

Risikohåndtering og risikokommunikation

Lis Husmer og Karl Vogt-Nielsen
Center for Alternativ Samfundsanalyse

Miljøstyrelsen vil, når lejligheden gives, offentliggøre rapporter og indlæg vedrørende forsknings- og udviklingsprojekter inden for miljøsektoren, finansieret af Miljøstyrelsens undersøgelsesbevilling.

Det skal bemærkes, at en sådan offentliggørelse ikke nødvendigvis betyder, at det pågældende indlæg giver udtryk for Miljøstyrelsens synspunkter.

Offentliggørelsen betyder imidlertid, at Miljøstyrelsen finder, at indholdet udgør et væsentligt indlæg i debatten omkring den danske miljøpolitik.

Indhold

FORORD	7
1 SAMMENFATNING OG KONKLUSIONER	9
1.1 KONKLUSIONER	10
1.1.1 Forståelse og begreber om risiko	10
1.1.2 Valg af kommunikationsstrategi	11
1.1.3 Opfattelsen af Miljøstyrelsen og forventninger til indsats	13
1.1.4 Borgernes erindring og oplevelse af risikosager	14
1.1.5 Vurdering af myndighedernes håndtering af risikosager	15
1.1.6 Tillid og information	15
1.2 ANBEFALINGER	16
2 SUMMARY AND CONCLUSIONS	19
2.1 CONCLUSIONS	20
2.1.1 Interpretation and risk concepts	20
2.1.2 Choosing a communication strategy	21
2.1.3 Perception of the EPA and expectations of the efforts	23
2.1.4 The public's recollection and experience of the cases involving risks	24
2.1.5 Assessment of how the authorities handle cases involving risks	25
2.1.6 Confidence and information	25
2.1.7 Recommendations	26
3 INDLEDNING	29
3.1 BAGGRUND	29
3.2 FORMÅL	30
3.3 MÅLGRUPPER	30
3.4 UNDERSØGELSEN	31
3.4.1 Overblik udredningsarbejde og erfaringer	31
3.4.2 Indblik i borgerholdninger og ønsker	31
3.4.3 Anbefalinger og opstilling af guidelines	32
4 ERFARINGER FRA LITTERATUREN	33
4.1 DEFINITION OG BEGREBER	34
4.1.1 Risikokilde	37
4.1.2 Konsekvens/effekt	40
4.1.3 Risiko	42
4.1.4 Risikohåndtering	44
4.1.5 Opsamling på definitioner og begreber	47
4.2 RISIKOSAMFUNDET OG INTERESSER	49
4.2.1 Konflikter om risikospørgsmål	50
4.2.2 Borgernes dilemmaer	54
4.2.3 Forsigtighedsprincippet – mens vi venter på bevis	56
4.2.4 Troværdighed forudsætter tillid	58
4.2.5 Opsamling om risikosamfundet og interesser	59
4.3 OPFATTELSE/OPLEVELSE AF RISIKO OG RISIKOACCEPT	60
4.3.1 Oplevelsen af risiko	60
4.3.2 Risikoaccept	64
4.3.3 Opsamling om oplevelse og opfattelse af risiko	66

4.4	RISIKOFORSTÅELSE OG KOMMUNIKATION	67
4.4.1	Valg af kommunikationsstrategi	69
4.4.2	Mediernes rolle	71
4.4.3	Myndighedsrolle i risikokommunikation	73
4.4.4	Opsamling om risikoforståelse og risikokommunikation	75
4.5	MILJØSTYRELSENS ROLLE	76
4.5.1	Miljøstyrelsens mål og værdier	77
4.5.2	Miljøstyrelsens opgaver	78
4.5.3	Miljøfaktorer, effekter og beskyttelsesniveau	80
4.5.4	Miljøreguleringen i Danmark	82
4.5.5	Opsamling om Miljøstyrelsens rolle	83
4.6	EKSEMPLER FRA LITTERATUREN PÅ RISIKOSAGER OG RISIKOHÅN- TERING	84
4.6.1	BSE i Danmark og England	84
4.6.2	Akrylamid i fødevarer	87
4.6.3	Hormonforstyrrende stoffer i solcremer	89
5	ERFARINGER FRA CASEANALYSER	93
5.1	SKITSE TIL ANALYSER	93
5.2	STRATEGISK KOMMUNIKATION	93
5.2.1	Søg dialog med sagens involverede parter	93
5.2.2	Kommunikér til offentligheden tidligt og løbende	93
5.2.3	Analyse af offentlighedens opfattelse af risikoen	94
5.2.4	Hvem er sagens aktører og hvilke dagsordener har de?	95
5.2.5	Etablering og genetablering af troværdighed	97
5.2.6	Vær ærlig, åben og pragmatisk	97
5.2.7	Tal klart	97
5.2.8	Udvis medfølelse	97
5.3	KOMMUNIKATION I MEDIERNE	97
5.3.1	Beredskab	98
5.3.2	Verbale faldgruber	98
5.4	ANALYSER AF TRE CASES	98
5.4.1	Case 1: Plastrør-sagen	98
5.4.2	Case 2: Analyse af VEET- sagen	101
5.4.3	Case 3: Olivenoliesagen	104
6	BORGERSYNSPUNKTER	107
6.1	OPSAMLING PÅ BORGERNES ØNSKER OG HOLDNINGER	107
6.1.1	Borgernes erindring om risikosager	107
6.1.2	Oplevelse af risikosager og risiko ved produkter	108
6.1.3	Vurdering af myndighedernes håndtering af risikosager	108
6.1.4	Forventning til myndighedernes håndtering	109
6.1.5	Opfattelse af Miljøstyrelsens rolle	109
6.1.6	Information og tillid til aktørerne	110
6.2	TILKENDEGIVELSER FRA FOKUSGRUPPERNE	111
6.2.1	Deltagerne i fokusgrupperne	112
6.2.2	Forløbet af fokusgruppemøderne	113
6.2.3	Hvordan borgerne har det med risici i hverdagen og ved forskellige produkter	114
6.2.4	Borgernes forventning til risici ved produkter	115
6.2.5	Borgernes oplevelse af myndighedernes håndtering af risikosager	115
6.2.6	Borgernes forventninger til myndighedernes håndtering af risikosager	116
6.2.7	Formidlingsform, tillid og åbenhed	117
6.3	TILKENDEGIVELSER FRA OMNIBUSUNDERSØGELSEN	118
6.3.1	Borgernes erindring om risikosager	119

6.3.2	<i>Myndighedernes håndtering af risikosager</i>	120
6.3.3	<i>Borgernes bekymring om risikosager</i>	121
6.3.4	<i>Forventning til myndighedernes håndtering af risikosager</i>	122
6.3.5	<i>Borgernes opfattelse af myndighedernes rolle</i>	123
6.3.6	<i>Borgernes tillid til forskellige aktører</i>	124
7	INTRANET GUIDELINES	129
7.1	OPBYGNING AF HJEMMESIDEN	130
7.2	"PANIKNAPPEN" – EN JOURNALIST ER I RØRET.....	131
7.3	DE 5 TRIN	132
7.4	DET VIDERE ARBEJDE	136
8	KILDELISTE	139
8.1	RAPPORTER OG BØGER	139
8.2	MATERIALER FRA INTERNETTET	140
8.3	ANDRE KILDER	140
	Bilag A - Miljøstyrelsens rolle	
	Bilag B - Caseanalyser	
	Bilag C - Omnibusundersøgelsen	

Forord

Der er som regel stor fokus, når ny viden om en risiko for sundheden eller miljøet dukker op. Interessen i medierne er stor, og der kan være mange vinkler på en sag. Miljøstyrelsen er opmærksomme på, at risikosagerne en gang imellem kan skabe en unødigt frygt hos borgerne.

CASA og Valør & Tinge har for Miljøstyrelsen gennemført et analysearbejde, der skal bruges til at optimere Miljøstyrelsens håndtering og kommunikation i sager om risiko. Rapporten her er en sammenfatning af undersøgelsen.

Undersøgelsen har dannet udgangspunktet for udvikling af en elektronisk guideline til håndtering og kommunikation af risikosager for medarbejderne i Miljøstyrelsen. Den elektroniske guideline er udformet som en hjemmeside til brug på Miljøstyrelsens Intranet.

Undersøgelsen er gennemført for Miljøstyrelsen og finansieret under Program for Renere Produkter. Undersøgelsen er gennemført i perioden 1.6.03 til 30.11.03.

Undersøgelsen og rapporten er udarbejdet af en projektgruppe bestående af:

Lis Husmer og Karl Vogt-Nielsen, Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA)
Birgitte B. Nielsen og Michael Larsen, Valør & Tinge
Ulf Hjelmar, TNS Gallup

Jens Voxtrup Petersen fra CASA har fulgt projektet med henblik på faglig kvalitetssikring af projektet.

Miljøstyrelsens Kommunikationskontor har indgået i en tæt dialog ved gennemførelse af projektet, herunder en første afprøvning af den elektroniske guideline.

I forbindelse med projektet er der gennemført to fokusgruppemøder med 18 borgere fra Middelfart og København. Møderne har sigtet på at afdække tilfældige borgeres holdninger og ønsker til risikohåndtering og risikokommunikation. Derudover har 1.006 borgere indgået i en såkaldt omnibusundersøgelse (telefoninterview) gennemført af Gallup.

Projektgruppen vil her gerne takke alle, som har bidraget med deres positive engagement og konstruktive bidrag til undersøgelsen og rapporten.

1 Sammenfatning og konklusioner

Risikokommunikation er fyldt med paradokser. Et af de største paradokser er, at mange på den ene side mener, at myndighederne skal melde ud hurtigst muligt, hvis de får en begrundet mistanke om en risikosag – fx at der til et bestemt produkt forbindes en sundhedsrisiko. På den anden side mener de samme personer, at myndighederne skal undersøge sagerne grundigt, før de melder ud for ikke at skræmme folk unødigt og for at undgå ”ulven kommer effekten”.

Dette er vilkår, som myndighederne må forholde sig til, hver gang de i en konkret sag skal tage stilling til, hvordan de vil håndtere sagen, hvilke forholdsregler de vil tage for at imødegå en risiko, og hvordan de vil informere både borgerne og fagfolk om deres indsats.

Myndighederne vil ofte skulle agere på baggrund af usikker og manglende viden og i en kombination af ”bevisets stilling”, forsigtighedsprincippet og værdibaserede aspekter og på dette grundlag handle og rådgive befolkningen, som forventer, at myndighederne til enhver tid sikrer os mod produkter, som er sundheds- eller miljøskadelige.

I nogle sager kan situationen være den, at myndighederne skal demonstrere en i forhold til deres viden (måske) ubegrundet mistanke, som fremføres i medierne. Specielt i denne situation bevæger myndighederne sig i et minefelt mellem mange forskellige interesser og hensyn, hvorfor de første umiddelbare valg i kommunikationen kan være afgørende for en risikosags videre forløb.

Myndighederne skal tilmed reagere hurtigt og gå i dialog med omverdenen, når de får (eller andre formidler) ny viden på miljøområdet, som har betydning for borgernes helbred eller miljøets tilstand. Myndighederne skal være godt klædt på i den aktuelle sag, både når de selv melder offensivt ud om ny viden, eller når andre har peget på et problem, som de skal forklare og tage stilling til.

Denne undersøgelse skal give et bud på, hvordan Miljøstyrelsen som myndighed fremover bedst muligt håndterer risikosager og kommunikerer deres budskaber til borgerne, fagfolk og medierne.

Undersøgelsen har omfattet erfaringsindsamling via et litteraturstudie og analyser af tre udvalgte tidligere risikosager, som har været til debat i medierne inden for de seneste 2½ år. De tre sager er:

- **Plastrør** til vandforsyningsledninger – her fandt forskere fra DTU, at der var risiko for, at rørene kan afgive hormonforstyrrende stoffer til vandet.
- **VEET** (hårfjerningsmiddel) – her gjorde Forbrugerrådet opmærksom på, at flere kvinder kom til skade selv ved korrekt brug af midlet.
- **Oliveolie** – Fødevaredirektoratet gjorde opmærksom på, at de spanske myndigheder advarede mod fund af kræftfremkaldende stoffer (PAH'er) i discount-olier fra Spanien – senere blev der også rettet mistanke om stofferne i jomfruelige olier.

Et vigtigt aspekt i undersøgelsen har været at få et indblik i borgernes ønsker og forventninger til myndighedernes håndtering og information om potentielle risikosager. Dette er indhentet dels gennem afholdelse af to fokusgrupper, dels ved gennemførelse af en omnibusundersøgelse (telefoninterview).

Målet har været at udvikle et sæt operationelle guidelines til Miljøstyrelsen til en optimal fremtidig risikohåndtering og risikokommunikation. Guidelines er primært præsenteret i form af et internetværktøj til brug for de ansatte i Miljøstyrelsen via deres Intranet. Værktøjet afspejler naturligvis resultatet af de enkelte delundersøgelser og anbefalinger.

1.1 Konklusioner

1.1.1 Forståelse og begreber om risiko

Vi lever i et samfund, hvor risici ikke alene er en del af vores forbrug og levevis, men også en faktor, som borgerne accepterer et godt stykke hen ad vejen. De fleste lever en hverdag, som indebærer en lang række mere eller mindre erkendte risici. Vi bevæger os ud i trafikken på cykel eller i bil vel vidende, at mange dagligt kommer til skade eller dør. Vi køber usunde fødevarer vel vidende, at det forøger risikoen for sukkersyge og blodpropper. Vi drikker og ryger vel vidende, at levealderen forkortes flere år.

Der er her tale om risici, som den enkelte borger (uanset om det er rigtigt eller forkert) opfatter som selvvalgte risici, som individuelt afvejes mod alternativerne – hvor man træffer et valg.

Ud over disse oplevede selvvalgte risici oplever borgeren lejlighedsvis andre former for risici, som borgeren ikke selv er herre over: Nyhederne beretter om en meteor som med sandsynligheden 1:1.000.000.000 vil ramme jorden og udslette alt liv – senere følger nyheden om, at strålingen fra mobilmaster kan være kræftfremkaldende, og endelig er der historien om, at solcremen kan indeholde hormonforstyrrende stoffer.

Der er her tale om risici, som den enkelte borger føler sig magtesløs overfor, og som de fleste derfor forventer, at myndighederne tager hånd om, så de sikrer borgerne bedst muligt i risikosager, hvor borgerne ikke selv kan træffe et valg.

Hvis man ser bort fra komethistorier og lignende, vil det være myndighederne, som skal handle og informere/rådgive borgerne efter bedste evne. Men risici kan være komplicerede forhold, som er svære at forholde sig til og svære at beskytte befolkningen imod. Det skyldes bl.a., at der ofte er begrænset viden til at kunne opstille en eksakt risikoanalyse. Den er i praksis forbundet med mange usikkerheder, både omkring risikokilder, eksponering og effekter på mennesker og miljø.

Der er således ikke nogen objektiv sandhed om den faktiske risiko i en konkret sag, og derfor spiller det en væsentlig rolle, hvordan myndighederne håndterer risikosager. Myndighederne skal balancere mellem mange modsatrettede hensyn, som fx omfatter befolkningens forventninger til handling, de faktiske handlemuligheder, politiske og økonomiske forhold samt miljø- og sundhedsaspekter.

I borgernes vurdering af en risiko spiller det også ind, hvilken tillid man har til institutioner, videnskab og eksperter samt egne erfaringer. Myndighedens

evne til at fremstå med høj troværdighed er derfor også af afgørende betydning for budskabets gennemslagskraft.

Værdibaserede aspekter som etik, normer og livsanskuelser spiller ligeledes en væsentlig rolle i risikobetraktningen, herunder hvilke formål man medtager i en risikoanalyse.

Debatten og forståelsen i risikosager kan styrkes, hvis der anvendes de samme begreber af forskellige myndigheder og fagfolk. Miljøriskorådet, der er stiftet af Akademiet for de Tekniske Videnskaber, har udgivet en rapport, hvor de præsenterer definitioner og forklarer forståelsen af forskellige begreber – primært ud fra en naturvidenskabelig og teknisk risikoopfattelse. Disse definitioner er et godt udgangspunkt, men der er behov for at vurdere dem i forhold til fx risiko knyttet til almindelige forbrugerprodukter.

Ved håndtering af en given risiko er det også nødvendigt at inddrage andre end de naturvidenskabelige aspekter – der dækker de kemiske, fysiske og biologiske faktorer – til at vurdere den konkrete risiko. Det er også nødvendigt at inddrage sociale og sociologiske aspekter i en risikovurdering, da risiko kan opleves forskelligt af fx fagfolk og lægfolk. Men i det hele taget opleves risiko forskelligt af forskellige personer og i forskellige kulturer.

Oplevelsen af risiko afhænger således af en række aspekter som:

- den enkeltes viden om risiko for mere eller mindre alvorlige helbredsskader
- tillid til eksperter, myndigheder, industri m.fl.
- man ser en synlig nytteværdi af risikofaktoren
- udsættelsen for miljøfaktoren kan kontrolleres af den enkelte
- påføres risikoen frivilligt eller ufrivilligt?
- risikoen ses som en egentlig trussel, og er den velkendt eller ukendt?
- risikoen forekommer naturligt eller unaturligt/menneskeskabt
- de moralske og etiske forhold omkring risikoen – er den retfærdig?
- personens generelle og individuelle tærskel for bekymring
- er det en selv eller andre, der udsættes for en miljøfaktor?
- afvejning i forhold til andre risici (fx vurderes udsættelse af helbredstrussel i arbejdsmiljø i forhold til evt. risiko for arbejdsløshed).

1.1.2 Valg af kommunikationsstrategi

Risikokommunikationen kan opstilles i tre faser, der afspejler en historisk udvikling omkring dialogen mellem eksperter, myndigheder og borgere.

Den pædagogiske fase afspejler en holdning, hvor lægfolks opfattelse af risikoen i en bestemt sag er forkert. Målet er, at man gennem korrekt information til borgerne forventer, at de accepterer eksperternes og myndighedernes vurdering og håndtering af risikoen og følger deres anbefalinger.

PR- og reklamefasen afspejler, at lægfolk har en anderledes risikoopfattelse, og at den beror på, at de lægger andre forhold til grund i deres vurdering. Målet er at få folk til at ændre holdning og adfærd gennem forskellige former for påvirkning.

Dialog- og netværksfasen afspejler en anerkendelse af lægfolks risikoopfattelse, og at lægfolk også har erfaringer, som er nyttige i risikovurderingen og risikohåndteringen. Målet er at skabe de rette betingelser for dialog til at finde den bedste risikohåndtering.

Hvordan man som myndighed håndterer en risikosag vil være forskellig fra sag til sag afhængig af, hvem der rejser sagen, hvilke vinkler medierne vælger at beskrive sagen med, hvordan risikoen bliver opfattet af forbrugeren osv. Derfor er det nødvendigt, at myndigheden fra sag til sag analyserer, hvilke muligheder man har for at handle, og hvordan kommunikationen til offentligheden og andre aktører skal lægges an. Valget vil ofte falde på en kombination af de tre ovennævnte faser.

Som en del af kommunikationsstrategien kan man med fordel lave en indledende analyse, så man står forberedt over for de forskellige aktørerne. Rapporten her giver en skitse til, hvilke emner en analyse bør komme omkring. Skitsen kan både bruges i en analyse af specifikke sager og som guide til håndtering af risikokommunikation.

Skitsen er bygget op over tre hovedtemaer, som er centrale for risikokommunikationen:

Strategisk kommunikation

De indledende træk i en risikosag er afgørende for kommunikationens videre forløb – ikke mindst fordi der i denne fase er stor offentlig bevågenhed. Det er her, at parterne positionerer sig i forhold til hinanden som alliancepartnere eller modstandere. Derfor må den strategiske kommunikation afklares fra starten.

Etablering og genetablering af troværdighed og tillid

Myndighedens troværdighed – blandt andet i form af kompetence, ærlighed og åbenhed – er afgørende for, om kommunikationen til offentligheden lykkes. Myndighedens troværdighed er således den platform, der skal kommunikeres fra. I modsætning til tidligere kan tilliden til de videnskabelige institutioner ikke tages for givet, men skal hele tiden tilkæmpes og genskabes, fordi den ikke længere er knyttet til videnskaben eller myndigheden selv. Tillid er ofte kun til låns, hvis den svigtes, flytter den rundt. Troværdighed og tillid er altså svær at opnå, nem at tabe og endnu sværere at genvinde. Opbygning af tillid og troværdighed foregår således både, *mens* den konkrete sag løber og *mellem* sagerne – dvs. den måde myndigheden handler og kommunikerer på generelt.

Kommunikation i medierne

Medierne er i høj grad medskabere af budskaber og er med til at påvirke offentlighedens billede af, hvad der er værd at frygte. Medierne er blevet det sted, hvor påstande om risici fremsættes, prøves og imødegås for i sidste ende at blive omsat til politisk handling.

Nogle medier vil dække sagen så objektivt som muligt med det formål at give offentligheden de nødvendige oplysninger. Andre vil gå mere aktivt ind i sagen og producere historier med en ”human interest”-vinkel¹, tage befolkningens synsvinkel, stille spørgsmål, som lægger op til ja/nej-svar eller sikker/usikker-svar, og lægge mere vægt på dårlige end på gode nyheder.

Mediernes rolle i risikokommunikationen kan beskrives efter to modeller:

Oplysningsmodellen – her er medierne saglige formidlere af den ”objektive” risiko fra myndighederne til borgerne. Dialogen er i høj grad karakteriseret af korte forenklede budskaber.

¹ Med ”human interest”-vinkel menes, at medierne bringer et menneske lig vinkel, som skal få flere til at se og læse historierne.

Arenamodellen – her er medierne arena for forskellige risikoopfattelser, der debatteres i et åbent forum mellem alle aktører. Her er som regel plads til brede budskaber.

Men medierne er ikke alene budbringere, men de har også kommercielle interesser. Der er ikke bare tale om neutral formidling, da medierne kan have deres egne budskaber, som de ønsker at fremme.

En vigtig og svær opgave for Miljøstyrelsen og andre myndigheder er således, hvordan de får skabt tillidsfuld dialog om risikosager ud fra de givne præmisser.

1.1.3 Opfattelsen af Miljøstyrelsen og forventninger til indsats

I Miljøstyrelsens beretning for 2002 er angivet Miljøstyrelsens vision og mission, som lyder:

”Miljøstyrelsens vision er at arbejde for en bæredygtig udvikling, hvor mennesker og miljø beskyttes mod forurening – først og fremmest gennem en forebyggende indsats.”

”Miljøstyrelsens mission er ... at sikre rene produkter, ren luft, vand og jord og dermed gode levevilkår for mennesker, flora og fauna.”

Under mål for Miljøstyrelsen og præcisering af beslutningsgrundlaget er det bl.a. angivet, ”at de skal underbygge løsninger udfra miljøfaglige, juridiske, tekniske, økonomiske, samfundsmæssige og internationale aspekter.” Dette indebærer, at Miljøstyrelsen skal tage bredere hensyn end at beskytte mennesker og miljø mod forurening.

Omnibusundersøgelsen viser, at mange i befolkningen har den opfattelse, at Miljøstyrelsen først og fremmest skal sikre forbrugernes interesser. Der er kun en lille del, som forventer, at Miljøstyrelsen foretager en afvejning mellem økonomiske og sundhedsmæssige interesser.

I forhold til introduktion af nye produkter på markedet, så forventer ni ud af ti, at myndighederne enten foretager en forhåndsgodkendelse af produkterne, at myndighederne har ansvaret for, at produkter ikke indeholder sundhedsskadelige stoffer eller, at det er myndighedernes ansvar, at der er korrekt brugsanvisning og mærkning.

Kun en meget lille del af befolkningen har opfattelsen af, at det reelt er producenterne og ikke myndighedernes ansvar, at produkter ikke indeholder sundhedsskadelige stoffer. Ligesom det er producenterne ansvar, at der er korrekt mærkning og brugsanvisning på produkterne.

I forbindelse med håndtering og kommunikation af risikosager er det vigtigt, at Miljøstyrelsen er meget opmærksom på borgernes forventninger, der reelt ligger på et helt andet niveau end, hvad der konkret er Miljøstyrelsens ansvar og opgaver.

Mange borgere stoler blindt på, at de er beskyttet ved myndighedernes håndtering af sagerne, så de ikke selv behøver at forholde sig aktivt. En del forventer, at myndighederne kræver produkter med mistænkte eller problematiske stoffer fjernet fra hylderne.

Fokusgrupperne viser dog også, at det ikke er alle, som fx ønsker mistænkte eller problematiske produkter fjernet fra butikkerne, men at borgerne i et vist omfang selv må forholde sig til den information, der er givet. Det skal her nævnes, at stort set ingen læser brugsanvisninger, før det går galt. Stort set alle bruger produkter som vist på emballage og i reklamer.

I de tilfælde, hvor borgerne ikke har mulighed for et reelt fravalg, forventer alle, at Miljøstyrelsen er ekstra opmærksomme og sikrer borgerne. Det gælder fx i forbindelse med drikkevandsforsyningen.

Mange i fokusgrupperne udtrykker reelt større skepsis over for antallet af risikosager frem for det konkrete indhold i sagerne. Mange mener, at myndighederne bør undersøge sagerne bedre, før de melder ud, for at undgå ”ulven kommer effekten”. Myndighederne bør undersøge såvel et mistænkt som beslægtede produkter grundigt, og de bør forhøre sig hos vores nabolande, om man her har erfaringer, så borgerne får en samlet information. De fleste er af den opfattelse, at hvis der ikke er tale om et akut giftigt eller skadeligt stof, så kan det ikke gøre den store forskel.

Andre – men for så vidt også flere af de samme personer – mener, at myndighederne bør give information til borgerne hurtigst muligt, hvis de bliver opmærksom på en mistanke til et stof eller et produkt. Hvis myndighederne venter med at melde ud, og der reelt er et problem, så kan det give stort bagslag.

Timing i udmeldingerne fra Miljøstyrelsen skal også vurderes i lyset af, at det oftest vil være den aktør, som først bringer en problemstilling frem, som nyder størst tillid i befolkningen. Det betyder, at hvis myndighederne venter, mens de undersøger en sag grundigere, så risikerer de, at andre melder ud, og at de derved sætter sig selv i en forsvarsposition.

1.1.4 Borgernes erindring og oplevelse af risikosager

En stor del af befolkningen husker i større eller mindre omfang risikosagerne – også selvom de ligger et par år tilbage i tid.

Flere kvinder end mænd husker sager. Der er også lidt flere kvinder end mænd, der bekymrer sig om risikosager, og som selvstændigt søger information og følger myndighedernes anbefalinger i forbindelse med risikosagerne.

Der er flere i forældregenerationen (25–50 år) end blandt de unge og ældre, som husker sagen om problematiske stoffer i solcreme for ca. 2½ år siden. Dette kan muligvis forklares med, at det i høj grad var en problemstilling, som vedrørte deres børn, og at sagen begyndte lige før starten af solsæsonen.

De fleste i fokusgrupperne fortæller, at de følger lidt med, når der starter en sag i medierne. Men det er generelt ikke noget, som bekymrer dem voldsomt. Omnibusundersøgelsen viser derimod, at 3 ud af 4 personer i større eller mindre grad er bekymret for risikosager.

Det kan ikke siges, hvorvidt denne afvigelse afspejler en metodemæssig forskel eller en reel forskel blandt deltagerne. Deltagerne i omnibusundersøgelsen skulle tage stilling ud fra angivelse af to sager. Mens deltagerne i fokusgrupperne hørte mere konkret om tre sager og indgik i en dialog om det reelle indhold i de tre sager. Deltagerne i omnibusundersøgelsen afspejler en bredere

del af befolkningen end fokusgrupperne. I fokusgrupperne deltog primært veloplyste, ressourcestærke folk, som generelt var aktive i andre samfundsansiggende.

I tråd med borgernes forventninger til stort set fuld beskyttelse via Miljøstyrelsens håndtering af risikosager og troen på en forhåndsgodkendelse af nye produkter, forventer de fleste fra fokusgrupperne, at de kan bruge dagligvarer uden at skulle bekymre sig om en risiko og uden minutiøst at skulle læse en brugsanvisning. Alligevel giver risici specielt ved fødevarer og kosmetik løbende grund til bekymring, særligt hos kvinderne, der også i omnibusundersøgelsen udtrykker størst bekymring for risikosager.

1.1.5 Vurdering af myndighedernes håndtering af risikosager

I forhold til de konkrete sager, som er præsenteret for deltagerne i fokusgrupperne, er de fleste ikke tilfredse med Miljøstyrelsens håndtering af sagerne. I de to sager, der vedrører Miljøstyrelsen, er borgernes oplevelse, at Miljøstyrelsen er for vag bl.a. ved at fokusere mere på, om regler er overholdt end, om der reelt er et problem. Miljøstyrelsen opleves som systemforsvarer frem for beskytter af borgerne.

Når forbrugerne fx ser, at kvinder efter brugen af hårfjerningsmidlet VEET kommer til skade, selvom reglerne er overholdt, så lever Miljøstyrelsen ikke op til borgernes forventninger om, at de skulle være sikret fuld beskyttelse.

Stort set alle i fokusgrupperne er tilfredse med Fødevaredirektoratets håndtering af sagen om kræftfremkaldende stoffer i olivenolie. Her kommer direktoratet med klare anbefalinger og fjerner produkterne, hvor der er for stor tvivl. Det betyder, at de i højere grad viser, at de beskytter borgerne.

Deltagerne i fokusgrupperne peger på, at Miljøstyrelsen meget tidligt burde fortælle, at regler for fx mærkning for de samme problematiske stoffer er skrappe, hvis de indgår i rengøringsmidler end i kosmetik. Dette er et paradoks, som er uforståeligt og virker urimeligt for forbrugerne, og som Miljøstyrelsen bør fortælle, at de arbejder intenst på at ændre. Miljøstyrelsen bør også sikre information til særlige målgrupper – her nævnes bl.a. unge, da de ikke altid følger med i nyhederne.

1.1.6 Tillid og information

I debatten om risikosager fremgår det af både fokusgrupperne og omnibusundersøgelsen, at borgerne først og fremmest har tillid til forbrugerorganisationer (61%) efterfulgt af forskere fra universiteterne (41%). Tilliden til Miljøstyrelsen er mere begrænset (21%). Den ligger på linie med miljøorganisationer. Mindst tillid er der generelt til producenterne og politikerne.

I fokusgrupperne tilkendegiver deltagerne, at de først og fremmest har tillid til de aktører, som rejser sagerne. Miljøstyrelsen kommer i de to sager i defensiven, da det er andre, som først rejser sagerne – hhv. Forbrugerrådet og forskere fra DTU. Fødevaredirektoratet rejser selv sagen, hvilket de også får kredit for.

Miljøstyrelsen bliver i fokusgrupperne også bedømt på, at de fx i fjernsynsclip ikke viser empati med de kvinder, der er kommet til skade ved brug af hårfjerningsmidlet. Det kan være, at en sekvens måske er klippet fra, men det kan forbrugerne ikke vide, når de ser indslagene.

Det er gennem medierne, at borgerne får deres information om risikosager. Kun få nævner, at de bruger Miljøstyrelsens hjemmeside til at søge information.

Der er en vis skepsis over for mediernes formidling af risikosagerne, hvor borgerne oplever, at der sker en vinkling og filtrering af budskaberne, og at det er svært at få et samlet overblik over de konkrete sager. Hvis borgerne har mindre tiltro til et medie og en "historie", så "smitter" noget af mistilliden af på de aktører, som indgår i en artikel.

Flere i fokusgrupperne peger på, at Miljøstyrelsen må sikre, at man kan få fuld ufiltreret information om risikosagerne, både mens de er aktuelle og også efterfølgende, når man er i tvivl om, hvor en sag endte henne. Dette kan ske gennem en rubrik med risikosager på Miljøstyrelsens hjemmeside og ved, at Miljøstyrelsen bringer en slags miljø OBS (oplysning til borger i samfundet) eller, at Miljøstyrelsen medvirker i forbrugerprogrammer.

1.2 anbefalinger

Miljøstyrelsen bør i enhver aktuel sag nøje overveje, hvem der tegner styrelsen, når en risikosag er til debat i medierne. Det er vigtigt, at personen kan formulere sig klart og tydeligt og ikke går i detaljer med for mange fagudtryk. Det er også vigtigt, at personen forstår at knytte helheder sammen, så det bliver sværere at skære vigtige aspekter fra, hvis eller når indslagene bliver forkortet. Endelig er det vigtigt, hvordan personen opfattes af andre – formår vedkommende fx at udvise tilpas empati uden at blive for følelsesbetonet. I den forbindelse er det vigtigt, at personen ikke lader sig rive med i en måske ophedet debat, men bevarer en afbalanceret attitude og går efter sagen og ikke personen.

Det kan være en fordel, hvis man vælger samme person til at kommunikere om en sag gennem hele forløbet. Det kan skabe en genkendelighed og dermed virke tillidsskabende.

I kommunikationen om risikosager er det vigtigt at præcisere Miljøstyrelsens rolle og reelle handlemuligheder i den aktuelle sag. Derved undgår eller reducerer man kritikken af, hvorfor Miljøstyrelsen ikke handler på en bestemt måde, som styrelsen måske slet ikke har mulighed for.

Når de fleste borgere har en forkert opfattelse af Miljøstyrelsens rolle og ansvar, er det meget vigtigt, at Miljøstyrelsen hver gang, der er en konkret sag, understreger sin rolle og handlemuligheder. Miljøstyrelsen bør også i tiden mellem sagerne gøre en stor indsats for at få befolkningen til at forstå, hvilke arbejdsopgaver, rolle og ansvar styrelsen reelt har. Det er vigtigt i den konkrete kommunikation, hvis Miljøstyrelsen vil højne befolkningens tillid, at befolkningen forlods har den bedst mulige forståelse for, hvilke handlemuligheder styrelsen reelt har som myndighed.

Miljøstyrelsen opfordres til at arbejde med sin dobbeltrolle som en styrelse i et politisk system og en myndighed, der har en række klare målsætninger om beskyttelse af befolkningen. Der er således klare forventninger i befolkningen om, at embedsmændene ikke handler politisk, men tværtimod fungerer som befolkningens "advokater" over for det politiske system. Som myndighed bør

de informere politikerne og oplyse befolkningen, hvis der er regler eller lovgivning, som bør laves om.

Miljøstyrelsen bør være opmærksom på, at styrelsen mister tillid hos befolkningen, hvis de primært forholder sig til, om gældende regler er overholdt eller ej, hvis der – set med befolkningens øjne – er åbenlyse urimeligheder eller mangler i de eksisterende regler.

Før Miljøstyrelsen melder ud om en risikosag er det en fordel at vurdere, hvem der i øvrigt kan tænkes at være aktører i forhold til sagen, hvilke synspunkter de vil fremme, hvordan de vil optræde, og hvilke motiver der ligger til grund for deres synspunkter. Jo bedre man er forberedt, jo nemmere er det at håndtere sagen på en god, tillidsfuld og troværdig måde.

Dette projekt har udviklet et Intranetværktøj i en foreløbig version, der skal tilpasses og videreudvikles for at blive så brugbart som muligt for Miljøstyrelsens medarbejdere. Der vil desuden være behov for, at Miljøstyrelsen tager stilling til fx håndteringen af forskellige sagstyper – det kan være, hvornår det skal besluttes, at man skal kræve varerne taget ned fra hylderne.

Det vil være af stor nytte, hvis Miljøstyrelsen systematisk sikrer opsamling af erfaringer fra konkrete risikosager. Erfaringerne bør løbende indgå i forbedringen af Intranetværktøjet. Det bør overvejes, hvordan medarbejderne trænes i at arbejde med og gennemføre de forskellige dele i værktøjet. Det er en fordel ikke alene at vide, hvordan man håndterer en sag bedst, men også at afprøve det i praksis.

Borgerne har efterlyst en hjemmeside, hvor man kan følge de aktuelle sager og få status på tidligere risikosager. Miljøstyrelsen har kutyme for at oprette et debatforum på hjemmesiden, når der verserer en aktuel sag. Det anbefales, at Miljøstyrelsen sikrer en løbende opdatering af både aktuelle og tidligere risikosager for at gøre det lettere for interesserede at få overblik over status på en konkret sag. Det vil samtidig være en god idé med links til andre relevante hjemmesider fx Fødevarerdirektoratet, Sundhedsstyrelsen og andre med tilsvarende opdatering af risikosager.

De fleste borgere har ikke behov for eller lyst til selv at blive hørt omkring aktuelle risikosager. Flere peger på, at det kan være en god idé, hvis det oprettes et etisk risikoråd, hvor fx organisationerne kan være repræsenteret. Rådet skal drøfte aktuelle risikosager, og de bør komme med anbefalinger til håndtering og kommunikation. Et af målene med rådet kunne være, at de ikke kun vurderer en kortsigtet risiko i de enkelte sager, men ser på et langsigtet perspektiv og vurderer helheder i forhold til en samlet risikobetragtning for påvirkninger af mennesker og miljø.

Miljøstyrelsen bør være meget opmærksom på, hvilken kommunikationsstrategi der vælges, og hvordan man vil nå ud med konkrete budskaber både bredt i befolkningen og i forhold til specifikke målgrupper. Det er ikke alle, som fx læser aviser, ser nyheder eller hører radioavis, og informationen i nyhedsmedierne kan ikke altid forventes gengivet optimalt. Nyhedsmedierne vægter de forskellige budskaber, ligesom de kan have egne budskaber, som de ønsker at fremme. Derudover er det som regel ikke nok at informere om en risiko for at få folk til fx at ændre adfærd uanset, om det er ud fra en ”belærende” eller pædagogisk tilgang. Man er nødt til at motivere bl.a. gennem en gensidig dialog og ved at tage udgangspunkt i folks risikopfattelse. En måde at skabe

basis for en form for gensidig dialog om risikoforhold kan være gennem netværkskommunikation, hvor man møder folk i deres egne fora.

2 Summary and conclusions

Risk communication is full of paradoxes. One of the largest is that many people, on the one hand, believe that the authorities must report cases as soon as possible if they have reason to suspect that a risk has arisen – e.g. that a specific product is associated with a health hazard. On the other hand, the same people believe that the authorities must investigate things thoroughly before they report about cases, in order not to cause unnecessary concern among the public and to avoid the “cry wolf” effect.

These aspects must be considered by the authorities whenever they decide how to approach an issue, including considerations of what measures they will implement to address a risk and how they will inform the general public about their efforts.

The authorities must often take action on the basis of unclear or inadequate knowledge and a combination of “the quality of the evidence”, the precautionary principle and value-based aspects. With this backdrop, the authorities must take action and advise the public, who expect to be protected from products that are harmful to health and the environment at all times.

Because of their extensive knowledge, in some cases the authorities have to repudiate an unreasonable suspicion that is presented in the media. In such situations the authorities are often operating in a minefield of different interests and concerns where the first, perhaps hasty choice of communication may be crucial for the future process of a case involving risk.

The authorities have to take action quickly and start a dialogue with the wider world when they obtain new knowledge or when others communicate new knowledge of importance to human health and the environment. The authorities must be well prepared when they report new knowledge or when others have indicated a problem, which the authorities must explain and address.

This analysis suggests how, in the future, the Danish Environmental Protection Agency (Danish EPA) as an authority can best handle cases involving risks and communicate its messages to the public, professionals, and the media.

The analysis covers the experience gathered from a study of the literature and analyses of three previous cases involving risks that have started a debate in the media within the last two and a half years.

An important aspect of the analysis has been to understand the public’s requirements and expectations of the authorities’ management of and information about potential cases involving risks. This has been obtained through two focus-group interviews and through an omnibus survey (telephone interviews).

The aim of the project has been to develop a set of operational guidelines for the Danish EPA for optimum risk management and communication in the future. The guidelines are primarily presented in the form of an Internet tool

for the Danish EPA employees to use via their Intranet. This tool reflects the findings of the individual surveys divided into stages and the recommendation.

2.1 Conclusions

2.1.1 Interpretation and risk concepts

We live in a society where risk is not only part of our consumer society and way of life, it is also a factor that the public is willing to accept for much of the time. Most people have an everyday life that involves a large number of more or less recognised risks; e.g. in traffic, when they choose their food, drink alcohol, or smoke. These are risks that the individual accepts as self-imposed risks, and they are individually weighed against the alternatives.

The public experience other forms of risks which are out of their control. There is news about a meteor with a minimal risk of hitting the earth and destroying all life. Later, there is news that radiation from cell phone antennae may be carcinogenic and there is the story that suntan lotion may contain ingredients causing hormonal imbalance.

These are risks that make the individual citizen feel powerless and which most people expect will be taken care of by the authorities. People expect that the authorities will protect them as much as possible. In such cases the authorities must take action and inform/advise the public.

Risks may be complicated matters that are difficult to deal with and difficult to protect the public from. This is partly because the knowledge for a risk analysis is often limited. A risk analysis is associated with many uncertainties about sources of risks, exposure, and the effects on humans and the environment.

There is no objective truth about the actual risk in a specific case. The authorities must make a balanced consideration of several contradictory factors, including the population's expectations for action, the actual opportunities for action, political and economic factors, and environmental and health aspects.

The public's level of confidence in institutions, science, experts, and their own experience is important in their risk assessment. The ability of the authorities to appear credible is crucial for the outcome of the message.

Moreover, value-based aspects such as ethics, standards, and philosophy of life also play an important role in considerations of risk, including the objectives entered in a risk analysis.

The debate and the interpretation of cases involving risks can be strengthened if the same concepts are applied by different authorities and professionals. The Danish Environmental Risk Council (established by the Danish Academy of Technical Sciences) has issued a report in which they present the definitions and specify the interpretation of different concepts – primarily on the basis of a scientific and technical perception of risk. These definitions are a good starting point, but they need to be reassessed in relation to risks attached to consumer products.

In assessing a given risk, it is important to include aspects other than the scientific ones covering chemical, physical, and biological factors. Social and sociological aspects should also be included, since a risk can be experienced differently by e.g. experts and laymen, and in general a risk is experienced differently by different people and by different cultures.

The experience of a risk depends on a number of aspects such as:

- the individual person's knowledge about the risk of more or less serious health impacts
- confidence in experts, authorities, industry etc.
- seeing a visible utility value in the risk factor
- if exposure to the environmental factor can be controlled by the individual
- is the risk caused voluntarily or involuntarily?
- the risk is seen as an actual threat, and is it well-known or unknown?
- the risk appears natural or unnatural/created by man
- the moral and ethical issues surrounding the risk – is it reasonable?
- the person's general and individual threshold for concern
- who are exposed to an environmental factor – is it yourself or others?
- trade-off compared to other risks (e.g. exposure to health hazards in the working environment compared to the risk of unemployment).

2.1.2 Choosing a communication strategy

Risk communication can be divided into three stages that reflect a historical development in the dialogue between experts, authorities, and the public.

The educational stage reflects an attitude where the layman's perception of the risk in a particular case is wrong. The aim is to ensure that the public, through proper information, accepts the experts' and the authorities' assessment and management of the risk and follows their recommendations.

The PR and advertising stage reflects that the layman has another perception of risk because he takes other factors into account in his assessment. The aim is to make people change their attitude and behaviour through different influences.

The dialogue and network stage reflects a recognition of the layman's perception of risk and that the layman also has experience that is useful in risk assessment and risk management. The aim is to create the proper conditions for a dialogue to find the best way to handle risks.

The way the authorities handle a case involving risk varies depending on the case and depending on who is raising the issue, the approach of the media in describing the case, how the risk is perceived by the consumer etc. In each case the individual authority must analyse its opportunities to act and how to plan communication to the general public and other players. A combination of the three stages above will often be chosen.

As part of the communication strategy, it may be a good idea to carry out a feasibility study to prepare for the different players. The study provides a sketch of the issues to be included in the analysis. The sketch can be used for an analysis of specific cases and as a guide for handling the risk communication.

The sketch is based on three main themes that form a central part of the risk communication.

