klart atskilte komponenter; risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon. Dette innebærer at det er norske myndigheter som på grunnlag av uavhengige risikovurderinger fastsetter en nasjonalt beskyttelsesnivå gjennom lover og forskrifter. Virksomhetene skal på grunnlag av det fastsatte nasjonale beskyttelsesnivå iverksette rutiner som sikrer at maten er trygg.

Food Law artikkel 6 omhandler *risikoanalyse*. Dersom formålet med regelen er å oppnå et høyt vernenivå for menneskers liv og helse, kommer bestemmelsene i artikkel 6 til anvendelse. Artikkel 6 lyder:

*(1) For å nå det allmenne mål om et høyt vernenivå for menneskers liv og helse, skal næringsmiddelregelverket bygge på risikoanalyser, unntatt når dette ikke er hensiktsmessig på grunn av omstendighetene eller tiltakets art.*

*(2) Risikovurderingen skal bygge på tilgjengelige vitenskapelige bevis og utføres på en uavhengig og objektiv måte som gir innsyn.*

*(3) Ved risikohåndteringen skal det tas hensyn til resultatene fra risikovurderingen, og særlig til uttalelsene fra myndigheten omhandlet i artikkel 22, andre faktorer av betydning for det aktuelle tilfellet og føre- var prinsippet, når vilkårene fastsatt i artikkel 7 nr. 1 er relevante, med henblikk på å oppnå næringsmiddelregelverkets allmenne mål, som er fastsatt i artikkel 5.*

Ser vi nærmere på begrepsbruken definerer:

- Food Law artikkel 3 punkt 10 *risikoanalyse* som en prosess som består av tre sammenhengende deler: *risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon.*
- Food Law artikkel 3 punkt 9 *risiko* som en funksjon av sannsynligheten for en helseskadelig virkning og alvorlighetsgraden av denne virkningen som følge av en fare.
- Food Law artikkel 3 punkt 14 *fare* som et biologisk, kjemisk eller fysisk agens i, eller en tilstand av, næringsmidler eller fôr, som kan ha helseskadelig virkning.
- Food Law artikkel 3 punkt 11 *risikovurdering* som en vitenskapelig basert prosess som består av fire trinn: *fareidentifikasjon, farebeskrivelse, eksponeringsvurdering og risikobeskrivelse.*
- Food Law artikkel 3 punkt 12 *risikohåndtering* som prosessen, til forskjell fra risikovurderingen, der ulike strategiske alternativer avveies i samråd med berørte parter på bakgrunn av risikovurderingen og andre relevante faktorer, og der hensiktsmessige alternativer for forbygging og kontroll velges om nødvendig.
- Food Law artikkel 3 punkt 13 *risikokommunikasjon* som den interaktive utvekslingen gjennom hele risikoanalyseprosessen av opplysninger og synspunkter om farer og risikoer, risikotilknyttede faktorer samt risikooppfatninger, mellom dem som er ansvarlige for risikovurderingen og risikohåndteringen, forbrukere, fôr- og næringsmiddelforetak, universitetsmiljøer og andre berørte parter, herunder en forklaring av resultatene av risikovurderingen og grunnlaget for avgjørelser om risikohåndtering.

Definisjonene må legges til grunn i anvendelsen av matloven.

### **2.3 Matlovens risikoangivelse**

Et bærende prinsipp i matloven er at maten skal være trygg. Etter § 16 er det forbudt å omsette næringsmidler som ikke er trygge.

Det er etter § 5 i utgangspunktet virksomhetene som skal sørge for at loven overholdes og etter § 23 Mattilsynet som fører tilsyn og fatter nødvendig tiltak. Etter § 6 skal en virksomhet varsle Mattilsynet dersom det foreligger "grunn til mistanke om fare" for helseskadelige næringsmidler. Grunn til mistanke oppstår i første rekke når det påvises patogene bakterier i næringsmidler eller når konsumenter blir syke. Dette er i tråd med Mattilsynets helt ferske "Veileder for håndtering av næringsmidler ved mistanke om, og der det er påvist patogene bakterier"<sup>1</sup>, hvor det heter:

*Med "grunn til mistanke om fare for" skal forstås at man burde hatt mistanke på grunnlag av de forhold som gjør seg gjeldende i den enkelte situasjon. Denne forståelsen av matlovens bestemmelse om varslingsplikt bygger på forarbeidenes henvisning til forordning (EF) nr. 178/2002 Food Law artikkel 19 nr. 1, jf. EUs veiledning til denne.*