Strategic communication

The initial steps in a case involving risks are decisive for the future process of the communication – not least because they enjoy considerable attention from the general public. The parties can either position themselves in relation to each other as partners in an alliance or as opponents. This is why the strategic communication must be settled from the beginning.

Establishment and re-establishment of credibility and reliability

The credibility of the authority – including its competency, honesty and openness – is a crucial factor for the success of communication to the general public. The credibility of the authority is the platform for communication. Unlike previously, public confidence in scientific institutions can no longer be taken for granted; it has to be won and recreated because it is no longer attached to the science or the authority itself. Public confidence is often only on loan – when it is broken, it is lost. Credibility and public confidence is difficult to achieve, easy to lose and even harder to regain. Building up public confidence and credibility takes place both *during* a specific case and *between* cases – i.e. in relation to the way the authority acts and communicates in general.

Communication in the media

To a great extent, the media are “joint-creators” of messages, and they help influence the general public’s picture of what should give cause for concern. The media is the place where claims about risks are made, tested and encountered and, finally, put into political action.

Some media will cover the case as objectively as possible with the aim of giving the general public all the available information. Others will undertake a more active part in the case and produce stories with a human-interest angle², encompass the views of the public, pose questions that suggest yes/no answers or certain/uncertain answers and put more emphasis on bad rather than good news.

The role of the media in risk communication can be described in accordance with the following two models:

The information model – the media are objective communicators of the “objective” risk from the authorities. The dialogue is characterised by short simplified messages.

The arena model – the media form an arena for different perceptions of risk that are debated in an open forum between all players. There is room here for broader messages.

The media are not only messengers, however, they also have a commercial interest. It is not only a question of neutral communication since the media may have their own messages to promote.

An important and difficult task for the Danish EPA and other authorities is therefore to create confidence in dialogue about cases involving risks on the basis of the given premises.

² Human-interest angle means that the media will feature a human approach to make more people take notice and read the stories.

2.1.3 Perception of the Danish EPA and expectations of the efforts

The vision and mission of the Danish EPA is specified in the annual report of 2002.

“The vision of the Danish EPA is to work on achieving a sustainable development where humans and the environment are protected against pollution – first and foremost through prevention.”

“The mission of the Danish EPA is ... to safeguard clean products, clean air, water and soil and thus healthy living conditions for humans, flora and fauna”. Under the objectives of the Danish EPA and specification of the basis of decisions it follows, among other things, “that they must support solutions on the basis of environmental, legal, technical, economic, social and international aspects”. This means that their concern should be broader than simply protecting humans and the environment against pollution.

The omnibus survey shows that many people believe that the Danish EPA must safeguard the interests of the consumers. Only a few people expect the Danish EPA to make a balanced consideration of the economic and the health-related interests.

If new products are introduced to the market, nine out of ten expect that the authorities will make a preliminary approval of the products, that the authorities are responsible for ensuring that products contain no ingredients which are harmful to human health, or that the authorities are responsible that the products include proper instructions for use and labels.

Few people are aware that actually the producers and not the authorities are responsible for safeguarding that products contain no ingredients which are harmful to human health. And likewise the producers are responsible that the labels and instructions for use of the products are correct.

When handling and communicating cases involving risks it is important that the Danish EPA is aware of the expectations of the public, and that these are actually quite different from the actual responsibilities and tasks of the Danish EPA.

Many people have blind faith in being protected by the way authorities handle cases, so that they do not need to take an active part themselves. Many people expect that the authorities will demand that suspicious products with harmful ingredients be removed from the shelves.

However, the focus group interviews show that not all people want suspicious products with harmful ingredients removed from the stores. Some people believe that the public themselves must to a certain extent decide on the basis of the information that is included with the product. It should be mentioned that hardly anyone reads the instructions for use before things go wrong. Almost everyone uses the products as shown on the packaging and in the advertising.

When people have no real choice, everyone expects that the Danish EPA will pay extra attention and protect the public. This is for example the case with drinking water supplies.

Many participants in the focus groups express more scepticism towards the number of cases involving risks rather than the actual content of the cases. Many people believe that the authorities should examine the cases in more detail before they report them in order to avoid the “cry wolf” effect. The authorities should examine both suspicious products and associated products thoroughly, and they should approach the neighbouring countries to see if they have any experience in the case in question so that the public gets an overall picture of the information. Most people believe that if an ingredient is not acutely toxic or harmful, then it will not make a major difference.

Others, and often the same as those described above, believe that the authorities should inform the public as soon as possible when they become aware of suspicious ingredients or products. If the authorities hesitate to report a case, and it is actually a problem, then it may cause a major setback.

It is often the player who first brings a case to the light who will enjoy most confidence from the public. If the authorities wait until they have examined a case more thoroughly, they may risk that others will report it and they will then find themselves in a position of defence.

2.1.4 The public's recollection and experience of the cases involving risks

Many people recall cases involving risks – even though they date back a couple of years. More women than men tend to recall such cases. There are also slightly more women than men, who are concerned about cases involving risks, who independently search for information, and who follow the authorities' recommendations.

More parents (25 to 50 years old) recall the case about harmful ingredients in suntan lotion two and a half years ago than among young people and senior citizens. The reason might be that this problem especially affected children and that the case started just before the beginning of the summer.

Most of the participants in the focus groups keep moderately up to date when a case starts rolling in the media. But generally they are not particularly concerned. In contrast, the omnibus survey shows that three out of four people have some concerns about cases involving risks.

It is uncertain whether this difference is a reflection of the method or an actual difference between the participants. The participants in the omnibus survey were asked to take a position based on two cases, whereas the participants in the focus groups were informed about the details of three cases and they had a discussion about the cases. The participants in the omnibus survey represent a broader spectrum of the public than the focus groups. The participants in the focus groups were primarily well-informed, resourceful people who were generally active in other social matters.

Almost everyone from the focus groups expected that they could buy groceries without having to worry about risks or read the instructions for use. Even so, especially risks in food and cosmetics continue to cause concern, particularly among women.

2.1.5 Assessment of how the authorities handle cases involving risks

In terms of the cases that were discussed by the participants in the focus groups, most of the participants were not satisfied with the way in which the Danish EPA had handled these cases. In the two cases concerning the Danish EPA, the public experienced that the Danish EPA was too weak because it focussed more on whether the rules were observed than whether there was actually a problem. The Danish EPA was more a defender of a system instead of a protector of the public.

When consumers observe that women who have used the hair removal product VEE T suffer injuries despite the fact the product complies with the rules, the Danish EPA fails to meet the public's expectations of full protection.

Almost all the participants in the focus groups are satisfied with the way that the Danish Veterinary and Food Administration handled the case on ingredients in olive oil that may be carcinogenic. The Administration made some clear recommendations and removed the products when there was great doubt. Thus the Administration demonstrated that it was better able to protect the public.

The participants in the focus groups emphasised that the Danish EPA should be quick in reporting, for example where rules for labelling regarding the same problem ingredients are stricter for cleaning detergents than for cosmetics. This paradox is very difficult to understand and seems unreasonable to the consumers. Therefore the Danish EPA should announce that they are working intensely on changing it. The Danish EPA should also ensure good information for special target groups – young people were mentioned in particular in this context because they do not always keep up with the news.

2.1.6 Confidence and information

In the debate about cases involving risks, both the focus groups and the omnibus survey showed that the public has most confidence in the consumer organisations (61%), followed by researchers from universities (41%). The confidence in the Danish EPA is more modest (21%); at the same level as environmental NGOs. In general confidence in producers and politicians is the lowest.

In the focus groups the participants explained that they have most confidence in the players who raise the issues. In two cases the Danish EPA was on the defensive since others raise the issues – the Danish Consumer Council and a researcher at the Technical University of Denmark, respectively.

The Danish EPA was also judged by the focus groups when, during a television appearance, they failed to show empathy with the women who had been injured when using the hair removal product. It might be that the sequence was cut out, but the consumers did not know this when they watch the items.

The public receives its information about cases involving risks in the media. Only a few mentioned that they use the Danish EPA's website to find information.

There is some scepticism about the way the media communicate cases involving risks. The public finds that the messages are filtered and turned up-

side down, and that it is difficult to get an overview of cases. If the public has less faith in the media than in a “story” then some of the distrust affects the players involved in an article.

Many of the participants in the focus groups indicate that the Danish EPA has to ensure that any piece of information about cases involving risks can be transmitted complete and unfiltered, both while they are topical issues and also later when there may be uncertainty as to how a specific case was settled. This could be through a page with cases involving risks on the Danish EPA’s website, and through a kind of environmental information television programme. Alternatively, the Danish EPA could participate in consumer programmes.

2.1.7 Recommendations

The Danish EPA must consider carefully who is responsible when a case involving risks is being debated in the media. It is important that the individual is articulate and does not elaborate in too much detail using technical jargon. It is also important that the individual is able to give an overall conclusion so that it is difficult to cut out important aspects if and when the reports are edited. Finally, it is important how the individual is perceived by others. Is the individual able to show enough empathy without becoming too emotional? It is very important that the individual does not get too involved in a heated debate but retains a balanced attitude and concentrates on the case and the person.

It may be an advantage if the same person is chosen to communicate a case throughout the whole process. This will create recognition and thereby confidence.

Since most people’s expectations regarding the role and responsibilities of the Danish EPA are wrong, it is very important that the Danish EPA stresses its role and scope of actions in each case. The Danish EPA should also make an extra effort between cases to ensure that the public understands the Danish EPA’s actual tasks, role, and responsibility. If the Danish EPA wants to increase the public confidence, it is important in any communication that the public continues to have the best possible understanding of the actions which the Danish EPA in reality is able to take.

The Danish EPA should work on its double role as an agency in a political system and an authority with several clear goals for protecting the citizens. There are clear expectations from the public that government officials are not political but on the contrary are the public’s advocates towards the political system. As an authority they should inform the politicians and inform the public of rules and legislation which ought to be changed.

The Danish EPA should be aware that it will lose public confidence if it primarily concentrates on whether rules are being followed or not, especially if – in the public’s view – such rules are unreasonable or deficient.

Before the Danish EPA reports about a risk it could be an advantage to consider who else might be a player in the case, any viewpoints these may wish to present, how they might perform, and their motives. The better prepared the Danish EPA is, the easier it will be to handle the case in a sound, confident and credible manner.

This project has developed an Intranet tool in a preliminary version which should be adjusted and further developed to become as serviceable as possible for Danish EPA employees. It will also be necessary for the Danish EPA to decide on the management of various cases – for example, when to decide that products should be removed from the shelves.

It will be advantageous if the Danish EPA systematically ensures gathering of experience of actual cases involving risks. This experience should be used to constantly update the Intranet tool. It should be considered how to train employees in using and producing the various parts of the tool. Moreover, it would be advantageous not only to know how best to manage a case, but also to try this knowledge out in practice.

The public has asked for a website where actual cases may be followed and where the status of previous cases involving risks can be accessed. The Danish EPA normally opens a debate forum on its website when an actual case is in the news. It is recommended that the Danish EPA ensure continuous updating of both current and older cases involving risks in order to make it easier for interested parties to get a view of the status of a particular case. At the same time it will be a good idea to give links to other relevant homepages, for example, the Danish Veterinary and Food Administration, the Danish National Board of Health and other relevant bodies with the corresponding up dates of cases involving risks.

Most people do not need or want to be heard about actual cases involving risks. Many indicate that it might be a good idea to form an ethical council represented by business. The council could discuss actual cases involving risks and recommend management and communication of such cases. One of the aims of the council could be to estimate both the short-term risk of the individual cases as well as long-term perspectives, and review the total risk considerations which may affect humans and the environment.

The Danish EPA should be very aware of its communication strategy and how to broadcast specific messages both to the general public and to specific target groups. Not everyone reads the papers, watches the news, or listens to the radio news and the information in the news media cannot always be expected to report objectively. The news media review the various messages and they have their own agendas to promote. Moreover, it is generally not enough just to report a risk, either informatively or educationally, in order to bring about a change of behaviour in the general public. It is also necessary to motivate the public through a mutual dialogue and on the basis of the public's view of the risk. One way of creating a basis for a mutual dialogue about risks is through network communication where the debate with the public takes place in their own fora.

3 Indledning

Risiko er blevet en uomgængelig dimension ved vores forbrug og levevis. Der er således udbredt enighed om, at vi lever i et moderne risikosamfund, hvor vi ikke har sikker viden om effekterne af vores produktionsformer og levevis – og aldrig vil få det. De menneskeskabte risici er for alvor kommet på dagsordenen i disse år, og miljø og sundhed er centrale områder i en tid, hvor det enkelte individs tilstand er i centrum. Vi kommer ikke til at leve i et nulrisikosamfund.

I Miljøstyrelsen er der lige som andre steder i samfundet stor interesse omkring risikohåndtering og risikokommunikation. Det er af stor betydning, hvordan Miljøstyrelsen håndterer information til borgere, medier og det øvrige samfund samt eventuelle indgreb i forbindelse med såvel akutte som løbende sager med bl.a. forbrugerprodukter, hvor der sættes fokus på sundhed, sikkerhed og miljøforhold. Det har betydning, dels i forhold til hvordan man løser eller reducerer det konkrete risikofænomen, dels i forhold til om man mindsker eller øger ”frygten” hos befolkningen.

3.1 Baggrund

Sager i medierne om fx hormonstoffer i solcreme, stråforkortere i havregryn, bakteriedræbende stoffer i tandpasta, pesticider i drikkevand, risiko for kræft ved brug af mobiltelefoner osv. er aktuelle eksempler på risikofænomener, som stiller store krav til Miljøstyrelsen og andre aktører, når ny og ofte usikker viden skal kommunikeres videre – ikke mindst når kommunikationen fx er knyttet til en akut opstået omtale i medierne. Ingen har monopol på ”sandheden”, og en lang række aktører har en viden, som de spiller ind med i de konkrete sager, men ikke nødvendigvis med de samme svar og holdninger.

Miljøstyrelsen har en forpligtelse til at være åben og gå i dialog med omverdenen om aktuel ny viden på miljøområdet. Miljøstyrelsen skal formidle denne viden bedst muligt og reagere hurtigt, når situationen kræver det. Der melder sig en lang række spørgsmål, som:

- Hvordan håndterer Miljøstyrelsen bedst muligt risikosager?
- Hvordan håndterer Miljøstyrelsen ny og ofte usikker viden bedst muligt, så de informerer befolkningen på den rigtige måde?
- Hvordan kan Miljøstyrelsen forfølge sit ønske om at være åben og lægge alt frem og på samme tid sikre, at der ikke skabes unødigt frygt og usikkerhed blandt forbrugerne ved måske for hurtige udmeldinger?
- Hvordan sikrer Miljøstyrelsen en rimelig praksis, så forbrugerne føler sig trygge og sætter Miljøstyrelsens troværdighed højt, så de lytter til og følger de alvorlige advarsler, når de er der?
- Hvordan kommunikerer Miljøstyrelsen de risici, som forbrugere, medier og politikere lægger vægt på, når deres viden er begrænset?
- Hvordan håndterer Miljøstyrelsen de sager, hvor risikoen i en given mediesag reelt ikke er stor ud fra en faglig vurdering, men hvor omverdenens pres for handling er stort?

- Hvordan kommunikerer Miljøstyrelsen sin viden, når advarselsklokkerne ringer, så folk får kendskab til sagen og får reelle handlingsanvisninger og valgmuligheder?
- Hvordan håndteres pludseligt opståede mediehistorier mest optimalt, som måske/måske ikke er sagligt begrundede?
- Hvordan vurderer Miljøstyrelsen selv, hvor alvorlig en akut opstået sag er, og hvordan den bedst håndteres både internt og eksternt?

3.2 Formål

Det overordnede formål med projektet er at optimere Miljøstyrelsens håndtering af risikosager, så usikker viden om og holdninger til miljøfaglige risici kommunikerer mest hensigtsmæssigt til omverdenen med udgangspunkt i tillid, troværdighed, dialog og åbenhed. Formålet er også at videregive erfaringerne til andre myndigheder og gå i dialog med beslægtede myndigheder om dette område.

I den forbindelse opstilles tre delmål:

- 1. Overblik over eksisterende udredningsarbejder og analyse af erfaringer**
Gennem et litteraturstudie at få et overblik over eksisterende viden om risikohåndtering og risikokommunikation ud fra danske erfaringer set ud fra Miljøstyrelsens behov for fremtidig risikohåndtering. Desuden ønskes der at uddrage erfaringer fra tidligere sager gennem en kommunikationsanalyse af tre konkrete sager inden for fødevare-, miljø- og sundhedsområdet fra de sidste par år.
- 2. Indblik i borgernes ønsker til information om potentielle risici**
At få et indblik i borgernes holdninger og ønsker til information om potentielle risici på miljøområdet for at tackle risikosager fremover bedst muligt set ud fra borgernes synspunkt.
- 3. Udarbejde et sæt operationelle guidelines for optimal risikohåndtering**
At få udarbejdet et sæt operationelle guidelines for optimal risikohåndtering og kommunikation som Miljøstyrelsen samt andre offentlige myndigheder kan anvende i konkrete sager fremover.

3.3 Målgrupper

Projektet er gennemført med sigte på to målgrupper:

- A. Miljøstyrelsens egne ansatte samt andre aktører på området fx detailhandel, myndigheder, producenter, medier, politikere, forskere etc.

Miljøstyrelsens ansatte er den primære målgruppe for projektet. Formålet er at udarbejde nogle forslag til guidelines til fremtidig håndtering af risikosager, som den enkelte medarbejder kan gøre brug af via Miljøstyrelsens Intranet. Miljøstyrelsens ansatte er informeret om projektet, og enkelte medarbejdere er inddraget undervejs, bl.a. ved afprøvning af forslag til guidelines.

Andre centrale aktører på miljø- og sundhedsområdet er en sekundær målgruppe for projektet, som forhåbentlig kan have gavn af de erfaringer, som indsamles i projektet, og de guidelines, som udarbejdes til Miljøstyrelsens ansatte.

- B. Borgerne/forbrugerne i bred forstand
Borgerne er en anden væsentlig sekundær målgruppe. Borgerne har været centrale i forbindelse med gennemførelsen af projektet, hvor et af delmålene har været at få indblik i borgernes holdning og ønsker til risikofor- midling. Det er samtidig Miljøstyrelsens generelle ønske at sikre åbenhed og dialog med borgerne både om resultatet af projektet og i den fremtidige risikohåndtering og risikokommunikation.

3.4 Undersøgelsen

Undersøgelsen er gennemført af Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA), Valør & Tinge samt TNS Gallup. Undersøgelsen er gennemført i perioden 1.6.03 til 30.11.03.

Undersøgelsen rummer 3 delelementer:

1. Overblik fra udredningsarbejde og erfaringer fra litteratur og caseanalyse
2. Indblik i borgerholdninger og ønsker fra fokusgrupper og omnibusundersøgelse
3. anbefalinger og opstilling af guidelines

3.4.1 Overblik udredningsarbejde og erfaringer

I litteraturstudiet er der først foretaget en screening af danske udredninger og publikationer om risikohåndtering og risikokommunikation. Herefter er udvalgt de mest relevante og aktuelle kilder til en nærmere analyse med udgangspunkt i at uddrage erfaringer til dels at understøtte de øvrige delelementer i undersøgelsen, dels at give anbefalinger til Miljøstyrelsens fremtidige håndtering og kommunikation af risikosager.

Miljøstyrelsen har udvalgt tre konkrete sager til en systematisk kommunikationsanalyse. I valg af case er der lagt vægt på, at de kan bruges til at illustrere flere forskellige sagstyper og kommunikationssituationer. I analyse af casene er først og fremmest lavet en kronologisk beskrivelse af sagerne ud fra skriftlig omtale i pressen og Miljøstyrelsens egne sagsdokumenter. Der er købt enkelte tv-klip til på en pædagogisk måde at illustrere gode og mindre heldige situationer. Analysen af casene er derefter tilrettelagt ud fra en til projektet fastlagt skabelon med henblik på at belyse adfærds- og handlemønstre i sagerne.

I afgrænsningen af undersøgelsen er det på forhånd besluttet, at følgende typer af risikosager ikke er omfattet:

- Direkte katastrofesager, eksempelvis en væltet tankvogn med problematiske stoffer, uheld på Barsebæk eller lignende.
- Lokale og regionale sager, der ikke har landsdækkende rækkevidde.

3.4.2 Indblik i borgerholdninger og ønsker

Dialogen med borgerne er skabt ved afholdelse af to fokusgruppemøder. Her har borgene fået mulighed for at udtrykke deres holdninger og ønsker til myndighedernes håndtering og kommunikation af risikosager. De to møder er afholdt to forskellige steder i landet – et i København og et i Middelfart. Intentionerne var at se, om det var muligt at få indtryk af, om der er forskellige vurderinger af risici og ønsker til information afhængig af, om borgerne kommer fra København eller et landområde.

Borgersynspunkterne er efterfølgende suppleret med en omnibusundersøgelse, hvor cirka 1.000 personer har haft mulighed for at besvare spørgsmål om deres syn på risikohåndtering og risikokommunikation.

3.4.3 anbefalinger og opstilling af guidelines

Der er på baggrund af erfaringerne fra litteraturstudiet og caseanalyse samt borgernes ønsker til information og handlinger i potentielle risikosager formuleret nogle anbefalinger til Miljøstyrelsen til dennes fremtidige håndtering og kommunikation ved risikosager.

Anbefalinger er udmøntet i et sæt operationelle guidelines for optimal risikohåndtering og risikokommunikation for medarbejderne i Miljøstyrelsen. Guidelines fungerer som en slags tjekliste med referencer og henvisninger til erfaringerne og borgernes forventninger. Guidelines giver anbefalinger til bl.a. sagsfremstilling, vurdering af hvilke forhold der skal undersøges og udmeldes, anvisning til vurdering af aktør-analyser, forskellige kommunikationsmetoders egnethed til udmeldinger osv.

Guidelines er udarbejdet som en elektronisk kagebog. Den er i prototype testet på medarbejdere fra Kommunikationskontoret og enkelte fagkontorer. Hensigten er, at kagebogen skal indlægges på Miljøstyrelsens Intranet til brug for medarbejderne.

4 Erfaringer fra litteraturen

Der er gennemført et litteraturstudie, som med udgangspunkt i danske referencer belyser risiko, risikohåndtering og risikokommunikation, dels generelt og dels i forhold til konkrete sager.

Litteraturstudiet indeholder først en oversigt med definitioner af de begreber, som anvendes omkring risiko og risikohåndtering. Dernæst indgår en redegørelse for risikosamfundet og interessekonflikter samt en vurdering af risikoopfattelse, risikooplevelse og risikoaccept. Dette følges af et afsnit om risikohåndtering og risikokommunikation. For at sætte indsatsen ind i den rette sammenhæng i forhold til Miljøstyrelsens arbejde indgår et afsnit om Miljøstyrelsens rolle. Sidst i kapitlet gives nogle eksempler på risikosager, risikohåndtering og risikokommunikation.

Risiko er blevet et vigtigt tema både for den enkelte i dagligdagen og for samfundet. Regulering med henblik på risikominimering spiller en stor rolle for arbejdet i mange ministerier og dermed også for det politiske arbejde. Som borgere, forbrugere og på arbejdspladsen møder vi risikoregulering fx i form af forbud, påbud, mærkninger, grænseværdier, sikkerhedsforanstaltninger m.v., og vi må mere eller mindre bevidst tage stilling til, hvordan vi håndterer og minimerer risici i vores eget liv.³

Grundlaget for beslutninger om, hvordan samfundet skal forvalte en given risiko, kan være en videnskabelig analyse af sandsynligheden for, at en uønsket hændelse indtræffer inden for et givent tidsrum. En sådan risikoanalyse lægges til grund for en risikovurdering, som i hvert fald i princippet er en politisk vurdering, hvor der foretages en afvejning af fordele og ulemper ved at acceptere en given risiko, og der tages beslutning om, hvordan en risiko skal forvaltes eller håndteres.

Uenighed og konflikter om risikopolitik og beslutninger om risikohåndtering spiller i dag en stor rolle i debatten om bl.a. miljø, sundhed og teknologiudvikling, fx omkring gensplejsning, brugen af kunstige kemiske stoffer, kogalskab og andre risici i forbindelse med fødevarer og udviklingen og brugen af medicin.

Den øgede fokus og debat om risiko og offentlighedens opmærksomhed på risikokonflikter har stimuleret interessen for at udvikle risikokommunikation mellem de, som træffer beslutninger og forvalter risiko, og de, som udsættes for den. I den forbindelse peger Teknologirådet på, at risikokommunikation kan have tre formål, som afspejler eller dækker tre faser i risikokommunikationens historie:

1. At sikre at alle, som skal informeres om en risiko, er i stand til at forstå meningen med den information, som de får.
2. At overtale modtagererne af information om risiko til at ændre holdning eller adfærd og acceptere at blive udsat for en given risiko.

³ Kommunikation om risiko. Artikel fra Teknologirådet.

3. At skabe betingelser for dialog om risikospørgsmål, så alle berørte parter kan deltage i en målrettet, kvalificeret og demokratisk konfliktløsningsproces.

Teknologirådet peger på, at behovet for to- eller flervejskommunikation, hvor man taler med og lytter til bekymrede og interesserede borgere, skyldes, at der i mange tilfælde er troværdighedsproblemer for myndigheder og erhvervsliv forbundet med risikokonflikter, og der kan være brug for at bygge bro mellem eksperter, beslutningstagere og befolkning, hvis offentlighedens tillid til beslutningernes legitimitet skal genopbygges. Hertil kommer en stigende erkendelse af, at beslutninger om risiko af og til er blevet truffet på et mangelfuldt og usagligt grundlag.

Risiko er en uomgængelig dimension ved vores forbrug og levemåder. Risici er ofte usynlige, grænseløse og usikre. Risici må derfor synliggøres for, at vi kan forholde os til dem, sådan lyder melding bl.a. fra Gertrud Øllgaard på et debatmøde afholdt af Forbrugerinformation i september 2002 om forbrugerne i risikosamfundet. Gertrud Øllgaard har arbejdet med et forbrugerforskningsprojekt om risikopolitik under Nordisk Ministerråd.⁴

Gertrud Øllgaard bruger et populistisk begreb ”risikoting” for at signalere, at ting er synonymt med risiko. Ting/risiko har som kendetegn, at de ikke kan deles op i primære og sekundære kvaliteter. De er alle de egenskaber, som de er sammensat af. Ting er virkelige – det er ikke bare noget, som nogen siger eller, medierne finder på. Men medierne og debatten er med til at give dem form. Ting er ikke bare stabile og varige faste elementer, men kan være usikre og foranderlige. Opgaven er at vurdere alle konsekvenser og usikkerheder og formidle dette over for befolkningen. Det er en opgave for naturvidenskaben og socialvidenskaben også at vise, hvordan risici tager form som fænomener, som vi kan forholde os til.

Som det fremgår, kan risikospørgsmål ikke kun vurderes som en teknisk disciplin. Subjektive faktorer og sociale relationer spiller ind på opfattelsen af risikofænomener. Det har stor betydning for risikokommunikationen og konflikter og risiko. Mediernes håndtering af risikospørgsmål har også betydning for oplevelsen af risici. Det er ”godt stof”, da det afspejler uenigheder og ”magtkampe” i forhold til forskellige interesser.

4.1 Definition og begreber

Der bruges forskellige terminologier og begreber omkring risiko. I det følgende vil blive gennemgået en række centrale begreber og definitioner, som man kan støde på i litteraturen. Her er først og fremmest taget udgangspunkt i rapporten ”Risikoterminologi – oplæg til fælles forståelse og bedre dialog” fra Miljøriskorådet.⁵ Hvor der i teksten bruges og suppleres med andre kilder, er dette anført eksplicit.

⁴ Uddrag fra indlæg på Forbrugerinformationsdebatforum – forbrugerne i risikosamfundet: Afmagt eller forbrugermagt – Risiko er også ting. Af Gertrud Øllgaard, Advice Analyse.

⁵ Miljøriskorådet er stiftet af Akademiet for de Tekniske Videnskaber (ATV) med det formål at yde et kvalificeret bidrag til vurdering og diskussion af risici, der berører sundhed og miljø i Danmark.

I rapporten fra Miljørisikorådet angives det, at risikoterminologien er meget forskellig for forskellige faggrupper, der beskæftiger sig med risikovurdering og risikohåndtering. Dette bunder bl.a. i forskellige fagtraditioner, i forskellige grundopfattelser, i indarbejdede vaner og i oversættelser af begreber typisk fra engelsk til dansk. Hertil skal lægges, at fagterminologi altid udvikles og især i discipliner, der er nye og selv under løbende dynamisk udvikling, som det er tilfældet med hele risikoområdet.

Forskellig brug af begreber kan føre til uklarhed og misforståelser i debatterne om risikospørgsmål. Formålet med rapporten fra Miljørisikorådet er at medvirke til at skabe fælles forståelse og bedre dialog mellem videnskabsfolk, myndighedspersoner og andre, der ”professionelt” beskæftiger sig med vurdering, håndtering og kommunikation af risici.

”Risiko kan forårsages af mange forskelligartede faktorer, fx kemiske stoffer, fysiske kræfter, mikrobiologiske eller genmodificerede organismer. Disse faktorer kan være menneskeskabte eller naturgivne (fx et vulkanudbrud) og potentielt medføre skade eller effekt på mennesker, miljøer, genstande og sågar finansmarkeder.” Rapporten fra Miljørisikorådet sætter fokus på kemiske og fysiske faktorer og de hermed forbundne potentielle skader på mennesker, miljøer og genstande. Men som angivet i rapporten kan tanker og ideer overføres til de fleste typer af risici.

Der skelnes i Miljørisikorådets rapport mellem nogle grundlæggende termer, såsom fare og risiko og aktionsorienterede termer som fareidentifikation, risikoanalyse, risikovurdering og risikohåndtering.

De grundlæggende termer anvendes til at beskrive eller karakterisere de kemiske, biologiske og fysiske processer, der forekommer i årsagsvirkningsforløb fra risiko-kilden til den mulige konsekvens/effekt. En række af disse begreber kan kvantificeres gennem en konkret vurdering/analyse af et risikoscenarium.

De aktionsorienterede termer er forbundet med de administrative, politiske, videnskabelige og sociologiske processer omkring arbejdet med at identificere, karakterisere, regulere og kommunikere risiko i samfundet. Miljørisikorådet har opstillet en figur med eksempler på årsagssammenhænge i de kemiske, biologiske og fysiske processer, der leder fra risikokilder til evt. konsekvenser/effekter, og som søges karakteriseret ved vurdering/analyse af en risiko. Denne figur er i lidt forenklet udgave medtaget som figur 4.1, se side 26.

Forløbet af risikohåndteringen er vist i figur 4.2, side 26. Figuren viser den dynamiske sammenhæng mellem de forskellige indsatser ved en risikohåndtering.

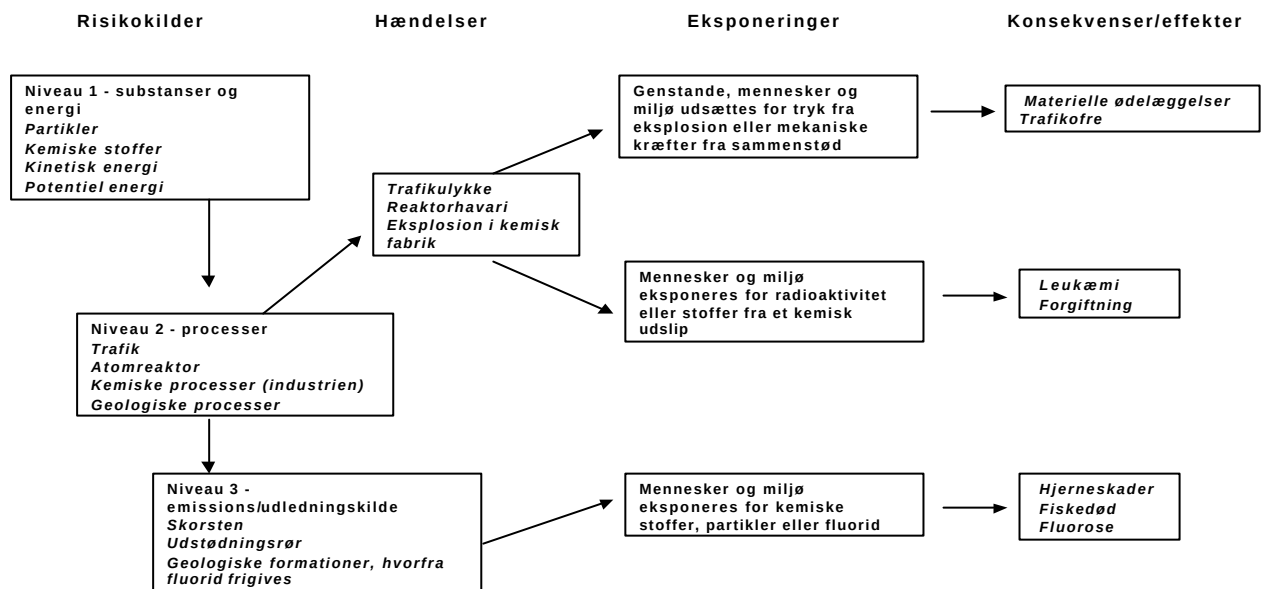
I Miljørisikorådets rapport er gengivet, hvordan de forskellige begreber er defineret af en række centrale danske og internationale aktører og organisationer. I gennemgangen her vil kun blive gengivet de danske begreber. For yderligere uddybninger og sammenligninger henvises til Miljørisikorådets rapport.

Risiko fremstår i Miljørisikorådets rapport som objektive konkrete problemområder, der kan skitseret i en model a la: Risikokilde => konsekvens/effekt => risikohåndtering.

Det fremgår ikke af Miljørisikorådets gennemgang, hvordan man opfatter den situation, hvor mange af de produkter, som vi omgiver os med i dagligdagen – ved almindelig brug, som fx vores fødevarer – kan udgøre en risiko. At det er

et element i samfunds- og teknologiudviklingen, som betyder, at vi omgås nye og måske flere mere eller mindre (er)kendte risici – også betegnet risikosamfundet! (se afsnit 4.2).

Der er heller ikke i Miljørisikorådets definitioner sat fokus på, at der er forskellige opfattelser ud fra subjektive betragtninger af, hvad vi betragter som risici. Der er således ikke altid enighed om en risikos betydning og omfang. Det sidste har betydning for, hvordan man vil håndtere en risiko og for indsatsen med risikokommunikation.



Figur 4.1: Eksempler på årsagssammenhænge i de kemiske, biologiske og fysiske processer, der leder fra risikokilder til evt. konsekvenser/effekter, og som søges karakteriseret ved vurdering/analyse af en risiko.

Niveau 3, som er mest relevant for miljø- og sundhedsvurderinger, er den konkrete emissions-, udlednings- eller frigivelseskilde for substansen.

I praksis er der et overlap mellem begreberne ”hændelse” og niveau 3 (emissioner m.m.). Forskellen er ifølge Miljørisikorådets definition, at en hændelse typisk er kortvarig og kan være ukontrolleret, mens en frigivelse/udledning/emission typisk er løbende og længerevarende og kontrolleret i tid og rum. En hændelse kan være en enkeltstående begivenhed eller en række af sammenfaldende omstændigheder, der medfører et uheld eller en ulykke med efterfølgende frigivelse af substanser og/eller energi. Som det fremgår af figur 4.1 vil en hændelse, hvor der frigives toksisk materiale, lede til eksponering af mennesker og miljø og således behovet for en analyse/-vurdering af den hermed forbundne miljø- og sundhedsmæssige risiko.

Miljørisikorådet angiver, at de tre niveauer kan sammenlignes med debatten om forureningsbekæmpelse ved hjælp af renere teknologi kontra rensning.

Renere teknologi virker på niveau 1, idet man herved forsøger at løse problemet tættere ved den grundlæggende risikokilde, fx ved helt at undgå et kemisk stof ved substitution.

Renere teknologi kan også virke på niveau 2 ved at gennemføre recirkulering/indkapsling af processen, så der ikke undslipper stof til miljø og arbejdsmiljø.

Rensningsteknologi virker på niveau 3, idet man ved rensning prøver at fjerne problemet ved udledningen, fx filtre på skorstenen.

Benyttes denne tilgang ved forbrugerprodukter kan dette illustreres ved følgende eksempel for olivenoliesagen (se kapitel 5 og bilag B):

Niveau 1:

Omfatter selve substansen – f.eks. et kemisk stof – dvs. en iboende egenskab, der udgør selve faren – Eksempel: Stoffet PAH er kræftfremkaldende

Niveau 2:

Der er den proces, som bevirker, at faren kan få en effekt på mennesker eller miljø. Eksempel: Ved en forkert produktionsproces kan PAH dannes i olivenolie

Niveau 3:

Det er udledningskilden, som bevirker, at mennesker eller miljø udsættes for faren. Eksempel: Olivenolie med PAH sælges til forbrugere

Thomas Breck peger på, at der i mange tilfælde ikke er enighed om, hvad der udgør den reelle risikokilde. Han angiver som eksempel bl.a., at ”samfundet” ser sygdomme som mæslinger, fåresyge og røde hunde som potentielle risici. Man har derfor indført et vaccinationsprogram for at undgå disse sygdomme. Nogle forældre ser i stedet vaccinationen som en potentiel risiko og fravælger vaccinen. De forsøger gennem smittekæder at sikre, at børnene får sygdommene. Nogle forældre tror, at børnene bliver stærkere ved gennemlevelse af sygdommene.

4.1.1.1 Fare

En fare er den eller de iboende egenskab(er) ved en risikokilde, som potentielt kan medføre (uønskede) konsekvenser/effekter. Farebegrebet omfatter ikke sandsynligheden for, at der vil ske skade, hvilket ifølge Miljørisikorådets begrebsafklaring er en meget væsentlig forskel fra risikobegrebet. Sammenblanding af ”fare” og ”risiko” er en hyppig årsag til misforståelser (både blandt fagfolk og almindelige mennesker).

I Miljørisikorådets rapport er der givet en række eksempler på angivelse af farebegrebet i relation til både det miljø- og sundhedsmæssige og det tekniske.

Eksempler miljø- og sundhedsmæssigt:

- Der er fare forbundet med ultraviolet lys, da det kan medføre solskoldning, hudkræft og grå stær.
- Der er fare forbundet med en atomreaktor, da der potentielt kan undslippe radioaktivitet, som kan give akutte skader (evt. død) og/eller kroniske effekter (fx leukæmi) forårsaget af kortere eller længere udsættelse/eksponering for radioaktiviteten.
- Der er fare forbundet med trafik, da det medfører emission af sundhedsskadelige stoffer (fx partikler og benzen) til byluften.
- Der er fare forbundet med bundmaling på skibe, da det potentielt kan påvirke vandlevende organismer.
- Der er fare forbundet med en afrensningsproces på en metalpladefabrik, da der kan afdampe opløsningsmidler til omgivelserne, som potentielt kan forårsage skade på operatører i arbejdsmiljøet.
- Der er fare forbundet med sprøjtning med pesticider, da arbejdere i gartnerier og landbrug kan udsættes for høje niveauer og derved kan få en mulig sundhedspåvirkning.

Eksempler teknisk:

- Der er fare forbundet med en atomreaktor, da den kan havarere og derved forårsage fysisk ødelæggelse og tab af menneskeliv.
- Der er fare forbundet med trafik, fordi uheld kan medføre materielle skader, død og lemlæstelse.
- Der er fare forbundet med en vulkan, da den kan komme i udbrud og derved medføre ødelæggelse.

4.1.1.2 Eksponering

Ifølge Miljørisikorådets begreber er eksponeringen et udtryk for det omfang, et objekt eller objekter udsættes for en grundlæggende risikokilde (dvs. en substans eller energi). De miljø- og sundhedsmæssige definitioner omfatter naturligt nok kun levende organismer som objekter, mens den almene definition også omfatter materielle objekter.

Eksponeringen af levende objekter specificeres og vurderes i forhold til dosis/koncentration og tidsperspektivet. Med andre ord skal en eksponering specificeres med hensyn til intensitet (fx stofkoncentration), varighed og frekvens.

Eksempler i forhold til miljø- og sundhedsmæssige risici:

- Ophold under solen medfører eksponering for ultraviolet lys.
- Ophold i et område, hvor der sker eller er sket et udslip af radioaktivitet medfører akut og/eller kronisk eksponering for radioaktivitet.
- Ophold på en trafikeret gade medfører eksponering for trafikos.
- Bundmaling af skibe kan slides af, hvorved vandlevende organismer bliver eksponeret for giftige stoffer.
- Ophold i nærheden af en renseproces kan medføre eksponering for organiske opløsningsmidler.
- Arbejdere i gartnerier og landbrug eksponeres for pesticider.

Eksempler i relation til en teknisk risiko:

- Objekter i nærheden af en reaktor, der havarerer udsættes/eksponeres for tryk, varme og bestråling.
- Objekter i trafikken kan udsættes for uheld, der medfører eksponering for mekaniske kræfter og tryk/varme fra brand/eksplosion.
- Objekter i nærheden af vulkanudbrud eksponeres for varme og/eller nedfaldne materialer (sten m.v.).

4.1.2 Konsekvens/effekt

Konsekvensen/effekten er det resultat, der kan blive følgen af en eksponering derved, at faren bringes til udfoldelse. Konsekvens og effekt er synonyme. Der er en tendens til, at konsekvens benyttes i forbindelse med teknisk risiko, mens effekt mere benyttes i forbindelse med miljø- og sundhedsmæssig risiko. Inden for den tekniske risiko skelnes af og til mellem de to begreber, fx konsekvensen er størrelsen af en radioaktiv sky, mens effekten er ”konsekvensen” heraf på fx mennesker.

I forbindelse med risikovurdering er der typisk fokus på uønskede konsekvenser/effekter, mens der i andre sammenhænge også kan være positive resultater. Investering i aktier er et eksempel, der indebærer en risiko, men hvor konsekvensen kan være et positivt resultat (kursgevinst).

Eksempler i relation til miljø- og sundhedsmæssige risici:

- Ved udsættelse for ultraviolet lys er solskoldning, hudkræft og grå stær mulige konsekvenser/effekter.
- Konsekvensen/effekten af radioaktiv bestråling kan fx være leukæmi.
- En mulig konsekvens/effekt af trafikos er forværring af lungesygdomme.
- Konsekvensen/effekten af brug af bundmaling på skibe kan være påvirkning af vandlevende organismer.
- Konsekvensen/effekten af indånding af organiske opløsningsmidler kan være skader på nervesystemet.
- Ved (uforsigtig) omgang med pesticider i fx gartnerier og landbrug kan konsekvensen/effekten være kroniske forgiftninger.

Eksempler for teknisk risiko:

- Konsekvensen/effekten af en reaktor, der havarerer, er fysisk ødelæggelse og tab af menneskeliv.
- De mulige konsekvenser/effekter af trafikuheld er materielle skader, død og lemlæstelse.
- De mulige konsekvenser/effekter af et vulkanudbrud er materielle skader, forbrændingsskader og død.

4.1.2.1 Årsagssammenhæng

Det er væsentligt, at der foreligger en konstateret årsagssammenhæng mellem årsagen og de eller de forbundne konsekvenser/effekter. Årsagssammenhængen kan være dokumenteret på meget forskellige niveauer, fra veldokumenteret til hypotetisk. Årsagssammenhængen kan opfattes som en beskrivelse af en naturlov (en kausalitet) som den ene yderlighed, eller som en rent empirisk sammenhæng (en association) som den anden yderlighed – i praksis er det ofte en blanding.

4.1.2.2 Alvoren

Alvoren af en konsekvens/effekt er udtrykt ved den vægt, som konsekvensen/effekten tillægges på grundlag af grad og type. Ordet alvor bruges i nogle

tilfælde i forbindelse med beskrivelse og definition af risiko. Angivelse af alvor er typisk en subjektiv vurdering, som fx skal foretages, når der skal ske en konkret afvejning af, hvordan en given risiko skal håndteres. Denne afvejning kan fx indgå i en cost benefit analyse af et konkret forslag til risikoreduktion.

Eksempler på vurdering af forskellige typer af effekter:

- Død/lemlæstelse vil normalt blive vægtet højere end materiel skade ved trafikuheld, vulkanudbrud og atomreaktorhavarier.
- Giftighed vil normalt vægtes højere end lugtgener.

Eksempler på forskellige grader af effekter:

- Graden af forbrænding karakteriseres som en 1., 2. eller 3. grads forbrænding.
- Graden af en irritationseffekt kan fx karakteriseres som lille, middel eller stor.

4.1.2.3 *Omfanget*

Omfanget af en konsekvens/effekt er et udtryk for udbredelsen af konsekvensen/effekten. Omfanget kan dække over flere forhold:

- Antallet af objekter, der bliver ramt af en konsekvens/effekt.
- Udbredelsen af effekttypen på det enkelte objekt.

Eksempler på omfanget relateret til antallet:

- Antallet af mennesker/dyr, der bliver skadet.
- Antallet/mængden af bygninger, der bliver beskadiget ved en eksplosion.

Eksempler på omfanget i forhold til udbredelse:

- Hudarealet, der bliver forbrændt.
- Den procentvise forøgelse af åndedrætsgenerne hos astmatikere.
- Størrelsen af det hul i jorden, som en eksplosion forårsager.

Det erkendes i Miljøriskorådets terminologirapport, at det er en hårfin balance at skelne mellem alvor og omfang, specielt mellem grad og udbredelse af en given effekt. Den præcise definition af alvor og omfang er i skarp kontrast til daglig anvendelse og opfattelse af begreberne. Her vil alvoren af et uheld ofte blive beskrevet/opfattet i relation til antallet af tilskadekomne. Derudover er en objektiv vægtning af alvoren og omfang utopi. Som eksempel nævnes, at samfundet (inkl. det politiske system) vægter uheld med flere dødsfald (fx en togulykke) som ”alvorligere” end flere mindre uheld (trafikuheld). Fortolkning og håndtering af alvor/omfang er tæt forbundet med risikoopfattelse (se afsnit 4.3).

4.1.2.4 *Hyppighed/frekvens*

Hyppighed/frekvens er et udtryk for antal udfald pr. tidsenhed.

Eksempler i relation til den almene definition:

- Antal biluheld pr. uge.
- Antal reaktorhavarier i verden pr. 100 år.
- Antal rørbrud om året.
- Antal smog-irriterende indlæggelser pr. år i Danmark.
- Antal ophold i solen i juli måned.

Sandsynlighed har to mulige definitioner. Sandsynligheden kan være den forventede frekvens eller, sandsynligheden er den forventede brøkdelen af et givent udfald for en population.

Eksempler på sandsynlighed set ud fra frekvens (dvs. begivenhed pr. tidsenhed):

- Sandsynligheden for, at en reaktor havarerer i løbet af et år.
- Sandsynligheden for vulkanudbrud i en livstid.
- Sandsynligheden for udvikling af kræft i en livstid.

Eksempler for sandsynlighed i relation til den forventede brøkdelt:

- Sandsynligheden for at slå en sekser.
- Sandsynligheden for, at tre ud af en million udvikler allergi efter en eksponering.
- Sandsynligheden for akut død efter indtagelse af 10 mg. arsenik.

4.1.3 Risiko

Miljørisikorådet angiver, at der principielt er to forskellige opfattelser af begrebet risiko.

Definition 1 udtrykker en kombination af 3 forhold:

- Sandsynligheden for konsekvenser/effekter på de betragtede objekter
- Alvoren
- Omfanget af konsekvenser/effekter under givne omstændigheder.

Definition 2 udtrykker ”en specificeret sandsynlighed”:

- Sandsynligheden for en given konsekvens/effekt af en given alvor i et givet omfang under givne omstændigheder.

Det er nødvendigt at beskrive, hvilket ”forhold” (herunder bl.a. tid og rum) der vurderes, når man taler om risiko.

I daglig tale og imellem fagfolk inden for miljø- og sundhedsmæssig risikoanalyse/vurdering er det ofte underforstået, at begrebet risiko anvendes synonymt med sandsynlighed – definition 2. Den bredere definition, som ligger i definition 1, hvor man tillægger en given effekt en alvorlighed i sammenligning med andre effekter/-konsekvenser, er mere anvendt blandt de personer, der foretager risikohåndtering/-evaluering, dvs. skal lave afvejninger for og imod en konkret regulering af risikoen. Det kan være relevant, hvis risikoen skal kvantificeres i forhold til ”risiko for hvem” – er der fx tale om en samfundsrisiko eller en individuel risiko?

I Miljørisikorådets rapport om risikoterminologi konkluderes det, at det nøje bør præciseres, hvad der menes med risiko i hvert enkelt tilfælde, herunder:

- Hvilke(t) scenarier vurderes/analyseres?
- Hvad er objektet/objekterne?
- Hvilke sandsynligheder og/eller frekvenser arbejdes der med?
- Hvis risikoen kvantificeres: Hvordan?

Eksempler i relation til definition 1 kan være:

Risikoen ved bestråling med ultraviolet lys er en kombination af:

- Omfanget af solskoldning, hudkræft og grå stær.
- Den alvor de nævnte effekttyper tillægges (intuitivt eller systematisk).
- Sandsynligheden for, at disse effekter kommer til udfoldelse

under de givne omstændigheder, herunder eksponeringshyppighed, -varighed og -intensitet.

Risikoen ved trafik er en kombination af:

- Omfanget af potentielle sundheds-/personskader og materielle skader.
- Den alvor disse konsekvenser/effekter tillægges.
- Sandsynligheden for at disse skader manifesteres.

under givne omstændigheder, herunder eksponeringshyppighed (hvor ofte færdes en person i trafikken, og hvor tit sker der færdselsuheld), -varighed og -intensitet.

Den økotoksikologiske risiko ved bundmaling på skibe er en kombination af:

- Omfanget af skader på vandlevende organismer.
- Den alvor disse konsekvenser/effekter tillægges.
- Sandsynligheden for at disse skader kommer til udfoldelse

under givne omstændigheder, herunder eksponeringshyppighed, -varighed og -intensitet.

Risikoen forbundet med sprøjtning med pesticider er en kombination af:

- Omfanget af potentielle skader på gartneri- og landbrugsmedarbejdere og på miljøet.
- Den alvor disse effekter tillægges.
- Sandsynligheden for at disse skader kommer til udfoldelse

under givne omstændigheder, herunder eksponeringsforhold.

Eksempler på risici med udgangspunkt i definition 2:

- Sandsynligheden for at blive 70% forbrændt ved en given eksponeringshyppighed og -intensitet af radioaktiv bestråling.
- Sandsynligheden for leukæmi ved en given eksponeringshyppighed og -intensitet for radioaktiv bestråling.
- Sandsynligheden for trafikdrab ved en given færdsel i trafikken.
- Sandsynligheden for, at forplantningen forstyrres hos 25% af vandlevende snegle ved en given eksponeringshyppighed og -intensitet af antifoulingsmidler fra bundmalinger.
- Sandsynligheden for kroniske forgiftninger efter at have sprøjtet med pesticider i en længerevarende periode.

Når man skal vurdere en given risiko, er det vigtigt at vide, hvorvidt skaderne er uoprettelige eller midlertidige. Det er også vigtigt, hvor lang tid der går, fra hændelsen/påvirkningen til skaderne viser sig. Endelig er det vigtigt at vurdere, om effekterne er marginale eller, om de kan udvikle sig til en katastrofe, når man senere skal vurdere risikoen.⁷

Befolkningens oplevelse og accept af risiko er forskellige. Det beror bl.a. på, at betydningen af en risiko er forskellig for forskellige mennesker og for samfundet. En togulykke, som koster 10 mennesker livet, anses fx ofte for mere alvorlig end 10 biluheld med 10 døde, selvom dødsraten er den samme. Dette uddybes i afsnit 4.3.

4.1.3.1 Usikkerhed

Usikkerheden afspejler, at vi ikke har en nøjagtig viden om de parametre, som vi bruger til at beskrive en risiko. Der kan være usikkerhed ved målinger (da-

⁷ Risiko og usikkerhed – miljø og fødevarer. Hans Løkke m. fl. Tema-rapport fra DMU, nr. 32. 2000.

tausikkerhed) eller ved at forudsige årsagssammenhæng (model). Usikkerheden kan udtrykkes statistisk eller ved opstilling af mulige scenarier.

Eksempler på datausikkerhed:

- Bestemmelse af, hvor ofte en person opholder sig i solen.
- Bestemmelse af, hvor kraftig solstrålingen er.
- Bestemmelse af, hvor stort et hudareal, der forbrændes.
- Bestemmelse af, hvor mange personskader der sker i trafikken (ikke alt registreres).

Eksempler på modelusikkerhed:

- Evne til at forudsige, hvor meget UV-lys, der skal til for at give ømhed efter solbadning (det kan afhænge af mange faktorer).
- Opstilling af model til estimering af frigivelsen af stoffer fra bundmaling til det omgivende vand.
- Modeller til beskrivelse af stoffers nedbrydning og fordeling i miljøet.

Særlig modelusikkerheden kan bunde i reel uvidenhed, som kan kræve forskning. Det gælder bl.a. i debatten om virkningen af mange kemiske stoffer, herunder de sundheds- og miljømæssige effekter af de hormonforstyrrende stoffer.

Det er i mange tilfælde ikke muligt at skaffe den ønskede viden.

Variabilitet er noget andet end usikkerhed. Kort sagt betyder det, at der er forskel på, hvor følsom forskellige mennesker er over for forskellige påvirkninger, fx solstråling eller kemiske stoffer.

4.1.4 Risikohåndtering

De aktionsorienterede termer er forbundet med de administrative, politiske, videnskabelige, sociologiske processer omkring arbejdet med at identificere, karakterisere, regulere og kommunikere risiko i samfundet. Det erkendes i Miljøriskorådets rapport, at der er større uklarhed om begreberne på denne del af risikoområdet. Grundlæggende indgår i mange sammenhænge de samme elementer, men de kaldes ofte noget forskelligt.

I lyset af, at der er forskel på, hvordan risikobegreberne anvendes inden for forskellige fagområder (inden for hhv. miljø-, sundheds- og teknisk risiko) og organisationer (Dansk Standard, WHO, ISO, EU osv.), har Miljøriskorådet i deres terminologirapport foreslået en definition og graduering af risikobegreberne for den aktionsorienterede indsats efter følgende:

0. Risikohåndtering (Risk management)
 1. Risikovurdering/-analyse (Risk assesment/analysis)
 2. Risikoevaluering (Risk evaluation)
 3. Risikoregulering/-styring (Risk regulation/control)
 4. Risikokommunikation (Risk communication)

I rapporten argumenteres for, at risikohåndtering som det overordnede begreb på en god måde dækker netop de 4 elementer til den aktionsorienterede indsats og håndtering af risici.

4.1.4.1 Risikovurdering/-analyse

Risikovurdering/-analyse dækker de(n) naturvidenskabelige proces(ser), der munder ud i en (semi)-kvantitativ karakterisering af risici. Denne naturviden-

skabelige karakterisering af risiko er resultatet af en række delaktiviteter, der følger årsags-virkningskæden i figur 4.1, side 26. Ved teknisk risiko bruges begrebet risikoanalyse, mens der for miljø- og sundhedsmæssig risiko bruges begrebet risikovurdering.

4.1.4.2 Risikoevaluering

Risikoevaluering illustrerer den proces, der munder ud i en beslutning om videre håndtering af risikoen. Denne beslutning foretages på basis af en opgørelsen af alle fordele og ulemper ved en række alternativer, hvor det ene alternativ er reference-situationen (den nuværende situation), og andre alternativer kan være mulige risikoreduktionsforanstaltninger. Dette beslutningsgrundlag kan indbefatte alle aspekter, der påvirkes af en evt. risikoreduktion: Sociologiske, økonomiske, miljø- og sundhedsmæssige m.v. herunder evt. cost benefit analyse. Til de sociologiske undersøgelser hører bl.a. en analyse af interessenternes holdninger og meninger som forudsætning for at afveje alle (modstående) forhold.

Det kan være tidskrævende og dyrt og i praksis umuligt at foretage alle disse undersøgelser, hver gang en potentiel risiko skal undersøges. Der kan opstå akutte situationer, hvor hurtig indgriben synes nødvendig, hvorfor der umiddelbart træffes (evt. midlertidige) risikoreduktionsforanstaltninger. Efterfølgende kan der så igangsættes en risikovurdering/-analyse og evt. vurdering af fordele og ulemper ved mulige risikoreduktionstiltag, hvorfor en ny evaluering kan lede til en anden beslutning. Risikoevaluering og beslutning om videre tiltag kan således være en tilbagevendende proces i forløbet af en risikohåndtering.

Ordet risikovurdering bruges i nogle sammenhænge i stedet for risikoevaluering. Eller risikoanalyse bruges som en fælles betegnelse for både risikovurderingen og risikoevalueringen. I andre sammenhænge sidestilles selve beslutningen om et evt. risikoreduktionstiltag med implementeringen af tiltag og med opfølgningen på evt. implementerende tiltag. Miljørisikorådet peger på, at der er god signalværdi i at beskrive risikoevalueringen separat, så evalueringen af undersøgelser klart adskilles fra selve reguleringen.

4.1.4.3 Risikoregulering/-styring

Risikoregulering/-styring dækker de processer, der indbefatter implementering samt opfølgning og kontrol af de valgte risikoreduktionstiltag. Opfølgning og kontrol er vigtig, da det kan give information om effekten af indsatsen for risikoreduktion og derved give input til forbedret beslutningsgrundlag for en evt. efterfølgende (fornyet) eller lignende risikoevaluering. Risikoregulering angiver beslutninger og aktiviteter i forbindelse med samfundsmæssige spørgsmål, mens risikostyring i større grad forbindes med aktiviteter på anlægs- eller virksomhedsniveau.

Risikohåndtering bruges i nogle sammenhænge i stedet for risikoregulering eller dækkende både risikoevaluering og risikoregulering frem for som et samlende overordnet begreb. Thomas Breck anvender fx begrebet risikohåndtering for den politiske/administrative proces, som fastlægger værdier og handlinger i forhold til en risiko.

4.1.4.4 Risikokommunikation

Risikokommunikation dækker dialogen om risikoinformation og risikoopfattelse mellem alle relevante parter/interessenter:

- Beslutningstagere
- Rådgivere, der karakteriserer risikoen

- Forbrugere
- Nyhedsmedier
- Interesseorganisationer
- Den generelle offentlighed

Miljøriskorådet lægger stor vægt på, at kommunikation forstås i betydningen dialog. Derudover lægges der vægt på, at kommunikationen med alle interesserede parter skal starte så tidligt som muligt, dvs. allerede ved valg af:

- Hvad skal vurderes?
- Hvorfor skal det vurderes?
- Hvordan skal det vurderes?

Derudover omfatter det dialog om foreslåede risikoreduktionstiltag. Et nøgleord i processen er ifølge Miljøriskorådet gennemskuelighed.

Forløbet af en risikohåndtering kan ses af figur 4.2 side 26. Der er ikke nødvendigvis tale om fortløbende, men snarere en iterativ proces. Figuren illustrerer således tre cirkler, men kan for nogle typer af risiko også opfattes som tre spiraler, hvori der genereres mere og mere viden.

Årsagen til, at der opstår et håndteringsbehov, er identifikation af en ”ny” potentiel risiko. Den potentielle risiko kan identificeres som følge af ny viden fx fra et korektionsarbejde af risikokilder i en virksomhed eller i samfundet og/eller ved, at medierne tager en sag op osv.

Risikokommunikation kan ifølge Thomas Breck i snæver forstand betyde – at give meddelelse til nogen om en mulig fare, og i bredere forstand – at dele eller gøre en usikker viden fælles med andre.

Thomas Breck peger på, at der findes en del litteratur i den første betydning under betegnelserne:

- Effektiv kommunikation
- Krisestyring
- Strategisk kommunikation
- Oplysningskampagne
- Sundhedsformidling

Her beskæftiger man sig med, hvordan man håndterer formidlingen af en velkendt eller pludselig opstået risiko til en eller flere afgrænsede målgrupper på den økonomisk og resultatsmæssige mest effektive måde.

Risikokommunikationen i forhold til det bredere begreb, som både Thomas Breck og Miljøriskorådet hælder til, deler Thomas Breck op i 3 kategorier.

Den ene er kommunikation om ulykker, fx i forhold til myndighedernes varsel til befolkningen om at gå inden døre og åbne for radioen i forbindelse med en brand på en virksomhed, et udslip fra en kemisk fabrik eller en ulykke på et atomkraftværk.

Den anden er forskellige former for oplysningskampagner, fx med det formål at få folk til at ændre en risikobetonet adfærd – at drikke eller ryge mindre, at sætte farten ned i trafikken eller at aflevere brugte batterier til særlig indsamlingsordning. Det kan også være forebyggende kampagner med sundhedsoplysninger om at dyrke mere motion eller spise mere fisk for bl.a. at nedsætte risikoen for hjerte-kar-sygdomme.

Den tredje er information i forbindelse med myndighedernes risikoanalyse/-vurdering, som ligger til grund for godkendelse af eksempelvis tilsætningsstoffer, kemiske stoffer og produkter og gensplejsede organismer.

4.1.5 Opsamling på definitioner og begreber

Den foregående gennemgang af de forskellige begreber og definitioner omfatter alle mulige former for risikosituationer. De er dog især knyttet til risici i forbindelse med fx en stor kemisk produktionsvirksomhed, og ikke alle begreber kan entydigt overføres til risici i forbindelse med forbrugerprodukter. I forhold til nærværende projekt er det nødvendigt at tilpasse begreberne, så de giver mening i forhold til risikokommunikation i tilknytning til forbrugerprodukter.

Nedenstående gennemgang er projektgruppens forslag til, hvorledes begreberne og definitionerne kan sættes i system og anvendes i forhold til forbrugerprodukter.

Risikokilde

I bred forstand er en risikokilde en aktivitet, begivenhed, tilstand, energi eller substans, som potentielt kan medføre uønskede konsekvenser/effekter for mennesker, miljø eller genstande. En risikokilde kan opdeles i 3 kategorier/niveauer:

Niveau 1:	Niveau 2:	Niveau 3:
Det er selve substansen – fx et kemisk stof – dvs. en iboende egenskab, der udgør selve faren	Det er den proces, som bevirker, at faren kan få en effekt på mennesker eller miljø	Det er udledningskilden, som bevirker, at mennesker eller miljø udsættes for faren
<i>Eksempel:</i> Stoffet PAH er kræftfremkaldende	<i>Eksempel:</i> Ved forkert produktionsproces kan PAH dannes i olivenolie	<i>Eksempel:</i> Olivenolie med PAH sælges til forbrugere

Hændelse

I bred forstand betyder hændelse en uventet eller ikke-planlagt begivenhed, som kan medføre eksponering af en fare på mennesker eller miljø. I praksis svarer det her i vor forståelse til niveau 2 ovenfor.

I sammenhæng med risici og forbrugerprodukter kan nævnes følgende eksempler på hændelser, som kan medføre en eksponering af en fare:

- Produktionsfejl
- Uvidenhed
- Fejlhåndtering
- Snyderi
- Forkert lagring
- Svigtende kontrol
- Forkert brug

Begrebet hændelse forudsætter, at hvis gældende regler og vejledninger overholdes, vil der ikke ske en eksponering og ikke komme nogen effekt – men i forhold til forbrugerprodukter kan der dog også være tale om, at reglerne i sig selv kan være for vage.

Eksposering

Eksposering er udtryk for en påvirkning af mennesker eller miljø med et stof eller lignende. I sammenhæng med risici og forbrugerprodukter sker eksposering fx ved brug af et produkt (sæbe) eller ved tilstedeværelse af et produkt (maling, der afgiver stoffer).

Eksposeringens størrelse afhænger af påvirkningens:

- intensitet
- varighed
- frekvens

Bemærk, at der også kan forekomme synergieffekter, dvs. en højere påvirkning end hvad to enkelt-risikokilder hver for sig udløser.

Effekt

Virkningen på mennesker eller miljø, fx i form af kræft, allergi eller fiskedød. I vurderingen af effekten indgår aspekter som:

- Akut fare eller langtidsvirkning
- Farens alvor (død, varige mén, forbigående effekt)
- Omfanget (hvor stor en population rammes?)
- Hvem rammes (børn, gravide...?)

Hvis udgangspunktet er en konstateret effekt, indgår en vurdering af årsags-sammenhængen, dvs. i hvilket omfang der er sandsynlighed for, at effekten kan føres tilbage til en bestemt risikokilde og en bestemt substans – samt hvilken hændelse der kan ligge bag.

Det bør ud fra en kommunikationsvinkel overvejes at ”oversætte” nogle af begreberne til mere letforståelige eller umiddelbart forståelige betegnelser, så brugen af betegnelser ikke giver anledning til misforståelser i den konkrete kommunikationssituation. Det har dog ikke indgået i projektet at udarbejde anbefalinger hertil.

Risikohåndtering

Den optimale risikohåndtering omfatter 4 delelementer:

Risikovurdering (miljø- og sundheds-)/-analyse (teknisk), der omfatter en karakterisering af risikoen.

Risikoevaluering omfatter en opgørelse af fordele og ulemper ved forskellige løsninger til risikoreduktion. Den bør dække alle aspekter, herunder de sociologiske, økonomiske, miljø- og sundhedsmæssige forhold. Risikoevalueringen rummer beslutningen om den videre håndtering af en risiko.

Risikoregulering/-styring omfatter implementering samt opfølgning og kontrol af de valgte risikoreduktionstiltag.

Risikokommunikation omfatter dialogen med alle relevante parter i forhold til en konkret risiko om alle elementerne i sagen.

I praksis er der ikke altid tid eller penge til at gennemføre alle trinene i den optimale risikohåndtering.

4.2 Risikosamfundet og interesser

Debatten om risikosamfundet er startet omkring miljøproblematikken, men risikosamfundets dynamik griber dybt ind i de teknologiske forandringer, ændringer i familien, arbejdsmarkedet, den velfærdspolitiske indretning osv.⁸

Risikosamfundet blev lanceret som begreb af en tyske sociolog, Ulrich Beck i 1986.⁹ Bogen ”Risikosamfundet – på vej mod en ny modernitet” blev i 1997 oversat til dansk, hvilket var med til at sætte gang i diskussionerne om både risikosamfundet og risikokommunikationen. Med bogen om risikosamfundet peger Ulrich Bech på en række problematiske sider ved velfærdssamfundets udvikling, hvor produktion og fordeling af velfærd bliver overskygget af produktion og fordeling af risici hidhørende fra produktionen og teknologiens fremskridt.

Risici er ikke længere kendte afgrænsede problemstillinger, hvor man objektivt kan beregne størrelsen og effekten af en risiko. Risici er blevet de for borgerne uventede og uforudsete følger af produktionens anvendelse af teknologi og videnskab. Men de nye risici er ofte usynlige, svære at afgrænse og universelle. De er svære at beskytte sig mod, og deres skader er ofte uoprettelige.

Samtidig har vi i dag en situation, hvor eksperter har forskellige opfattelser og beregninger af risici. Det betyder, at det politiske system ikke modtager entydig rådgivning til håndtering af forskellige risici.

Det er i den sammenhæng vigtigt at være opmærksom på, at videnskaben ikke er rent objektiv og værdifri i sin søgen efter sandheden. Videnskaben er en kreativ proces, hvor sociale og subjektive værdier påvirker iagttagelserne, analyserne og fortolkningen. Uanset hvor objektiv en forsker arbejder, vil forskeren ligesom alle andre mennesker være præget af sin baggrund og holdninger eller loyalitet mod sine kolleger eller sponsorer. Sponsorede undersøgelser er sjældent uhæderlige eller af dårlig kvalitet, men de indebærer ikke altid, at spørgsmålene bliver belyst fra de mest kritiske vinkler.¹⁰

Ulrich Beck angiver et dilemma for borgerne. På den ene side får de et stigende alment vidensniveau, som medvirker til nedbrydning af videnskabens autoritet. På den anden side udgøres risici af komplicerede forhold, som det er svært eller næsten umuligt for den enkelte at forholde sig til, og som det kræver ekspertviden at erkende, og som selv eksperten ikke kender. Risikosamfundet er karakteriseret ved, at der skal træffes beslutninger på et usikkert vidensgrundlag (heraf forsigtighedsprincippet omtalt i afsnit 4.2.3).

Ulrich Beck angiver, at der samtidig sker ændringer i samfundets organisering, som har betydning for risikohåndteringen. Der ses en stigende individualisering i forhold til samfundets sociale struktur, hvor sociale klasser, familieformer, erhvervsvalg, traditioner og normer får mindre betydning for den enkelte. Der er på den ene side tale om en omfattende frihed til at planlægge og vælge selv, men det er samtidig forbundet med en oplevelse af, at en stigende

⁸ Risiko, politik og miljø i det moderne samfund – En antologi om en aktuel kontrolvers af Kurt Aagaard Nielsen m.fl. Forlaget Sociologi. 1999.

⁹ Risikosamfundet – På vej mod en ny modernitet. Af Ulrich Beck. Hans Reitzels Forlag. 1997.

¹⁰ Risiko og usikkerhed – miljø og fødevarer. Hans Løkke m. fl. Tema-rapport fra DMU, nr. 32. 2000.

grad af risici trænger ind i hverdagslivet hos den enkelte, og det bliver sværere at ”vælge rigtigt”.

På den anden side forandres og begrænses statens rolle og muligheder, idet regulering af produktionsforhold i højere grad sker gennem den globale økonomi og gennem internationale aftaler og organisationer. Det er med til at svække den politiske debat. Der sker et politisk systemskifte, hvor den politiske offentlighed bliver mere og mere betydningsløs, mens mange af de reelle beslutninger, der har betydning for samfundsudviklingen, træffes i de videnskabelige, tekniske og økonomiske fora.

Som et alternativ til det traditionelle politiske/administrative system præsenterer Ulrich Beck begrebet subpolitik. Han ser det som et udslag af demokratiseringen, at der sker en decentralisering af politiske beslutninger gennem netværk af aftaler og medbestemmelse, forhandling osv. I den sammenhæng figurerer også sociale bevægelser og borgerinitiativer. Som eksempel på det sidste angives Brent Spar-aktionen, hvor Greenpeace via sine aktioner udløste en politisk kædereaktion med bl.a. forbrugerboykot, som endte med at få Shell til at omgøre sin beslutning om dumpning af boreplatformen i Nordsøen – dette til trods for godkendelse fra det politiske/administrative system.

Det subpolitiske afspejler nødvendigheden af en ny dialogform mellem samfundets forskellige aktører – eksperterne, administratorerne, erhvervsfolkene og faglige organisationer, politikerne, miljø- og forbrugerorganisationerne og borgerne – for at håndtere risici i vores samfund.

4.2.1 Konflikter om risikospørgsmål

Ændringen i risici, risikoopfattelse, risikohåndteringen og risikokommunikationen over de sidste ca. 30 år er baggrunden for Thomas Brecks bog om risikokommunikation ”Dialog om det usikre – nye veje i risikokommunikation”, som der tidligere er refereret til.

Thomas Breck anfører, at der er sket en række interessante nybrud inden for den videnskabelige forståelse af risikobegrebet. Det er bl.a. et opgør med det objektive risikobegreb. De nye erkendelser er imidlertid ikke rigtigt slået igennem i samfundsdebatten, som ofte hænger fast i et endimensionalt og objektivt syn på risiko.

Traditionelt set har det været en opgave for videnskabsfolk og eksperter at fastlægge forskellige risici og myndighedernes opgave at kommunikere heraf afledte informationer og beslutninger videre til borgerne i form af regulering, advarsler og anbefalinger. Faremærkning, grænseværdier og beskyttelsesforanstaltninger, kostråd, anbefalet daglig indtagelse og oplysning om sund levevis er således eksempler på risikohåndtering og risikokommunikation.

Den deling beror på den forudsætning, at eksperterne ud fra videnskabeligt baserede risikoanalyser og -vurderinger er i stand til at finde ud af, hvad der rent faktisk er farligt for sundheden, miljøet osv. Desuden antager denne rollefordeling, at flertallet af borgerne også vil følge eksperternes og myndighedernes anbefalinger.

Som Thomas Breck angiver, er det bare ikke sådan i virkeligheden. Der er ofte konflikt mellem eksperternes og befolkningens vurdering af risici. Selvom rygning, alkohol, forkerte kostvaner og for lidt motion ifølge eksperterne udgør de største risici, synes det ikke at være dem, der optager befolkningen mest.

Mange frygter i stedet tilsætningsstoffer, miljøskadelige stoffer, madbestråling, gensplejsning og lignende, som efter eksperternes mening ikke eller kun i meget ringe grad udgør en risiko. Alligevel fører befolkningens – i eksperternes øjne irrationelle – frygt ofte til politisk handling for at dæmme op for de – i eksperternes øjne marginale – risici.

Det har i nogle tilfælde fået eksperterne til at ryste på hovedet og tale om mas-sepsykose og kollektivt hysteri, hvor befolkningens og politikernes risikoop-fattelse er helt ude af trit med størrelsen af de faktiske risici. Skylden herfor lægger de på medierne og ”bekymringsindustrien” – en mindre positiv betegnelse for forbruger- og miljøorganisationer o.a., der lever af at skabe og nære forestillinger om risiko.

Mange eksperter mener stadig, at det er myndighedernes og videnskabens opgave ved hjælp af korrekt og effektiv risikokommunikation at løse denne konflikt ved at informere befolkningen om tingenes rette sammenhæng og bringe den til ”at frygte det rigtige” – og prioriterer indsatsen optimalt i forhold til eksempelvis miljø- og sundhedsøkonomiske analyser.

Thomas Breck anfører i sin bog, at den tidligere opfattelse af risikokommuni-kation er forenklet og næppe i praksis vil virke – bortset fra i sjældne tilfælde. Nutidens mange konflikter om risiko kan ikke forstås meningsfuldt inden for et snævert objektivt risikobegreb og kan ikke løses gennem faktuel oplysning til befolkningen.

Hvis en risiko skal beregnes ud fra en teknisk-økonomisk tankegang – ud fra sandsynlighed og konsekvenser – forudsætter det dels. at man kan blive enige om, hvad der skal forstås ved uønskede hændelser, dels at man kan enes om, hvordan man skal måle dem, og hvor stor sandsynligheden er for, at den fore-kommer.

I de konflikter, som præger vore dages ”risikosamfund” er der jf. Thomas Breck meget ofte uenighed om begge dele. Han bruger gensplejsning af føde-varer som et eksempel.

De fleste er enige om, at det er en uønsket hændelse, hvis en gensplejset plante til fødevarer viser sig at være giftig for mennesker, eller hvis den vil være i stand til at sprede sig uhæmmet og udkonkurrere andre plantearter. Den slags hændelser er omfattet af den videnskabelige risikovurdering, der ligger til grund for en godkendelse hos myndighederne. Men der kan tænkes andre uønskede hændelser, fx hvis gensplejsede planter fastholder landbruget i af-hængighed af kemikalier eller udgør en trussel mod økologisk landbrug. Hvor meget der skal med i en risikovurdering, er ikke kun et videnskabeligt, men også et værdimæssigt spørgsmål. Uenigheden om det værdimæssige grundlag er en væsentlig årsag til konflikter om risici. Alligevel fremstår det ofte som om, uenigheden kun gælder den videnskabelige del.

Selv når man er enige om, hvad der skal forstås ved uønskede hændelser, kan der stadig godt være uenighed om, hvor sandsynlige de er, og hvordan man skal måle og bestemme dem. Det handler om, hvor gode risikovurderinger er til at beskrive og forudsige virkeligheden. Risikovurderinger er baseret på an-tagelser og skøn og på modeller og fremskrivninger af hændelsesforløb, som medtager nogle faktorer og udelukker andre. Derfor er de ifølge Thomas Breck altid ufuldstændige eller – sagt på en anden måde – sande på visse be-tingelser. Der vil altid være en videnskabelig usikkerhed, som kan være stor

eller lille. Ekspertene har ofte stor tiltro til de risikovurderinger, som de selv laver, men denne tiltro deles ikke altid af befolkningen. Måske fordi man mener, at de udelukkelser og valg, som er foretaget, ikke er de rigtige – dette kan være endnu en årsag til konflikter om risiko. Og måske fordi eksperternes troværdighed mere end en gang er blevet undergravet af, at det ”usandsynlige” uheld alligevel skete, at nogle kontrolmekanismer svigtede eller, at ny viden viser, at man tog fejl.

Der er ikke enighed om, hvornår en risiko er acceptabel for den enkelte og for samfundet. Ekspert, som ønsker at nedtone en risiko, forsøger ofte at henvise til, at dødsrisikoen er minimal, at det vil være uforholdsmæssigt dyrt at bringe en risiko længere ned eller, at man i forvejen accepterer lige så store eller større risici på andre områder. Men modsat eksperterne anlægger folk almindeligvis et bredere syn på risici. Vi accepterer risici hver dag på arbejdet, ved transport, når vi dyrker sport osv. Men der er ikke altid et ligefremt forhold mellem risikoens størrelse – målt i antal dødsfald – og vores accept af den.

En helt ny undersøgelse af eksperters og lægfolks syn på zoonoserisiko¹¹ understøtter, at der kan være stor forskel mellem eksperters og lægfolks syn på risikovurdering og syn på, hvordan der bør prioriteres. Undersøgelsen viser, at lægfolk umiddelbart rangordner risikoen og prioriteringerne efter alvorligheden af konsekvenserne – fx død værre end ikke-dødelig sygdom, og de ser i mindre grad på frekvenserne – fx at hyppigheden af antal mavetilfælde er langt større end hyppigheden af dødsfald. Ekspertene vurderer derimod, at et stort antal af infektioner kombineret med alvorligheden af infektionerne som en større trussel.¹²

Thomas Breck anfører, at vurderingen af, hvornår en risiko forekommer acceptabel bl.a. afhænger af, om vi er fortrolige med og har gavn af den risikofyldte aktivitet, og om vi har valgt den frivilligt eller, den påføres af andre. Risikoen ved at spise fed mad kan godt forekomme acceptabel, mens tilsætningsstoffer i maden ikke gør det. En risiko for egen vinding kan være acceptabel, mens en påført risiko for andres vinding ikke er acceptabel. Sådanne aspekter glemmer eksperter og offentlige myndigheder tit at medtage i deres risikovurdering og -kommunikation.

Thomas Breck peger ligesom Ulrich Beck på, at mange af nutidens risici er karakteriseret ved det – vi ikke ved om dem – snarere end det – vi ved. Forskellige videnskabelige forklaringer står over for hinanden, og parterne i samfundsdebatten kappes via medierne om at udlægge den videnskabelige usikkerhed og herigennem definere, hvad der er værd at frygte. Hertil kommer, at de nye risici i modsætning til tidligere tiders naturskabte farer og trusler i vid udstrækning er teknologi og samfundsskabte. Hvordan man skal træffe beslutninger under disse nye betingelser af produceret usikkerhed, er et aktuelt samfundsproblem.

Stillet over for komplekse problemer og videnskabelig usikkerhed bliver spørgsmålet om, hvem man skal tro, i høj grad et spørgsmål om tillid. Offentlige myndigheder, som har til opgave at informere om risici for sundhed og miljø på et videnskabeligt grundlag, oplever i disse år en svigtende tiltro fra

¹¹ Zoonoserisiko er risikoen for, at sygdomme kan overføres fra dyr til mennesker.

¹² Fra indlæg af Karsten Klint Jensen fra Center for Bioetik & Risikovurdering, KVL på Levnedsmiddelselskabet (IDA) møde om ”Håndtering og kommunikation af risiko relateret til fødevarer”, oktober 2003.

befolkningens side til de råd og anbefalinger, de kommer med. Ikke sjældent tror folk mere på fx miljøgrupper end på myndighederne, og det finder mange blandt de sidstnævnte både frustrerende og uretfærdigt. Det er derfor ikke unaturligt, at de giver ”bekymringsindustrien” og medierne skylden for at overdrive risikoen og fordreje virkeligheden for politikerne og fremhæver behovet for øget oplysning om den faktiske risiko.

Men som Thomas Breck angiver, så holder dette billede ikke helt. De konflikter om risici, som i stigende grad fylder medierne og samfundsdebatten, handler ikke alene om risikoen faktiske størrelse – om videnskabelig vished og usikkerhed, men i lige så høj grad om svigtende tillid til de videnskabeligt baserede institutioner og om forskellige værdiopfattelser. Han angiver tre niveauer af konflikter om risiko – efter Ortwin Renn, 1998.

Faktuelle Konflikter

- Beviser, sandsynligheder og manglende viden

Konflikter om tillid

- Til institutioner, videnskaben, eksperter og egne erfaringer

Værdikonflikter

- Sociale og kulturelle normer, etik, ideologi og livsanskuelser

Der ligger en potentiel interessekonflikt i, at de videnskabelige risikovurderinger/analyser gennem de senere år får større og større betydning for de politiske beslutninger på en række områder. Fx er EUs godkendelse af tilsætningsstoffer til fødevarer, kemiske bekæmpelsesmidler og gensplejsede organismer alene baseret på en videnskabelig risikovurdering. Tendensen er endnu mere tydelig i de internationale organer som fx Verdenshandelsorganisationen (WTO) og det internationale organ for fødevarestandarder (Codex Alimentarius), som i takt med globaliseringen får stigende indflydelse på godkendelse af fx tilsætningsstoffer og gensplejsede fødevarer. Her fokuseres der ifølge Thomas Breck ofte udelukkende på den videnskabelige risikovurdering, mens etiske og samfundsmæssige aspekter lades ude af betragtning – denne fremgangsmåde letter muligheden for bred international enighed.

Resultatet har imidlertid været, at den slags risikovurderinger langsomt, men sikkert mister deres legitimitet i befolkningen. Det peger på behovet for at få andre aspekter ind i risikovurderingen ved siden af de videnskabelige.

Gensplejsede fødevarer bruges igen som eksempel. Hvor det angives, at holdningsundersøgelser i EU viser, at over halvdelen af befolkningen er negativt indstillet over for gensplejsede fødevarer – i Danmark er det 60%. Hidtil har amerikanerne været mere positive – en tendens der ser ud til at vende, efter at forskere i 1999 offentliggjorde undersøgelser, der tyder på, at pollen fra majs, som var gensplejsede til at modstå insektangreb, også kunne skade larver fra den populære Monarch-sommerfugl. Godkendelsen af gensplejsede planter sker i dag (næsten) udelukkende på basis af en videnskabelig vurdering efter princippet, at hvis det ikke er farligt for natur eller miljø, så er det i orden. Derimod er det ikke tilstrækkeligt at hævde, at der kan være etiske eller samfundsmæssige problemer forbundet med dem.

Gruppeinterview med europæiske forbrugere viser, at mange anlægger et bredere risikobegreb, når de skal forklare deres modstand imod gensplejsede fødevarer. Det er i lige så høj grad overvejelser om moral og nytte, som spiller en rolle, som frygten for direkte skader på natur eller mennesker, dvs. en vægtning mellem nytte og acceptabel risiko. Samtidig er gensplejsning blevet en brik i en større diskussion om fremtidens landbrug og fødevarereproduktion. Mange af de gensplejsede planter, som markedsføres, er tæt forbundet med det effektiviserede og industrialiserede landbrug, hvor det handler om at producere mere, hurtigere og billigere, også selvom det har nogle omkostninger for miljø, sundhed og dyrevelfærd. Men det effektive landbrug har i de senere år fået konkurrence fra økologisk landbrug, som lægger vægt på andre værdier og bl.a. derfor har valgt at sige nej til gensplejsning.

Da godkendelsen af gensplejsede fødevarer således er baseret på en videnskabelig risikovurdering, må man enten, som Thomas Breck anfører, spille med på det videnskabelige plan eller finde sig i at blive overhørt. Videnskabelige risikovurderinger har med andre ord en tendens til at skabe videnskabelige risikoargumenter omkring sig – og dermed indsnævre definitionen af uønskede hændelser.

Tendensen forstærkes af, at risikokommunikation ofte betragtes som noget, der kommer ind sidst i processen, når de videnskabelige eksperter og embedsmændene har overstået deres arbejde. En teknisk disciplin, som handler om at få resultatet – den acceptable risiko – kommunikeret til befolkningen på den mest effektive og overbevisende måde. Thomas Breck bruger det voksne antal konflikter om risici på områder som fødevarer, teknologi og miljø til at fremhæve, at denne opfattelse af risikokommunikation bør revideres. Der er behov for at se med andre øjne på risikokommunikation og for at inddrage befolkningen på et tidligere tidspunkt i beslutningsprocessen.

4.2.2 Borgernes dilemmaer

Næst efter mad, drikke og søvn har mennesket et basalt behov for sikkerhed. Opfattelsen af risiko indeholder derfor stærke følelsesmæssige aspekter. Det angives i DMUs rapport ”Risiko og usikkerhed – miljø og fødevarer”.¹³

I DMU-rapporten anføres det bl.a., at hvor det tidligere stort set kun var økonomiske parametre, som styrede produktion og salg af varer, mener mange forbrugere i dag, at det er vigtigt, at produktionen er acceptabel. Det vil sige, at maden, boligen, tøjet og andre produkter skal være fremstillet, så det lever op til krav, som ofte hviler på etiske kriterier. Mange forbrugere ser teknologien, udviklingen og økonomien som stærke fænomener, som det enkelte menneske ikke kan stille noget op i forhold til. Der er derfor hos mange en generel afmagt, hvor det er uklart, hvem der har ansvaret og står bag udviklingen, og hvor det enkelte individ føler sig frataget ansvar og handlemuligheder.

I rapporten anføres det også, at det er vanskeligt at kommunikere mellem borgere og fagfolk. Samfundet har åbenlyst vanskeligt ved at håndtere komplekse problemstillinger, og mediernes fremstilling er ofte forenklet, ensidig og sensationspræget. Det er med til at give borgene en anden opfattelse af risiko end eksperterne. Ofte vender borgerne ryggen til eksperternes belærende og saglige oplysninger. Som det anføres, er det ikke ualmindeligt at høre udsagn som:

¹³ Risiko og usikkerhed – miljø og fødevarer. Hans Løkke m. fl. Tema-rapport fra DMU, nr. 32. 2000.

- *"De leger gud. I dag er det soja, men hvem ved, hvad de splejser sammen i morgen?"*
- *"Hvad skal jeg med gen-mad?"*
- *"Salmonella, kogalskab og pesticider – det er snart umuligt at finde noget mad, som ikke er farligt."*
- *"Landmændene tænker kun på penge og ikke på miljøet."*
- *"Hvis de finder pesticider i mit drikkevand, så er jeg på Coca Cola."*
- *"Hvorfor propper de kemi i alting?"*

Tilliden til industrien, landbruget, myndighederne og videnskaben er ikke længere en selvfølge. Borgere og eksperter skal blive bedre til at kommunikere med hinanden. Det kræver oplysning af borgerne, men det kræver også, at borgerne bliver taget mere alvorligt af eksperterne.

Teknologirådet har i mange år og i mange sammenhænge arbejdet med kommunikation mellem eksperter og borgere også omkring risikospørgsmål. Når fx lægfolk skal forholde sig til risiko, indebærer det, at de skal tage stilling til, hvorvidt de synes, at en given teknologi bør tages i brug, eller om den bør afvises, fordi den er for risikabel. Den rene afvisning findes sjældent. Der udtrykkes også forholdsvis sjældent direkte mistillid til virksomheder, myndigheder og eksperter. Det er ifølge Teknologirådet mere almindeligt, at lægfolkene ser pragmatisk på den teknologiske udvikling – a la "nu er den der, så må vi hellere få det bedste ud af det".¹⁴

Thomas Breck angiver, at lægfolk er nogenlunde lige så gode som eksperter til at rangordne den kvantitative dødelighed. Det er således ikke uvidenhed blandt lægfolk, der er årsagen til forskellige risikoopfattelser.