*Vanligvis vil mistanke oppstå ved at det påvises patogene bakterier i næringsmidlene eller virksomheten eller at konsumenter blir syke. Men det kan også oppstå grunn til mistanke om fare for helseskadelige næringsmidler ved uvanlige driftsforstyrrelser ved virksomheten, slik som avvik i prosesskriterier, overskridelser av regelfestede eller andre mattrygghetskriterier fastsatt i virksomhetens kvalitetssikringssystem. Informasjon fra underleverandør av ingrediens eller råvare og informasjon fra kjøper/mottaker av virksomhetens næringsmidler vil også kunne være grunnlag for slik mistanke.*

Matlovens risikoangivelse er altså at maten skal være " trygg" og det skal handles dersom det foreligger "grunn til mistanke". At et næringsmiddel er trygt betyr at risikoen er (akseptabel) lav slik at konsumenter ikke blir syke. Men det betyr ikke at risikoen er null. En nullrisiko er ikke oppnåelig. Dersom man er enig i den tilnærmingen – som både Food Law og matloven etter Gildes oppfatning legger til grunn – innebærer det at alle aktører, derunder myndighetene i sin håndtering av den enkelte situasjonen, må godta at det er en viss restrisiko til stede ved næringsmiddelproduksjon. Bedriftens ansvar må være å sette opp så gode barrierer langs verdikjeden at man reduserer restrisikoen så langt det er praktisk mulig. Et vesentlig element for å etablere denne type barrierer (forebyggende tiltak og kontroll) er bruk av HACCP-metoden for å identifisere potensielle farer og kritiske styringspunkter for de ulike produksjonsprosessene.

Denne forståelsen innebærer at det foreligger et lovlig handlingsrom fra null risiko til akseptabel restrisiko. Videre innebærer det at forhøyet risiko i forhold til normalsituasjonen – et begrep Mattilsynet tidvis bruker – ikke nødvendigvis betyr at nivået for akseptabel risiko er overskredet. Hvor stort handlingsrommet er vil formodentlig variere etter de potensielle skadevirkningene smitten har. Men risikonivået vil aldri, verken faktisk eller rettslig, kunne være null. Slik Gilde ser det vil en nullrisiko per se være i strid med forholdsmessighetsprinsippet som forankret i Food Law, gjennomført i matloven og en del av den alminnelige forvaltningsretten.

---

<sup>1</sup> Veilederen ble gjort tilgjengelig på Mattilsynets hjemmeside 14. august 2006.

### **3 SÆRLIG OM RISIKOKOMMUNIKASJON OG HÅNTERINGEN AV ULIKE AKTØRER**

Som det legges opp til i Food Law er risikokommunikasjonen tett forbudt med risikovurdering. I E.coli-saken var denne kommunikasjonen avgjørende for publikums tillitt til aktørene og myndighetene. Den var også avgjørende for den risikoforståelse som etablerte seg hos forbrukere og de aktører som måtte håndtere saken. Reelt sett vil risikohåndteringen og risikokommunikasjonen være det som til enhver tid uttrykker gjeldende beskyttelsesnivå. I mangel av et konkret fastsatt beskyttelsesnivå fra overordnede departementer sin side vil altså Mattilsynets risikokommunikasjon fastsette beskyttelsesnivået ved at omsetningsforbud og andre tiltak tydeliggjør hvordan regelverket skal forstås .

Slik Gilde ser det har prosessen i E.coli-saken båret preg av en inkonsekvent risikokommunikasjon som har variert geografisk, over tid og mellom aktører. Vi nevner noen eksempler som viser at spranget er stort mellom håndteringen av:

- Rudshøgda hvor man aksepterte en avgrensning til "kjøttdeig" uten å pålegge tiltak overfor driften av anlegget;
- via Tynset hvor man stengte hele virksomheten i fire uker fordi det i mars 2006 ble påvist E.coli O103 i et parti fryst får 25% som bedriften hadde hatt stående sperret på fryselager fra november 2005;
- via Sogndal hvor man stengte anlegget i tre uker og stilte ekstreme krav for å kunne gjenoppta produksjonen av morrprodukter. "Ikke ta råvarer fra mistenkte besetninger" (i praksis hele "Trøndelagsområdet");
- og til vurderingen av sperrede lagre med fårekjøtt fra Trøndelagsområdet slaktesesongen 05. Her regnet Mattilsynet risikoen som så stor at man bare kunne akseptere styrt varmebehandling av hele lagervolumet. Dette til tross for at Veterinærinstituttet hadde gitt en vurdering av risikoen ved tilsvarende varer i markedet (frost fåriskalkjøtt, lammeskav og pinnekjøtt) som "svært liten", men
- ved Meråker Kjøtt, hvor man hadde påvist at det måtte ha blitt slaktet dyr med smitte høsten 2005, mente man derimot at det ikke var grunnlag for noen tiltak overfor driften.