Men dilemmaet for borgerne er, at det i mange situationer i dag er svært eller umuligt at vurdere risikoen ved en given handling og dermed svært at træffe tilstrækkelige foranstaltninger. Borgerne bruger ofte andre parametre end eksperterne og myndighederne i deres vurdering af risici.

I det følgende vil der blive gengivet to eksempler fra DMUs temarapport om risiko og usikkerhed, som viser to forskellige situationer, hvor borgerne skal vurdere risici. Det ene er et eksempel (brugen af en kniv), hvor alle stort set selv kan vurdere risikoen og træffe foranstaltninger, og det andet et eksempel (brugen af benzin), hvor det kræver fagligt indsigt at vurdere risikoen.

En kniv er farlig, fordi man kan skære sig på den, og visse knive er forbudte for at begrænse deres brug som våben. Knive er nyttige, fordi man kan skære med den. Denne nytte er vigtigere end faren ved knivens skær. Derfor accepteres knivens farlighed, i det mindste af voksne, som har lært at håndtere en kniv. Erfaringer med knive fortælles videre fra voksne til børn. Denne kommunikation kan både være belærende (envejs) eller foregå som en dialog mellem den voksne og barnet (tovejs). Ved at kommunikere om faren ved at bruge knive, bliver sandsynligheden for, at man skærer sig, mindre. Dette udtrykkes ved, at risikoen kan formindskes ved fornuftig brug af knive. Risikoen er således sammensat af sandsynligheden for, at noget sker og af konsekvenserne af hændelsen. Jo større sandsynlig, desto større risiko. Og jo alvorligere konsekvenser hændelsen indebærer, desto større risiko. En skarp kniv medfører alt andet lige en større risiko end den sløve for at skære sig, men såret heles hurtig-

¹⁴ Før teknologien løber løbsk – om lægfolks opfattelse af risiko – diskursanalyse af 15 slutdokumenter fra Teknologirådets konsensuskonferencer 1988 til 1997. Ursula Ple-sner. Teknologirådet.

gere. Det er centralt, at stort set alle er i stand til at vurdere, om risikoen ved at bruge en bestemt kniv i en given situation er større eller mindre – og eventuelt er ubetydelig, nemlig hvis der træffes tilstrækkelige foranstaltninger.

Kemiske stoffer vækker bekymring hos de fleste mennesker. Der anvendes mange tusinder forskellige kemiske stoffer i Danmark. Hovedparten giver ifølge DMU-rapporten ingen problemer, men en del af stofferne er giftige for mennesker og miljø og enkelte meget giftige. Giftige, brandfarlige eller ætsende stoffer er farlige. Benzin er meget brandfarligt og kan eksplodere. De fleste kemiske stoffer optræder i produkter, som kan indeholde mange forskellige kemiske stoffer. Hver dag bruger de fleste mennesker farlige stoffer uden egentligt at tænke over det. Fx er benzin en blanding af farlige kemiske stoffer. Stofferne kan optages i lungerne samt gennem huden, hvis benzin spildes på hænderne, når bilen bliver tanket. Tidligere indeholdt al benzin stoffer med det giftige tungmetal bly, som blev spredt i store mængder med udstødningsgasserne. Hvis der spildes benzin på asfalten, vil de giftige komponenter i benzin kunne fordampe og forurene luften, men også kunne skylles ud i kloakken og via renseanlægget nå vandmiljøet, eller stofferne vil kunne sive ned til grundvandet gennem jorden. I benzinen er der mange giftige stoffer, bl.a. det kræftfremkaldende benzen, som let fordamper.

DMU og andre har målt, at byluften indeholder dampe af benzen. Stort set alle mennesker indånder hver dag små mængder af benzen og andre kræftfremkaldende stoffer, som findes i benzin. Hertil kommer forbrændingsprodukter og delvis uforbrændte produkter fra bilernes udstødning. Der er med andre ord en risiko ved at anvende benzin (og diesel) som brændstof.

De fleste mennesker mener, at denne risiko opvejes mere end rigeligt af fordelene ved at køre i bil. Man kan anføre, at risikoen ved at bruge benzin som brændstof generelt er accepteret – dog mest af bilisterne og i mindre grad af borgere uden bil. Myndighederne og mange borgere er i høj grad opmærksomme på disse forhold og bestræber sig på, at sundhedsfaren og forureningen fra bilerne bliver reduceret mest muligt. Samfundet og myndighederne har valgt at håndtere risikoen ved hjælp af regler og love, bl.a. om benzinens sammensætning og krav om katalysatorer på bilerne. Samfundet har også – forgæves – forsøgt at formindske biltrafikken. Risikoen ved at bruge benzin og risikoen ved den luftforurening, som følger heraf, er kompliceret. Vurderingen af risikoen foretages af eksperter, som har en lang uddannelse og lang erfaring på området, og denne vurdering er stort set umulig at gennemskue for den almindelige borger, som må tro på eksperterne.

4.2.3 Forsigtighedsprincippet – mens vi venter på bevis

Et andet eksempel på kemikalier, som vi omgås i dagligdagen, er de hormonlignende stoffer, der beskrives af Thomas Breck. De findes i en lang række produkter som plastiklegotøj, kosmetik, rengøringsmidler, maling og kemiske bekæmpelsesmidler. For de hormonlignende stoffer kan videnskaben ikke give os svar på risikoens størrelse, dens konsekvenser eller frekvenser. Stofferne kan måske selv i små mængder bevirke hormonforstyrrelser hos mennesker og dyr. For eksempel mistænkes de for at kunne efterligne det kvindelige køns-hormon østrogen og dermed måske være årsag til kønsforstyrrelser blandt visse dyrearter, fx alligatorer, eller være årsag til mænds faldende sædkvalitet. Den sidste hypotese er bl.a. fremsat af en dansk professor fra Rigshospitalet i København.

Thomas Breck refererer til en amerikansk forsker, der peger på, hvordan et fokus på undersøgelse af en risiko, nemlig stoffernes kræftfremkaldende egenskaber, har fjernet opmærksomheden fra en anden, den hormonforstyrrende effekt. Det samme har forestillingen om, at der er en lineær sammenhæng mellem dosis og respons (jo lavere dosis des mindre effekt), og om der findes et no-effect-level (et niveau, hvorunder der ingen effekter er). Begge dele udfordres, fordi de hormonlignende stoffer har effekter selv ved meget lave koncentrationer.

I England har andre forskere sandsynliggjort, at hormonlignende stoffer kan udgøre en risiko for mennesker, ikke mindst i forhold til ufødte børn. Der er ikke noget klart bevis, men tale om stærke indicier. Der er ikke et klart overblik over virkningsmekanismer for en eventuel skadepåvirkning. Problemet er, som det hævdes af bekymrede forskere, at hvis vi venter på det endelige gyldige videnskabelige bevis, kan skaden være sket med uoverskuelige konsekvenser for dyre- og menneskeliv. Derfor er vi tvunget til at handle på et usikkert videnskabeligt grundlag og gøre brug af forsigtighedsprincippet, dvs. lade den videnskabelige usikkerhed og tvivl komme miljøet og sundheden til gode.

Forsigtighedsprincippet drejer sig grundlæggende om, hvor sikre vi vil være, før vi beslutter at gribe ind over for et miljøproblem, fx et problematisk kemisk stof. Skal vi have et endegyldigt bevis for et mistænkt stofs skadelige virkning, eller er det nok, at vi har en begrundet mistanke?¹⁵

Forsigtighedsprincippet har i de seneste år været på vej til at blive integreret i dansk, europæisk og international politik på forskellige områder, bl.a. miljø, fødevarer og sikkerhed og genteknologi. Det er en politisk strategi for, hvordan man vil håndtere situationer, hvor videnskaben ikke kan give tilstrækkelig sikker viden til, at der kan foretages en fuldgyltig risikovurdering. Men som Thomas Breck anfører, er der stridigheder om, hvordan og hvornår forsigtighedsprincippet skal bruges i en række verserende konflikter om miljø og fødevarer i EU og mellem Europa og USA inden for den internationale handelsorganisation WTO.

Forsigtighedsprincippet er åben over for fortolkninger, fordi nogle skal afgøre, hvornår mistanken om farlighed er stor nok til, om princippet skal anvendes, og hvilken konsekvens det skal have. Nogle vil bedømme hypotesen om, at de hormonlignende stoffer kan forårsage nedsat sædkvalitet hos mænd, tilstrækkelig til at forbyde stofferne. Andre mener, at dokumentationen ikke er tilstrækkelig i forhold til nytteværdien af stofferne.

¹⁵ Generationsmålet: Nul problematiske stoffer i 2020 – hvordan når vi det?: Miljøstyrelsen. 2001.

Forsigtighedsprincippet er udsprunget af ønsket om at beskytte mennesker og natur, selvom der er videnskabelig usikkerhed om et miljøproblems omfang og årsag. Der er ingen klar definition på, hvordan forsigtighedsprincippet skal forstås. Forsigtighedsprincippet betragtes mere som en "politisk" norm, der danner udgangspunkt for beslutninger hos myndigheder, politikere og i erhvervslivet.

Princippet kræver åbenhed, fordi beslutningerne om, hvornår der skal handles, må træffes på baggrund af en åben dialog, hvor viden og usikkerhed gøres tilgængelig. Når politikere – nationalt eller internationalt – i en konkret sammenhæng har besluttet, at man skal anvende forsigtighedsprincippet, vil det betyde, at man ikke kan vente med at handle til, der foreligger et endegyldigt videnskabeligt bevis.

Ved brugen af forsigtighedsprincippet skal man basere sig på den størst mulige brug af videnskabelig viden om et givent problem. I beslutningen om princippets anvendelse indgår også økonomiske, sociale og etiske aspekter.

Fra Faktuelt, nr. 15, 6. november 1998.

Forsigtighedsprincippet løser ikke risikokonflikten, men den flytter uenigheden et nyt sted hen, hvor værdier kan få en mere legitim indflydelse. Trods forsigtighedsprincippet står forskellige udlægninger stadig over for hinanden, og det vil ofte være afgørende, hvilke institutioner eller aktører man har tillid til.

4.2.4 Troværdighed forudsætter tillid

Men selvom borgerne mangler fx den kemiske viden, og det er svært at tage stilling, så kan vi sjældent tillade os at være ligeglade, som Thomas Breck angiver, da vi hver dag tvinges til at tage stilling til nye risici gennem vores levestil og forbrugsvalg. For at komme igennem en hverdag præget af ambivalente situationer er borgerne som tidligere anført i stigende grad afhængige af andre, som de må vælge at have tillid til. Det kan fx være eksperter, myndigheder, organisationer eller mærkningsordninger. Men tilliden er ofte kun til låns, hvis den svigtes, flytter den rundt.

Flere kilder angiver, at befolkningens tillid til myndighedernes vurderinger og anbefalinger er dalende. Thomas Breck gengiver en undersøgelse af befolkningens tillid i spørgsmål om gensplejsning, der viser, at tilliden til myndighederne var lav sammenlignet med tilliden til NGO'er som Forbrugerrådet, Danmarks Naturfredningsforening eller Greenpeace. Forklaringen kan ifølge Thomas Breck være, at myndighederne traditionelt støtter deres vurderinger og udtalelser på videnskabelige argumenter og dermed låner troværdighed fra især naturvidenskaben. Når den mister autoritet, som det har været tilfældet i de senere årtier, vil det påvirke de videnskabeligt baserede institutioner. Videnskab er ikke nok til at sikre myndigheden legitimitet. Der skal oparbejdes tillid, som hele tiden skal fornyes og vedligeholdes.

I risikodebatten er mange myndigheder og eksperter tilbøjelig til at give borgernes (eller modpartens) uvidenhed skylden for en mislykket kommunikation frem for en erkendelse af en tillidsbrist.

Myndighederne og andre videnskabeligt baserede institutioner bør efter Thomas Brecks udsagn påtage sig ansvaret for at genopbygge og vedligeholde den tillid i befolkningen, som er nødvendig for, at risikokommunikationen er mu-

lig. Et godt udgangspunkt angives at være åbenhed over for de valg og præmisser, som ligger til grund for de videnskabelige påstande og åbenhed over for andre, som ser anderledes på sagen, fx miljøorganisationer, forbrugere eller pressen. Tilliden må bygges op på et moralsk snarere end et videnskabeligt grundlag dvs., at der må stræbes mod enighed om præmisserne for, hvordan den videnskabelige viden bliver til og bruges, snarere end om den videnskabelige påstand om en risiko er sand eller ej.

Det angives, at tilliden bør bygges op løbende, dvs. også i tiden mellem de konkrete sager eller uheld, som dukker op i medierne og stiller krav om risikokommunikation her og nu. Det foreslås af Thomas Breck gennem en kontinuerlig dialog med offentligheden og i særlig grad med de grupper, som er berørt af eller har interesse i myndighedens konkrete sagsområde.

Ved at åbne op gør myndighederne sig sårbare over for angreb og risikerer at miste noget af den videnskabelige autoritet. Pointen er imidlertid, at det er værre at lade være, fordi den tillid, man genvinder gennem åbenhed, er større end tabet ved at fastholde en blind tro på videnskabens objektivitet, som for længst er væk i befolkningen.

4.2.5 Opsamling om risikosamfundet og interesser

Vi lever i et samfund, hvor risiko er en uomgængelig dimension ved vores forbrug og levevis. Risici er blevet de uventede og uforudsete følger af produktionen, teknologien og videnskaben.

Der er i mange tilfælde begrænset viden om de konkrete risikofaktorer, og det er nærmest et paradoks, hvor jo mere viden man har og får, desto større usikkerhed oplever man. Samtidig er videnskaben ikke rent objektiv, men præges af den kontekst, som omgiver de enkelte videnskabelige undersøgelser.

Risici er blevet globale dvs., at de krydser på tværs af landegrænser. De er ofte usynlige, og de er svære at afgrænse. Risici er komplicerede forhold, som er svære at forholde sig til og beskytte sig imod, og de har ofte uoprettelige skader.

Risici kan ikke i dag fastsættes ud fra entydige objektive parametre, hvor årsagsvirkning er kendt. Risici er blevet sociale konstruktioner. Konflikterne om risici kan inddeles i tre typer:

- Faktuelle – om beviser, sandsynligheder og reel eller manglende viden.
- Tillid – til institutioner, videnskaben, eksperter og egne erfaringer.
- Værdibaserede – sociale og kulturelle normer, etik, ideologi og livsanskuelser.

Eksperters og lægfolks opfattelse af risici er oftest meget forskellig. Eksperterne har mistet autoritet og tillid hos store dele af befolkningen. Men samtidig står lægfolk i det dilemma, at de er afhængige af eksperternes udmeldinger om risici, da de i mange tilfælde er umulige selv at vurdere.

I erkendelse af, at det ofte er vanskeligt at gennemføre en risikovurdering, fordi man ofte har begrænset viden, arbejder man både i Danmark, EU og bredere internationalt med et ”forsigtighedsprincip”. Forsigtighedsprincippet handler om, hvilken grad af videnskabelig sikkerhed samfundet ønsker, før der gribes ind over for fx et kemisk stof, der er mistænkt for skadelige effekter, men som også har nyttige egenskaber.

Med forsigtighedsprincippet erkender man, at langtidseffekter af teknologier og kemikalier er vanskelige at forudsige og ofte umulige at bevise. Det erkendes også, at mange teknologier og kemikalier historisk set har vist sig at føre til alvorlige og ofte uoprettelige skader på menneskets sundhed og miljøet.

Forsigtighedsprincippet løser ikke konflikterne om risici, men den flytter diskussionerne, så bredere værdier kan indgå. Det er stadig en ”kamp” om, hvilke aktører der kan fremføre de stærkeste argumenter, og hvilken tillid man har til de forskellige aktører.

I debatten om risiko har myndighederne og eksperterne en tendens til at mene, at uenighed om risici skyldes manglende viden og mislykket kommunikation til borgerne. De har ofte svært ved at erkende, at vurderingen af en risiko i høj grad handler om andre værdier og om tillidsbrist.

4.3 Opfattelse/oplevelse af risiko og risikoaccept

Risici opleves og opfattes forskelligt af lægfolk og eksperter. Spørgsmålet er, hvorfor folk tilsyneladende accepterer visse former for risici, men afviser andre, der objektivt set er langt mindre farlige – et spørgsmål der er aktuelt i en tid, hvor mange frivilligt opsøger risikoen inden for ekstreme sportsgrene, indtager farlige stimulanser som alkohol, tobak og ecstasy og hyppigt overskrider fartgrænserne, mens de samtidig væmmes ved tanken om gensplejset mad, kyllinger med salmonella og rester af pesticider i drikkevandet. Det kan lyde irrationelt, og nogle naturvidenskabelige eksperter er ikke sene til at udlægge det som ren og skær inkonsekvens og dobbeltmoral. Men, som Thomas Breck angiver, er der måske en anden forklaring, som er rationel nok.

4.3.1 Oplevelsen af risiko

Risikoen for, at en bestemt miljøfaktor vil kunne skade helbredet, kan opleves forskelligt. Det betyder, at nogle mennesker vil være mere bekymrede end andre i de samme situationer.

Når almindelige mennesker danner deres egen mening om en risiko, supplerer de eksperternes kvantitative risiko med en række kvalitative faktorer. Således har flere forhold betydning for, hvordan den enkelte oplever risikoen for en potentiel skadelig miljøfaktor. Hvis man ser på tværs af de forskellige kilder om risikokommunikation, fremgår det, at det bl.a. handler om:

- den enkeltes viden om risiko for mere eller mindre alvorlige helbredsskader
- tillid til eksperter, myndigheder, industri m.fl.
- man ser en synlig nytteværdi af risikofaktoren
- udsættelsen for miljøfaktoren kan kontrolleres af den enkelte
- risikoen påføres frivilligt eller ufrivilligt
- risikoen ses som en egentlig trussel, og om den er velkendt eller ukendt
- risikoen forekommer naturligt eller unaturligt/menneskeskabt
- de moralske og etiske forhold omkring risikoen – er den retfærdig?
- personens generelle og individuelle tærskel for bekymring
- det er en selv eller andre, der udsættes for en miljøfaktor
- afvejning i forhold til andre risici (fx vurderes udsættelse af helbredstrussel i arbejdsmiljø i forhold til evt. risiko for arbejdsløshed).

4.3.1.1 Oplevelse af risiko ved forskellige miljøfaktorer

Statens Institut for Folkesundhed har stået bag opsamlingen på en undersøgelse af, hvordan befolkningen oplever risikoen for eget helbred ved miljøpåvirkninger. Det er en del af en større undersøgelse i forbindelse med sundheds- og sygelighedsundersøgelsen 2000.¹⁶ Her er for første gang i Danmark ved en stor national stikprøve undersøgt, hvordan voksne danskere oplever risiko for eget helbred fra forskellige slags miljøfaktorer hhv. i og omkring boligen, på arbejdspladsen og i mad og drikkevand.

Undersøgelsen viser, at der er store forskelle på oplevelsen af risiko for eget helbred ved forskellige slags miljøfaktorer og i forskellige grupper af befolkningen.

Undersøgelsen viser, at bekymringen i befolkningen er mindre for miljøfaktorer i og omkring boligen og arbejdspladsen end for maden og drikkevandet.

Bakterier eller anden forurening i mad eller drikkevand eller tilsætningsstoffer i mad er den gruppe af miljøfaktorer, hvor flest (29%) angiver at være meget urolige for, at et eller flere af forholdene kan skade deres helbred. Set i forhold til enkeltfaktorer er halvdelen af befolkningen ifølge undersøgelsen bekymret (summen af lidt og meget urolig) for forurenede drikkevand, mens op mod 70% er bekymret for maden. Bekymringen i forhold til enkeltfaktorer i fødevarer er angivet i tabel 4.1.

Tabel 4.1: Svarene på spørgsmålene om: Er De urolig for, at noget af følgende kan skade Deres helbred? (angivet i procent af alle, der har svaret)				
Miljøfaktor	Er ikke i kontakt med eller udsat for det	Nej, ikke urolig	Ja, lidt urolig	Ja, meget urolig
Konserveringsmidler eller farvestoffer i maden	5,9	40,6	42,7	10,8
Pesticidrester eller andre forureninger med kemikalier i maden	7,0	30,5	46,3	16,3
Bakterier, fx salmonella i maden	5,1	25,6	47,4	21,7
Forurenede drikkevand	11,8	38,8	34,3	15,1

I forhold til miljøfaktorer omkring eller i boligen og i arbejdsmiljøet viser undersøgelsen, at ca. 12% af den voksne befolkning er meget urolige for, at et eller flere forhold i eller omkring boligen kan skade deres helbred, mens ca. 8% af de erhvervsaktive (16-66 årige) angiver, at de er meget urolige for, at forhold i forbindelse med deres arbejde – fx støj, andres tobaksrøg på arbejdspladsen eller luftforurening fra arbejdsprocesser – kan skade deres helbred.

For miljøfaktorer i og omkring boligen er det især andres tobaksrøg, luftforurening fra trafik og forurening fra industri, som flest er lidt eller meget urolige for (ca. 20-25%). I arbejdsmiljøet er en tilsvarende andel cirka 20% lidt eller meget urolige for, at andres tobaksrøg, luftforurening fra arbejdsprocesser samt støj kan skade deres helbred.

¹⁶ Miljøfaktorer i danskernes hverdag. Redigeret af Lis Keiding. Statens Institut for Folkesundhed. 2003.

Bekymringen hos befolkningen for enkeltfaktorer i og omkring hhv. boligen eller arbejdsmiljøet er gengivet i tabel 4.2 og 4.3.

Tabel 4.2: Svarene på spørgsmålene om: Er De urolig for, at nogle af følgende forhold i eller omkring Deres bolig kan skade Deres helbred? (angivet i procent af alle, der har svaret)				
Miljøfaktor	Er ikke i kontakt med eller udsat for det	Nej, ikke urolig	Ja, lidt urolig	Ja, meget urolig
Kemiske stoffer og materialer (fx gulve og vægge inkl. Påført maling, lak olie o.l.)	60,7	34,7	4,0	0,6
Kemiske stoffer i de rengøringsmidler. De anvender	41,4	44,4	13,3	0,9
Andres tobaksrøg (passiv rygning)	36,0	43,6	16,3	4,1
Luftforurening fra trafik	38,5	37,0	20,2	4,3
Forurening fra industri	49,4	31,4	15,0	4,3
Radon (radioaktiv gas fra undergrunden)	52,5	37,2	7,8	2,5
Elektromagnetiske felter fra elektriske apparater eller fra højspændingsledninger	49,5	39,0	9,4	2,1
Jordforurening	50,5	34,7	11,1	3,7

Tabel 4.3: Svarene fra 16-66 årige erhvervsaktive på spørgsmålene om: Er De urolig for, at nogle af følgende forhold på Deres arbejdsplads kan skade Deres helbred? (angivet i procent af alle, der har svaret)				
Miljøfaktor	Er ikke i kontakt med eller udsat for det	Nej, ikke urolig	Ja, lidt urolig	Ja, meget urolig
Støj	36,7	40,1	19,7	3,5
Andres tobaksrøg	28,6	53,6	14,5	3,3
Luftforurening fra arbejdsprocesser	46,8	34,3	15,8	3,1

I rapporten fra undersøgelsen anføres det, at den større bekymring for fødevarer og drikkevandet kan hænge sammen med, at mad og drikkevand hører til basale behov, og at mange har hørt om, at maden og drikkevandet kan indeholde potentielt skadelige kemiske stoffer og mikroorganismer. Dette kan opleves som vanskeligt eller umuligt at kontrollere for den enkelte.

Det anføres endvidere, at arbejdsmiljøpåvirkninger i mange tilfælde opleves som ufrivillige og måske vanskelige at reagere på i det daglige, hvis man er bange for at få problemer med sin ledelse.

Når relativt mange er urolige for andres tobaksrøg forklares det i rapporten med, at det er almindeligt kendt, at både rygning og passiv rygning er helbredsskadeligt. Rygning er i modsætning til fx radon en synlig miljøfaktor.

Radon kan hverken ses eller lugtes, og det er ikke almindeligt at få målt radonindholdet i indeluften. På trods af, at der er oplysninger fremme om, at radon kan være medvirkende til lungekræft, er der formodentligt en del, som fortrænger dette.

I undersøgelsen ses visse forskelle blandt forskellige grupper. Således konkluderes det, at der for miljøfaktorerne, bortset fra arbejdsmiljøfaktorerne, er flere kvinder, som angiver, at de er urolige for deres helbred. Det anføres, at dette er på linie med resultaterne fra andre undersøgelser. Det gives flere forslag til forklaringer. En af forklaringerne på forskellen mellem mænd og kvinders forskellige oplevelse af risici ved miljøfaktorer kan være, at kvinder påvirkes af, at de har (eller har haft) ansvaret for familiens sundhed og trivsel i boligen og for den mad, familien får at spise. En anden forklaring kan være forskelle i politiske holdninger til miljøet. Det angives, at andre undersøgelser viser, at kvinder generelt er mere interesserede og bekymrede for miljøet og tager mere aktivt del i miljødebatten.

Det anføres, at der blandt de 25-44 årige er de største andele med uro for, at forskellige miljøfaktorer kan skade deres helbred. Da det typisk er i denne aldersgruppe, at mange har små børn og ansvar for familien, kan det tyde på, at disse personer generelt er mere opmærksomme på miljøforholds betydning for helbredet. Dette til trods for, at der i undersøgelsen alene spørges til eget helbred og ikke generelt. Undersøgelsen viser dog, at også dem uden børn er mere urolige i denne aldersgruppe.

Undersøgelsen viser, at personer med kortere uddannelser i større omfang er urolige, når det gælder forurening i mad og drikkevand. Det bliver til dels forklaret med, at dem med længere uddannelser i højere grad har skabt, kontrolleret og haft økonomisk gevinst af de teknologier og aktiviteter, der er forbundet med risici. Det anføres også, at personer med længere uddannelse måske er mere opmærksomme på de muligheder, der er for ved egen adfærd at begrænse risikoen for at blive syg af bakterier i maden, og at de også ved mere om, at der næppe er større risiko for helbredet fx ved de aktuelle niveau af forurening i drikkevandet. Den uddannelsesmæssige forskel ses ikke i denne undersøgelse i forhold til de andre miljøfaktorer.

For flere af miljøfaktorerne er andelen af urolige større i Københavnsområdet end i resten af landet. Det forklares med, at der er en større udsættelse for forurening i omgivelserne her.

Risikooplevelsen blandt mediefolk, politikere, administratorer og forskere har indflydelse på, hvordan kommunikationen om risici foregår herunder, hvilke faktorer og forhold det politisk prioriteres at gøre noget ved, og hvilke sammenhænge mellem fx miljø og sundhed der forskes i.

”Den foreliggende dokumentation om arten og størrelsen af forskellige helbredsrisici fra miljøfaktorer bliver ikke altid anvendt til en prioritering af indsatser over for de pågældende miljøfaktorer, der svarer til fx, hvor stor en del af befolkningen, der risikerer at få en alvorlig sygdom ved at blive eksponeret. En arbejdsgruppe under Sundhedsministeriets Miljømedicinske Forskningscenter har konkluderet, at der er behov for øget opmærksomhed om risikooplevelse, idet denne er af afgørende betydning for den enkeltes reaktion på konkrete risici og på forskellige former for oplysning om risici”. (Citat fra Miljøfaktorer i danskernes hverdag, Lis Keiding,

Statens Institut for Folkesundhed m.fl., der henviser til Grandjean et al. 2001¹⁷).

4.3.2 Risikoaccept

Der er forskel på, hvilke risici der opfattes som acceptable for den enkelte og for samfundet, og der er langt fra enighed om risikoaccepten mellem myndigheder, eksperter, organisationer og grupper af befolkningen.

Ifølge Thomas Breck er der nogle væsentlige forudsætninger for eksperterne og myndighedernes risikofastsættelser, fx at der findes en almengyldig rationalitet i form af et sæt metoder og normer, som risikoen kan beskrives med på en ensartet måde, og som alle bør kunne blive enige om – en fælles interesse, der er en slags neutralt ståsted. Det antages, at der kan opnås en fuldstændig viden, hvor man kan redegøre for årsager og virkningsforhold eller trække på tidligere erfaringer. Det antages også, at sandsynligheden for visse risici er så lille, at der kan ses bort fra den, og at forskellige risici kan sammenlignes. Endelig antages det, at individer tænker og handler rationelt og til enhver tid vil vælge den mest fordelagtige løsning ud fra en afvejning af fordel og risici – og at individer såvel som samfund først og fremmest vil interessere sig for de risici, der objektivt set er størst (giver anledning til flest dødsfald), og sætte ind der, hvor der kan reddes flest liv for penge (mest miljø for pengene).

Selvom disse antagelser forekommer besnærende, angiver Thomas Breck dog også, hvorfor de kan være problematiske. Han peger på, at der ikke findes en universel rationalitet, som alle kan erklære sig enig i, men flere forskellige rationaliteter, som har betydning for, hvilke risici folk vælger at betragte som betydningsfulde. Ingen eksperter tør påstå, at det altid er muligt at opnå en fuldstændig viden om risikoens størrelse og konsekvenser – for mange af de nyopdagede miljø- og sundhedsrisici er der ikke en erfaringsbaseret viden om risikoen. Usikkerhed og manglende viden er ofte det almindelige. Det er heller ikke altid rimeligt at se bort fra små eller tilsyneladende ubetydelige risici, hvis disse fx har store, ukendte eller uoverskuelige konsekvenser, såfremt skaden sker. Der er en række subjektive forhold, som påvirker oplevelsen og accepten af risici, som gør, at de ikke bare kan sammenlignes, selvom de måske statistisk beregnet har samme dødsrate. I virkeligheden er der ikke hold i antagelsen om, at individuelle og samfundsmæssige valg altid sker på et rationelt grundlag. Hvilken rationalitet vil man for eksempel lægge til grund – en økonomisk, en videnskabelig eller en social rationalitet?

Myndighederne og politikerne definerer en acceptabel risiko, når de fx fastsætter grænseværdier for tilsætningsstoffer i fødevarer, fartgrænser osv. Det sker ud fra risk-cost-benefit-betragtninger. Spørgsmålet er, hvem der skal bestemme, hvornår en risiko er acceptabel – er der eksperterne, politikerne, brugerne, skatteyderne eller de mest udsatte?

Thomas Breck bruger et eksempel fra en togulykke i 2000, hvor tre personer omkom. Her udtalte trafikdirektøren fra Banestyrelsen, at trods ulykken finder han sikkerheden på strækningen, hvor ulykken skete, fuldt forsvarelig. Det kan – set fra systemets side – ikke betale sig fx at ofre mange millioner på en bedre sikring ved brug af det elektroniske ATC (Automatic Train Control) i forhold til det antal dødsfald, man vil kunne forhindre. Risikoen er altså – trods den

¹⁷ Fra "Oplevelse af risici – rapport fra en arbejdsgruppe", af Philippe Grandjean m.fl. Miljø og Sundhed, Sundhedsministeriets Miljømedicinske Forskningscenter, supplement nr. 1, maj 2001.

tragiske ulykke – inden for systemets logik acceptabel. Man kan godt tænke sig, at de efterladte til de omkomne ser anderledes på dette, ligesom pendlere, der daglig benytter strækningen, måske gør. I den konkrete sag skiftede ”systemet” senere mening og gik ind for ATC. Det var ikke så meget for at ned-sætte den objektive risiko for at dø ved en togulykke, som i forvejen er meget lille, men primært fordi det vil øge passagernes oplevelse af sikkerhed – det subjektive element i risikobegrebet. Betydningen og accepten af en risiko vil altid afhænge af, hvem der oplever den, hvorfra den opleves, og hvornår den opleves.

Risikoaccept betragtes som noget, der ikke alene er baseret på viden, men også på værdier og holdninger.¹⁸ Forbrugernes reaktioner i forhold til forskellige typer af risici kan karakteriseres ved, at:^{19, 20}

- det er lettere at acceptere kendte og fortrolige risici end nye og ukendte
- det er lettere at acceptere risici, som man selv kan styre
- det er lettere at acceptere en risiko, hvor man selv har en direkte eller indirekte fordel
- det er sværere at acceptere en risiko, der rammer i flæng frem for en mere retfærdig fordeling af fordele og ulemper
- det er lettere at acceptere en risiko med en forsinket frem for en umiddelbar effekt
- det er sværere at acceptere en katastrofal og dødelig effekt med mindre sandsynlighed end en kronisk, snigende og ikke dødelig effekt med en større sandsynlighed
- der er (større) tillid til nationale myndigheder og kontrolsystemer og mistillid til marked og global produktion.
- der er større tillid til det naturligt forekomne (ikke pillet ved) i modsætning til tilsætningsstoffer, hormoner, sprøjtemidler og genmodificering.

Erkendelsen af de subjektive risikofaktorer har, som Thomas Breck beskriver, ofte ført til den konklusion, at det er eksperternes risikoopfattelse, som er den rigtige, mens lægfolkenes er den forkerte. Målet har derfor været for eksperter og myndigheder, at befolkningen skal informeres og korrigeres, så borgerne kommer til at ”frygte det rigtige” – altså det der objektivt set er mest grund til at frygte. Her ses den objektive risiko som en videnskabelig kvantificerbar størrelse – en slagfacitliste. Mens den subjektive – forkerte risiko – ses som en vrangforestilling, der skyldes nogle kvalitative og emotionelle tillæg til den objektive risiko, som man kan studere og komme til at forstå bedre, men ikke bør acceptere som sand viden på linje med den objektive risiko.

Den subjektive risiko – som beskriver den oplevede risiko – uddyber risikoforståelsen, men den rummer ifølge Thomas Brecks gennemgang ikke den fulde forståelse. Her er man også nødt til at medtage en social forståelse. Risici er ikke noget, som bare findes som fysiske genstande eller fænomener eller i det enkelte individ. De opstår eller konstrueres efter behov i bestemte sociale og kulturelle situationer. De forhold, der ses som risikable, er udvalgt på en sådan måde, at de fastholder de veletablerede kulturelle normer og praksis, og de understøtter de sociale relationer i en gruppe. Vi vælger at udnævne bestemte

¹⁸ Kommunikation om risiko: Lad lægfolk lægge grunden. Teknologirådet (nr. 127).

¹⁹ Dialog om det usikre – nye veje i risikokommunikation. Af Thomas Breck. Akademisk Forlag. 2001.

²⁰ Uddrag fra indlæg på Forbrugerinformationsdebatforum – forbrugerne i risiko-samfundet: Afmagt eller forbrugermagt – Risiko er også ting. Af Gertrud Øllgaard, Advice Analyse.

genstande og fænomener til risici, fordi det tjener et socialt og kulturelt formål, men uden at vi selv er bevidste om det.

Der angives eksempler med forskellige risikoopfattelser mellem forskellige kulturer. Fx angives forskellen mellem europæernes og amerikanernes opfattelse af risiko ved at bruge hormoner i oksekødsproduktionen eller ved, at pollen fra gensplejsede planter udgør en trussel for økologiske landmænd, men ikke i konventionelt landbrug. Der er også forskel på jordforureningskriterier i Danmark og Sverige – et læs forurennet jord i Danmark vil være rent i Sverige, mens en ”ren” dansk bilist i betydningen ikke spirituspåvirket, vil være kriminel i Sverige. Disse forskelle beror på forskellige risikoopfattelser, ligesom de afspejler en status for forskellige interessers gennemslagskraft.

Definitioner af risici er, som anført i Thomas Brecks bog, resultatet af en social proces, hvor den ene udlægning ikke automatisk kan hæves over for den anden. Det er derfor altid et spørgsmål om forhandling, hvilken risikoaccept der opnås. I disse forhandlinger vil videnskabelige argumenter ofte have stor vægt, men da de jo ikke nødvendigvis er universelle og sande, kan deres underliggende antagelser og værdi-mæssige prioriteringer og valg altid være til diskussion.

Naturvidenskaben er langt fra en objektiv afdækning af kendsgerninger om verden, men en proces, hvor bestemte repræsentationer eller beskrivelser af virkeligheden vælges ud og gøres til sandheder, hvorved andre måske forbliver ukendte og usande. Naturvidenskabelige risikovurderinger vil altid være gældende under bestemte antagelser. Hvis disse antagelser er forkerte, eller forudsætningerne ændrer sig, vil den videnskabelige beskrivelse af risiko også ændres. Det vil betyde nye risikovurderinger og ny risikoopfattelse/-accept.

4.3.3 Opsamling om oplevelse og opfattelse af risiko

Risikooplevelse og risikoaccept beror ikke kun på videnskabelige objektive kvantitative data, men suppleres i hver enkelt situation af værdier og holdninger.

Det gælder generelt, at:

- det er lettere at acceptere kendte og fortrolige risici end nye og ukendte
- det er lettere at acceptere risici, som man selv kan styre
- det er lettere at acceptere en risiko, hvor man selv har en direkte eller indirekte fordel
- det er sværere at acceptere en risiko, der rammer i flæng frem for en mere retfærdig fordeling af fordele og ulemper
- det er lettere at acceptere en risiko med en forsinket frem for en umiddelbar effekt
- det er sværere at acceptere en katastrofal og dødelig effekt med mindre sandsynlighed end en kronisk, snigende og ikke dødelig effekt med en større sandsynlighed
- der er (større) tillid til nationale myndigheder og kontrolsystemer og mistillid til markeds og global produktion
- der er større tillid til det naturligt forekomne (ikke pillet ved) i modsætning til tilsætningsstoffer, hormoner, sprøjtemidler og genmodificering.

Der ses desuden forskellige risikoopfattelser og -accept hos forskellige kulturer, som også baserer sig på en social forståelse. Oplevelsen og opfattelsen af risiko kan dermed ændre sig over tid og sted i forhold til ændringer i de forudsætninger og antagelser, der ligger bag.

Et aktuelt eksempel, hvor man møder meget forskellige risikoopfattelser, er i debatten om konsekvenserne er de øgede hastighedsgrænser på motorveje, som er besluttet skal gælde fra 1. maj 2004. Politikerne bag beslutningen mener ikke, at der fx vil ske flere dødsfald bl.a., fordi beslutningen følges op af forbedringer af sikkerhed. Men bl.a. Rådet for Større Færdselssikkerhed har advaret kraftigt imod de højere hastigheder, da de mener, det vil betyde flere døde og flere kvæstede i den danske trafik.

4.4 Risikoforståelse og kommunikation

Risici kan ifølge nogle af de forskere, som Thomas Breck har analyseret, erkendes på to forskellige måder. Enten ved at videnskaben bliver klogere, hvorefter den nye viden formidles til befolkningen og samfundet eller ved, at befolkningen bliver klogere, og deres erfaringsbaserede viden formidles til og anerkendes af de videnskabelige eksperter.

Parallelt med forståelsen af risiko har opfattelsen af risikokommunikation også gennemløbet en udvikling fra en pædagogisk fase via en PR-fase hen imod en dialog- og netværksfase. Denne fremgår af Thomas Brecks gennemgang om effektiv risikokommunikation. Modellerne har forskellige billeder af modtageren.

Den pædagogiske fase hænger sammen med den tekniske og naturvidenskabelige forståelse af risiko, hvor god kommunikation består i at informere befolkningen og politikerne om, hvad eksperterne når frem til i en risikovurdering, fx sandsynligheden for en ulykke eller farligheden af et kemisk stof samt foranstaltninger om sikkerhed, så folk kan træffe de rigtige beslutninger. Der er et ideal om ”korrekt” information, hvor de rigtige tal og oplysninger om sandsynligheder og konsekvenser via de rigtige kanaler og uden for meget støj i kommunikationen når frem i tide til modtagerne. Billedet er, at lægfolk tager fejl, hvis deres risikoopfattelse afviger fra eksperternes/myndighedernes, og det skyldes først og fremmest manglende viden. Målet er, at lægfolkenes opfattelse skal laves om.

PR-fasen bygger på, at befolkningen ikke altid deler eksperternes risikoopfattelse eller følger deres råd, enten fordi de ikke stoler på eksperternes vurdering eller, de tillægger risikoen en anden betydning. Under hensyn til den individuelle oplevelse af risiko bliver idealet her at sikre ”effektiv og målrettet” kommunikation. Her prøver man at tage højde for modtagernes anderledes forudsætninger og oplevelse af risici ved at målrette budskabet og benytte forskellige virkemidler til at nå målgruppen. I denne strategi gør man brug af sprog og virkemidler fra reklameverden, hvor man bl.a. ikke ser befolkningen under ét, men som forskellige segmenter efter deres værdier og livsstil. Dette ligger fx bag de kampagner, som skal få befolkningen til at følge gode råd om kost, livsstil og adfærd, som efter myndighedernes og eksperternes opfattelse er mindre risikable for dem selv og andre og måske mindre udgiftskrævende for samfundet. Her er billedet, at befolkningen har en forkert opfattelse, som ikke skyldes uvidenhed, men at de vurderer andre forhold end eksperterne. Her skal man både informere og påvirke befolkningen.

Dialog- og netværskommunikation er et middel til at udbrede kredsen af aktører og personer i vurdering af risici – det er en gensidig social læreproces som grundlag for at løse risikokonflikter. Den afspejler, at definitionen af risici ikke kan overlades til eksperter og myndigheder. Betydningen af forskellige

risici må være til løbende debat i samfundet, hvor diskussionen i vid udstrækning føres i medierne. Her kommer de forskellige risikoopfattelser frem, og usikkerhed og ambivalens er et grundvilkår for beslutninger og valg. Her er tillid mellem aktørerne en afgørende faktor, hvis der skal nås en fælles risikoopfattelse. Hovedprodukter er ikke så meget overførsel af information, men kvaliteten af de sociale relationer – såsom tillid og gensidig respekt – der skabes ved processen. Det er et demokratisk ideal om risikokommunikation. Herunder hører bl.a. konsensuskonferencer, borgerpaneler, fremtidsværksteder og folkehøringer. Ved denne model er billedet ikke blot at konstatere, at folks opfattelse kan være anderledes end eksperternes, men også at anerkende, at lægfolks viden og erfaringer rummer væsentlige kilder til problemløsning, som ignoreres i de andre to modeller.

Thomas Breck anfører, at der er en tendens til at starte forfra på de tre faser, hver gang man står over for et nyt kommunikationsproblem. Dvs. at man starter med at se problemet som et spørgsmål om at formidle korrekt viden. Hvis det ikke løser konflikten, sætter man ind med en mere målrettet og reklamepræget indsats. Hvis det heller ikke lykkes, kan man evt. forsøge sig med mere dialogprægede metoder.

De tre idealer om risikokommunikation udelukker ikke hinanden. Hvilken strategi, man bør vælge, afhænger af budskabet og situationen. Pointen er, som Thomas Breck anfører, at det er nødvendigt at overveje, hvad der egner sig bedst.

Hos myndigheder og andre, der arbejder med risikokommunikation – særligt hvor der er mange teknikere og naturvidenskabsfolk – kan man få det indtryk, at deres ideal og praksis mere eller mindre ureflekteret afspejler en teknisk/økonomisk og objektiv forståelse af risiko. Her trives en forestilling om, at befolkningens anderledes risikoopfattelse skyldes, at de mangler den viden og indsigt, som eksperterne har. Her kan man have svært ved at forstå og acceptere de mediebarne konflikter og risiko og usikkerhed, som præger den offentlige debat, og som er med til at sætte den politiske dagsorden. De kan give ”bekymringsindustrien” og mediernes sensationshunger skylden for, at folk tilsyneladende frygter det forkerte. Som Thomas Breck påpeger, så er spørgsmålet, ”hvordan man som offentlig myndighed eller risikokommunikatør kan komme ud over denne tilstand af hoveddrysten og frustration og nærme sig en mere nuanceret forståelse af befolkningens og mediernes omgang med risiko uden, at det går ud over seriøsiteten og fagligheden.”

En pointe i forhold til dialogmodellen er, at lægfolk kan være bærere af en objektiv og sand viden (en slags eksperter), mens videnskabelige eksperter kan være subjektive og usaglige. Frem for at tillægge henholdsvis eksperter og lægfolk særlige motiver, må man betragte dem som bærende på hver sin form for viden og rationalitet, hver især med deres indbyggede begrænsninger. I risikokommunikationen er der behov for en fordomsfri dialog – en gensidig social læreproces – mellem eksperter og lægfolk og mellem forskellige rationaliteter som grundlag for politiske beslutninger om risiko.

Definitionen af en risiko er ikke givet på forhånd, men er snarere udfaldet af en konstant dialog eller kamp mellem forskellige grupper med forskellige etiske og kulturelle normer og værdiopfattelser.

”I risikokommunikationen i forbindelse med nye sager bevæger medierne sig ofte fra det oprørske og vurderende til det nøgternt beskrivende.”²¹

”Den øgede fokus på risiko betyder, at myndighederne skal lære at blive mediatorer frem for kommunikatorer i fremtiden. Altså at tage del i en dialog i offentligheden om det usikre i spørgsmål, hvor svaret ikke er givet på forhånd. Det er bedre at gå ud og være ærlig om sin usikkerhed end at vente på 110% sikkerhed. Og give en kvalificeret fortolkning, som må stå sin prøve i offentligheden over for andre fortolkninger. Ellers risikerer man at gå glip af debatten.”²²

4.4.1 Valg af kommunikationsstrategi

De tre faser af risikokommunikation er gengivet i nedenstående skema. Spørgsmålet er, hvornår man skal bruge de forskellige metoder, og hvordan virker de på befolkningen. Thomas Breck giver nogle eksempler, som videregives her.

Risikokommunikationens tre faser
Den pædagogiske fase • Analyse: Lægfolks risikopfattelse er fejlagtig og skyldes manglende viden. • Mål: Gennem oplysning og undervisning at opdrage befolkningen til at acceptere eksperternes risikovurdering.
PR-fasen • Analyse: Lægfolks anderledes risikopfattelse skyldes, at de lægger andre forhold til grund for bedømmelsen end eksperterne. • Mål: At få folk til at ændre holdning eller adfærd gennem forskellige former for påvirkning.
Dialog- og netværksfasen • Analyse: Lægfolks viden og erfaringer rummer væsentlige kilder til problemløsning, som i dag ofte ignoreres. • Mål: At skabe betingelser for en gensidig social læreproces som grundlag for løsning af konflikter om risiko.

Ved en ulykke kan det handle om at få korrekt information frem til tiden til de berørte. Det er både i myndighedernes og borgernes interesse.

Ved en alvorlig brand i en lagerbygning hos et firma, som fremstiller kontorartikler, var der grund til at advare beboerne i området (Bantex, den 31. maj 2000). Der var blandt andet tale om, at det var PVC-produkter, som brændte. Når PVC brænder udvikles en giftig røg, der indeholder saltsyre, som kan give vejtrækningsproblemer. Under særlige omstændigheder kan der også dannes giftstoffet dioxin.

Beboerne blev advaret umiddelbart efter, at brandfolkene var ankommet til stedet. Men mange fulgte ikke advarslen om at gå inden døre og lukke op for radioen. Mange tog hen til ulykkesstedet, nogle nysgerrige og andre for at hente deres børn i en nærliggende daginstitution af angst for deres helbred.

En repræsentant fra Falck beklagede, at mange tilsyneladende nu om dage blæser på myndighedernes advarsler og påbud i den slags situationer. Men det

²¹Fra indlæg på Forbrugerinformationsdebatforum – forbrugerne i risikosamfundet: Afmagt eller forbrugermagt – Risiko er også ting. Af Gertrud Øllgaard, Advice Analyse

²² Citat fra Thomas Breck ved Forbrugerinformations og Forbrugerstyrelsens debatmøde ”Risiko om ti år – mellem forsigtighedsprincip og risikovurdering”, 2002.

kan samtidig være svært for befolkningen at agere hensigtsmæssigt, når myndighederne udsender modstridende signaler.

I første omgang blev der ved en fejl udsendt advarselssignal ud i hele Hillerød Politikreds og ikke kun i området omkring fabrikken. Dette blev dog senere korrigeret. Fabrikken ligger tæt ved Allerød Station, og man besluttede derfor ret hurtigt, at togene ikke skulle standse dér for ikke at udsætte passagerne for fare. Det betød, at ventende passagerer hobede sig op, fordi de ikke kunne komme fra stedet. Så måtte togene standse ved stationen igen. Informationen til offentligheden skete via lokalradioen, som jævnligt afbrød programmerne for at udsende advarsler og informere om ulykken. Budskabet om at gå inden døre nåede derfor kun ud til dem, som hørte radio. Man kan derfor formode, at mange, som allerede var udendørs, ikke hørte radio og advarslerne. Budskaberne blev senere suppleret med, at folk skulle lukke for deres ventilationsanlæg, som ellers ville suge den giftige røg ind i husene. Men fx i moderne etagebyggeri er der ofte et centralt ventilationsanlæg, som beboerne ikke selv kan slå til og fra. Eksemplet her viser, hvordan budskaber og forholdsregler, som myndigheden opfatter som logiske og rationelle, ikke nødvendigvis ser sådan ud for befolkningen.

Dioxinfaren blev slet ikke nævnt under selve branden. Det var først dagen efter, at medierne begyndte at fortælle, at der foruden den akutte giftfare også kunne være dannet dioxin ved branden. En repræsentant fra Greenpeace, som selv var på stedet for at tage prøver, kritiserede myndighederne for ikke at oplyse om dioxinfaren og advare mod at spise grøntsager fra haven. Myndighederne tog også prøver, som blev sendt til analyse, og indtil resultatet forelå, blev der af de kommunale myndigheder og embedslægen opfordret til at undgå direkte kontakt med græs, buske og jord, undlade at spise grøntsager fra urtehaven og holde børn væk fra legepladserne. Det viste sig senere, at prøverne ikke indeholdt dioxin i mængder, der af Miljøstyrelsen og Fødevarerdirektoratet ansås for farlige. Dette blev meddelt på et lokalt borgermøde en måned efter ulykken, og de særlige forholdsregler kunne ophæves.

Eksemplet viser, at det er svært effektivt at nå til ud til de rette med korrekt information. Det er vanskeligt, når forskellige myndigheder skal samarbejde og koordinere deres information i en presset situation, og når forskellige råd strider mod hinanden. Myndighederne har siden ulykken besluttet at styrke samarbejdet for at kunne imødegå fremtidige ulykker.

Folk opfører sig ikke altid rationelt ved en ulykke. De forskrækkede forældre, som hentede deres børn, udsatte sig selv for en risiko. Ifølge redningsfolkene er respekten for myndighedernes påbud og advarsler ved den slags ulykker generelt for nedadgående. Tilliden til autoriteterne kan ikke tages for givet. Mange foretrækker selv at vælge, også selvom det for myndighederne kan se ulogisk ud.

Når myndighederne ikke i første omgang valgte at oplyse om dioxinfaren, var det muligvis for ikke at skræmme folk unødigt. Mens faren for røgforgiftning var kendt og synlig, er muligheden for dioxinudvikling ved PVC-brande en kompliceret affære, som afhænger af temperatur og andre forhold. Der kan kun siges, at muligheden var til stede. Når myndighederne i første omgang undlod at sige dette, har det sandsynligvis været med til at øge befolkningens mistillid og styrke tilliden til Greenpeace, som hurtigt satte navn på dioxinrisikoen. Myndighederne var derfor i en svær situation, da de skulle fremlægge de beroligende målinger på borgermødet. Kunne man tro dem?

Myndigheders og andre aktørers udtalelser i konkrete situationer som denne spiller en stor rolle for befolkningens opfattelse af risici. Betydningen kan, som Thomas Breck anfører, være langt større end det indtryk, der efterlades af oplysningskampagner og anden målrettet og effektiv kommunikation.

Ser man på de stort anlagte oplysningskampagner i massemedierne, er det i dag ifølge Thomas Breck en udbredt opfattelse i kommunikationsfaglige miljøer, at de kun har en ringe effekt. Med det store udbud af medier og informationer er det ikke som tidligere muligt gennem få kanaler at komme i kontakt med store målgrupper. Det er samtidigt meget svært at få folk til at ændre holdning og adfærd gennem bredt anlagte kampagner. I bedste fald kan de være med til at skabe opmærksomhed om et problem og derved fungere som støtte for andre initiativer. I værste fald drukner budskaberne i informationsstrømmen.

Koncentrerede og gentagne oplysningskampagner samtidigt i mange forskellige medier kan dog godt have en vis effekt. Her nævner Thomas Breck som eksempel kampagnen med Minna og Gunnar, som skulle få os til at spise mere fisk, fordi ”det er der ingen ben i”. Det lykkedes ved en kombination af tv-spots, stremaers, reklamer, opskrifter og meget mere at få danskerne til at spise mere fisk.

Det tager ofte lang tid at opbygge tilliden til en bestemt fødevarer eller et kostråd, men den kan nedbrydes på få minutter. Hvilket kan ærgre og bekymre dem, som arbejder med risikokommunikation.

Et enkelt indslag i tv-avisen med en forsker fra DMU, der så tvivl om, hvorvidt vi overhovedet kan spise fisk fra Østersøen på grund af indholdet af det giftige stof tri-butyl-tin (TBT – fra bl.a. skibsmaling), kan sætte hele effekten fra fiskekampagnen overstyr.

Det viste sig, at forskeren var fejlciteret af Ritzaus Bureau, og DMU forsøgte med en pressemeddelelse at rette op på fejlen, ligesom Fødevaredirektoratet understregede, at det stadig er sundere at spise fisk end at lade være. Men skaden var sket, og myndighedernes pressemeddelelser kunne ikke fjerne tvivlen. Siden har flere undersøgelser vist, at der er kraftig forurening af Østersøen med en række giftstoffer. Det har fået de svenske myndigheder til at advare gravide og kvinder i den fødedygtige alder mod at spise fisk mere end én gang om måneden.

4.4.2 Mediernes rolle

Mediernes rolle skitseres af Thomas Breck efter to modeller: Oplysningsmodellen og arenamodellen.

Oplysningsmodellen ser medierne som en central kilde til oplysning af befolkningen og politikerne, så de bliver i stand til at træffe rationelle beslutninger. Den afspejler en opfattelse af medierne som en slags overfyldt opslagstavle, hvor det gælder om at få hængt sine budskaber op ved siden af alle andres, så de bliver læst og forstået af offentligheden. Fordi der er trængsel om pladsen, gælder det om at have korte budskaber, skrive med store typer og sikre sig en central placering på tavlen.

I arenamodellen er mediernes rolle ikke at viderebringe korrekte beskrivelser af eksempelvis risiko. Her er medierne også aktive medskabere af budskaberne,

og i samspil med andre aktører er de med til at sætte dagsordenen for den samfundsmæssige debat om risiko. De er dermed med til at påvirke offentlighedens billede af, hvad der er værd at frygte. Medierne er blevet det sted, hvor påstande om risici fremsættes, prøves og imødegås for i sidste ende at blive omsat til politisk handling.

Det er, som Thomas Breck skriver, en ny situation i forhold til den objektive risiko, der defineres af videnskaben, og som via medierne kommunikerer ud til folk. Med medierne som medskabere tegner der sig et billede af, at risici først får deres eksistens ved mediernes kommunikation af dem. Arenamodellen afspejler, at "sandheden" om en given risiko ikke er veldefineret på forhånd. Når der er videnskabelig usikkerhed forbundet med miljø- og sundhedsmæssige risici betyder det, at der er et forholdsvis stort rum for fortolkning både blandt videnskabsfolk og i offentligheden. I dette fortolkningsrum kan de forskellige interessenter eller sociale entreprenører, som Thomas Breck vælger at kalde dem, bruge både de videnskabelige "kendsgerninger" og den videnskabelige usikkerhed til at underbygge en bestemt vinkling af problemerne – en bestemt risikoopfattelse – og dermed deres ståsted i debatten. Greenpeace er en af de organisationer, der er kendt for deres meget bevidste brug af medierne, hvilket eksemplet i afsnit 4.4.1 om branden på Bantex understreger.

Uanset model har medierne stor indflydelse på den offentlige mening og det politiske udfald af debatter og konflikter om risici. Miljø- og sundhedsrisici findes ikke "bare", som Thomas Breck anfører, men de bliver virkelige gennem en social proces, hvor sociale entreprenører med bestemte interesser, værdier og hensigter sætter ord på problemer ved brug af medierne.

Mediernes rolle er også præget af deres kommercielle interesser, hvor de skal klare sig i konkurrencen om borgernes opmærksomhed. Det betyder, at indlæg og historier ikke kun skal have et faktuel indhold, men også skal være fængende og underholdende – dette fører til de sensationsprægede overskrifter og indlæg. Det betyder et opgør med forestillingen om, at der er en objektiv sandhed om risici, som medierne bør videregive på en saglig og neutral måde. Denne erkendelse har det lettest i arenamodellen.

Mødet mellem videnskaben og journalistikken afspejler forskellige kulturer og normer, hvor forskere og journalister ofte taler forskelligt sprog. Det kan være kilden til misforståelser og fejlagtige udlægninger. Mediernes sensationshistorier kan give forvrængede billeder og indtryk af sagerne, og hvad videnskabeligt arbejde kan bruges til. Det kan ofte være svært for den almindelige borger at forstå, hvad forskerne siger. Journalisterne er lettere at forstå, men de forkorter, forenkler og strammer budskaberne, så de fremstår mere skråsikkert, end forskerne kan redegøre for. I nogle situationer får det forskerne til at fremstå med udsagn, som de er uenige i, og som de hævder, at de aldrig har fremført. I andre situationer er det i orden med forskerne, men de kan blot ikke selv udtale sig så skråsikret.

Der er ifølge Thomas Breck behov for, at forskerne og journalisterne kommer hinanden i møde i risikodebatten. Forskerne må forstå journalisternes arbejdsvilkår med korte deadlines, klare budskaber og lidt plads. Mens journalisterne på den anden side må have større forståelse for normer og regler om grundighed, præcision og usikkerhed, som gælder i forskningsverden.

Forskernes og journalisternes arbejdsbetingelser kan dog minde om hinanden, idet de begge i tilfælde, hvor der er et ufuldstændigt vidensgrundlag, søger at

sandsynliggøre og/eller betvivle en påstand om risiko og dermed skabe grundlag for, at de ansvarlige politikere og myndigheder kan handle.

Forskernes og mediernes rolle har ændret sig med udviklingen. En stadig større del af forskningen er, som Thomas Breck anfører, tæt knyttet til samfundsmæssige interesser. Det gælder nationale og EU-støttede forskningsprogrammer, virksomhedsstøttet forskning og forskning for interesseorganisationer, fx Greenpeace. Denne forskning vil oftere være præget af bestemte hensigter og forventninger til resultaterne. Fra denne del af forskningsverden er der mange, som gerne optræder i medierne, så resultaterne bliver kendt og sat til debat.

Dette stiller nye krav til de ”objektive” medier og til myndigheder og politikere om at søge bag om forskningsresultaterne og forskningspræmisserne.

4.4.3 Myndighedsrolle i risikokommunikation

Kommunikationen mellem borgerne og myndighederne befinder sig ifølge Thomas Breck i et skifte mellem formidling af korrekt og effektiv kommunikation til åbenhed, gennemsigtighed og inddragelse af offentligheden i en gensidig dialogproces. I Danmark sendes nye regler til høring hos berørte interessenter, fx erhvervs-, forbruger- og miljøorganisationer. Dette er en del af risikokommunikationen. Der kommer som regel et bedre resultat ud af, at alle involverede parter får et medansvar for resultatet.

Thomas Breck citerer fra Århus-konventionen fra 1998 om borgernes miljørettigheder om retten til korrekt og rettidig information, der fx kan gælde ved et udslip fra en fabrik, som Bantex, der er omtalt i afsnit 4.4.1.

”I tilfælde af overhængende trussel mod menneskelig sundhed eller miljøet, uanset om den skyldes menneskelig aktivitet eller naturlige årsager, meddeles alle oplysninger, der kan gøre offentligheden i stand til at træffe forholdsregler, der kan forebygge eller begrænse følgen af truslen, straks og uden ophold til den del af offentligheden, der risikerer at blive berørt af truslen.” (Fra Århus-Konventionen, artikel 5, stk. 1C).

Men som Thomas Breck angiver, kommer truslen imod miljø og sundhed ofte snigende og er kendetegnet ved mangel på videnskabelig vished, som fx for hormonlignende stoffer og drivhuseffekten. Det er ikke altid muligt at beskrive truslen i eksakte termer, men kun i form af modeller, hypoteser og mulige udfald. Der kan være mange forskellige udlægninger af risikoens størrelse og karakter, der hver for sig er legitime, men baseret på forskellige værdier. Det stiller andre krav til risikokommunikationen, som Thomas Breck underbygger med et andet citat fra Det Europæiske Miljøagentur fra Environmental issue series No. 9, 1999:

”(...) beslutningsprocessen på det miljøpolitiske område må indbefatte dialog imellem dem, som har en interesse i problemet og ønsker at bidrage til dets løsning (...) selve beslutningsprocessen kan her være lige så vigtig som det opnåede resultat.”

Spørgsmålet for mange, som arbejder med risikokommunikation, er, hvordan man bærer sig ad med at leve op til disse idealer om åbenhed, dialog og borgerdeltagelse.

Som afløsning for oplysningskampagner i massemedierne angiver Thomas Breck, at de fremsynede kommunikationsbureauer i dag arbejder med net-

værskommunikation. Det er en kommunikationsform, hvor man aktiverer målgruppernes sociale netværk eller søger at skabe nye netværk, som kan medvirke til at fremme dialogen med en afgrænset målgruppe om et givent emne. Kernen i netværkskommunikation er, at viden, holdninger og praksis spredtes mellem mennesker via de sociale netværk, som man indgår i – i familien, på arbejdspladsen, i lokalsamfundet eller i foreningslivet. Intentionen er, at man i netværkene kan komme i ligeværdig dialog om problemstillingerne i et forum, hvor der er eller kan etableres gensidig tillid. Kontakten til netværket kan ske gennem ambassadører, dvs. personer som målgruppen i forvejen kender og har tillid til.

Ved en gensidig dialog, hvor det handler om at ændre holdning eller adfærd, er det nødvendigt, at hverken problemet eller budskabet er endeligt fastlagt på forhånd, fordi målgruppen skal kunne påvirke og ændre det undervejs og samtidig opleve, at fx myndigheden også har en reel interesse i at høre målgruppens argumenter og erfaringer. Som Thomas Breck skitserer, så er netværkskommunikation et ideal om en styret og ønsket demokratisk dialog på lige fod med dem, man skal kommunikere med og til. Processen kan godt tage lang tid, og resultatet viser sig først hen ad vejen. Det stilles nye krav til ”kommunikatøren” om at tænke procesorienteret frem for produkt- og målorienteret.

Et andet aspekt i netværkskommunikationen er, at der med fordel kan være flere afsendere. Det betyder ikke, at en myndighed skal indgå i det skjulte, men at forskellige alliancepartnere kan indgå til fremme af tilliden og dermed få større succes med indsatsen.

Som Thomas Breck angiver bliver myndighedernes opgave i en bred risikokommunikation ikke længere at være garant for videnskabelig korrekthed og objektivitet. Myndighederne skal derimod være garant for en åben og redelig proces, hvor alle forhold bliver belyst på bedst mulig måde, så alle synspunkter fra berørte og bekymrede grupper bliver hørt og inddraget. I denne proces skal myndighederne gøre brug af relevant videnskabelig, juridisk, økonomisk og anden sagkundskab. Det er en ny rolle i risikokommunikationen, som myndighederne mange steder skal lære.

Thomas Breck nævner et eksempel fra Norge, hvor politikerne besluttede at gennemføre et kommunikationsprogram for at gøre medarbejderne i den offentlige forvaltning bedre til at forstå og kommunikere med befolkningen om risiko i forbindelse med maden. Landbruksdepartementet startede i 1996 programmet under titlen ”Trygg mat”. Programmet forsøger at gøre op med forestillingen om, at befolkningen er dum, når den ikke deler eksperternes opfattelse af risiko. I stedet for at opdrage befolkningen satset man på at udanne den offentlige administration til at blive bedre til at varetage den ny myndighedsrolle. 150 ansatte fra landbrugs- og fødevaremyndigheder og en række interesseorganisationer har i perioden fra 1997 til 1999 været på kursus for at lære om risiko, kommunikation og medier. Kurserne har samtidig givet mulighed for at oprette personlige netværk på tværs af organisationer og medier.

Hovedformålet med kampagnen ”Trygg mat” har været at genoprette tillid til myndighederne bl.a. ved, at myndighederne skal blive bedre til at kommunikere åbent og ærligt – både om det man ved, og det man ikke ved – om fødevarerelateret risiko. Det handler også om, at myndighederne skal blive bevidste om de forskellige roller, som aktørerne spiller, og have respekt for, at andre aktører kan have en anderledes opfattelse af risiko uden, at den behøver at

blive stemplet som ”forkert”. Det er forsøgt gennem optionsmålinger og kvalitative interview at kortlægge behovet for kommunikation og information om risici ved maden både hos forbrugerne, medierne, fødevarerindustrien og de forskellige organisationer. Endelig har det været hensigten, at forbrugerne i fremtiden skal inddrages mere aktivt i myndighedernes risikokommunikation.

Programmet har, som Thomas Breck angiver, på mange måder været et pionérprojekt inden for myndighedernes håndtering af dialogorienteret risikokommunikation. Forskellige aktører har forskellige opfattelser af, hvorvidt det er lykkedes at nå målene i programmet. Nogle mente, det var de forkerte myndigheder, som deltog, fordi de var for afhængige af erhvervsinteresser og derfor mindre troværdige. Ligeledes fremgår det af Thomas Brecks eksempel, at en database om fødevarer og fødevarerelateret sygdomme måtte opgives, fordi der var for meget politik, og interesserne i at formulere indholdet var for forskellige.

Det sidste angiver, som Thomas Breck peger på, et dilemma for myndighederne, hvis man bevæger sig fra en opfattelse af risikokommunikation som korrektiv og effektiv kommunikation til en mere dialogpræget form, hvor størrelsen og betydningen af risiko er et mere åbent spørgsmål. Risikodefinitionskampe kan ikke undgå at blive politiske, fordi valg og accept af risiko afhænger af vores værdier og behov. Myndighederne opgiver på den ene side at være repræsentant for den objektive sande risiko, men de kan på den anden side ikke indtage rollen som politiske aktører på linje med de øvrige aktører. Myndighederne bliver en slags proceskonsulent, de skal være en garant for, at processen har været åben, ærlig og redelig snarere end en garant for produktet (den acceptable risiko).

4.4.4 Opsamling om risikoforståelse og risikokommunikation

Der opstilles tre faser eller strategier i risikokommunikationen, som afspejler en generel udvikling fra korrekt information til borgerne, over behov for holdningsændringer hos borgerne til involvering af borgerne.

Risikokommunikationens tre faser
Den pædagogiske fase • Analyse: Lægfolks risikoopfattelse er fejlagtig og skyldes manglende viden. • Mål: Gennem oplysning og undervisning at opdrage befolkningen til at acceptere eksperternes risikovurdering.
PR-fasen • Analyse: Lægfolks anderledes risikoopfattelse skyldes, at de lægger andre forhold til grund for bedømmelsen end eksperterne. • Mål: At få folk til at ændre holdning eller adfærd gennem forskellige former for påvirkning.
Dialog- og netværksfasen • Analyse: Lægfolks viden og erfaringer rummer væsentlige kilder til problemløsning, som i dag ofte ignoreres. • Mål: At skabe betingelser for en gensidig social læreproces som grundlag for løsning af konflikter om risiko.

Valget af strategi eller fase i risikokommunikation afspejler i høj grad den aktuelle risikoforståelse. De tre strategier eller faser udelukker dog ikke hinanden. Valget af strategi bør afhænge af budskabet og må vurderes i den konkrete situation.

Troværdighed er uanset strategi et af nøgleordene for at nå ud til modtagerne med den tiltænkte information. Der vil ofte være behov for at bruge flere medier samtidigt. Erfaringen siger således, at det er svært både med den pædagogiske og PR-strategien at nå tilstrækkeligt ud til målgrupperne med budskaberne, da stort anlagte oplysningskampagner har begrænset effekt.

I risikokommunikationen som i næsten al anden kommunikation mellem myndigheder og borgere er mediernes rolle helt central. Mediernes rolle skitseres i to modeller:

- Oplysningsmodellen – medierne er saglige formidlere af den ”objektive” risiko til borgere og politikere.
- Arenamodellen – medierne er arena for forskellige risikoopfattelser, der debatteres i et åbent forum mellem alle aktører.

Oplysningsmodellen afspejler i høj grad formidling af korte forenklede budskaber, mens arenamodellen giver plads til en større bredde i debatten.

Mediernes rolle er præget af kommercielle interesser, hvor de bl.a. baserer sig på fortællinger, dvs. historier der kan iscenesættes gerne med skurke og helte. Læserne bør derfor være opmærksom på, at der ikke altid er tale om saglig neutral formidling, og at medierne kan have egne budskaber, som de ønsker at få igennem.

Man må også være bevidst om de forskellige præmisser, der kendetegner forskernes og journalisternes måde at arbejde på. De grundige udredninger med forbehold for usikkerhed og manglende viden, som oftest er vilkårene for forskerne, kan ikke bruges i formidlingen gennem medierne, hvor budskaberne helst skal være få, klare og konkrete.

En vigtig og svær opgave for myndighederne består i, hvordan de får skabt praksis for arenamodellen ud fra dialog- og netværksstrategien. Hvordan udnytter og udbygger de eksisterende netværk til at sikre spredning af viden og dialogen om holdninger i forbindelse med risikosager. Det handler i høj grad om at finde alliancepartnere, der har den fornødne tillid, så der opnås større effekt af indsatsen.

Myndighederne kan dog ikke indtage rollen som politisk aktør i værdidiskussionerne, men må se sig selv som en slags proceskonsulenter, der er garant for en åben og ærlig proces frem til beslutningerne.

4.5 Miljøstyrelsens rolle

I forhold til at forstå Miljøstyrelsens håndtering og kommunikation i forbindelse med risikosager, er det væsentligt at præcisere Miljøstyrelsens myndighedsrolle. Miljøstyrelsens rolle skitseres i dette afsnit ud fra centrale aktuelle dokumenter med beskrivelser af Miljøstyrelsens arbejde for at indkredse, i hvilket omfang der er fastlagt retningslinier, som har indflydelse på, hvordan Miljøstyrelsen bør håndtere risikosager og risikokommunikation. Miljøstyrelsens kontaktperson i kommunikationsafdelingen har læst og kommenteret afsnittet for at sikre, at det er i overensstemmelse med de seneste ændringer af styrelsens virke.

De overordnede linier for Miljøstyrelsens mål og opgaver fremgår af ”Miljøstyrelsen år 2002 – visioner og perspektiver for en styrelse i udvikling”²³. I Miljøstyrelsens seneste årsberetning²⁴ er også skitseret Miljøstyrelsens mission, vision, værdigrundlag og hovedopgaver. Endelig giver Miljøstyrelsens gennemgang af miljøreguleringen med fokus på sundhedsaspekter²⁵ et aktuelt billede af, dels miljølovgivningen i Danmark i forhold til sammenhængen mellem miljøfaktorer og sundhed samt aktører og virkemidler, dels en beskrivelse af målsætningerne og indsatsen inden for en række områder, herunder miljøfaktorer i luften, i jord, i drikkevand, i badevand, i svømmebassiner, i spildevand, i affald, kemiske stoffer i produkter og støj.

I afsnittet her medtages de overordnede målsætninger og retningslinier, mens de konkrete målsætninger og indsatsen for specifikke områder er beskrevet i bilag A.

4.5.1 Miljøstyrelsens mål og værdier

Miljøstyrelsen har i 1998 formuleret 4 overordnede mål, som stadig er gældende. Miljøstyrelsen skal således sikre:

- at modtageren er i fokus ved løsningen af alle opgaver. Det gør man bl.a. ved at skrive og tale, så det er let at forstå og ved at bruge en venlig tone
- at deres løsninger altid er miljøfagligt, juridisk og økonomisk underbyggede og koordineret med andre berørte – såvel eksternt som internt
- en enkel og smidig administration, og alle opgaver skal løses inden for en acceptabel tid, der afhænger af opgavens karakter. Der er sat konkrete mål for ”acceptabel tid” for udvalgte typer af opgaver
- et godt samarbejde med andre aktører, så man opnår de miljømæssigt og samlet set mest forsvarlige løsninger.

Af den seneste beretning fra Miljøstyrelsen fremgår det desuden, at:

”Det er Miljøstyrelsens mission at bidrage til beskyttelse af miljøet. Miljøstyrelsen har ansvaret for at administrere og bidrage til udformning af den danske miljølovgivning, EU-lovgivning, samt internationale aftaler om miljøbeskyttelse, der skal sikre rene produkter, ren luft, vand og jord og dermed gode levevilkår for mennesker, flora og fauna. Indsatsen rækker i stadig større grad ud over landets grænser.”

”Det er Miljøstyrelsens vision at spille en central rolle i arbejdet for en bæredygtig udvikling, hvor mennesker og miljø beskyttes mod forurening – først og fremmest ved en forebyggende indsats. Dette gælder såvel i Danmark som i forhold til andre lande.”

”Miljøstyrelsens værdigrundlag er, at styrelsen på grundlag af højt fagligt niveau skal være:

- *en effektiv, omstillingsberedt og grøn virksomhed*
- *internationalt orienteret, og på udvalgte områder førende*
- *en åben virksomhed, der kommunikerer og samarbejder*
- *en attraktiv, mangfoldig og familievenlig arbejdsplads, hvor alle bidrager til at gøre en forskel”*

²³ ”Miljøstyrelsen år 2002 – visioner og perspektiver for en styrelse i udvikling”, Miljø- og Energiministeriet, juni 1998.

²⁴ ”Miljøstyrelsens årsrapport 2002”.

²⁵ ”Gennemgang af miljøreguleringen med fokus på sundhedsaspekterne”, Miljøprojekt nr. 843, 2003.

Regering og Folketing har tidligere besluttet at gennemføre strategisk miljøplanlægning. Gennem strategisk miljøplanlægning er intentionen at skabe et redskab til vurdering af, om målene nås med de besluttede initiativer, og om der er behov for at justere indsatsen. Herved kan den samlede indsats gøres mere forebyggende og målrettet.

4.5.2 Miljøstyrelsens opgaver

Miljøstyrelsen løser en lang række meget forskellige opgaver. De kan deles op i følgende hovedopgaver:

- Betjening af minister og Folketing, lov- og regelforberedende arbejde samt administrative opgaver som udstedelse af godkendelser.
- På grundlag af ovennævnte love at behandle en række godkendelses- og klagesager samt rådgive amts- og primærkommunerne i form af cirkulærer, vejledninger m.v.
- Varetage strategiarbejde i udvikling af miljøbeskyttelsen.
- Deltage i internationalt samarbejde på miljøområdet, bl.a. EU, FN, OECD, WTO og i nordisk og arktisk regi samt i en række regionale og globale konventioner.

I opgavevaretagelsen gør Miljøstyrelsen brug af virkemidler som traditionel administrativ regulering, økonomiske virkemidler og kommunikation.

Miljøarbejdet spænder fagligt over mange områder, der omfatter: Begrænsning af forurening af vand, luft og jord, udvikling af bæredygtig produktion i de forskellige sektorer, regulering af affaldsproduktion, kemiske stoffer og bioteknologi, renere teknologi og oprydning efter fortidens synder.

Når Miljøstyrelsen udarbejder beslutningsgrundlag til minister, regering og Folketing, skal det underbygges og vægtes i forhold til miljøfaglige, tekniske, juridiske, økonomiske og samfundsmæssige aspekter. Derudover skal der tages hensyn til politiske prioriteringer og internationale forpligtelser.

Miljøstyrelsen skal sikre, at politisk truffne beslutninger føres ud i livet af lokale, regionale og centrale myndigheder eller følges op på internationalt plan.

Miljøstyrelsen skal fremme, at der bliver fastsat mål for miljøindsatsen på kort og lang sigt. Disse mål skal formidles på en sådan måde, at den enkelte aktør bedre bliver i stand til at agere miljørigtigt. Miljøstyrelsen skal fremme, at der tages miljøhensyn i andre sektorer i samfundet – og omvendt selv inddrage sektorhensyn i arbejdet med aktørerne i andre sektorer.

Miljøstyrelsen deler sammen med Danmarks Miljøundersøgelser ansvaret for at dokumentere de miljømæssige resultater. Danmarks Miljøundersøgelser overvåger miljøtilstanden i vand, i luft og på landjorden og er ansvarlig for dokumentationen i relation hertil. Miljøstyrelsen er ansvarlig for øvrige indsamling af data og information til brug for at dokumentere de miljømæssige resultater, som ikke er knyttet til en miljøtilstand. Miljøstyrelsen tager initiativ til forskning, forestår udvikling og udredning på en række vigtige områder og har en rolle i at sikre overvågning af miljøet, der så vidt muligt afspejler beslutningstagernes behov. Styrelsen skal kunne tolke resultater fra forskning, udredninger og overvågning samt udarbejde forslag til nødvendige initiativer.

Miljøstyrelsen skal have overblik over nationale og internationale miljøproblemer og kunne sætte disse ind i samfundsmæssige helheder samt anviser afbalancerede løsningsmuligheder.

Miljøstyrelsen skal udarbejde vejlednings- og oplysningsmateriale og formidle miljøviden til beslutningstagere, andre myndigheder, virksomheder og borgere. Miljøministeriets centrale informationscenter – Frontlinien – spiller en vigtig rolle i Miljøstyrelsens informationsarbejde.

Miljøstyrelsen har som vigtig målsætning, at miljøproblemerne ikke skal løses isoleret og enkeltvis – de skal altid vurderes i sammenhæng, så løsningen af ét miljøproblem ikke skaber et nyt.

Miljøstyrelsen skal understøtte udviklingen af et stort marked for renere produkter. Dette omfatter en indsats for at fremme den offentlige grønne indkøbspolitik. Erfaringer og værktøjer herfra skal spredes videre til private virksomheder. Miljøstyrelsen skal desuden medvirke til, at de miljømærkede produkter udbredes effektivt på markedet.

Rammerne for den danske indsats fastlægges af både danske og internationale regler. Derfor er det væsentligt at sikre danske indspil i de internationale sammenhæng, hvor vilkårene for markedsføring af produkter og krav til produkters miljø-egenskaber besluttet. Det gælder især i forbindelse med standardiseringskrav, EUs kemikaliereregulering og udbudsdirektiver samt Verdenshandelsorganisationen WTO.

Det er væsentligt, at Miljøstyrelsens opgaver løses på et højt fagligt niveau. En forudsætning er, at der er et solidt vidensgrundlag om fx udviklingen i miljøtilstanden og de forurenende udledninger, miljøproblemer og deres årsager, holdningerne og forståelsen for miljøarbejdet, mulige midler og tekniske løsninger og deres forventede virkning, de økonomiske sammenhænge m.v.

Regelstyring spiller en væsentlig rolle i tilrettelæggelsen af miljøindsatsen – ligesom Miljøstyrelsen spiller en central rolle ved håndhævelse af reglerne. I stigende grad sætter internationaliseringen af handel, produktion og miljøpolitik dog rammerne for traditionel national regelstyring. Andre styringsmidler, der anvendes i forskellige sammenhænge, er fysisk planlægning, aftaler, information, miljøstyring m.v.

På informationssiden er målet, at ny viden kommer bedre ud til alle relevante målgrupper. I den sammenhæng arbejder Miljøstyrelsen løbende på at styrke og udvikle samspillet med pressen.

4.5.2.1 Miljøstyrelsens rolle relateret til risikohåndtering og risikokommunikation
I gennemgangen af ”miljøreguleringen med fokus på sundhedsaspekterne” er der en uddybet fremstilling af Miljøstyrelsens rolle set i forhold til indsatsen for risikohåndtering og risikokommunikation. Rapporten beskriver de miljøfaktorer, der påvirker menneskets sundhed, og som findes i luft, jord, drikkevand, badevand, svømmebassiner, kemiske stoffer og produkter, affald, spildevand og støj.

I rapporten er det anført, at den egentlige påvirkning af folkesundheden fra de enkelte miljøfaktorer kan være vanskelig at vurdere, fordi eksponeringsbilledet er komplekst, og fordi det er vanskeligt at isolere påvirkningen fra én enkelt faktor. Historisk set er et af hovedformålene med den danske miljøregulering at beskytte befolkningen mod negative påvirkninger fra miljøfaktorer. Tiltag for at beskytte miljøet og folkesundheden er derfor i høj grad integreret i Miljøstyrelsens arbejde.

Det anføres også, at man generelt vurderer, at beskyttelsesniveauet på miljøområdet er højt, især i relation til jord, vand, affald og spildevand. Beskyttelsesniveauet i den nationale regulering af miljøfaktorer er generelt baseret på et forsigtighedsprincip, fx ved risikovurderinger, fastsættelse af kvalitetskriterier samt ved anvendelse af sikkerhedsfaktorer og hensyn til risikogrupper i fastsættelse af beskyttelsesniveauet.

Forsigtighedsprincippet er, som allerede omtalt i afsnit 4.2.3, et vigtigt politisk princip, som tages i anvendelse, når der er mistanke om skadelige effekter, men hvor det videnskabelige grundlag er utilstrækkeligt. Forsigtighedsprincippet anvendes både i Danmark og i EU. Danmark lægger vægt på, at princippet anvendes på områder, som reguleres af EU, fx kemikalier og pesticider.

Miljøstyrelsen taler om miljøfaktor i stedet for risikofaktor. En miljøfaktor er fysisk, kemisk eller biologisk og kan påvirke den menneskelige sundhed og velbefindende, fx mikroorganismer, støj, luftbårne partikler, pesticider, metaller eller stråling.

Miljøstyrelsen angiver definitionen fra Verdenssundhedsorganisationen (WHO) for sundhed som *”en tilstand af total fysisk, fysisk og social velvære og ikke blot fravær af sygdom eller skader”*. Det er ikke anført specifikt, om Miljøstyrelsen og de danske myndigheder selv anvender denne definition.

I rapporten angives det, at alle mennesker eksponeres for miljøfaktorer gennem luften, vandet og kontakt med forskellige stoffer og produkter. Men vi eksponeres forskelligt på grund af forskelle i vores miljø og vores adfærd.

Ud over forskel i eksponeringen er der også forskel på følsomheden hos enkeltindivider og hos specielle grupper. For det samme individ kan følsomheden forandres afhængig af personens generelle sundhedstilstand og tilstedeværelse af andre stressfaktorer. Disse individuelle forskelle kan være svære at tage højde for ved regulerende tiltag, men hensyn til særlige risikogrupper er centralt i Danmark (og internationalt).

Børn bliver betragtet som en særlig risikogruppe i forbindelse med deres vækst og udvikling, og som følge af en særlig høj eksponering, herunder en forholdsvis større indånding af luft eller eksponering for jord samt på grund af deres adfærd under leg.

Gravide anses tilsvarende for en risikogruppe med hensyn til eksponering for kemiske miljøfaktorer, da fostret i dets forskellige udviklingsperioder anses for særligt følsomt over for kemiske påvirkninger.

4.5.3 Miljøfaktorer, effekter og beskyttelsesniveau

Det konkluderes i rapporten om miljøregulering i Danmark ud fra sundhedsaspekter, at der i de senere år har været øget opmærksomhed på miljøfaktorernes mulige indflydelse på sundheden i befolkningen. Inden for de seneste årtier er der fundet en øget forekomst af allergiske lidelser i befolkningen, hvor stigningen næppe kan forklares ud fra genetisk disposition alene, men hvor omgivelserne og miljøfaktorer vurderes at have stor betydning. Da grunden til allergiske lidelser lægges i barnealderen, har der især været fokus på at finde årsagen i forbindelse med påvirkninger af spædbørn og små børn, hvor man især fokuserer på forskellige miljøfaktorer som indeklima, luftforurening, fødevarer samt forskellige typer af kemiske påvirkninger.

Danmark har en af verdens højeste forekomst af testikelkræft, meget høj forekomst af misdannelser i de mandlige kønsorganer, ringe sædkvalitet hos mænd og hos kvinder en meget høj forekomst af brystkræft. Effekterne kan alle henledes til hormonsystemets funktion, og det er en nærliggende tanke, at miljøfaktorer med indflydelse på hormonbalancen og på hormonsystemets udvikling kan spille en rolle i denne sammenhæng. Især er man blevet opmærksom på, at der i bestemte perioder i fostre og børns udvikling er særligt følsomme tidspunkter, hvor påvirkning fra kemiske stoffer med hormonforstyrrende effekter kan have afgørende betydning for normal udvikling og funktion, især med hensyn til udviklingen af immunforsvaret, centralnervesystemet og kønsorganerne.

At kemiske stoffer kan påvirke forplantningsevnen ved høje niveauer er set hos dyr og organismer i miljøet samt hos mennesker i arbejdsmiljøet, hvorfor skadelige påvirkning fra miljøfaktorer på den generelle befolkning ikke er helt utænkelig. En række undersøgelser har således vist en sammenhæng mellem nedsat intelligens og manglende indlæringssevne hos børn, der gennem fosterperioden og/eller opvæksten har været udsat for miljøfaktorer som bly, kviksølv, PCB og dioxiner.

Samtidig med denne øgede erkendelse er der i takt med monitoring og analyse for miljøfaktorer i miljøet øget opmærksomhed på den omfattende eksponering for kemiske stoffer gennem jord, luft, vand, forbrugsvarer, fødevarer etc., hvor det er vanskeligt at forudsige de samlede sundhedsmæssige konsekvenser af de mangeartede eksponeringer.

Set i sammenhæng med de alvorlige konsekvenser som en forringelse af vort miljø kan medføre, er det vigtigt, at der i konkrete vurderinger og reguleringer tages udgangspunkt i forsigtighedsprincippet, så der handles, og mulige farer kan afværges, førend der foreligger et entydigt, videnskabeligt bevis for de ofte meget komplicerede sammenhænge.

I forbindelse med dansk miljøregulering er udgangspunktet generelt, at der skal opretholdes et bæredygtigt miljø, hvor der især må værnes om de basale medier jord, luft og vand. I forbindelse med beskyttelse af disse medier tolereres kun meget lav grad af påvirkning med miljøfaktorer fra menneskelig aktivitet. Ved fastsættelse af fx kvalitetskriterier for de forskellige medier er målsætningen således, at hele befolkningen beskyttes, dvs. at der tages hensyn til særligt følsomme og udsatte grupper i befolkningen (fx syge, svækkede, børn og gravide) samtidig med, at der under anvendelse af sikkerhedsfaktorer i udstrakt grad tages højde for de usikkerheder, der ligger i de sundhedsmæssige datagrundlag, der udgør basis for fastsættelse af kvalitetskriterier.

I forbindelse med forurening af de basale medier nævnes det, at man ved vurdering af tolerabelt dagligt indtag ofte kun accepterer, at en eksponering med 1-10% af denne dosis må finde sted gennem de basale medier som jord, luft og drikkevand, idet andre kilder og eksponeringsveje med samme stof kan være dominerende.

Det er således et generelt mål, at der skal være et højt beskyttelsesniveau i forbindelse med udmøntningen af den danske miljø- og kemikalielovgivning. I Danmark vurderes beskyttelsesniveauet i forbindelse med forskellige områder generelt at være højt, men der er ikke inden for alle områder samme muligheder for at opnå et beskyttelsesniveau uden sundhedsmæssige påvirkninger i

befolkningen. I bilag A er angivet målsætningen og indsatsen i forhold til de konkrete miljømedier.

4.5.4 Miljøreguleringen i Danmark

Miljølovgivningen er generelt karakteriseret ved rammelovgivning. I loven fastsættes de generelle mål og principper, fordeling af kompetencer mellem myndigheder og procedurer. Rammelovgivningen udmøntes i bekendtgørelser og følges ofte op med vejledninger. Der er flere grundlæggende principper for miljøpolitikken i både Danmark og EU.