Et tilsvarende eksempel er håndteringen av Grilstad Fabrikker AS som hadde fått påvist E.coli O157:H7 i både krydder og fenasortering, samt Salmonella Kedougou i salami. De aktuelle varene ble destruert, men så vidt vites fant man ingen grunn til å pålegge tiltak overfor driften. Heller ikke da det ble påvist at også Grilstad hadde kjøpt betydelige mengder fåreråvare fra Tynset førte dette til tiltak verken overfor driften eller produkter.

Dette er – på et overordnet plan – eksempler som viser at Mattilsynets risikohåndtering ved funn av patogener i mat ikke er helt forutsigbar.

Det finnes også tilsvarende eksempler oppstått etter utbruddet hvor et tilfeldig funn av E.coli O157 i en stikkprøve fra fåresortering medfører krav om varmebehandling av ikke bare det sorteringspartiet (ca. to tonn) hvor bakterien er påvist, men av *alle* stykningsdeler fra de samme skjæredatoene (ca. 30 tonn). Dette eksemplet viser at man viderefører kravet om en tilnærmet nullrisiko også i tilfeller hvor det ikke er noen indikasjon på sykdom hos mennesker.

### **4 SÆRLIG OM MATTILSYNETS VEILEDNINGSPLIKT OVERFOR AKTØRENE, DERUNDER VEILEDER 2006**

Mattilsynet har en generell veiledningsplikt overfor virksomhetene etter forvaltningsloven § 11, i første rekke hvordan matloven skal forstås, men også i den løpende dialogen med virksomheten ved konkrete utbrudd – så som ved E.coli O103-utbruddet. Mattilsynet vil måtte

veilede om behovet for prøvetaking, avviksbehandling av råvarer og produkter, endring av driftsrutiner, og når det vil være aktuelt at det treffes vedtak av Mattilsynet.

Især når det treffes vedtak om omsetningsforbud etter matloven § 16 vil det gjelde en utstrakt veiledningsplikt. Riktignok har virksomheten mulighet til å avkrefte mistanke, og dertil en plikt til det om forholdene ligger til rette. Men Mattilsynet skal veilede virksomheten om hva som skal til for at næringsmidler kan anses for å være trygge slik at omsetningsforbudet kan oppheves eller begrenses. Gilde oppfatter at Mattilsynet gir uttrykk for tilsvarende oppfatning i Mattilsynet "Veileder for håndtering av næringsmidler ved mistanke om, og der det er påvist patogene bakterier", pkt. 3.8, men erfarer at den praksisen ikke har vært fulgt i E.coli-saken.

Veilederen kom overraskende på Gilde. Det var kjent at veilederen var under utarbeidelse, og det har dertil vært spilt inn noen momenter fra Gilde til Nasjonalt Senter i Sandnes i november 2005, men at den ble utgitt uten noen form for høring – slik prosessen skal være – er kritikkverdigg. Dertil kommer at veilederen blir utgitt før E.coli-utvalget har avgitt sin rapport.

Da veilederen ble presentert på Mattilsynets tilsynsledermøte, ble det sagt at det er et levende dokument og at man ville vise stor åpenhet for videre utvikling av dokumentet. Dette er bra fordi Gilde oppfatter dokumentet som uferdig ved at en rekke sentrale spørsmål for industrien fortsatt står ubesvart.

Gilde vil senere gi konkrete innspill særskilt til Mattilsynet. I dette notatet begrenser vi oss til å ta frem to overordnede forhold av interesse for utvalget:

- (1) Som vi var inne på ovenfor har aktørene etter matloven § 6 en utstrakt plikt til varsling, samt aktiv kontroll og handling dersom det foreligger grunn til mistanke om fare. Bestemmelsen er vidtgående og stiller store krav til virksomheten. De kravene vil Gilde innfri. Men samtidig bør en konsekvens være at veiledningsplikten styrkes. Det bærer ikke veilederen bud om. Tvert i mot. Den er vag og etterlater aktørene med en rekke spørsmål om hvorledes de skal forholde seg til mulig mistanke, og hvordan de skal handle når et matbårent utbrudd finner sted. Slik den nå fremstår er det en betydelig skjevhet i det ansvaret aktørene tillegges og den plikten Mattilsynet har til å veilede store eller små næringsmiddelprodusenter med ulikt kunnskapsnivå.
- (2) En rekke steder i veilederen gir Mattilsynet uttrykk for et ønsket beskyttelsesnivå, så som i forhold til salmonella og især E. coil O 103. Det skal være et "(...) *agens som det skal være nulltoleranse for.*" Det kan jo sies at nulltoleranse ikke nødvendigvis er det samme som nullrisiko eller er et uttrykk for beskyttelsesnivå, men det er vanskelig kontekstuellet lest å forstå det på annen måte. Under den forutsetningen har Mattilsynet i veilederen gitt uttrykk for at beskyttelsesnivået skal være nullrisiko. Det har ingen forankring i matloven, enn mindre i Food Law. Slik Gilde ser det har Mattilsynet da gått ut over sin kompetanse ved å fastsette et strengere beskyttelsesnivå enn det som følger av matlovens system. Illustrerende er det at Landbruks- og matministeren og Helseministeren i en felles uttalelse til Stortinget 28. mars 2006 ga uttrykk for at nullrisiko ikke er mulig å oppnå.<sup>2</sup> Dersom begrepet nulltoleranse skal tas i bruk i forbindelse med veiledning om håndtering av patogener i mat, må en gi dette begrepet en entydig definisjon som knytter begrepet til den fagterminologi som gjelder ved omtale av risiko og som gir aktørene den nødvendige forutberegnlighet.

---

<sup>2</sup> Se GNK 05, vedlegg 17.

## 5 MATTILSYNETS RISIKOVURDERING I E.COLI-SAKEN

### 5.1 Innledning

Bransjen har et ansvar for at maten er trygg, men det er myndighetene som skal foreta den nasjonale risikovurderingen for fastsettelse av beskyttelsesnivå. I E.coli-saken har denne ansvarsdelingen langt på vei vært fulgt, selv om det underveis har vært faglig uenighet om både risikovurderingen, risikohåndteringen og risikokommunikasjonen.

Risikovurderingene i E.coli-saken er komplekse og krevende, og ble gjort i en rekke sammenhenger. Det vil ikke la seg gjøre å gjennomgå risikovurderingene som sådan, men vi vil måtte hente frem forskjellige eksempler som samlet sett tjener som et tverrsnitt av vurderingene som ble gjort.

Kjerneproblemet slik Gilde ser det er at Mattilsynet og industrien sitter med ulik risikoforståelse i flere situasjoner, noe som tidvis kan tilskrives manglende risikokommunikasjon. Bedriftene trenger klare svar for sin risikohåndtering, så som:

- Hva er grunnlaget for tiltaket?
- Når kan det eventuelt oppheves og hvilke kriterier legges i så fall til grunn?
- Når kan det klages, og hvilke krav stilles til (det fagmessige) grunnlaget for klagen?
- Hvor skal klagen sendes for å sikre en uavhengig vurdering ?
- Er vurderingene fra Mattilsynet holdbare?

Spørsmålene er mange, og svarene varierer. Selve risikovurderingen bærer fra tid til annen preg av bekymring og antakelser som går over i en ekstrem føre-var-holdning uten det nødvendige faglig grunnlag. Ved alle handlinger fra myndighetenes side er det et krav til forholdsmessighet. Dette er dokumentert i langvarig praksis fra EF- domstolen og EFTA-domstolen. Eksempler på dette relatert til føre-var-prinsippet finner vi i sak E-3/00, *Kellogg's*. Denne omhandlet et omsetningsforbud for jern- og vitaminberiket cornflakes. EFTAs overvåkningsorgan trakk Norge for EFTA-domstolen, som aksepterte prinsippet om føre-var, men slik at det ikke kunne forsvare et nullrisikoregimet.

Poenget er at jo mer inngripende tiltaket er jo strengere krav stilles til at det skal være en faglig forankring og jo strengere krav stilles til forholdsmessighet. Alt skal selvfølgelig skje innenfor en forsvarlig ramme, men kravet til forholdsmessighet i betraktningene av risiko kan ikke fravikes uten en skikkelig begrunnelse.

Vi går da over til noen konkrete eksempler.