- Forureneren betaler princippet – er et udtryk for, at omkostningerne ved miljøforringelse, skade og oprensning bæres af forureneren og ikke af samfundet.
- Forebyggelsesprincippet – betyder, at der tages foranstaltninger, som kan hindre, at der opstår forringelser eller skade, frem for at udbedre skader og forringelser efterfølgende.
- Forsigtighedsprincippet – er et politisk princip, der anvendes, når der er mistanke om, at aktiviteter eller stoffer kan være til skade for miljøet eller menneskers sundhed, men hvor der ikke foreligger endeligt bevis.
- Substitutionsprincippet – vægter vigtigheden af, at produkters mulige risici og livscykler indgår i beslutningsprocessen, så der er mulighed for at vægte mindre skadelige stoffer eller produktionsprocesser.

Miljølovgivningen omfatter regulering af miljøfaktorer, som har betydning for sundheden, og er i høj grad en integreret del af, hvad der normalt forstås ved miljøregulering. Regulering har til formål at mindske eksponering af mennesker, dvs. reducere eller fjerne risikoen for samtidig tilstedeværelse af menneske og miljøfaktor. Regulering kan omfatte anvendelse af forbud, kvalitetskriterier, substitution m.v.

Mange miljøfaktorer kan udgøre en potentiel sundhedsrisiko for befolkningen, men forekomsten af skadelige effekter vil ofte være svær at påvise. Hvis reguleringen følger en epidemiologisk tankegang, giver det en tendens til at lade regulerende tiltag følge effekterne, og de vil være bagefter. Der bliver derfor gjort store anstrengelser for at udvikle information og regulering baseret på den forudsete risiko for at forebygge snarere end at basere indsatsen på retrospektiv viden. Risikoen vurderes på fx forudsigelser om effekten på mennesker baseret på erfaring, testresultater på forskellige forsøgsorganismer og viden om de fysiske og kemiske karakteristika for den enkelte miljøfaktor.

De miljøfaktorer, som vi forsøger at kontrollere, er dem, der påvirker menneskets sundhed og velbefindende. For at beskytte menneskets sundhed og velbefindende er det vigtigt at følge en miljøfaktors vej fra udledning til effekt for at kunne regulere eller forebygge mest effektivt. For at identificere systemets elementer mellem udledning og den mulige påvirkning af mennesker opereres med en "livscyklusmodel" for en miljøfaktor:

Udleder:: Miljøfaktoren bliver genereret i en sektor og udledt fra kilden.

Bærer:: Ofte bæres miljøfaktorerne i produkter eller i affald

Medie:: Miljøfaktoren er til stede i et medie som fx luft eller vand

Effekt:: Sundhedsskadelige effekter ved eksponering af mennesker.

Den lineære model fra "vugge til grav" giver ikke et fuldstændigt billede, da der kan forekomme "sløjfer" for mange kemiske stoffer og produkter under produktion, ændring, bearbejdning, brug, bortskaffelse og genvinding, og for-

di eksponeringen kan ske på alle stadier. Mennesker kan således eksponeres for miljøfaktorer i alle dele af forskellige sektorer, gennem kontakt med produkter eller affald, eller gennem et forurenede miljø. Tilsvarende kan reguleringen af miljøfaktorer finde sted i alle dele af systemet og påvirke alle spredningsveje. Normalt vil regulering ved kilden være mest effektiv til at begrænse efterfølgende eksponering.

Som eksempler på regulering i forskellige dele af systemer angiver Miljøstyrelsen:

Sektor/primær kilde:	Udledningskontrol, forbud mod eller erstatning af konkrete kemikalier
Produkter og affald:	Mærkning, forbud, substitution, affalds- og spildevandsregulering
Miljømæssige medier:	Grænseværdier/kvalitetskriterier, måleprogrammer
Menneskelig adfærd:	Badeforbud, råd/vejledning til mennesker, der bor på forurenede grunde.

Miljøfaktorer i forhold til forskellige medier og målsætningen for indsatsen gennemgås kort i bilag A.

4.5.5 Opsamling om Miljøstyrelsens rolle

De centrale formuleringer om Miljøstyrelsens rolle og virke ud fra et perspektiv for håndtering og kommunikation af risikosager sammenfattes her.

De overordnede mål er i denne sammenhæng yderst relevante, nemlig at:

- sætte modtageren i fokus ved bl.a. at formidle let forståeligt og venligt
- underbygge løsninger ud fra miljøfaglige, juridiske og økonomiske aspekter og koordinere med andre aktører.

Det sidste suppleres med, at beslutningsgrundlag skal underbygges og vægtes i forhold til miljøfaglige, tekniske, juridiske, økonomiske, samfundsmæssige og internationale aspekter. Miljøstyrelsen skal vurdere samfundsmæssige helheder og anvise afbalancerede løsningsmuligheder. Deres mål er, at miljøproblemer ikke ses isoleret og enkeltvis, men vurderes i sammenhæng.

I gennemgangen af Miljøstyrelsens rolle springer det i øjnene, at

- ”Miljøstyrelsens vision er at spille en central rolle i arbejdet for en bæredygtig udvikling, hvor mennesker og miljø beskyttes mod forurening – først og fremmest ved en forebyggende indsats, der skal sikre rene produkter, ren luft, vand og jord og dermed gode levevilkår for mennesker, flora og fauna”.
- ”Miljøstyrelsens mission er ... at sikre rene produkter, ren luft, vand og jord og dermed gode levevilkår for mennesker, flora og fauna ...”

Miljøstyrelsens mission og vision udtrykker en unuanceret beskyttelse af borgerne og miljøet mod forureningen, mens rammerne for beslutningsgrundlag afspejler en afvejning mellem forskellige aspekter, der bl.a. dækker en økonomisk afvejning.

Miljøstyrelsen skal udarbejde vejlednings- og oplysningsmaterialer og formidle miljøviden bredt i samfundet til beslutningstagere, andre myndigheder, virksomheder og borgere.

Miljøstyrelsen er opmærksom på, at eksponeringsbilledet i forhold til miljø- eller risikofaktorer er kompleks, og det derfor er vanskeligt at isolere og dokumentere påvirkningen fra en enkelt faktor.

Det er vigtigt for Miljøstyrelsen i konkrete vurderinger og reguleringer, hvor der kan være alvorlige konsekvenser for forringelse af miljø eller sundhed, at tage udgangspunkt i forsigtighedsprincippet. Det kan være nødvendigt at handle for at afvægre mulige farer, førend der foreligger et entydigt, videnskabeligt bevis.

Der er forskel på følsomheden hos enkeltindivider og specielle grupper. Disse forskelle kan det være svært at tage højde for i regulerende tiltag. Men hensynet til særlige risikogrupper er centralt i Danmark.

Flere effekter, fx allergiske lidelser og hormonforstyrrende effekter, kan grundlægges hos fostre, spædbørn eller små børn – gravide og børn udgør derfor særlige grupper, der skal beskyttes.

I den danske miljøregulering er udgangspunktet generelt, at der skal værnes om de basale medier: Luft, jord og vand. Der tolereres derfor kun meget lav grad af påvirkning fra miljøfaktorer fra menneskelig aktivitet. Ved fastsættelsen af kvalitetskriterier er målsætningen, at hele befolkningen skal beskyttes, dvs. også de særlige grupper, og der skal tages højde for usikkerhed ved en sikkerhedsfaktor.

I forbindelse med forurening af de basale medier (jord, vand og luft) fra menneskelige aktiviteter accepteres kun en eksponering svarende til 1-10% af tolerabelt dagligt dosis, da andre kilder og eksponeringsveje med samme stof kan være dominerende.

Miljøstyrelsen vurderer selv, at beskyttelsesniveauet generelt er højt i Danmark, men at det ikke inden for alle områder er muligt at opnå et beskyttelsesniveau uden sundhedsmæssige påvirkninger i befolkningen.

Miljøreguleringen i Danmark bygger på 4 grundlæggende principper. Foruden forsigtighedsprincippet er det principper om: Forureneren betaler, forebyggelse og substitution.

4.6 Eksempler fra litteraturen på risikosager og risikohåndtering

I det følgende gives forskellige eksempler på erkendelse og håndtering af risici, hvor der i forhold til de brugte referencer gives en analyse af debatten eller risikokommunikationen og aktørernes handlinger.

4.6.1 BSE i Danmark og England

Sagen om BSE bruges af Thomas Breck som eksempel gennem mange afsnit af hans bog. Her er eksemplet forsøgt trukket sammen.

I 1990'erne er der en epidemi i England med BSE (kogalskab). Der er opstået en hypotese om, at denne sygdom kan overføres til mennesker i form af den dødelige Creutzfeldt-Jakobs sygdom (vCJD).

Kogalskab er en epidemisk sygdom, som hverken skyldes en virus eller en bakterie, men derimod et fejlfoldet protein, som langsomt får nervevævet til at degenerere.

I februar 2002 blev der fundet et tilfælde af BSE blandt en mindre besætning af malkekøer på en gård i Himmerland.

4.6.1.1 Aktørerne

Myndighederne (Fødevareministeriet) kom i krisestemning og beordrede kvægbestanden slået ned, alt oksekød med rygben trukket tilbage fra markedet samt indførelse af nye slagtemetoder. Forbrugerne blev opfordret til at kassere kød fra køleskabe og fryser og undlade at lade kødaffaldet gå til genbrug. Forbrugerrådet hilste det resolutte indgreb velkommen.

Medierne (Ugebladet Ingeniøren) anførte, at destruktionsen af tonsvis af oksekød intet havde at gøre med den faktiske risiko for forbrugeren. I lederen skrev de: *"Hvorfor skal samfundskassen betale for at berolige nogle hysteriske kællinger og blødsødne mænd, hvis forhold til risiko er totalt ulogisk."* De kritiserede, at miljøpolitikken styres af personer med en grundløs bekymring for alverdens miljøproblemer, der forlanger milliarddyre indsatser, til trods for at de kun udgør en minimal risiko. *"Det må da være en barsk oplevelse for de selvsamme frygtssomme forbrugere at køre en tur på motorvejen, når man tænker på, hvor mange der bliver dræbt dér. Ja, de må jo næsten ryste af frygt. For slet ikke at tale om den risiko der er, når de tager en smøg"*. (03.03.2000)

Fagfolk – eksperterne kritiserede indgrebet og beskyldte ministeren for at skræmme forbrugerne unødigt kun for at demonstrere politisk handlekraft.

I Berlingske Tidende erklærede en professor fra Hvidovre Hospital, at han personligt ikke ville vige tilbage for at spise en T-bone steak trods den ministerielt erklærede risiko, og Bjørn Lomborg (lektor fra Århus Universitet) udtalte, at ministerens indgreb var helt ude af proportioner, *"livstidsrisikoen i denne sag svarer til at cykle 1½ meter – man gør sig simpelthen ikke begreb om, hvor lidt farligt det er. Men det er da rimeligt at være bekymret over for eksportmarkederne"*. (05.03.2000)

Formanden for Den Danske Dyrlegeforening opfordrede få dage senere ministeren til at melde klart ud, hvor mange dødsfald og sygedage man fra politisk side ville acceptere som følge af risici fra maden. Så skulle dyrlægerne nok indrette det hygiejniske niveau herefter, forsikrede formanden.

4.6.1.2 Risikofastlæggelse og indsats

BSE-eksemplet indeholder mange af de faktorer, der øger bekymringen for risikoen. BSE er en relativt ukendt sygdom, som hverken videnskaben eller forbrugerne er særlige fortrolige med. Man mener nu, den skyldes et fejlfoldet protein (et såkaldt prion), som ikke kan ses med det blotte øje, og hvis tilstedeværelse måske/måske ikke kan forårsage en alvorlig dødelig sygdom. Der er indtil oktober 2000 konstateret i alt 180.000 tilfælde af kogalskab i England samt et mindre antal i det øvrige Europa og omkring 80 dødsfald forårsaget af Creutzfeldt-Jakobs sygdom. Det totale omfang af katastrofen kendes imidlertid ikke. Herunder hvor mange tilfælde der vil dukke op i fremtiden, da latentstiden formentlig er meget lang, måske 10-20 år.

Når Lomborg og andre mener, at de politiske forholdsregler i forbindelse med det danske tilfælde er ude af proportioner med den faktiske risiko, så hævder de at kende sandheden om denne risiko. De foretager en værdimæssig vurdering, hvor de ser bort fra alt det, som videnskaben ikke ved om årsager til syg-

dommen og smitteveje. Problemet er, at de lader dette værdimæssige valg fremstå som objektive kendsgerninger.

Som almindelig borger eller forbruger har man ingen mulighed for selv at vælge eller kontrollere, om man udsættes for fare. Fra England meldes også om en vegetar, som blev smittet med vCJD – hvordan vides ikke, men materiale udvundet af køer har været anvendt vidt og bredt som tilsætningsstoffer til levnedsmidler. Hertil kommer, at fordelene af den tvivlsomme praksis med at fodre køer med benmel fra døde artsfæller primært ligger hos kødproducenterne – lige bortset fra, at forbrugeren måske har fået kødet lidt billigere. Risikoen kan derfor kun opfattes som påført af andre, ligesom den rammer i flæng og derfor uretfærdigt.

Den bekymring for kogalskab, der hersker blandt folk og politikere i kølvandet på BSE-sagen i England i midten af 1990'erne, kan derfor ikke blot afskrives som irrationel og følelsesladet. Der var gode grunde til at frygte den slags risici, som videnskaben ikke kender til bunds, som er usynlige, og som anført rammer i flæng – i modsætning til cykling, som der sammenlignes med af eksperterne i debatten.

Forhistorien i BSE-sagen er, at myndighederne (i England) gennem længere tid nedtonende risikoen for overførsel af smitte fra køer til mennesker med henvisning til konventionel viden om, at eventuelle smittestoffer ville blive ødelagt ved opvarmning. Man overhørte advarsler fra kritiske videnskabsfolk så tidligt som i slutningen af 1980'erne og udviste en skråsikkerhed og arrogance, som senere skulle vise sig at hvile på et falsk grundlag.

Læren af sagen. Da indrømmelsen kom, var skaden sket – foruden de menneskelige omkostninger og et gigantisk økonomisk tab for det engelske landbrug led myndighederne først i England og senere i det øvrige EU et stort prestige-tab. BSE-sagen har medført en generel tillidskrise, som (måske) har betydning i spørgsmålet om sikkerheden ved gensplejsede fødevarer, og som vil påvirke forholdet mellem myndigheder og befolkningen, længe efter at de økonomiske virkninger af kogalskaben har fortaget sig.

BSE-sagen markerer et vendepunkt i den samfundsmæssige bevidsthed om risiko, som af Thomas Breck er sammenlignet med Minamatakatastrofen i Japan i 1950'erne, Sevesokatastrofen i Norditalien i 1976 (dioxin) og Tjernobylkatastrofen i 1986 (atomkraft). Disse historier viser, at man ikke kan tro på, at videnskabens og teknologiens stadige udvikling automatisk også sikrer fremskridtet og mindsker risikoen. Eksemplerne viser, at videnskaben og teknologien samtidig med øget velfærd producerer nye risici, som med en vis forsinkelse vil dukke op i kølvandet på velfærd og fremskridt. De viser, at vi ikke kan stole på, at de samfundsmæssige institutioner og kontrolmekanismer, der er bygget op for at styre og kontrollere videnskaben og teknologien, altid kan sikre os effektivt mod uforudsete risici. De viser, at vi som almindelige mennesker ikke altid kan stole på den risikokommunikation, som praktiseres af disse instanser. Ikke fordi de bevidst manipulerer med virkeligheden, men fordi deres viden og udsyn altid vil være begrænset af administrative procedurer og regler og undergivet videnskabelig usikkerhed. Der var advarsler om mulig sammenhæng, men data var utilstrækkelige, og pres fra erhvervslivet gjorde, at myndigheder og politikerne i lang tid valgte at nedtone risikoen.

Med en risiko, som er usynlig for forbrugerne, er de afhængige af videnskabens og teknikkens hjælp og af de kontrolinstanser, der skal sørge for, at ma-

den ikke er farlig. Problemet er, at de ofte ikke kan give et sikkert svar, fordi der er en stor grad af videnskabelig usikkerhed. Man kender stadig ikke årsag, spredningsveje og latenstid for den menneskelige variant af BSE til bunds. Der er tale om et eksperiment, hvor prognoserne for det forventede dødstal revideres i takt med den øgede viden.

Debatten afspejler en del af kampen i offentligheden om at definere risikoens omfang, grad og intensitet. Der er tale om en politisk håndtering af en situation med en høj grad af videnskabelig usikkerhed, med store økonomiske og sundhedsmæssige interesser på spil og med svigtende tillid i befolkningen til såvel myndigheder som eksperter.

Siden sagen i Danmark er der påvist flere tilfælde af kogalskab i Frankrig, Tyskland og Spanien. Dette udløste et forslag fra EU-kommissionen om et totalt forbud mod at bruge ikke blot kød- og benmel, men også fiskemel som dyrefoder. Danmark, der eksporterer store mængder af fiskemel, vendte sig mod forslaget, da det intet havde med BSE at gøre. EU-kommissionens argument var, at det kan være svært at undgå sammenblanding. Men derudover kan der ifølge nogle eksperter være god grund til at forbyde fiskemel som foder, fordi det indeholder dioxin. Her spiller forsigtighedsprincippet ind. Videnskabeligt er der ikke opnået betydelig større viden om BSE efter 1996, men usikkerheden vurderes anderledes. Der er sket et værdiskift snarere end et videnskabeligt gennembrud. Hver gang der er konstateret kogalskab i EU, har der været ønske om strammere forholdsregler. BSE-krisen er et eksempel på forhandlet risikovurdering. Der er ingen gyldig videnskabelig sandhed. Det øjeblikkelige billede af risikoen konstrueres og rekonstrueres i en proces i medierne med indflydelse af mange aktører, hvor nogle videnskabelige autoriteter indgår, mens andre udelades.

4.6.2 Akrylamid i fødevarer

25.4 2002: En helt ny risiko – en ny svensk undersøgelse viser, at nogle fødevarer har meget høje akrylamid-værdier i forhold til de retningslinier, som WHO har fastsat i forhold til drikkevand. (Eksempel fra Gertrud Øllgaard²⁶).

4.6.2.1 Aktørerne

Myndighederne – det skal undersøges. Der skal skabes ro, og man skal undgå at forvirre forbrugerne.

Fødevaredirektoratet indkalder 25. maj (dvs. en måned senere) industrien, eksperter, Kræftens Bekæmpelse og Forbrugerrådet til diskussion, og de retter henvendelse til EU.

Forskerne – der skal forskes.

Industrien – vi tager det alvorligt og er velvillige over for acceptable løsninger.

NGOerne (forbruger- og miljøorganisationer) – der skal handles, og der skal være garanti for forbrugernes sikkerhed.

Forbrugerne – er forvirrede.

²⁶ Uddrag fra indlæg på Forbrugerinformations Debatforum – forbrugerne i risikosamfundet: Afmagt eller forbrugermagt – Risiko er også ting. Af Gertrud Øllgaard, Advice Analyse.

Medierne – bevæger sig fra det oprørske og vurderende til det nøgternt beskrivende.

Dag 1 (25. april 2002)

- Kræftfremkaldende stof i chips og brød (forsideoverskrift).
- Formodet kræftfremkaldende og kemisk giftstof akrylamid er fundet i stivelsesrige fødevarer som chips, pommefrites, brød, småkager og knækbrød (artikel).
- Akrylamid for begyndere: Akrylamid er et kemisk highvolumen produkt, idet der årligt produceres over 100 tons af det. Det anvendes i plast-, bygge-, tekstil- og papirindustrien. Det er sandsynligvis kræftfremkaldende (inde i avisen).

Dag 2 (26. april 2002)

- Vides ikke, hvor meget man skal indtage, før der er øget risiko for kræft, og de WHO-værdier, der er blevet henvist til, gælder for vand ikke for faste fødevarer (leder).

Ca. en uge efter (30. april 2002)

- En ny problemstilling, der ikke har været belyst før (kræftforsker).

Ca. to uger efter (9. maj 2002)

- Det er ikke klarlagt, om fødevarer er farlige for mennesker (fødevareministeren).

Ca. en måned efter (30. juni 2002)

- Forekomsten af giftstoffet akrylamid i fødevarer er et yderst alvorligt problem, der skal løses hurtigst muligt (WHO).

Ca. 5 måneder efter (9. september 2002)

- Akrylamid i kaffebønner og i færdigbrygget kaffe.

Afrunding: Efterlyser faste og forståelige risikoberegninger fra myndighederne. Forskere og myndigheder bør generelt overveje deres kommunikationsstrategi og reservere advarslerne til de tilfælde, hvor der virkelig er fare på færde.

De sociale konsekvenser

Der er en risiko for alle forbrugere, der spiser brød, chips m.m. – også sunde fødevarer. Forvirring om, hvad kan/må man spise. Chokerende store mængder i mad, som alle med god samvittighed giver deres børn i sundhedens tegn. Forbrugerguide: Der findes ingen let vej til at mindske indtagelse af akrylamid. Vejledning om at koge frem for at stege maden og spise varieret.

Danske fædres reaktioner i et nordisk forskningsprojekt på akrylamid og andre risikofænomener:

1. Akrylamid

- Hvad er det?
- Jeg undersøger det, hvis jeg får en arbejdsopgave.
- Kræft, chips, kemiske stoffer mange af de sygdomme, vi har, skyldes uden tvivl de tilsætningsstoffer, vi kommer i maden.

2. Bil

- Nemt, nødvendigt, dyrt
- Benzin, transport, Toyota

- Udgifter, valgmuligheder, faren ved at køre bil
- Afgifter, sikkerhed, forurening – Jo mere vi dæmper ned for forureningen jo bedre. Og sikkerhed, det gør man selvfølgelig meget ud af nu om dage – airbags må da redde liv. Man bliver småhysterisk med sikkerhed, når man får børn.

3. Solcreme

- Faktor, Nivea og Matas – man køber solcreme efter faktoren, fordi det er faktoren, der bestemmer, hvor længe man kan blive ude i solen.
- Debat og diskussion, rart når solen skinner – hvad må man bruge og ikke bruge? Bruger ikke selv, men smører min søn ind hver dag. Fulgte debatten, da den kørte. Skiftede mærke som følge af den.
- Ferie, beskyttelse – sidste år var en sag, der skrotdede vi en bestemt slags.
- Reklame, ozonlaget, børnene – det er kommet mere op i tiden, der er mere fokus på det. Det er vigtigt med børnene.

4.6.3 Hormonforstyrrende stoffer i solcremer

Sagen om hormonforstyrrende stoffer i solcremer er beskrevet og analyseret af Claus Wilhelmsen i forbindelse med hans afsluttende speciale i kulturgeografi.²⁷

En schweizisk undersøgelse rejste mistanke mod brugen af tre kunstige kemiske UV-filtre: Octyl methoxycinnamate (OMC), Benzophenone-3 (Bp-3) og 4-methyl-benzylidene camphor (4-MBC). De tre stoffer, som alle var tilladte i solcremer i EU, havde vist østrogenlignende effekter i reagensglasforsøg og i forsøg med rotter. Effekter der måske også kunne medføre langtidsskader på mennesker.

4.6.3.1 Aktørerne

Det uafhængige informationscenter Grøn Information (nu Informationscenter for Miljø og Sundhed) informerede Miljøstyrelsen samt offentligheden via en pressemeddelelse om undersøgelsen, som mistænker de tre UV-filtre for at være hormonforstyrrende. Grøn Information opfordrede samtidig producenter og detailhandlen til at fjerne produkter fra markedet, som indeholdt de tre UV-filtre. (22.4.2001).

Miljøstyrelsen bad dagen efter, som ansvarlig myndighed, offentligt om en ”time-out”, på baggrund af den mistanke, som undersøgelsen gav anledning til. Det betød, at Miljøstyrelsen anbefalede producenter, importører og detailhandlen om frivilligt at stoppe salget af produkter, der indeholdt et eller flere af de tre mistænkte solfiltre, indtil Miljøstyrelsen havde undersøgt, om der var grund til at lave et midlertidigt forbud.

Miljøstyrelsen var en uge efter færdig med undersøgelsen af to af stofferne (OMC og Bp-3), som de herefter frikendte. Derimod var der stadig grund til bekymring for det tredje stof (4-MBC), som foruden svage østrogenlignende effekter samtidig havde vist effekter på skjoldbruskkirtlen hos rotter. Det sidste stof skulle derfor undersøges nærmere. Vurderingen var færdig ca. 1½ måned senere. Miljøstyrelsens vurdering gik på, at solcremer med 4-MBC kunne bruges af voksne, mens børn under 12 år blev frarådet at bruge cremer med

²⁷ Kunstige kemiske stoffer – og deres (u)tilsigtede konsekvenser i det moderne risikosamfund af Claus Wilhelmsen. Geografisk Institut, Københavns Universitet, oktober 2001.

stoffet. Miljøstyrelsen opfordrede producenterne til en frivillig mærkningsordning af solcremer med stoffet. Miljøstyrelsen anbefaler på sin hjemmeside stadig, at man til børn under 12 år ikke bruger solcremer med 4-MBC²⁸.

Miljøstyrelsen blev gennem hele sagen fra en række aktører udsat for meget negativ kritik af deres håndtering af sagen. Kritikken lød på, at de misbrugte forsigtighedsprincippet, og at de overreagerede. Men Miljøstyrelsen fastholdt deres egen vurdering og brug af forsigtighedsprincippet, og de blev bl.a. bakket op af miljøminister Svend Auken og formanden for Folketingets miljøudvalg Jørn Jespersen.

DR Debatten lavede allerede i den første uge et program, hvor der deltog en lang række både kritikere og fortalere for Miljøstyrelsens håndtering og udmelding af sagen. (26.4.2001).

Flere medier bragte sagen med sædvanlig sensationspræg, men de var kort efter meget kritiske over for Miljøstyrelsens handlinger. I Politikens leder skrev chefredaktøren, at Miljøstyrelsen måtte have fået solstik. Chefredaktøren fra Jyllands-Posten skrev bl.a., at i den aktuelle sag er mange blevet skræmte og tør ikke anvende solbeskyttende cremer. Dermed udsætter de sig selv for risikoen for at pådrage sig hudkræft. I stedet burde myndighederne naturligvis have afventet resultatet af flere og mere grundige undersøgelser. Han skrev også, at hvis vi skulle være bange for disse stoffer på det foreliggende grundlag, kunne vi nedlægge det moderne samfund og være bekymret for stort set alt, hvad vi rører ved.

Detailhandlen fulgte Miljøstyrelsen opfordringer, men producenterne især var stærkt kritiske. Producenterne ville ikke følge opfordringen til en frivillig mærkningsordning for stoffet 4-MBC, bl.a. med begrundelse i, at produkterne kan købes i andre lande, og at det ikke er smart, at Danmark handler alene på dette område.

Detailhandlen følte sig lidt som gidsler i sagen, hvor underdirektøren i Brancheforeningen for de Samvirkende Købmænd udtalte, at når Miljøstyrelsen først har meldt ud, som de har gjort, er der ingen med respekt for sig selv, der vil sætte produkterne uden mærkning på hylderne igen.

FDB bakkede op om Miljøstyrelsen. Men Claus Wilhelmsen angiver, at FDB var klar med et produkt med et fysisk solfilter, hvor de fik en markedsfordel på et par uger i forhold til de andre producenter.

Direktøren for kosmetikforeningens brancheorganisation meldte i debatten ud med, at deres egne undersøgelser med fuldstændig sikkerhed kan sige, at de tre UV-filtre ikke er farlige. (DR Debatten 26.4.2001 m.fl.).

Lederen af Niveas produktudvikling udtalte, at det er fuldstændig hysterisk, at Danmark er gået i gang med at fjerne produkterne fra hylderne. Rapporten fra Schweiz byggede ikke på de kriterier, de internationale myndigheder på OECD-plan har anerkendt for at teste kemikalier. (25.4.2001).

En professor og ledende overlæge fra Bispebjerg Hospital udtalte sin bekymring for Miljøstyrelsens udmelding. Han anførte, at den schweiziske undersøgelse alene siger, at man bør gå videre med flere undersøgelser. Men at reage-

²⁸ Grønne Tips om solcreme, på www.mst.dk, hentet den 5.11.2003.

re på den måde ud fra en lille undersøgelse, når flere tusinde siger noget andet, er ikke fagligt funderet. (Bl.a. DR Debatten 26.4.2001).

Lederen af den schweiziske undersøgelse mener ikke selv, at den kan bruges til at afvise de tre UV-filtre. Hun siger, at hun selv under en to til tre ugers ferie fortsat ville bruge dem selv frem for at risikere hudkræft, så længe der ikke er større klarhed. Hun udtrykker, at der skal mere videnskabelige beviser til med risikovurdering for mennesker, førend der er grund til at ændre personlig adfærd. Hun melder efter et møde med 10 repræsentanter for store virksomheder som bl.a. BASF, L'Oreal og Nivea samt den tyske kosmetikbranches forbund ud, at de er blevet enige om, at Danmark har overfortolket undersøgelsen.

En for Miljøstyrelsen uvildig ekspert udtalte bl.a., at Miljøstyrelsen skød gråspurve med kanoner og har reageret komplet tumpet i denne sag. Der skal mere sikker viden til, førend der er grundlag for at gøre noget.

Forbrugerrådet, Danmarks Naturfredningsforening og Det Økologiske Råd (DØR) bakkede dog Miljøstyrelsen op i deres håndtering af sagen. En medarbejder fra DØR stillede spørgsmålet – hvad er beviser nok? Hun svarer selv, at i sagen om de hormonforstyrrende stoffer er problemet netop, at det er meget svært, hvis ikke umuligt at fremskaffe fuldstændige naturvidenskabelige beviser for en præcis årsagseffekt-sammenhæng. Valget står mellem at handle på baggrund af et naturvidenskabeligt usikkert grundlag – eller afvente mere forskning. Hun stiller endnu et spørgsmål, om vi hellere vil have en miljøstyrelse, der afventer forskningsrapport nr. 110, eller en miljøstyrelse, der handler politisk og holder produkterne væk fra hylderne indtil, de er undersøgt nærmere.

En professor i miljømedicin påpegede i kølvandet på sagen, at lignende sager skal undgås i fremtiden. Han anbefaler, at der i studierne til læger, ingeniører og mediefolk indgår uddannelse af risikooplevelse og risikokommunikation. Han peger også på, at der burde etableres et statsligt råd til risikovurdering på miljøområdet.

4.6.3.2 Risikofastlæggelse og indsats

Myndighederne har i årevis argumenteret for og opfordret til at bruge solcreme for at forhindre eller reducere risikoen for at få hudkræft ved at opholde sig i solen. De tre UV-filtre har været anvendt i de sidste 20 år, fordi de beskytter huden mod solens skadelige UVA- og UVB-stråler.

Grøn Information såede på baggrund af den schweiziske undersøgelse tvivl om uskadeligheden af de tre UV-filtre. Viden og forskningen om hormonforstyrrende effekter er på dette tidspunkt relativt begrænsede, og der arbejdes på at udvikle testmetoder. Hormonforstyrrende stoffer mistænkes for at kunne forårsage faldende sædkvalitet, bryst- og testikelkræft, ufrugtbarhed og for at kunne forstyrre kønsudviklingen hos fostre. Stofferne kan optages gennem fødevarer og gennem huden. Miljøet påvirkes af stofferne, bl.a., fordi solcremen skylles af kroppen, når man bader eller svømmer i havet eller søer.

Miljøstyrelsen så det som en alvorlig sag, hvorfor de kaldte sammen til møde meget hurtigt. De valgte at komme med opfordringen til ikke at bruge solcremer med de tre UV-filtre, indtil de havde mere viden. Miljøstyrelsen kunne på grund af EU-bindinger ikke udstede et decideret forbud.

Miljøstyrelsens direktør udtalte til DR Debatten (26.4), at det, at vi har fået en sådan undersøgelse, der er videnskabelig grundig og fra et anerkendt institut, der er offentliggjort i et anerkendt tidsskrift for en opgave bestilt af den schweiziske miljø-styrelse – gør, at vi må handle. I en anden sammenhæng siger han om den tidlige udmelding – tænk, hvilken kritik vi ville have mødt fra anden side, hvis vi valgte ikke at reagere. I en leder i Miljøstyrelsens eget blad (MiljøDanmark – 1.6.2001) skriver direktøren bl.a., at Miljøstyrelsen på den ene side melder ærligt og hurtigt ud med den viden og usikkerhed, som de har. På den anden side er der en forventning om, at myndighederne først siger noget, når de kan give et sikkert og præcist svar. Faktisk møder man ofte begge forventninger hos en og samme person, hvilket er meget forståeligt.

Miljøstyrelsens underdirektør udtrykte desuden, at børn og gravide er særligt udsatte. Derfor besluttede Miljøstyrelsen at bruge forsigtighedsprincippet og ikke afvente studier til at be- eller afkræfte mistanken – studier der kan tage flere år. Det ville jo være forfærdeligt, hvis stofferne virkelig påvirker forplantningsevnen og immunforsvaret.

Han udtalte senere i relation til forskningslederens udtalelse om selv at bruge filtrene på en kortere ferie, at danske børn bruger solcreme i mere end to-tre uger. Stoffet er desuden ikke kun i solcremer, men også i en række andre kosmetiske produkter fra dagcremer til deodoranter, hvilket betyder, at vi udsættes for stoffet hele året. Og til kritikken af, at grundlaget er for tyndt at reagere på, siger han, at det handler ganske enkelt om, hvor stor en risiko vi vil udsætte befolkningen for. Det er en politisk beslutning. Læger og andre fagfolk er gode til at vurdere en given risiko, men det er myndighedernes opgave at vurdere, hvad der skal gøres.

Miljøstyrelsens sagsbehandler afviste kritikken af metodikken i den schweiziske undersøgelse, idet hun udtalte, at der ikke findes OECD-guidelines, der er færdige endnu til at teste for østroglignende stoffer.

Claus Wilhelmsen peger på, at risikoen ved at bruge cremen ikke er afvejet mod risikoen ved at være i solen, men spørgsmålet er, hvem risikoen skal komme til gode. Miljøstyrelsen var opmærksom på dette, og de er selv efterfølgende klar over, at der desuden mangler en vurdering i forhold til alle de mange andre forhold, som vi udsættes for.

5 Erfaringer fra caseanalyser

Hvordan man som myndighed håndterer en risikosag vil være forskellig fra sag til sag afhængig af hvem, der rejser sagen, hvilke vinkler medierne vælger at beskrive sagen med, hvordan risikoen bliver opfattet af forbrugeren osv. Derfor er det nødvendigt, at myndigheden fra sag til sag analyserer, hvilke muligheder man har for at handle, og hvordan kommunikationen til offentligheden og andre aktører skal lægges an.

I dette kapitel skitseres en model, der kan ligge til grund for en sådan analyse. Derefter analyseres tre konkrete sager med udgangspunkt i skitsen. En kronologisk gennemgang af de tre sager er medtaget i bilag B.

5.1 Skitse til analyser

Skitsen er bygget op over tre hovedtemaer, som er centrale for risikokommunikationen: Strategisk kommunikation, etablering og genetablering af troværdighed og tillid samt kommunikation i medierne.

Skitsen kan både bruges i en analyse af specifikke sager og som guide til håndtering af risikokommunikation.

5.2 Strategisk kommunikation

De indledende træk i en risikosag er afgørende for kommunikationens videre forløb – ikke mindst fordi der i denne fase er stor offentlig bevågenhed. Interesseorganisationerne har måske en sag, de kan profilere sig på, og medierne har stof til nyhedssektionen. Det er også i denne indledende fase, at parterne positionerer sig i forhold til hinanden som alliancepartnere eller modstandere. Derfor må den strategiske kommunikation afklares fra starten.

5.2.1 Søg dialog med sagens involverede parter

Konflikter og uenighed blandt organisationer, myndigheder og virksomheder slører kommunikationen til offentligheden. Derfor må det tages med i overvejelserne, hvordan man undgår ”slagmarken” – blandt andet ved at indlede dialog med sagens parter og kortlægge mulighederne for en løsning på problemet og de potentialer, der er i at føre en fælles kommunikation.

5.2.2 Kommuniker til offentligheden tidligt og løbende

Myndighedens primære opgave er at oplyse offentligheden på et sagligt grundlag – og ikke nødvendigvis at afmontere bekymringer. Dog må myndigheden sørge for at informere offentligheden om, hvordan myndigheden vurderer sagen, og hvordan man har tænkt sig at håndtere den. Denne kommunikationsindsats skal foregå så hurtigt som muligt efter, at sagen er opstået. Desuden skal myndigheden løbende sørge for at fortælle offentligheden, hvordan sagen udvikler sig.

Bliver myndigheden forsøgt taget som gidsel mellem forskellige interesser, må den skære igennem eventuelle beskyldninger om skjulte motiver og forklare sin rolle over for offentligheden.

5.2.3 Analyse af offentlighedens opfattelse af risikoen

I den indledende fase skal der foretages en analyse af, hvordan lægmand vil forventes at opfatte risikoen. Til dette arbejde kan listen ”Hvordan opfattes risikoen” under afsnit 4.3 benyttes. Analysen skal bruges til at tilrettelægge kommunikationsindsatsen: Er der behov for en pædagogisk, en holdningsmæssig eller en indsats baseret på dialog? Indsatsen kan også indeholde elementer af alle tre dele.

Som det fremgår af afsnit 4.3 er der forskel på, hvordan man oplever forskellige risici.

- Det er lettere at acceptere kendte og fortrolige risici end nye og ukendte.
- Det er lettere at acceptere risici, som man selv kan styre.
- Det er lettere at acceptere en risiko, hvor man selv har en direkte eller indirekte fordel.
- Det er sværere at acceptere en risiko, der rammer i flæng frem for en mere retfærdig fordeling af fordele og ulemper.
- Det er lettere at acceptere en risiko med en forsinket frem for en umiddelbar effekt.
- Det er sværere at acceptere en katastrofal og dødelig effekt med mindre sandsynlighed end en kronisk, snigende og ikke dødelig effekt med en større sandsynlighed.
- Der er (større) tillid til nationale myndigheder og kontrolsystemer og mistillid til marked og global produktion.
- Der er større tillid til det naturligt forekomne (ikke pillet ved) i modsætning til tilsætningsstoffer, hormoner, sprøjtemidler og genmodificering.

Listen kan benyttes på flere måder:

1. Hvis det i forbindelse med en sag vurderes, at befolkningen ikke er udsat for en reel risiko, men at der stadig hersker en frygt eller usikkerhed blandt folk, vil kommunikationen have både et pædagogisk og et oplysende sigte. Saglig information og argumentation gør det ikke alene.

Derfor kan det overvejes at udsende en pressemeddelelse, der er vinklet med afsæt i punkterne til oplevelse af risiko, som angivet ovenfor: Hvilke punkter kan anses for at være årsag til forbrugerens bekymringer? Derefter tilbagevises risiko- og fejllopfattelser punkt for punkt med myndighedens faglige vurderinger som belæg. Findes der illustrationer, data eller andet, som kan bruges til at anskueliggøre pointerne, kan disse vedlægges pressemeddelelsen. Desuden angives en kontaktperson, som journalisterne kan henvende sig til for yderligere information. Dertil bør myndighedens hjemmeside være opdateret med hensyn til den pågældende sag. Pressemeddelelsen skrives i en klar, ikke-faglig sprogton.

Det kan i øvrigt overvejes at følge pressemeddelelsen op af en telefonisk kontakt til udvalgte journalister i både den skrevne og den elektroniske presse med henblik på at etablere et egentligt samarbejde om formidling af budskaberne.

2. Der kan forekomme sager, hvor myndigheden vurderer, at der ikke er en reel risiko, men at sagen er rejst på baggrund af mere eller mindre bevidste

fordrejninger af fakta eller skjulte motiver og dagsordener (fx en miljø- eller forbrugerorganisation, som vil pleje eget image eller en institution, der vil rejse midler til forskning). I sådanne sager vil det ofte være den part, der har rejst sagen, som nyder den største troværdighed i offentligheden, hvorfor myndigheden skal vise, at man er interesseret i at udrede sagen gennem en åben dialog med den eller de parter, der har rejst sagen. En hurtig afvisning af en forbrugerorganisation eller en forskningsinstitution vil virke utroværdig på offentligheden, og reaktionen vil som oftest blot være, at sagen kører videre, men nu med myndigheden som erklæret bureaukratisk modspiller.

Har myndigheden til gengæld fra starten udvist lydhørhed, proaktivitet og udvist interesse i at indgå i dialog, vil man have en langt mere solid "til-lidsplatform" at kommunikere fra. Når en sådan dialog er påbegyndt, vil myndighedens udmeldinger (fx via pressemeddelelser) nu både kunne tage højde for befolkningens opfattelse af risikoen i den konkrete sag, de data initiativtageren til sagen bygger sin argumentation på samt myndighedens egen faglige vurdering. Pressemeddelelsen kan derefter vinkles ud fra et "ind-til-benet" princip, dvs. at man trækker hovedproblematikken i sagen frem og med faglige belæg tilbageviser påstande og fejlvurderinger punkt for punkt.

5.2.4 Hvem er sagens aktører og hvilke dagsordener har de?

Alle sager vil have forskellige interesser repræsenteret. Særligt i de sager, hvor der er mange forskellige aktører indblandet, vil det være hensigtsmæssigt at kortlægge disse aktører og deres forventede interesser. En sådan analyse vil blandt andet kunne bruges til at afsløre, hvilke potentialer og faldgruber der ligger i at kommunikere om sagen. Samtidig vil håndteringen af medierne kunne udspringe af denne afdækning – dvs. udvælgelse af talsperson(er), formulering af budskaber samt en forventning om, hvordan de forskellige medier kunne tænkes at dække sagen.

Formålet med en aktøranalyse er at identificere aktørerne, deres primære synspunkter og holdninger samt deres valg af argumentation for på forhånd at vide, hvem man er på hold med, og hvem der er på modstanderens hold. En aktøranalyse bør derfor kunne beskrive den primære modtager af Miljøstyrelsens kommunikation samt de øvrige aktører, der blander sig i debatten. En sådan analyse bør besvare:

- Hvem er modtagerne af kommunikationen?
- Hvad er deres interesse i emnet?
- Hvad ved de, og hvad ved de ikke? – ved vi noget om deres forhåndskend-skab?
- Er de positive over for Miljøstyrelsen?
- Hvem optræder på modtagernes vegne?
- Hvem er de øvrige aktører? Og hvad er deres stilling og/eller uddannelse, position?
- Hvilke holdninger giver aktørerne udtryk for i forhold til Miljøstyrelsens beslutning og håndtering af sagen?
- Hvad er aktørernes motiv for at gå ind i sagen?
- Hvad er aktørernes forventning til handling?
- Hvilke typer af argumentation benytter de sig af?
- Hvilke medier bruger aktørerne – og hvordan?

Argumentationstyperne fordeler sig på fire hovedområder. Argumenterne vil typisk indeholde elementer fra flere af hovedargumenttyperne samtidig.

Regelargumentation

Man argumenterer primært med lovgivningsmæssige og principielle belæg
(fx "...lovgivningen siger...2", eller "...forsigtighedsprincippet bør tages i brug...").

Emotionel argumentation

Man argumenterer primært med følelsesmæssige belæg
(fx "...det er synd for forbrugerne, at der skal være en risiko ved at købe dagligdags-produkter...").

Saglig argumentation

Man argumenterer primært med saglige/faglige belæg
(fx "...vores undersøgelser viser...").

Nytteargumentation

Man argumenterer primært med belæg, der går på, at nogen opnår/mister fordele (sparer/tjener eller mister ressourcer)
(fx "...virksomhederne tjener på Miljøstyrelsens håndtering af sagen...").

Aktører dækker de, som har været fremme i debatten enten gennem de trykte medier, hjemmesider eller tv-programmer. De kan fx kategoriseres i følgende aktørgrupper: Videnskabsfolk, borgere, politikere, embedsmænd, journalister, NGO'er og erhvervsinteresser. Nedenfor er præsenteret et skema, som kan bruges til at strukturere viden om aktørerne.

Aktør/gruppe	Stilling	Holdning til sagen	Motiv for at gå ind i sagen	Typiske argumentationstyper	Forventning til handling	Foretrukne medievalg
Modtageren:						
Andre aktører:						
<i>Borgere</i>						
<i>Videnskabsfolk</i>						
<i>Politikere</i>						
<i>Embedsmænd</i>						
<i>Journalister</i>						
<i>NGO'er</i>						
<i>Erhvervsinteresser</i>						

5.2.5 Etablering og genetablering af troværdighed

Myndighedens troværdighed – blandt andet i form af kompetence, ærlighed og åbenhed – er afgørende for, om kommunikationen til offentligheden lykkes. Myndighedens troværdighed er således den platform, der skal kommunikeres fra. I modsætning til tidligere kan tilliden til de videnskabelige institutioner dog ikke tages for givet, men skal hele tiden tilkæmpes og genskabes, fordi den ikke længere er knyttet til videnskaben eller myndigheden selv. Tillid er ofte kun til låns, hvis den svigtes, flytter den rundt. Troværdighed og tillid er altså svær at opnå, nem at tabe og endnu sværere at genvinde. Opbygning af tillid og troværdighed foregår således både, *mens* den konkrete sag løber og *mellem* sagerne – dvs. den måde myndigheden handler og kommunikerer på generelt.

5.2.6 Vær ærlig, åben og pragmatisk

Et kardinalpunkt i risikokommunikationen er, at myndigheden udviser ærlighed og åbenhed. Dette indebærer blandt andet, at man erkender den del af ansvaret, som påhviler myndigheden (hvis det er tilfældet) i stedet for pr. reflekt at skubbe hele ansvaret videre. I tilfælde, hvor ansvaret faktisk kan placeres et andet sted, må det straks følges op af ”pragmatisk proaktivitet” – dvs. at myndigheden går aktivt ind i sagen for at finde en løsning med saglighed og lovgivning i ryggen.

5.2.7 Tal klart

Forklaringer, budskaber og erklæringer skal formidles i en klar og ubureaukratisk sprogstil. Formidlingskompetence øger troværdigheden – det viser overskud og professionalisme at kunne kommunikere klart og forståeligt om teknisk komplicerede emner som fx risici ved et produkt eller en hændelse. For mange detaljer, statistik og fagjargon slører derimod kommunikationen til offentligheden. Desuden skal formidlingen have modtagerrelevans – dvs. at den skal tage højde for, hvilke spørgsmål offentligheden gerne vil have svar på.

5.2.8 Udvis medfølelse

Nogle sager er oplagte ”human interest”-historier, dvs. at der er ansigt på ofrene. Denne type historier er som skræddersyet til tv-kanalernes nyhedsudsendelser, hvor historierne ofte er afhængige af billederne samt formiddagsbladene, der ynder at bygge deres historier op omkring mennesker, som ”kunne være din nabo”. Derfor må det altid overvejes, hvordan man i den slags sager udviser medfølelse for ofrene – uden dog at give køb på sin saglige og pragmatiske attitude.

5.3 Kommunikation i medierne

Medierne er i høj grad medskabere af budskaber og er med til at påvirke offentlighedens billede af, hvad der er værd at frygte. Medierne er blevet det sted, hvor påstande om risici fremsættes, prøves og imødegås for i sidste ende at blive omsat til politisk handling.

Nogle medier vil dække sagen så objektivt som muligt med det formål at give offentligheden de nødvendige oplysninger. Andre vil gå mere aktivt ind i sagen og producere historier med en ”human interest”-vinkel, tage befolkning-

gens synsvinkel, stille spørgsmål, som lægger op til ja/nej svar eller sikkert/usikkert svar, og lægge mere vægt på dårlige end på gode nyheder.

5.3.1 Beredskab

For at være bedst muligt rustet til at kommunikere troværdigt i og med medierne, må myndighedens talsperson overveje følgende:

- Vær forberedt – deltag ikke i interview i den elektroniske presse uden at have forberedt budskaberne.
- Bed altid gerne om lidt tid til at undersøge og tjekke oplysninger og svar (den gyldne time).
- Gentag dine budskaber.
- Gør opmærksom på de muligheder, der er for at handle.
- Lyt til journalistens spørgsmål og giv korte og fokuserede svar – medieinterviewet levner sjældent plads til længere udredninger og nuanceringer af en problemstilling. Elektroniske medier: 10-12 ord. Trykte medier: 1-3 liniers citat.
- I debatter: Afbryd ikke modparten eller journalisten.
- Undgå personangreb – gå altid efter sagen.
- Bevar roen og selvkontrollen – lad dig ikke rive med af følelsesladede udfald mod dig eller din organisation.
- Løfter og garantier – udsted ingen løfter og garantier medmindre, de kan overholdes.

5.3.2 Verbale faldgruber

Som nævnt tidligere levner medieinterviewet sjældent tid til længere udredninger. Det betyder, at sproget skal være klart og konkret:

- *Fagjargon* – alle fagfolk benytter sig af en særlig jargon, som kun forstås af særligt indviede.
- *Humor* – kan let misforstås og findes upassende.
- *Negative ord og vendinger* vendes til neutrale eller positive formuleringer.
- *Stol ikke på ord alene* – er der mulighed for det, bør kommunikationen støttes med illustrationer eller andet anskuet materiale.
- *Abstrakter* – sproget skal så langt ned af abstraktionsstigen som muligt (fra "graveredskab" til "spade").
- *Tekniske detaljer* – tekniske begreber og vendinger støjer.
- *Sammenligninger* kan være en god metode til at anskueliggøre en given problemstilling eller sag – men den skal være planlagt og gennemtænkt. En uheldig sammenligning vil give anledning til utilsigtede forestillinger.

5.4 Analyser af tre cases

Følgende tre analyser tager udgangspunkt i analyseskitsen.

5.4.1 Case 1: Plastrør-sagen

5.4.1.1 Introduktion til sagen

Sagen handler om plastrør, der afgiver farlige kemikalier, som kan have hormonforstyrrende effekter til drikkevandet i vandforsyningen. Den starter, da forskere fra DTU finder ud af, at vandet bliver forurenet på vej til forbrugeren, da plastmaterialerne afgiver nogle kemiske stoffer, der overskrider grænseværdierne. Det efterfølges med det samme af en større artikelserie i Danske Kommuner samt en del omtale i pressen. Den radikale miljøordfører Elsebeth Gerner Nielsen kræver et midlertidigt forbud og vil have sat gang i nærmere

undersøgelser. Danva (Dansk Vand og Spildevandsforening) går også ind i sagen. De er imod et landsdækkende forbud, men mener dog, at risikoen skal undersøges til bunds. De er dog ikke specielt alarmeret, da man i længere tid har vidst, at der var en vis afsmitning. Miljøstyrelsen oplyser, at de vandrør der bruges, har myndighedernes blå stempel, at de har eksterne eksperter til at vurdere dem, og at de ikke har fundet hormonforstyrrende effekt af stofferne. Ligeledes påpeger de, at tilsynet med vandrørene er kommunernes pligt. Miljøminister Hans Christian Schmidt vil som udgangspunkt ikke foretage sig noget i sagen, da han mener, at standarderne, der bruges (fastsat af Dansk Standard), er gode nok, men beder dog alligevel Miljøstyrelsen om at undersøge sagen nærmere sidst i januar 2003. Det er vigtigt i denne sag at skelne mellem rørenes afgivelse af stoffer og gennemtrængningen af kemikalier fra forurennet jord.

Sagen starter sidst i november 2002 og kører til sommeren 2003.

Miljøstyrelsens risikokommunikation er det vanskelig at give en grundig analyse af i denne sag. Det hænger blandt andet sammen med, at der i analysemateriale ikke foreligger videooptagelser i form af indslag fra de landsdækkende tv-kanaler, der er danskernes primære nyhedskilder.

5.4.1.2 Miljøstyrelsens håndtering af sagen

Sagen om plastrørene er omfattet af flere problemstillinger. I løbet af den periode, sagen kører i offentligheden, kan følgende opregnes:

- Plasticrør afgiver fenollignende stoffer til drikkevandet.
- Kemikalier kan trænge igennem plastrør og forurene drikkevandet.
- Bakterier hober sig op i vandrørene.
- Der stilles spørgsmål ved de generelle testmetoder for afgivelse af stoffer fra vandrør, om de afspejler den reelle brugssituation.
- Problemet negligeres (miljøministeren) ved at sammenligne med anden brug af plastmaterialer til fødevarer og drikkevarer.
- Miljøministeren anklages for at give urigtige oplysninger.

Samtidig er der mange forskellige aktører indblandet, der både tæller forskere, erhvervsinteresser, politikere, embedsfolk og journalister.

Dette bevirker, at der er forhøjet risiko for, at sagen om plastrørene bliver uigennemsigtig for den almindelige borger, der må formodes at være interesseret i først og fremmest 2 informationer: Er det farligt eller er det ikke farligt at drikke vandet fra hanen, og skal der tages særlige forholdsregler? Denne klare information synes fra starten at drukne i en debat, der mere kommer til at handle om analysemetoder, grænseværdier og spørgsmål om ansvarsplacering. En egentlig risikokommunikation – med udgangspunkt i borgernes spørgsmål og bekymringer – bliver således ikke sat i værk.

I stedet for en klar udmelding fra Miljøstyrelsen er det derfor overskrifter som denne fra MetroXpress den 28.11.02, der kommer til at tegne sagen i forbrugers bevidsthed: *"Vandet i hanen er fuldt af kemi"* og denne fra Urban: *"Plastrør forurener drikkevand"*.

I det foreliggende analysemateriale findes der ikke en sådan pressemeddelelse, som kort opridser situationen, hvilke initiativer Miljøstyrelsen vil sætte i gang, og hvordan man som forbruger skal forholde sig. Til gengæld udsender Rit-zau følgende telegram den 28. november 2002:

København, torsdag/Ritzau

”De vandrør af plast, der bruges til det danske vandforsyningsnet, har forinden fået myndighedernes blå stempel, oplyser Miljøstyrelsen. Vi godkender plastrørene og har eksperter til at vurdere dem. Det bliver undersøgt, hvilke kemikalier der tilsættes, og hvor meget der frigives, siger souschef i Miljøstyrelsens kontor for spildevand og vandforsyning, Christian Ammitsøe, til Ritzau. Han oplyser, at Miljøstyrelsen ikke har fundet hormonforstyrrende effekt af de stoffer, som Danmarks Tekniske Universitet har undersøgt”.

Argumentationen er her knyttet til godkendelsesprocedurer og regler, og intentionen synes at være at holde Miljøstyrelsen fri for ansvar. Man læner sig op ad en faglig troværdighed.

Typisk er det dog den part, som rejser sagerne, der har den største sympati blandt borgerne, og forskerne fra DTU har generelt – ifølge fokusgrupperne – en højere faglig troværdighed end embedsfolkene i Miljøstyrelsen. Dette hænger sammen med, at Miljøstyrelsen opfattes som en regulerende og kontrollerende myndighed, der primært er mere interesseret i at overholde reglerne. Denne opfattelse forstærkes af den type argumentation, der benyttes i telegrammet fra Ritzau.

Miljøstyrelsens kommunikation kunne styrkes ved følgende udmeldinger:

- Et udsagn, der handler om, at Miljøstyrelsen ser drikkevandskvaliteten og beskyttelsen af borgeren som det væsentligste. Udsagnet vil vise myndighedens menneskelige ansigt.
- Hvilke initiativer Miljøstyrelsen vil sætte i værk?
- Vil man lytte/samarbejde med DTU – også selv om Miljøstyrelsen ikke mener, at der er et problem?
- En udmelding, der handler om, hvordan forbrugeren skal forholde sig.

Da disse udmeldinger ikke fremkommer, bliver det derfor forskerne fra DTU, der kommer til at føre ordet i pressen, mens Miljøstyrelsen kommer til at optræde som en bedrevidende myndighed, der ikke er åben for andres resultater og holdninger. Dette indtryk forstærkes af, at Miljøstyrelsen ikke indleder en dialog med forskerne fra DTU før senere i forløbet.

5.4.1.3 Hvordan opfattes risikoen?

Er der risiko ved at drikke vand fra hanen, vil det af forbrugeren blive betragtet som en væsentlig problemstilling, fordi danskerne har stor tiltro til, at drikkevandet er rent. Vi opfatter et glas vand tappet direkte fra hanen som en selvfølgelighed – en del af dagligdagen. Derfor er der al mulig grund til at kommunikere direkte til borgerne i denne sag – også selvom man i Miljøstyrelsen mener, at de nye undersøgelser ikke holder vand – om man så må sige.

Dertil har borgerne – ifølge resultater fra fokusgrupperne – en klar forventning om, at de danske myndigheder vil handle aktivt med beskyttelsen af borgeren i fokus, hvis folkesundheden er truet. Risikoen falder desuden inden for flere af de kategorier, som forbrugerne ikke er tilbøjelige til at acceptere.

Det er ikke én bestemt gruppe, der udsættes for risikoen, men alle borgere. Risikoen bliver påført forbrugeren ufrivilligt, dvs. at den enkelte ingen mulighed har for at fravælge risikoen, som det fx er tilfældet i sagerne om olivenoli og hårfjerningsskummet Veet.

5.4.2 Case 2: Analyse af VEET- sagen

5.4.2.1 Introduktion til sagen

Sagen om hårfjerningsskummet Veet, der produceres af firmaet Reckitt Benckiser, starter i sommeren 2002, hvor Forbrugerrådet opfordrer Miljøstyrelsen til at vurdere produktet i relation til sundhed samt mærkningen af produktet. Sagen drejer sig om de bivirkninger, mange kvinder har fået ved at bruge Veet. Det handler bl.a. om svie, kløe, sår, forbrændinger, hudskader m.m.

Allerede dagen efter, at Miljøstyrelsen modtager henvendelsen fra Forbrugerrådet, udtages der prøver fra forretningerne. Analysen vil ligge færdig i løbet af august. Senere i juli meddeler Miljøstyrelsen, at man ville kortlægge hele markedet for kemiske hårfjerningsmidler.

I mellemtiden kræver Forbrugerrådet et midlertidigt salgsstop af Veet, hvilket Miljøstyrelsen ikke imødekommer med henvisning til, at man vil have analysen klar, inden man foretager sig yderligere. Dette afføder, at Miljøstyrelsen, i en artikel i Berlingske Tidende, bliver beskyldt for at tage mere hensyn til producenternes end til forbrugernes interesser. En påstand underdirektør Helle Pilsgaard reagerer på i samme avis den 6. august 2002.

Resultatet af undersøgelsen viser, at Veet ikke indeholder nogle ulovlige stoffer. Derfor er det ikke en mulighed at kræve produktet fjernet fra hylderne. Til gengæld stilles der krav til producenten om, at Veet skal ændre sin markedsføring således, at ordene "blid", "mild" og "skånsom" ikke må optræde på emballagen. Dertil offentliggør Miljøstyrelsen anbefalinger for hensigtsmæssig brug af hårfjerningsmidler på styrelsens egen hjemmeside.

5.4.2.2 Miljøstyrelsens håndtering af sagen

Sagen opstår på baggrund af en henvendelse fra Forbrugerrådet. Det betyder, at Miljøstyrelsen ved sagens begyndelse er tvunget til at handle hurtigt. Man reagerer da også fra Miljøstyrelsens side prompte på henvendelsen og sætter flere forskellige aktiviteter i gang:

- Allerede dagen efter henvendelsen fra Forbrugerrådet sættes en undersøgelse i gang.
- 3 uger senere besluttet det at kortlægge hele markedet for lignende produkter.
- Der udsendes en pressemeddelelse med anbefalinger i forbindelse med brug af hårfjerningsmidler.
- Miljøstyrelsen lægger brugsvejledningen på hjemmesiden.
- Reckitt Benckiser pålægges at lave en mere tydelig brugsanvisning på spraydåserne.

På trods af disse hurtige tiltag er kerneproblematikken, der rejses af Forbrugerrådet og medierne, stadig den samme: Hvorfor fjerner Miljøstyrelsen ikke produktet fra hylderne med det samme, når nu der er så mange levende beviser på, at produktet kan skade forbrugeren?

Set i bakspejlet er der stor sandsynlighed for, at Miljøstyrelsens beslutning er svær at acceptere blandt forbrugere. Godt nok står det frit for forbrugerne, om de trods risikoen alligevel vælger at bruge hårfjerningsmidlet. Omvendt viser fokusgrupperne, at der hersker en udbredt (mis)opfattelse blandt forbrugere af, at alle varer, der står på hylderne i en dansk forretning, forudgående er blevet godkendt af myndighederne. Dermed er der også en forventning om, at man som forbruger ikke behøver at påregne potentielle risici ved køb af

produkter i dagligvarebutikker. Når medierne samtidig viser billeder af sårskader og interview med "ofrene" for hårfjerningsskummet, vil sympatien ligge hos Forbrugerrådet og "ofrene", der i medierne blev interviewet og fremviste følgevirkningerne af at bruge hårfjerningsmidlet. Overskrifterne i medierne understøtter risikoen og stærke ord som "ofre", "forbrændt" og "farligt" går igen i overskrifterne:

"Flere ofre for hårfjerningsmidlet Veet", Jydske Vestkysten

"Pas på når hårene skal fjernes", Berlingske Tidende

"Kvinde forbrændt af hårfjerningsmiddel", Politiken

"Kvinder lever livet farligt", Berlingske Tidende.

I kontrast til det billede, medierne tegner af risikoen, kan Miljøstyrelsens måde at håndtere sagen på nemt blive opfattet som, at man ganske tilsidesætter forbrugerens ve og vel og i stedet holder fast i regler og procedurer. Den kritik understreges af Kirsten Jensen fra Forbrugerrådet i et indslag i TV2 Nyhederne:

Indslag i TV2 Nyhederne

(Dækbilleder: pige der ser sig selv i spejlet + close-up af blærer på skulder).

Voice over:

"Dagligt må Malene Aldenburg pleje sin ryg og nakke. For 3 måneder siden kom der pludselig betændte blærer frem".

(Interview med Malene Aldenburg)

"Det sved og kløede og ja, jeg kunne næsten ikke holde ud at have bluse på".

(Dækbillede: Veet-produkter)

Voice over

"Malene Aldenburg havde brugt hårfjerningsmidlet Veet. Som 42 andre kvinder klagede hun, og i dag greb Miljøstyrelsen ind".

(Interview: Lisbeth Seedorff, Miljøstyrelsen)

"Vi har bedt firmaet om at holde op med at vildlede forbrugerne til at tro, at der er tale om et blidt, skånsomt og mildt produkt".

(Dækbillede)

Voice over:

"Og brugsanvisningen og advarsler på Veet hårfjerningsskum skal fra i dag stå tydeligere. Forbrugerrådet mener ikke, at det er nok. Flere kvinder har fået alvorlige ætsningsskader. Rådet kræver produktet væk fra markedet".

(Interview Kirsten Jensen, Forbrugerrådet)

"Jeg synes, at Miljøstyrelsen er lidt for bureaukratisk her og bare taler om, at den ene eller anden regel er overholdt. Jeg synes, at der er en regel, der ikke er overholdt, nemlig at kosmetik ikke må skade. Og det har jo vist sig, at den her form for kosmetik kan skade kvinder".

(Dækbilleder)

Voice over:

"Men Veet indeholder ingen ulovlige stoffer. Derfor bliver produktet på markedet bare med en ny mærkning".

(Afmelding/studievært)

"Og Miljøstyrelsen er nu gået i gang med at undersøge samtlige hårfjerningsmidler på det danske marked".

Indslaget følger den traditionelle opskrift for nyhedsindslag, hvor et "offer" fortæller sin historie efterfulgt af to partsindlæg. Indslaget viser samtidig, hvor få ord man har til rådighed til at formulere sit budskab, hvorfor det er vigtigt, at det er planlagt på forhånd. Kirsten Jensen benytter sig af en sproglig stilfigur, nemlig *antitesen* – eller kontrasten, som er god til at forme budskaber over, fordi journalisten ikke har mulighed for at redigere i det: På den ene side klandrer hun Miljøstyrelsen for at være bureaukratisk – på den anden side siger hun, at der er en regel, der ikke er overholdt. Herefter kommer konklusionen: At Veet kan skade kvinder. Omvendt kunne Lisbet Seedorff have fået mere ud af indslaget (vinde sympati) ved at komme kritikken i forkøbet og desuden udvise medfølelse med de tilskadekomne kvinder samt ytre, at man fra Miljøstyrelsens side naturligvis vil gøre alt for, at forbrugerne ikke udsættes for risici, når man køber et dagligvareprodukt.

Da Miljøstyrelsen ikke følger Forbrugerrådets ønske om at trække Veet tilbage fra markedet, bliver styrelsen i en artikel i Berlingske Tidende beskyldt for primært at varetage virksomhedernes interesser. Få dage efter tager Helle Pilsgaard til genmæle i samme avis. Her gør hun, på en klar og velargumenteret facon, rede for Miljøstyrelsens rolle og bevæggrunde i sagen. Artiklen skærer – i et ligefremt ikke teknisk sprogbrug – ind til benet af problematikken og viser, at Miljøstyrelsen ved sine handlinger *netop* ønsker at beskytte forbrugeren bedst muligt, men at dette ikke gøres ved hovedløst at trække et produkt ned fra hylderne.

Undersøgelse af hårfjerningsmidler (Citater fra Helle Pilsgaard)

"(...) Miljøstyrelsen ønsker at have en solid, faglig viden, før vi udtaler os om et produkt. Vi har ikke et tilstrækkeligt grundlag for at kræve Veet hårfjernings-skum fjernet fra butikkernes hylder, men har straks igangsat en nærmere undersøgelse af produktet".

"Miljøstyrelsen tager Forbrugerrådets indberetning om hudskader ved brug af produktet meget alvorligt, og allerede dagen efter den første indberetning udtog Miljøstyrelsens Kemikalieinspektion produktet til nærmere undersøgelse".

"Men undersøgelser tager nogen tid, hvis de skal laves ordentligt. Så for at beskytte forbrugerne og minimere risikoen for flere skader i mellemtiden, har Miljøstyrelsen meldt syv gode råd ud, som gælder ved brug af alle hårfjerningsmidler: Læs brugsanvisningen grundigt, inden brugen påbegyndes. Afprøv midlet på et lille stykke hud 24 timer før brug. Brug kun midlet, hvis der ikke er tegn på overfølsomhed eller irritation efter 24 timer. Brug ikke midlet på akne, åreknuder, skønhedspletter, vorter eller hud, som er skadet, irriteret, tynd eller tør. Se efter på brugsanvisningen, om midlet må anvendes i ansigtet, på brystet og ved bikinilinien. Lad aldrig midlet sidde længere tid på huden end brugsanvisningen tilråder – Brug kun midlet på helt ren og tør hud".

"I løbet af august, når undersøgelsen er færdig, offentliggør vi resultatet. Indtil da anbefales forbrugerne at følge brugsanvisningen og Miljøstyrelsens gode råd nøje".

Kommunikationen her er klart overbevisende og signalerer samtidig, at Miljøstyrelsen er andet og mere end et rigtigt myndighedsapparat, der ser stort på forbrugers sundhed.

5.4.2.3 *Hvordan opfattes risikoen?*

Først og fremmest er dette en sag, hvor der er synlige ”ofre” indblandet. Når dette er tilfældet vil det forstærke et krav om, at myndighederne må gribe ind. Som Forbrugerrådet argumenterer gennem hele sagen, kan det ikke være rimeligt, at forbrugerne kan risikere at komme til skade ved at anvende et produkt, der er købt i en dagligvarebutik. Omvendt er det frivilligt, om man vil købe produktet – dvs. at man som forbruger selv kan kontrollere risikoen, hvilket gør, at forbrugeren i højere grad er tilbøjelig til at acceptere risikoen, og at børn ikke er i farezonen.

5.4.3 Case 3: Olivenoliesagen

5.4.3.1 *Sagen opstår*

Olivenoliesagen starter i begyndelsen af juli 2001, da Fødevaredirektoratet oplyser at de, fra EU-kommissionen er blevet advaret om, at der er fundet en gruppe kræftfremkaldende stoffer (PAH) i billig spansk olivenolie. Olivenolie fremstillet af olivenmask kan altså være farlig. Hvis man vil være på den sikre side, skal man derfor kun anvende jomfruolivenolie, hvis man anvender olivenolie fra Spanien. Sagen kører i medierne, og Henrik G. Jensen fra Fødevaredirektoratet er meget aktiv. Midt i august kommer det frem, at det ikke kun er billig spansk olivenolie, der kan være farlig, nu gælder det også olivenolie fra Italien og Grækenland. Advarslen skal altså strækkes til alle de lande, Danmark modtager olivenolie fra. Detailhandlen bliver bedt om at trække den billige olivenolie ned fra hylderne, og FDB og Dansk Supermarked meddeler et par dage senere, at de kun fører olivenolie i jomfruoliekvalitet. Sidst i august beder Fødevaredirektoratet detailhandlen om at dokumentere, at olivenolien er ufarlig, da der i Norge er fundet PAH i olivenolie, der ifølge varebetegnelsen er af jomfruoliekvalitet, og dette sår tvivl om sikkerheden omkring olivenolie generelt. Derfor skal produkterne fjernes fra hylderne indtil, der foreligger tilstrækkelig dokumentation. Et par dage efter kommer den fornødne dokumentation, og olivenolien kommer tilbage på hylderne. Fødevaredirektoratet vurderer, at man nu kan købe olivenolie uden problemer. Efterfølgende er der en skarp dialog i Politiken mellem Tøger Seidenfaden og Fødevaredirektoratets Henrik G. Jensen. Politiken mener, at Fødevaredirektoratet har overdrevet, og at det er et angstprovokerende indgreb.

Sagen kører i ca. 2 måneder fra først i juli til først i september 2001. I december 2001 beslæglægger Fødevaredirektoratet dog nogle olivenolier fra mindre detailhandlere, og i marts 2002 bliver fødevareministeren stillet nogle spørgsmål i Folketingets udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

5.4.3.2 *Fødevaredirektoratets håndtering af sagen*

Sagen om olivenolien er beslægtet med Veet, idet der er tale om et dagligdags fødevareprodukt. Dog er der ingen direkte ”ofre” indblandet, men en potentiel risiko over tid for alle forbrugere, der bruger olie til madlavningen. Sagerne er også beslægtede, fordi de handler om, hvornår det er rigtigt at fjerne et produkt fra forretningernes hylder, inden det er endeligt bevist, at de ikke udgør en sundhedsrisiko for forbrugeren.

Fødevaredirektoratet reagerer hurtigt på rapporten – man hiver ikke olivenolien ned fra hylderne med det samme, men forvirringen øges efterhånden, som sagen kører:

1. Først advares der mod billig olivenolie fra Spanien.
2. Så advares der mod billig olivenolie generelt.

3. Dernæst skal alle billige olivenolier fjernes fra hylderne.
4. Hvorefter alt olivenolie skal fjernes fra hylderne indtil, der foreligger dokumentation for, at olierne ikke indeholder PAH.

I kommunikationsmæssig forstand har myndigheden (Fødevaredirektoratet) dog gode kort på hånden:

1. Det er myndigheden selv, der kommer med udspillet. Dermed undgår Fødevaredirektoratet, at det er andre parter som fx en NGO eller medierne, der tager sagen op. Samtidig ved vi fra fokusgrupperne, at forbrugernes sympati ofte ligger hos den part, der har startet sagen.
2. I den konkrete sag er der ringe sandsynlighed for, at nogen for alvor kan kritisere direktoratets beslutning om at føre en handlekraftig kurs over for olivenolierne. Det passer Forbrugerrådet fint, at man ikke venter på et undersøgelsesresultat, og detailhandlen følger trop, da de heller ikke er interesserede i at have "farlige" produkter på hylderne.
3. Producenterne kan ikke forventes at gøre indsigelse mod Fødevaredirektoratets handlinger.

Fødevaredirektoratet udsender fem korte og informerende pressemeddelelser i perioden 5. juli til 31. august 2001. I pressemeddelelserne argumenterer Fødevaredirektoratet for, hvorfor man som myndighed handler, som man gør. Det gennemgående argument er, at PAH er kendt som et kræftfremkaldende stof, og at tvivlen derfor skal komme forbrugerne til gode. Det er forsigtighedsprincippet, der her tages i brug.

Undervejs i forløbet kompliceres sagen dog af, at der også findes en høj PAH-værdi i en jomfruolivenolie fundet i Norge. Fundet tvinger Fødevaredirektoratet til at træffe nye foranstaltninger over for detailhandlen, hvorfor også kommunikationen til offentligheden sløres til almindelig forvirring blandt forbrugerne. I et indslag i TV2 Nyhederne siger to forbrugere således:

"Det er meget svært at følge med. Der dukker hele tiden noget nyt op og så er det pludselig godkendt og sagen er vendt på en tallerken". (Kvindelig studerende)".

"Sidst der var noget, hvor de sprang ud med noget, der var farligt, så gik der ikke ret lang tid, før de sagde, at nu var det ikke farligt længere. Jeg tror, at man i første omgang ikke skal regne med, hvad de siger, men vente med at se, om de virkelig mener, at det er farligt". (Kvindelig socialrådgiver).

"De" henviser her til myndighederne, og "sidst" kan være en reference til sagen om solcreme, der kørte i medierne et par måneder tidligere. Men især det sidste citat viser, at der for hver enkelt sag er behov for grundige overvejelser, før produkter trækkes ned fra hylderne. Sker det for ofte, kan resultatet blive, at der skabes præcedens for denne handlemåde med det resultat, at ingen længere tager myndighedernes udspil seriøst. På den anden side står brugen af forsigtighedsprincippet "better safe than sorry"-logik.

Undervejs oplever Fødevaredirektoratet to angreb på troværdigheden. Det ene kommer fra FDBs centrallaboratorium, hvor man mener, at Fødevaredirektoratet fører en "zigzagkurs" med hensyn til, hvilke krav olivenolierne skal leve op til. Det andet udfald kommer fra chefredaktør Tøger Seidenfaden, Dagbladet Politiken i form af en leder og en kommentar. Seidenfaden mener, at direktoratets reaktion har skabt unødigt angst hos forbrugerne. Man falder jo ikke død om af at bruge olivenolierne til madlavning, mener han. Henrik G.

Jensen fra Fødevaredirektoratet svarer på Seidenfadens ledende artikel og forsvaret direktoratets håndtering af sagen i en velskrevet kommentar: Fødevaredirektoratet har handlet udfra en faglig vurdering af problemstillingen og har desuden valgt en offensiv linie med størst mulig åbenhed med det formål at beskytte forbrugerne. Hellere en gang for meget end en gang for lidt, som artiklens overskrift hedder.

Henrik G. Jensen fremstår i det hele taget som en meget engageret og fagligt velfunderet – og dermed troværdig – talsmand for Fødevaredirektoratet.

5.4.3.3 Opfattelsen af risikoen

På den ene side er det frivilligt, om man som forbruger vil anvende olivenolie til madlavning. Det er altså frivilligt, og man har selv kontrol over risikoen. På den anden side indgår olivenolie som en fast del af mange danskeres madlavningsvaner, netop fordi sundhedsmyndighederne gennem tiden har anbefalet olie som erstatning for de mere fedende smør- og margarineprodukter.

6 Borgersynspunkter

Borgerne er som modtagere af informationer om potentielle risici et vigtigt omdrejningspunkt i denne undersøgelse. Det har derfor været helt centralt at inddrage nogle borgere med henblik på at høre om deres oplevelser, deres interesser, deres holdninger og deres ønsker til håndtering og information i risikosager.

Målet har været både at gå i dybden med spørgsmålene om borgernes synspunkter og samtidig bredt at afdække et repræsentativt billede af borgernes oplevelse og forventninger til Miljøstyrelsens håndtering og kommunikation i risikosager.

For at få et dybtgående og kvalitativt indblik i borgernes oplevelse af risikosager samt myndighedernes håndtering og kommunikation er der gennemført to fokusgruppemøder med i alt 18 personer – 9 til hvert møde.

Resultatet fra fokusgrupperne er bl.a. brugt til at formulere 6 spørgsmål til en omnibusundersøgelse, hvor 1.006 personer har svaret på spørgsmål om deres oplevelse af risikosager, deres forventninger til håndtering og kommunikation samt deres tillid til forskellige aktører.

6.1 Opsamling på borgernes ønsker og holdninger

6.1.1 Borgernes erindring om risikosager

En stor del af befolkningen kan i større eller mindre omfang huske risikosagerne. Det viser både fokusgrupperne og omnibusundersøgelsen. Set i lyset af den voldsomme informationsmængde og de mange nyheder, som befolkningen i øvrigt udsættes for, er det bemærkelsesværdigt, at risikosagerne forankrer sig så meget. Det tyder på en stor opmærksomhed over for risikosager – formentlig fordi der er tale om nyheder/informationer, som direkte kan påvirke den enkeltes hverdag. De fleste i fokusgrupperne fortæller, at de som regel følger lidt med, når sagerne er aktuelle.

Omnibusundersøgelsen viser, at solcremesagen huskes især af gruppen af de 25–59 årige (forældregenerationen), mens andelen blandt både de unge og de ældre er væsentligt mindre. For olivenoliesagen er der flest, som husker sagen blandt de 50–59 årige. Der er lidt flere kvinder end mænd, som husker solcremesagen, mens der ikke er forskel på andelen af mænd og kvinder for olivenoliesagen. Der er for begge sager en lidt større andel blandt dem med en videregående uddannelse, som husker sagerne. Tilsvarende viser omnibusundersøgelsen, at lidt flere af respondenterne fra Storkøbenhavn end fra resten af landet husker sagerne.

Når flere og specielt personer i ”forældregenerationen” erindrer solcremesagen, kan det antages, at netop forældre har været meget opmærksomme på sagen, fordi den især vedrører deres børn, og at sagen foregik lige i starten af solsæsonen (opstart i slutningen af april 2001). Det kan også skyldes, at der var større dilemmaer forbundet med solcremesagen – det var både et problem at

bruge solcreme og lade være, og at debatten var skarpere i solcremesagen, hvor mange aktører var imod Miljøstyrelsens håndtering.

6.1.2 Oplevelse af risikosager og risiko ved produkter

Samlet viser omnibusundersøgelsen, at cirka 3/4 af befolkningen er bekymret for risikosager. Bekymringen er størst blandt kvinder, hvor 4/5 svarer bekræftende, mens det kun gælder for 2/3 af mændene. Omnibusundersøgelsen viser også, at der er flere kvinder end mænd, som selvstændigt søger yderligere information, når der verserer risikosager, og som følger myndighedernes anvisninger.

Hvis man ser på aldersfordelingen, så er der både blandt de helt unge og de ældre en større andel, som enten ikke er bekymret eller, som er bekymret, men ikke kan forholde sig til sagerne.

Deltagerne i fokusgrupperne udtrykker derimod, at de generelt ikke bekymrer sig ret meget om risikoaspekter ved forbrugerprodukter eller ved miljøforhold i dagligdagen. Sagerne påvirker kun i mindre grad deltagernes adfærd.

Mange giver i fokusgrupperne udtryk for, at de næsten er mere skeptiske over for sagerne, end for det sagerne handler om.

Næsten alle i fokusgrupperne forventer dog, at dagligvarer – herunder fx kosmetik – kan bruges uden, at forbrugerne skal bekymre sig om en risiko og uden, at de minutløst skal nærlæse en brugsanvisning. Alligevel giver risici specielt ved fødevarer og kosmetik løbende grund til bekymring, særligt hos kvinderne – hvilket underbygger resultatet fra omnibusundersøgelsen.

6.1.3 Vurdering af myndighedernes håndtering af risikosager

Groft skitseret er lidt mere end 1/3 af respondenterne i omnibusundersøgelsen tilfredse med myndighedernes håndtering af sagerne, knap 1/3 er utilfredse med håndteringen, mens den sidste 1/3 hverken er tilfredse og utilfredse. I omnibusundersøgelsen var det ikke muligt at få uddybet, hvad hhv. tilfredshed eller utilfredshed blandt borgerne beror på.

I fokusgrupperne vurderede stort set alle, at Fødevaredirektoratet håndterede sagen om Olivenolie godt, mens der ikke er stor tilfredshed med Miljøstyrelsens håndtering af de to andre sager om hhv. VEE-T og plastrør. Deltagerne oplever Miljøstyrelsen som systemforsvarer frem for formidler og beskytter af forbrugerne.

I VEE-T-sagen opfatter deltagerne Miljøstyrelsen for vag – det er ikke godt nok, at reglerne er overholdt, hvis folk kommer til skade ved brug af almindelige dagligvareprodukter. Miljøstyrelsen bedømmes også på deres manglende tilkendegivelse af sympati med ofrene. Miljøstyrelsen burde meget hurtigt have meddelt, at reglerne var skarpere med hensyn til mærkning for de tilsvarende stoffer i andre produkter og have fortalt om handlemuligheder, herunder at forbud og krav til stofferne kun kan ske gennem EU-regulering. Miljøstyrelsen bør desuden være opmærksom på at sikre information til særlige målgrupper. Her nævnes unge, som måske ikke altid følger nyheder, men i højere grad bliver påvirket af den markante markedsføring fra producenterne side.

I sagen om plastrørene undrer deltagerne sig over, at Miljøstyrelsen ikke viser, at de tager forskernes bekymring mere alvorlig og går i en dialog med forskerne.

I fokusgrupperne anførte deltagerne, at de indimellem oplever, at myndighederne i nogle sager er mere fokuseret på at markedsføre sig selv end at formidle det konkrete i en sag.

6.1.4 Forventning til myndighedernes håndtering

Borgerne forventer, at myndighederne skal sikre borgernes/forbrugernes interesser. Det viser både fokusgrupperne og omnibusundersøgelsen.

Et flertal af borgerne fra omnibusundersøgelsen (61%) forventer, at myndighederne sikrer fuld beskyttelse af alle forbrugere, mens 44% forventer, at myndighederne sikrer, at reglerne overholdes.

Der er kun en lille gruppe af borgerne i omnibusundersøgelsen (17%), som forventer, at Miljøstyrelsen foretager en afvejning af økonomiske og sundhedsmæssige interesser. Dette skal se i lyset af, at det reelt er dette, som er udgangspunktet for Miljøstyrelsen.

Det er værd at bemærke, at ca. 2/3 af befolkningen forventer, at Miljøstyrelsen sikrer fuld beskyttelse af alle. I de to casesager fremstår det som om, Miljøstyrelsen selv lægger stor vægt på, om reglerne overholdes i deres risikokommunikation.

I fokusgrupperne er der delte meninger om, hvilket beskyttelsesniveau myndighederne skal sikre og dermed varetagelsen af bl.a. forsigtighedsprincippet.

Mange fra fokusgrupperne forventer, at hvor forbrugere har en reel mulighed for fravalg, så skal myndighederne informere tilstrækkeligt om sagerne, men de skal ikke kræve dem fjernet fra butikker. En tredjedel mener dog, at produkterne skal fjernes, hvis myndighederne bliver opmærksom på risici.

Alle er enige om, at myndighederne skal værne ekstra om drikkevandsforsyningen, da forbrugere ikke reelt har et valg. En mistanke for drikkevandsforsyningen bør altid undersøges grundigt, også selvom det kan få uoverskuelige konsekvenser.

De fleste i fokusgrupperne stoler dog næsten blindt på, at de vil være beskyttet ved myndighedernes håndtering af sagerne, og at de derfor ikke behøver forholde sig aktivt selv.

I fokusgrupperne udtrykker mange, at de gerne ser, at myndighederne undersøger sagerne bedre, før de melder ud. Det betyder, at de skal undersøge konkrete mistænkte produkter, men også produkter som kan minde om dem eller have samme effekter. Hvis ikke stofferne har akut toksisk eller skadelig virkning, så mener mange, at det er bedre at få det hele afklaret, før en udmelding. Enkelte udtrykker skepsis for, hvis myndighederne holder viden tilbage og ikke melder ud på en mistanke hurtigst – det kan give stort bagslag.

6.1.5 Opfattelse af Miljøstyrelsens rolle

I omnibusundersøgelsen er deltagerne blevet spurgt om deres opfattelse af myndighedernes rolle, når et nyt produkt introduceres på markedet.

Borgernes opfattelse af myndighedernes ansvar i forhold til nye produkter afviger markant fra de faktiske forhold. Ikke mindre end 93% af borgerne har en opfattelse af, at myndighederne enten:

- Foretager en forhåndsgodkendelse af produkter
- Har ansvaret for, at der ikke er sundhedsfarlige stoffer i produkterne
- Har ansvaret for korrekt mærkning og brugsanvisning.

Kun 5% af deltagerne i omnibusundersøgelsen har den korrekte opfattelse, nemlig at det ikke er myndighedernes – men producenternes ansvar. Begrebet ”ansvar for” kan opfattes differentieret. Det kan således ikke udelukkes, at nogle borgere opfatter ansvarsbegrebet således, at myndighederne griber ind, hvis der er noget galt, og dette ikke opfattes som, at ”myndighederne har hverken ansvaret for produktets skadelighed eller ansvaret for korrekt mærkning og brugsanvisning”, idet denne svarmulighed er betegnet som ”intet ansvar” i grafikken.

I fokusgrupperne udtrykker deltagerne, at det principielt er producenternes ansvar, at produkterne ikke udgør en risiko for forbrugerne. Myndighederne tillægges et ansvar for at sikre, dels at producenterne lever op til deres ansvar, dels at reglerne er gode nok til at beskytte forbrugerne.

Miljøstyrelsen er meget opmærksom på borgernes opfattelse af ansvaret omkring forbrugerprodukter, idet dette naturligvis spiller ind på borgernes forventninger til håndteringen af risikosager.

Mange borgere vil således kunne have den opfattelse, at når der opstår en risikosag i tilknytning til et produkt, kan det være udtryk for myndighedssvigt i en ikke eksisterende godkendelse eller kontrol. Det har ikke været muligt inden for projektets rammer at gå et spadestik dybere i denne problematik, men det bør være et aspekt, som det vil være interessant at undersøge nærmere i en eventuel opfølgning.

6.1.6 Information og tillid til aktørerne

Borgerne har i debatten om risikosager generelt først og fremmest tillid til forbrugerorganisationer (Forbrugerrådet) efterfulgt af forskere fra universiteterne. Borgerne har mindst tillid til producenterne og politikerne. Miljøstyrelsen har en relativ lav troværdighed, idet kun hver femte i omnibusundersøgelsen har peget på dem. Miljøstyrelsen har dog den samme tillid i befolkningen som miljøorganisationerne. I prioriteret rækkefølge er her vist, hvem borgerne i omnibusundersøgelsen har udtrykt mest tillid til:

1. Forbrugerorganisationer, som fx Forbrugerrådet (61%)
2. Forskere fra universiteterne (41%)
3. Forskere fra Danmarks Miljøundersøgelser – DMU (37%)
4. Miljøstyrelsen og miljøorganisationer (21%)
5. Forskere fra Institut for Miljøvurdering – Lomborginstituttet (16%)
6. Producenterne (6%)
7. Politikere fra regeringen (5%)
8. Politikere fra oppositionen (2%)

I fokusgrupperne kan genfindes en stor tillid til Forbrugerrådet og forskerne fra DTU. I fokusgrupperne blev det anført, at den største tillid umiddelbart ligger hos de aktører, som rejser en sag. Dette harmonerer ikke med, at de

fleste samtidig ønsker, at sagerne bliver undersøgt helt til bunds, før myndighederne melder ud.

I de to case, hvor Miljøstyrelsen er indblandet, er sagerne rejst af andre, hhv. Forbrugerrådet for VEET og forskerne fra DTU for plastrørene. I de to sager opfattes Miljøstyrelsen som "systemforsvarer", der går i forsvarsposition og dækker sig bag, at reglerne er overholdt.