### 5.2 Stengingen av Terina Tynset

Det vises til notat GNK 05 pkt. 8 hvor bakgrunnen for stengingen trekkes opp. Mattilsynet stengte hele anlegget med virkning fra 31. mars 2006 i et vedtak samme dag. Bakgrunnen for vedtaket var funn av E.coli O 103 i et parti frossent sauekjøtt som allerede sto sperret på bedriftens lager. Mattilsynet ga uttrykk for at det ikke kunne utelukkes smitte i anlegget (eller konstaterte at den var der, men at man ikke visste hvor) til tross for at det er bred enighet om at faren for kryssmitte er marginal, og især for nedfrosset vare sperret på lager.<sup>3</sup>

Etter Gildes oppfatning viser stengingen av Terina Tynset at Mattilsynet la seg på et nullrisikoregime hvor det kan stilles spørsmål ved det faglige eller rettslige grunnlaget.

---

<sup>3</sup> Se GNK 06, vedlegg 31.

### **5.3 Utvidelsen av kjøttdeigsporet**

I notat GNK 03 gjennomgås kjøttdeigsporet. I den innledende fasen (22. til 24. februar 2006) ble forbrukerne oppfordret til å levere tilbake Gilde kjøttdeig til butikken. Kort tid etter sykdomstilfelle nr. 9 (10. mars 2006), som ikke hadde spist kjøttdeig, ble sporet utvidet til å gjelde også andre matvarer der "kjøttdeigen" kunne inngå som råvare. Straks etter ble det advart mot alle deigprodukter, og det ble ikke skilt mellom rå og varmebehandlede produkter til tross for at det er bred faglig enighet om at bakterien drepes ved korrekt varmebehandling.

Utvidelsen av kjøttdeigsporet var dramatisk. Etter Gildes oppfatning var utvidelsen basert på en tilnærmet nullrisikovurdering.

### **5.4 Fastholdingen av kjøttdeigsporet**

Til tross for at morrpølsen ble utpekt som bærer av E.coli O 103 20. mars 2006 og til tross for at klare forhold trakk i retning vekk fra kjøttdeigsporet, fastholdt Mattilsynet sin vurdering av kjøttdeig som (mulig parallell) årsak til smitte. Først 5. april 2006 ble kjøttdeigsporet forlatt.

Det kan stilles spørsmålstegn ved om grunnlaget for Mattilsynets advarsel mot Gilde kjøttdeig 24. februar 2006 var tilstrekkelig. Men det som er hevet over tvil er at en rekke forhold gradvis og samlet sett pekte bort fra kjøttdeigsporet. Poenget her er å understreke at jo lenger tid som går før kjøttdeigen frifinnes, jo nærmere en tilnærmet nullrisiko er vi.

Dertil kommer at kjøttdeigsporet ble fastholdt unødvendig lenge fordi andre spor ikke ble fulgt opp. Det synet er bekreftet i Veritas rapport 21. september 2006 om Mattilsynets behandling av E.coli-saken:

*Et begrenset antall pasienter/intervjuobjekter førte til usikkerhet i FHIs konklusjon. En tydeligere risikokommunikasjon mellom FHI og Mattilsynet, kunne ha ført til at Mattilsynet tidligere hadde fanget opp denne usikkerheten og dermed tidligere hadde sett behovet for å initiere et mer systematisk arbeid for å bekrefte/avbekrefte kjøttdeigsporet og eventuelt følge opp alternative spor. (side 16).*

Disse to forholdene viser samlet sett at Mattilsynet var fastlåst i kjøttdeigsporet og at risikovurderingen – især etter hvert som tiden løp – var basert på andre forhold enn en faglig forsvarlig vurdering.

### **5.5 Morrsporet – utvidelsen til salami**

Det vises til notat GNK 06 pkt.5. I forbindelse med en mulig utvidelsen av omsetningsforbud for morrpølse til andre spekeprodukter ba Mattilsynet Veterinærinstituttet om å vurdere risikoen knyttet til andre spekeprodukter produsert på anlegget i Sogndal. Mattilsynet antok at det var en risiko for såkalt kryssmitte i forbindelse med de ulike produksjonstrinnene

Veterinærinstituttets vurdering skulle ligge til grunn for et eventuelt utvidet omsetningsforbud. I sitt første notat kom instituttet forenklet sagt til at risikoen for kryssmitte var – for å sitere instituttet selv – "svært liten". Mattilsynet, på sin side, ønsket en vurdering av risikoen basert på en rekke kumulative forutsetninger og sett i forhold til normalsituasjonen. I et nytt notat justerte instituttet konklusjonen og slo fast at det under gitte forutsetninger var en forhøyet risiko i forhold til normalsituasjonen. I motsetning til det første notatet ble det siste publisert.

Etter Gildes oppfatning viser denne utviklingen og den generelle kunnskapen om den marginale faren for kryssmitte at Mattilsynets omsetningsforbud var basert på en tilnærmet nullrisikovurdering. Videre er det i omtalen av morrsporet stilt spørsmålstegn ved at Veterinærinstituttet i all hast ble bedt om å komme med sine vurderinger på et tidspunkt hvor Gilde oppfatter av beslutningene allerede var tatt.

## 6 HVORDAN SAMSVARER MATTILSYNETS RISIKOVURDERING MED MATLOVENS KRAV?

Etter Gildes oppfatning viser gjennomgangen at Mattilsynets risikovurdering gjennomgående har trukket mot et nullrisikoregime, derunder variert over tid og mellom ulike aktører. Det kan synes som om Mattilsynet har bygget på et føre-var uten tilstrekkelig faglig forankring. Videre har Gilde opplevd at det har vært ulike oppfatninger lokalt og sentralt, og at mange av beslutningene som har vært tuftet på nullrisiko reelt sett har vært truffet sentralt uten den nødvendige kunnskapen om de enkelte konkrete tilfellene.

Gilde finner sterk støtte for sin konklusjon i rapporten fra Veritas:

*Vi har (...) observert ulik og uklar forståelse av risiko og risikoakseptnivå både vertikalt og horisontalt i etaten, samt en varierende forståelse av forvaltningspraksis knyttet til å iverksette vedtak. Vi har også registrert et spenningsfelt mellom hovedkontoret som skal legge til rette for et helhetlig tilsyn og distriktskontorene som skal ha lokalkunnskapen og kjenne produksjonsforhold, logistikk, varestrøm, hygieneforhold osv. ved den enkelte virksomhet. I en nasjonal krise hvor et konsern (i denne saken Gilde Norsk Kjøtt) har virksomhet i flere regioner og distrikter, slår disse utfordringene særlig uheldig ut. (side 9).*

Videre finner Gilde støtte for at risikovurderingen og –kommunikasjonen har vært for svakt fundert, især ved at det i for liten grad har vært gjort selvstendige vurderinger hos Mattilsynet.

*FHs risikovurderinger skal danne basis for Mattilsynets risikohåndtering og -kommunikasjon. FHs risikovurderinger må imidlertid kombineres med annen kunnskap, for eksempel matvarekunnskap og kunnskap om næringsmiddelindustri.*

\* \* \*

## 7 ETTERORD

Mattilsynets risikohåndtering og -kommunikasjon i E.coli-saken har til tider etterlatt Gilde maktesløs. Et krav til nullrisiko vil ikke være mulig å oppfylle for noen næringsmiddelproduksjon. Derfor er en faglig logisk avgrensning en kritisk forutsetning for både risikohåndtering og risikokommunikasjon i alle saker hvor det vedtas tiltak som omsetningsforbud og/eller tilbakekalling. Avgrensningens kunst er et betydelig ansvar for både matprodusent og myndigheter. Mye av utfordringen ligger i å finne forholdsmessigheten mellom akseptabel restrisiko og tiltakene som settes inn. Et nullrisikoregime vil verken være forholdsmessig eller faglig realistisk. Et nullrisikoregime vil også være villedende for forbruker ved at risikokommunikasjonene gir uttrykk for et sterkere beskyttelsesnivå enn det som reelt finnes.

Som næringsaktør er det også vanskelig å akseptere at fabrikker innen ett og samme konsern håndteres ulikt, at andre nasjonale aktører behandles til dels annerledes og at andre EØS-medlemsstater behandler sine egne næringsmiddelprodusenter med en større grad av faglig, pragmatisk tilnærming etter å ha hatt tilsvarende problemer i en årrekke. Det er mulig å forholde seg til at man for Norge setter et meget høyt beskyttelsesnivå i internasjonal sammenheng, men at nivået varierer tilfeldig avhengig av sak og geografisk plassering er en tilstand næringsaktører og forbrukere er lite tjent med.

Det er derfor vårt håp at evalueringen av E.coli-saken vil medføre større forutsigbarhet omkring nasjonalt beskyttelsesnivå mot potensielt patogene bakterier i mat. Da har vi oppnådd positiv og viktig lærdom av E.coli-saken.