Som angivet under afsnit 4.1.3 bedømmes Miljøstyrelsen bl.a. for, at de ikke viser sympati med ofre for fx VEET. Det kan godt være, at kontorchefen i Miljøstyrelsen rent faktisk har udtrykt dette, men det er ikke med tv-indslaget, som er det, deltagerne mest hæfter sig ved. Det betyder, at Miljøstyrelsen må være opmærksom på, hvordan man fra styrelsen udtrykker sig, så et vigtigt perspektiv ikke kan klippes fra.

Risikosagerne skal ikke være særligt komplicerede, før de fleste borgere står af. De føler sig overvældet af information, men samtidig har de svært ved at få konkret viden om sagerne.

De fleste deltagere i fokusgrupperne fortæller, at de primært får deres informationer om risikosager gennem medierne, dvs. aviser, radio og tv. Enkelte nævner Miljøstyrelsens hjemmeside.

Der er en vis skepsis over for mediernes formidling af sagerne, hvor deltagerne oplever, at sagerne filtreres ud fra nyhedsmediernes egne interesser om vinkling. Nyhederne opdeles i små "bidder" for at sælge flere aviser eller fastholde flere seere. Det gør det svært for almindelige mennesker at få et samlet overblik. Hvis deltagerne har mindre tiltro til en fremstilling eller et nyhedsmedie, så kan det "smitte af" på troværdigheden for de aktører, der optræder.

Mange mener, at Miljøstyrelsen kan bringe en slags miljø OBS (Oplysning til Borger i Samfundet) eller medvirke i forbrugerprogrammer, som opleves mest troværdige og oplysende.

En hel del mener, at det er svært at få svar på, hvordan en sag er afsluttet. Det anbefales derfor Miljøstyrelsen at oprette en hjemmeside, hvor man kan lægge fakta ind om konkrete sager, og hvor man efterfølgende kan læse, hvordan det siden går.

Der er ikke noget stort ønske blandt deltagerne i fokusgrupperne om, at borgerne principielt skal involveres mere aktivt i risikosager. Hvis de skal høres, så peges der på et "risikopanel". Men flere mener, at det er mere relevant, hvis de store organisationer sidder i et sådant råd, som kan vejlede myndigheder og befolkningen i risikosager. I et sådant råd kan man tænke konsekvenser i sammenhæng og mere langsigtet, så der ikke fokuseres så meget på enkeltssager.

6.2 Tilkendegivelser fra fokusgrupperne

Dialogen med borgerne har taget udgangspunkt i erfaringerne fra litteraturstudiet og gennemgang af de tre case.

Intentionerne med fokusgrupperne var at få indblik i:

- Borgernes oplevelse af risiko i hverdagen
- Deres forventninger til risiko i forbindelse med forskellige produkter
- Deres forventning til myndighedernes reaktioner i risikosager

- Deres vurdering af brugen af forskellige formidlingsformer
- Deres syn på åbenhed og tillid til forskellige aktører.

Der er afholdt to fokusgruppemøder med 9 borgere hvert sted – et i Middelfart og et i København. Ideen med at afholde to fokusgrupper forskellige steder i landet er, dels at få flere tilkendegivelser fra borgerne, dels at undersøge, om der kan konstateres forskelle mellem borgere afhængig af, om de bor i København eller i et landområde.

6.2.1 Deltagerne i fokusgrupperne

Rekrutteringen af deltagerne til fokusgrupperne er sket ud fra et statistisk tilfældighedsprincip. Det er dog sikret, at der var en vis spredning i køn, alder, uddannelse og beskæftigelse. Fra Kraks hjemmeside er udvalgt personer, som bor i hhv. nr. 3 eller 5 i de aktuelle postnumre. Til fokusmødet i Middelfart var sikret tilsagn fra 10 personer, mens 12 havde givet tilsagn i København. For hver person, som gav tilsagn, var kontaktet ca. 10-15 personer, som enten ikke var interesseret i at deltage eller ikke kunne den pågældende dag. De interesserede modtog efterfølgende et brev med angivelse af tid, sted og formålet for mødet.

Deltagerne i fokusgrupperne repræsenterer ikke et gennemsnitligt udsnit af den danske befolkning. De er stort set alle meget engagerede, ressourcestærke personer, som deltager aktivt i fx brugsforeninger, miljøgrupper, boligforeninger eller sports-klubber.

I Middelfart var profilen på deltagerne følgende:

- Kvinde 57 år, arbejdsløs teknisk tegner
- Kvinde 41 år, visitator i hjemmeplejen
- Mand 58 år, murer og teknikumingeniør
- Mand 65 år, pensionist – forsikringsagent
- Mand 43 år, servicetekniker – elektriker
- Mand 34 år, førtidspensionist, underviser og dyrker selv elite handicapidræt
- Mand, 60 år, smed arbejder som virksomhedskonsulent
- Kvinde 48 år, cand. scient. i kemi, elektroingeniør og salgsuddannelse – salgsdirektør
- Kvinde, 44 år, kontorassistent – social- og sundhedshjælper.

I København var profilen på deltagerne følgende:

- Mand, 60 år, efterlønsmodtager – har været hjemmehjælper
- Kvinde, 31 år, laborant
- Mand, 48 år, uddannelseskonsulent på videregående uddannelsesinstitution
- Kvinde, 28 år, arbejdssøgende cand. mag.
- Mand, 33 år, bådebygger
- Kvinde, 28 år, hortonom (speciale) studerende
- Kvinde, 49 år, professor på universitet
- Mand, 30 år, gruppeleder i et teleselskab
- Mand, 27 år, studerende (aktuar/forsikring).

Ved begge fokusgruppemøder deltog 5 mænd og 4 kvinder. Til mødet i Middelfart var det svært at få især unge til at deltage, mens det i København var sværere at få de lidt ældre til at komme. Det betyder, at gennemsnitsalderen er 50 år på mødet i Middelfart og 36 år på mødet i København.

Der var ingen reelle forskelle på borgernes udmeldinger på de to møder, og der kan således ikke med denne undersøgelse angives nogle holdningsmæssige forskelle på spørgsmålene om oplevelse, forventninger og ønsker til risikohåndtering og risikokommunikation i forhold til, om folk bor i København eller Middelfart.

6.2.2 Forløbet af fokusgruppemøderne

Møderne indledtes med en præsentationsrunde og en kort præsentation af projektet og introduktion til risiko og risikosager. De tre case – olivenolie, VEE T og plast-rør (vandør) – blev gengivet på kort form bl.a. ved fremlæggelse af overheads med uddrag af artikler samt enkelte tv-klip. Tv-klippene blev på grund af tekniske problemer ikke brugt på mødet i København. Med udgangspunkt i de tre case blev følgende temaer debatteret på møderne:

1. Hvordan har I det med risiko i hverdagen og i forbindelse med forskellige produkter?
 - I hvilken grad bliver I bekymret over denne slags risikosager, og i hvilken grad påvirker det jeres adfærd – og indkøb?
 - Hvor meget fylder det i jeres hverdag?
 - Hvor får I informationer fra?
2. Hvilke forventninger har I til risiko ved de produkter, som I køber?
 - Hvordan ser I behovskriterierne over for risikokriterierne – hvad er I villige til at risikere, når ønsket/behovet er stort?
 - Hvordan vurderer I forsigtighedsprincippet?
 - Hvem skal tvivlen komme til gode?
 - Hvad betyder det, hvem en risiko rammer?
3. Hvad er jeres oplevelse og forventninger til myndighedernes reaktioner, når en risikosag dukker op?
 - Hvilke forventninger har I til indgreb?
 - Er der enighed om beskyttelsesniveauet?
 - Hvilke interesse modsætninger ser I?
 - Hvordan synes I, myndighederne håndterer det, når der opstår sager i pressen om farer ved forskellige produkter?
 - Hvilke handlemuligheder har myndighederne, og bruger de dem godt nok?
4. Formidlingsform, tillid og åbenhed
 - Der kan være mange modstridende oplysninger, når flere blander sig i debatten i en konkret sag – hvem tror I mest på?
 - Hvilke aktører har størst troværdighed?
 - Hvordan opfatter I mediernes rolle?
 - Hvad mener I om den måde, I som forbrugere får informationer om risici ved forskellige produkter – fagsprog og risikoopfattelse m.m.?
 - Hvilken informationsform og kanaler vil I foretrække om risikosager?
 - Mener I, at myndighederne/mediernes er åbne over for borgernes synspunkter?
 - Mener I, det er vigtigt, at borgerne bliver hørt i risikosager?
 - Hvordan kan dialogen fremmes?

Møderne blev afholdt hhv. den 9. og 11. september 2003. De forløb over tre timer fra kl. 18-21. Ved begge møder var der et meget stort engagement og debatlyst fra deltagernes side. Som tak for deltagelsen og til dækning af transportudgifter fik alle deltager en erkendtlighed på 250 kr.

6.2.3 Hvordan borgerne har det med risici i hverdagen og ved forskellige produkter

De fleste kan svagt huske de to sager om olivenolie og VEET, men ikke sagen om plastrørene. Deltagerne i fokusgruppemøderne bekymrer sig generelt ikke ret meget om risikoaspekter ved forbrugerprodukter eller ved miljøforhold i dagligdagen. De følger lidt med, når der er en sag. Men mange giver udtryk for, at de næsten er mere skeptiske over for sagerne end for selve kernen i sagerne.

For produkter som VEET og olivenolie, hvor forbrugerne har en mulighed for til- eller fravalg, mener de fleste, at det er op til forbrugerne selv at undersøge, hvilke produkter der kan være problematiske. I den slags sager skal myndighederne ikke agere ”barnepige” med forbud og tage problematiske produkter ned fra hylderne. Et mindretal på ca. 1/3 mener dog, at de produkter, som man kan købe i butikkerne skal være i orden og uden risiko for forbrugerne. De finder det derfor rigtigt, at myndighederne skrider ind og kræver problematiske produkter fjernet fra hylderne.

De fleste udtrykker, at det primært er producenterens ansvar, at produkterne ikke udgør en risiko for forbrugerne. Myndighederne tillægges et ansvar for at sikre, dels at reglerne er gode nok, dels at producenterne lever op til reglerne. En del erkender, at de nok er for godtroende i forhold til de faktiske risici.

Flere anfører, at det ikke er rimeligt, at der må være skadelige stoffer i kosmetik. De mener, at mærkningen for kosmetik som minimum bør være på linie med andre produkttyper med tilsvarende skadelige stoffer, fx maling og rengøringsmidler.

Alle mener, at myndighederne skal værne ekstra om drikkevandsforsyningerne, hvor der altid har været gjort en stor indsats i Danmark. Det har afgørende betydning, at forbrugerne ikke reelt har et alternativ. Vi bruger og drikker vandet direkte fra hanerne i Danmark uden at skulle bekymre os om kvaliteten og risici. Deltagerne anfører, at alle problemer i forhold til drikkevand og vandforsyningen skal undersøges grundigt, og der skal tages højde for mulige problemer, når man fx udskifter vandrørene.

Risikosagerne fylder generelt kun lidt i deltagernes hverdag, og sagerne påvirker kun i mindre grad deltagernes adfærd. En med allergi er særlig opmærksom, mens de øvrige mener, de er dækket ind ved at købe kvalitetsprodukter eller mærkevarer. De fleste stoler næsten blindt på, at de vil være beskyttet ved myndighedernes håndtering af sagerne, og at de derfor ikke selv behøver at forholde sig aktivt til sagerne. Alligevel giver risici ved specielt fødevarer og kosmetik løbende grund til bekymring, særligt hos kvinderne.

Der er stor enighed om, at der er for mange sager, hvor man som borger får forskellig information undervejs.

”Der er for mange sager, hvor det først er skidt, og så lidt senere er ok alligevel – myndighederne bør undersøge sagerne til bunds, før de melder ud.”

Det mener et flertal af deltagerne, når der ikke er tale om akutte toksiske stoffer. Mange mener ikke, at det gør en stor forskel på antallet eller omfanget af skader, hvis myndighederne lige tager sig tid til at undersøge sagerne til bunds, før de melder ud. Andre mener, at forbrugerne skal advares straks, når myndighederne bliver opmærksomme på et problem. Endelig mener nogle

deltagere, at produkter, der er problematiske, skal fjernes uanset, hvor mange og hvor alvorlige skader der kan opstå.

En deltager anfører: *"Det sender et klart signal til producenterne om, at vi ikke vil acceptere farlige produkter."*

Mens en anden deltager påpeger: *"Myndighederne kan ikke leve med at vente med at melde ud, hvis det viser sig, at der er et reelt problem."*

Det er næsten umuligt for deltagerne at forholde sig til skader, som ikke direkte kan ses. Det har betydning i forhold til de kræftfremkaldende og hormonforstyrrende stoffer.

De fleste får deres information om risikosagerne fra medierne: Aviser, radio og tv. Enkelte nævner Miljøstyrelsens hjemmeside.

6.2.4 Borgernes forventning til risici ved produkter

Næsten alle forventer, at dagligvarer – herunder kosmetik – kan bruges uden risiko for forbrugerne. Det er også den generelle opfattelse, at almindelige dagligvarer – herunder kosmetik – bør kunne bruges uden en nærlæsning af brugsanvisninger og uden afprøvning af produktet 24 timer før brug, som anbefalet for VEET og andre tilsvarende produkter.

Tilsvarende forventer stort set alle, at nye produkter på en eller anden måde er forhåndsgodkendt af myndighederne.

Et mindretal erkender: *"Sådan er virkeligheden ikke. Der er en risiko ved alt – og det må forbrugerne selv undersøge og forholde sig til, men hvor der ikke er et reelt valg, som ved drikkevandsforsyningen, bør myndighederne gøre alt for at sikre mod risici".*

Der er lidt delte meninger om varetagelse af forsigtighedsprincippet, og hvilket beskyttelsesniveau der skal være gældende. Men et fælles træk er, at jo mindre valgmulighed forbrugerne har, jo højere skal princippet varetages i forhold til myndighedernes beskyttelse af borgerne. Nogle anfører, at man skal være opmærksom på ikke at skade producenter og lukke arbejdspladser.

Et lille mindretal mener, at alle bør være beskyttet, mens andre mener, at man ikke kan beskytte alle, og at særligt følsomme selv må vælge fra.

6.2.5 Borgernes oplevelse af myndighedernes håndtering af risikosager

Flere deltagere anfører, at myndighederne skal sikre borgernes eller forbrugernes interesser, men de oplever, at myndighederne i nogle sager er mere fokuseret på at markedsføre sig selv. Det fremstår som om, det kan svække troværdigheden for myndighederne.

Stort set alle mener, at det var en god måde, Fødevaredirektoratet handlede på, da de først advarede forbrugerne og anbefalede kun at købe jomfruolivenolie, og at de senere med nye oplysninger opfordrede detailhandlen til at fjerne produkterne, indtil de kunne dokumentere, at de jomfruelige olivenolier ikke var problematiske. Andre mener det var hysterisk, at kræve produkterne fjernet.

Det blev bl.a. udtrykt ved: *"Olivenolie er et produkt, som vi har brugt i mange år. Der er nok ikke flere kræfttilfælde, fordi myndighederne undersøger sager ordentligt. Det er ikke godt, at der råbes, ulven kommer for tit."*

I håndtering af sagen med hårfjerningsmidlet VEE T oplever deltagerne, at myndighederne (Miljøstyrelsen) reagerer for vagt. Det udtrykkes klart, at det ikke er godt nok, at reglerne er overholdt, og at firmaet bag blot skal ændre deres markedsføring. Når produkterne kan give skader, så mener et flertal, at reglerne bør ændres.

Stort set alle oplever det negativt, når myndighederne fremstår nøgternt og opridsrer faglige og tekniske facts. Deltagerne mener, at myndighederne bør udvise empati over for dem, der er kommet til skade. Det virker frastødende på deltagerne, når myndighederne argumenterer med, at produkterne sandsynligvis er brugt forkert. Dette skal også ses i lyset af, at ingen af deltagerne vedkender sig at læse brugsanvisningerne. De bruger produkterne som vist i reklamerne og læser først brugsanvisningerne, hvis produktet ikke virker som forventet.

I sagen om risikoen for afgivelse af hormonforstyrrende stoffer fra vandrør er der ingen, som forstår Miljøstyrelsens og miljøministerens afvisning af forskerne fra DTU. Deltagerne mener, at Miljøstyrelsen bør gå mere aktivt ind i at undersøge problemstillingen nøje. De bør være mere ydmyge i forhold til muligheden for at forskerne har ret – ikke mindst set i lyset af de tidligere gange, hvor man har afvist et problem, som siden viste sig at være reelt.

Det blev fremført, at: *"I realiteten er det menneskeforsøg, som Miljøstyrelsen dermed godkender. Hvis forskerne har ret, så er det godt nok et næsten uoverskueligt problem, men det bør ikke fraholde Miljøstyrelsen for at tage sagen noget mere alvorligt."*

Enkelte fortæller om personligt kendskab til sager med udskiftning af vandrør, som har givet problemer, og det er sager, de tager meget alvorligt.

6.2.6 Borgernes forventninger til myndighedernes håndtering af risikosager

Mange mener, som det allerede er angivet, at risikosagerne bør undersøges bedre, før myndighederne melder ud og kræver produkterne ned fra hylderne. Det betyder, at myndighederne så vidt muligt på forhånd bør undersøge ikke kun et konkret produkt, men også tilsvarende produkter for eventuelt samme risiko.

Andre mener, at tvivlsomme produkter skal fjernes hurtigst muligt, da man ikke kan forvente, at forbrugerne får den nødvendige information og selv handler derefter. Så må man eventuelt give producenterne en mindre erstatning, hvis det siden viser sig at være ubegrundet.

Deltagerne forventer, at når der er et reelt problem, selvom reglerne er overholdt – som med VEE T – så bør myndighederne arbejde for, at reglerne laves om. Hvis ikke det er muligt for de danske myndigheder hurtigt at sikre dette, så bør de melde det klart ud. Det fremføres generelt, at det er vigtigt, at Miljøstyrelsen og andre myndigheder forklarer deres reelle handlemuligheder i forhold til forskellige risikosager.

Deltagerne forventer også, at myndighederne meget hurtigt oplyser, hvis brugen af tilsvarende problematiske stoffer i andre produktgrupper, som fx ren-

gøringsmidler, kræver anden mærkning og advarsler end tilfældet er for anvendelsen i kosmetik.

Når der som for VEET føres en særlig aggressiv markedsføring over for unge, mener mange af deltagerne, at myndighederne bør være ekstra opmærksomme på at skride ind og sikre mod uønskede skader. Myndighederne bør som minimum sikre, at den nødvendige information om risikoen og forholdsreglerne for at undgå eller reducere risikoen, når ud til også denne målgruppe.

6.2.7 Formidlingsform, tillid og åbenhed

Risikosagerne skal ikke være særligt komplicerede, før de fleste af deltagerne står af. De føler sig på den ene side overvældet af informationer, men på den anden side oplever de også, at de ikke har konkret viden nok om sagerne, og at der ikke altid er åbenhed og ærlighed nok.

De fleste er opmærksomme på, at aktørerne i de tre sager har forskellige interesser, hvor især økonomi spiller ind. Det nævnes, at fx forskerne skal sikre sig midler til deres fagområder.

For de fleste deltagere ligger tilliden og sympatien umiddelbart hos de aktører, der rejser en sag: For olivenolien primært hos Fødevaredirektoratet, selvom der stort set ikke er opponenter. For VEET hos Forbrugerrådet og for plastrørene hos DTU-forskerne. I de to sidste sager opfatter deltagerne Miljøstyrelsen som "systemforsvarer", der går i forsvarsposition og dækker sig bag, at reglerne er overholdt.

Det er vigtigt for deltagerne, at myndighederne fremlægger risikosagerne objektivt, og at embedsmændene holder sig fri for politisk ageren. Deltagerne forventer dog, at myndighederne gør opmærksom på egne begrænsninger til at løse nogle af sagerne og at de fortæller, hvis der er behov for politiske indgreb for at løse et problem.

Når miljøministeren udtaler sig i en sag, forventer deltagerne, at ministeren er klædt på og grundigt sat ind i sagen af embedsmændene.

Alle deltagere angiver, at de har svært ved at skelne mellem de forskellige statslige, offentlige instanser og deres roller, fx Miljøstyrelsen, Miljøministeriet, Institut for Miljøvurdering og miljøministeren.

Deltagerne ser primært medierne som bindeleddet til information til befolkningen om risikosagerne. Der er en vis skepsis over for mediernes formidling af sagerne. Deltagerne anfører, at sagerne filtreres i nyhedsmedierne, som selv vælger deres vinkel på historierne, og som regel bringer små "bidder" ad gangen for at sælge flere aviser eller fastholde seerne. Deltagerne mener, at det reducerer deres muligheder som almindelige borgere til at få et klart overblik og indblik i sagerne. Det reducerer troværdigheden ikke kun for det aktuelle medie, men også i en vis grad til de involverede aktører. Nogle af deltagerne får en oplevelse af en skjult dagsorden, når de hører advarsler om at undgå forskellige produkter.

Hovedparten af deltagerne mener, at forbrugerprogrammer er mere troværdige og oplysende. Mange står dog af, hvis der køres direkte hetz mod producenterne for underholdningens skyld. Der peges fra flere deltagere på en slags miljø OBS (Oplysning til Borger om Samfundet), hvor fx myndighederne selv

kan være med til at sikre en god information til borgerne. Morgen-tv bliver af nogle angivet som et godt medie til at fange mange forbrugere.

Mange fremhæver, at der bør være en hjemmeside, hvor man som borger kan følge sagerne – også når de ikke længere har mediernes bevågenhed, og hvor man kan se afslutningen på sagerne. Reelt er det uklart for mange, hvordan tidligere sager er afsluttet, om de er afsluttet eller, hvor sagen egentlig står i dag.

Mange af deltagerne er selv aktive i bl.a. brugsforeninger, lokale miljøgrupper, boligforeninger mm, men de blander sig ikke i den brede debat. De færreste tror på en effekt af fx egne avisindlæg.

Hovedparten mener ikke, at borgerne i bred forstand skal høres om risikosager. De fleste finder, at det i højere grad er væsentligt, at Forbrugerrådet, miljøorganisationer og andre relevante organisationer går aktivt ind i konkrete risikosager frem for den menige forbruger. Der peges på, at debatten fx bør rejses, der hvor folk i forvejen kommer. I forhold til en eventuel risiko ved plastrørene peges der på de lokale vandværker som et relevant sted at debattere spørgsmålet.

Hvis borgerne skal høres i risikosager, så peges der bl.a. på et "risikopanel". Nogle mener, at borgerne til et sådant panel bør vælges tilfældigt, som til fokusmøderne. Borgene bør så udskiftes fra sag til sag, så de ikke bliver til eksperter. Andre peger på, at det kunne være de store organisationer, som sidder i et sådant råd og vejleder myndighederne og befolkningen i risikosager. Der er dog samtidig en vis frygt for, at det ikke reelt vil føre til bedre kommunikation eller bedre løsninger, for mange har svært ved at se, hvordan man skal kunne blive enige i et sådant råd.

Der peges af nogle deltagere på, at et etisk (risiko) råd kan være med til at tænke konsekvenser frem i generationer og sammenhæng mellem sagerne, der i dag alene kører som enkeltsager.

Nogle af deltagerne peger på, at forbrugernes eneste mulighed for reel indflydelse til at påvirke producenterne og udviklingen er via pengepungen og deres indkøb.

6.3 Tilkendegivelser fra omnibusundersøgelsen

Det brede indtryk af borgernes oplevelse af og forventning til myndighedernes håndtering af risikosager er indsamlet gennem en CATIundersøgelse. CATI-bus undersøgelsen er en interviewundersøgelse baseret på telefoninterview. CATI står for Computer Assisted Telephone Interviewing, som betyder, at interviewerne guides igennem spørgeskemaet og registrerer svarene ved hjælp af en computerterminal.

Undersøgelsen er gennemført som en landsdækkende, repræsentativ omnibusundersøgelse med en statistisk tilfældigt udvælgelse af respondenterne. Undersøgelsen omfatter personer på 15 år og derover. Undersøgelsen er gennemført af TNS Gallup i perioden september-oktober 2003.

Spørgeskemaet er medtaget i bilag C. Spørgsmålene dækker følgende:

1. Borgernes erindring om risikosager
2. Borgernes syn på myndighedernes håndtering af risikosager

3. Borgernes bekymring om risikosager
4. Borgernes forventning til myndighedernes håndtering af risikosager
5. Borgernes opfattelse af myndighedernes rolle
6. Borgernes tillid til forskellige aktører.

I undersøgelsen indgår desuden demografiske forhold som alder, køn, bopælsamt, husstandssammensætning, uddannelse og beskæftigelse samt det personlige og husstandens indkomstniveau.

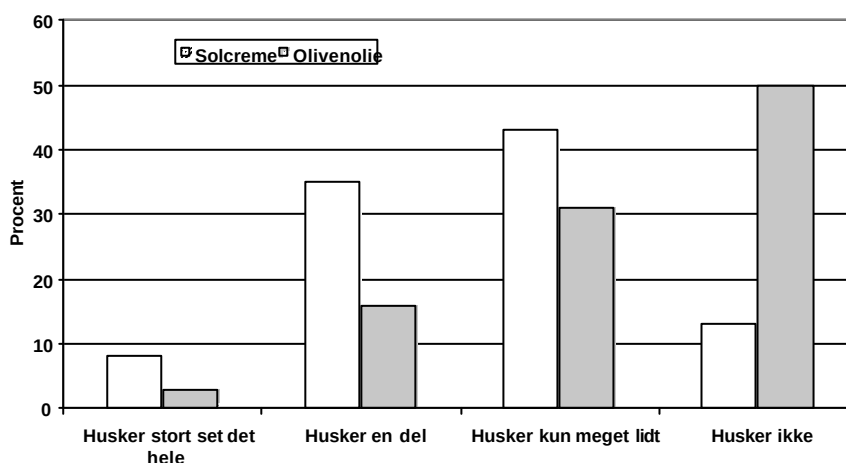
I undersøgelsen deltog i alt 1.006 personer, fordelt på 441 mænd (44%) og 565 kvinder (56%).

6.3.1 Borgernes erindring om risikosager

Borgerne er blevet spurgt, om de husker to konkrete risikosager (solcreme og olivenolie), som har været genstand for debat i medierne for ca. 2-2½ år siden. De to sager blev valgt, fordi der var forholdsvis klare budskaber fra myndighederne, og fordi de er konkrete eksempler på, at myndighederne har krævet produkter taget ned fra hylderne i butikkerne som følge af en begrundet mistanke om indhold af problematiske stoffer.

Der er hele 87%, som husker noget til solcremesagen, mens det gælder for 50% for sagen om olivenolie. Der er således en markant forskel på, hvor mange som husker de to sager. Der er for begge sager meget få, som svarer, at de husker stort set hele sagen. Dette var forventet set i lyset af den tid, der er gået, fra de var til debat i medierne.

Der er, som det fremgår af figur 6.1 væsentlig flere, som husker solcremesagen, selvom denne sag ligger et par måneder før sagen om olivenolie. Det kan måske forklares med, at der var større dilemmaer forbundet med solcremesagen, hvor det kunne være et problem både at bruge og undlade at bruge solcreme, mens det var af mindre betydning at undgå brug af olivenolie i en kort periode, og der var større debat om sagen, fordi en lang række aktører var imod Miljøstyrelsens håndtering af sagen.



Figur 6.1: Borgernes erindring om risikosager

6.3.1.1 Undersøgelsens variationer i forhold til demografiske variable

I det følgende opsummeres og gengives fordelingen i forhold til de parametre, hvor der er fundet signifikante forskelle.

Kønsmæssigt har kvinderne en større erindring end mænd, hvad angår solcreme-sagen (7% flere kvinder husker hele eller en del af sagen).

Aldersmæssigt er der ringere erindring for personer under 24 år end hos gruppen mellem 25 og 59 år (forældregenerationen). Mest tydeligt i solcremesagen, hvor 24% af de unge husker hele eller en del af sagen mod cirka 50% af forældregenerationen. Dette forhold ses også i olivenoliesagen om end på et lavere niveau, idet erindringen er hhv. 10% og 20% – her er flest i aldersgruppen 50-59 årige, som husker sagen.

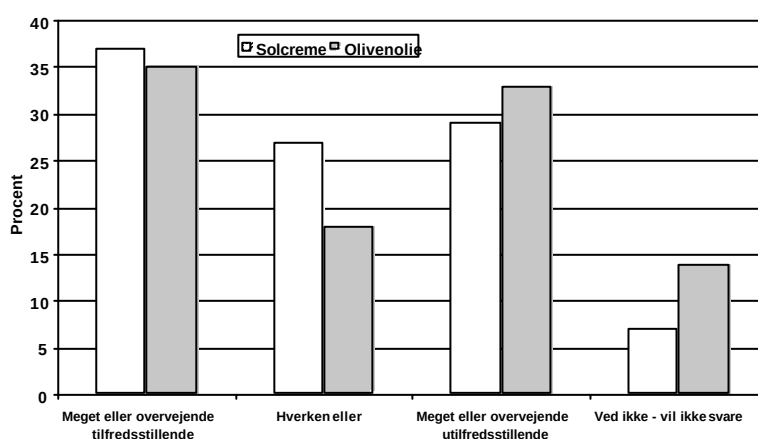
Uddannelsesmæssigt er der dobbelt så mange med en videregående uddannelse bag sig, som erindrer solcremesagen helt eller en del (60%) i forhold til personer med folkeskole/mellemskole eller realeksamen (29%). Det tilsvarende gør sig gældende for olivenoliesagen, men her på et lavere niveau, dvs. hhv. 25% og 12%.

Erhvervsmæssigt er erindringen af solcremesagen størst blandt funktionærer og selvstændige (ca. 55% erindrer hele eller dele af sagen) mod omkring 36% hos lærlinge/elever/studerende, arbejdere og pensionister/efterlønnere.

Geografisk er der en anelse stærkere erindring om hele eller dele af solcremesagen hos borgere i hovedstadsregionen end i de øvrige landsdele.

6.3.2 Myndighedernes håndtering af risikosager

De borgere, som ovenfor har svaret, at de husker hele sagen eller en del heraf er yderligere blevet bedt om at forholde sig til, hvorledes de synes, at myndighederne håndterede den pågældende sag. Det skal bemærkes, at datagrundlaget for solcremesagen for dette spørgsmål er 438 personer, mens det for olivenoliesagen kun er 186 personer.



Figur 6.2: Borgernes vurdering af myndighedernes håndtering af de to risikosager

Vurderingerne fordeler sig nogenlunde ligeligt mellem de tre hovedgrupper: Tilfredsstillende, utilfredsstillende og hverken/eller. Der er således en tredjedel af de borgere, som erindrer sagerne, som i større eller mindre grad er utilfredse med myndighedernes håndtering af de to sager. Det har ikke indgået i omnibusundersøgelsen at kortlægge begrundelserne herfor.

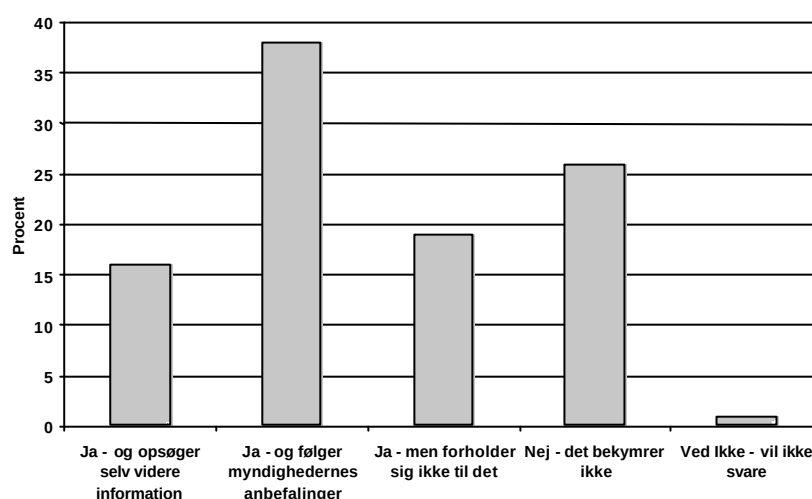
6.3.2.1 Variationer i forhold til demografiske variable

De variationer, der kan ses på dette spørgsmål, ligger inden for den statistiske usikkerhed, hvad angår variationer kønsmæssigt, uddannelsesmæssigt, erhvervsmæssigt og geografisk.

Aldersmæssigt er der en tendens til, at de ældre grupper (50–69 år) har en højere grad af utilfredshed end de øvrige årgange.

6.3.3 Borgernes bekymring om risikosager

Borgerne er blevet spurgt, om det er noget, der bekymrer dem, når der opstår en sag som fx sagen omkring kræftfremkaldende stoffer i olivenolie.



Figur 6.3: Borgernes grad af bekymring, når der opstår risikosager

25 % af borgerne bliver ikke bekymrede, når der opstår risikosager, mens resten alle føler bekymring. Blandt de bekymrede er der 74%, som enten følger myndighedernes anbefalinger eller selv opsøger yderligere informationer. Samlet er det godt halvdelen af borgerne, som på denne måde reagerer aktivt i forhold til risikosager.

6.3.3.1 Variationer i forhold til demografiske variable

Kønsmæssigt er der en større overvægt af kvinder (61%), som forholder sig aktivt til risikosagerne, mens det kun er 45% af mændene. Omvendt er der 32% af mændene, som ikke bekymrer sig mod kun 20% hos kvinderne.

Aldersmæssigt er det de unge, som forholder sig mindst aktive ved risikosager (39%), selvom de generelt er næsten lige så bekymrede som de øvrige aldersgrupper. Den gruppe, som forholder sig mest aktivt til risikosager, er de 25–39 årige (67%), derefter er der en faldende tendens til bekymring med stigning i aldersgrupperne.

Uddannelsesmæssigt stiger bekymringen svagt med stigende uddannelsesniveau. Fra 70% blandt de lavest uddannede til 77% blandt de højest uddannede. Denne forskel ligger dog inden for den signifikante usikkerhed, men slår kraftigere igennem hvad angår dem, der forholder sig aktivt til risikosagerne, idet det omfatter 43% af de lavest uddannede mod 63% af de højest uddannede.

Der er en stigende andel, som selv søger information, i forhold til længden på uddannelse, hvor 26% med en videregående uddannelse svarer bekræftende til dette, mens det gælder for 8% med folkeskole, mellemskole eller realeksamen.

Erhvervsmæssigt er det arbejdergruppen, som i mindste grad forholder sig aktivt til risikosagerne (44%), mens funktionærerne topper med 62%.

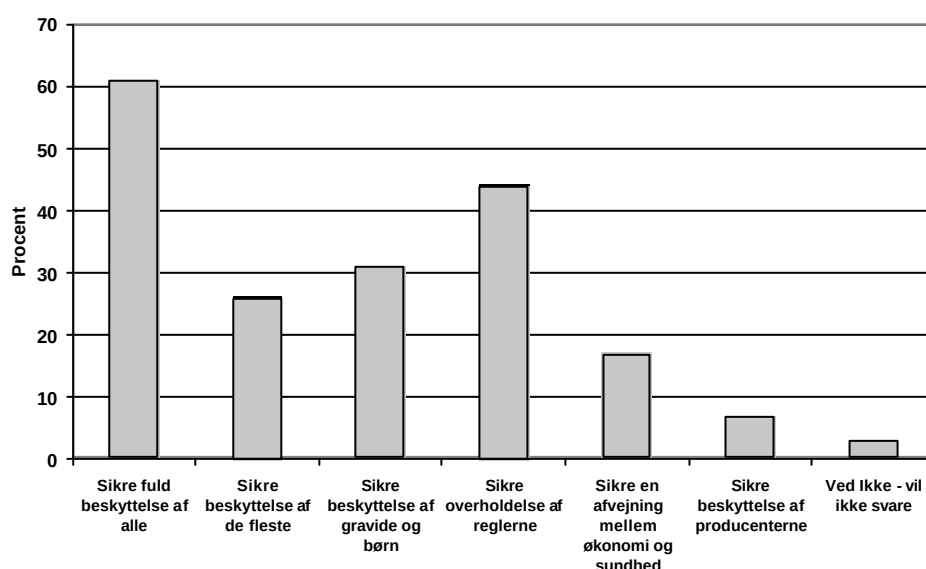
Geografisk er der ingen signifikant forskel i borgernes bekymring.

6.3.4 Forventning til myndighedernes håndtering af risikosager

På spørgsmålet om borgernes forventninger til myndighedernes håndtering af risikosager er der givet mulighed for at afgive flere svar. Borgerne er også gjort opmærksom på, at svarmulighederne er en slags skala gående fra fuld forbrugerbeskyttelse til beskyttelse af producenter. Der er afgivet knapt 2 svar i gennemsnit.

Fordelingen af svarerne i forhold til respondenternes forventning til myndighedernes håndtering af risikosager er:

- Fuld beskyttelse af alle (61%)
- Overholdelse af reglerne (44%)
- Fuld beskyttelse af gravide og børn (31%)
- Beskyttelse af flest mulige (26%)
- Afvejning mellem økonomiske og sundhedsmæssige interesser (17%)
- Sikre beskyttelse af producenten (7%)
- Ved ikke/vil ikke svare (3%).



Figur 6.4: Borgernes holdning til, hvorledes myndighederne bør håndtere risikosager

Som det fremgår har en stor del af borgerne en forventning om, at myndighederne håndterer risikosager, så de sikrer fuld beskyttelse af alle forbrugere (61%). Derudover forventes det, at myndighederne sikrer overholdelse af reglerne (44%). Deltagerne i omnibusundersøgelsen lægger stor vægt på beskyttelsen af borgerne. Som svarene foreligger, er det desværre ikke muligt at se, hvor stor del der tilsammen svarer enten at alle, at særlige grupper eller at flest muligt bør beskyttes.

6.3.4.1 Variationer i forhold til demografiske variable

Der er ingen signifikante forskelle kønsmæssigt, erhvervsmæssigt eller geografisk.

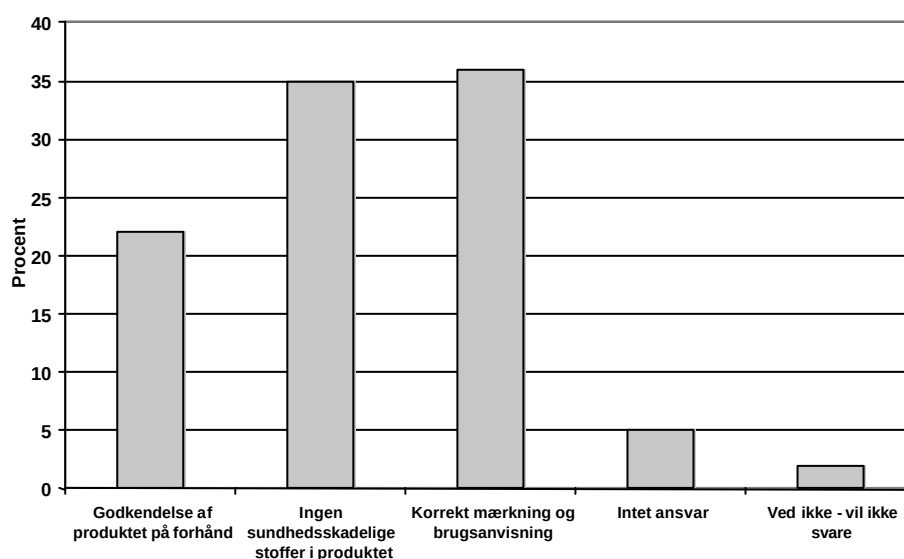
Aldersmæssigt mener de unge i lidt højere grad end de øvrige aldersgrupper, at myndighederne skal sikre afvejning mellem økonomiske og sundhedsmæssige interesser (ca. 30% mod ca. 15%) og sikre beskyttelse af producenterne (16% mod ca. 6%).

Uddannelsesmæssigt er en mindre variation, idet borgere med erhvervsuddannelse og især videregående uddannelse har mindre ønske (hhv. 21% og 17%) om hensyn til økonomiske- og producentinteresser end de øvrige (ca. 33%).

6.3.5 Borgernes opfattelse af myndighedernes rolle

Et af spørgsmålene belyser borgernes opfattelse af myndighedernes rolle, når et nyt produkt introduceres på markedet. I prioriteret rækkefølge er borgernes opfattelse:

- 36% mener, at myndighederne har ansvar for at sikre, at der er korrekt mærkning og brugsanvisning
- 35% mener, at myndighederne har ansvar for, at der ikke er sundhedsfarlige stoffer i produktet
- 22% mener, at myndighederne har ansvaret for produktets uskadelighed gennem en forhåndsgodkendelse
- 5% mener, at myndighederne hverken har ansvaret for produktets skadelighed eller ansvaret for korrekt mærkning og brugsanvisning
- 2% svarer ved ikke eller besvarer ikke spørgsmålet.



Figur 6.5: Borgernes holdning til, hvorledes myndighederne bør håndtere risikosager

Der er 93% af borgerne, der har en opfattelse af, at der enten sker en forhåndsgodkendelse af produkter, at det er myndighedernes ansvar, at der ikke er sundhedsfarlige stoffer i produktet eller, at myndighederne har ansvaret for korrekt mærkning og brugsanvisning. Kun 5% havde en opfattelse af, at det ikke er myndighedernes ansvar (men producenternes).

Det skal dog bemærkes, at begrebet "ansvar for" kan opfattes differentieret. Det kan således ikke udelukkes, at nogle borgere opfatter ansvarsbegrebet således, at myndighederne griber ind, hvis der er noget galt, og dette ikke opfattes som, at "myndighederne hverken har ansvaret for produktets skadelighed eller ansvaret for korrekt mærkning og brugsanvisning", idet denne svarmulighed er betegnet som "intet ansvar" i grafikken.

6.3.5.1 Variationer i forhold til demografiske variable

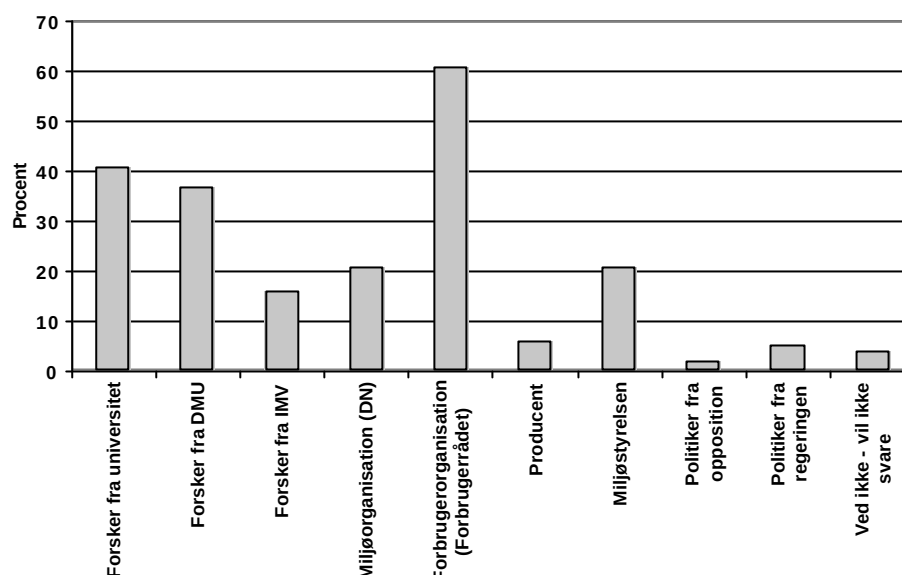
Der er ingen signifikante forskelle kønsmæssigt, uddannelsesmæssigt eller erhvervsmæssigt.

Aldersmæssigt er der ikke signifikante forskelle i vurderingen af, at myndighederne har et ansvar, men der optræder forskelle i vurderingen af, hvilket ansvar myndighederne har. De unge (15-24 år) skiller sig ud ved, at 42% mener, at myndighederne har ansvaret for, at der ikke er sundhedsfarlige stoffer i produktet, mens det kun er tilfældet for 25% af de 50-59 årige. Til gengæld mener 44% af denne gruppe, at "myndighederne har ansvaret for at sikre, at der er en korrekt mærkning og brugsanvisning", mens det i gruppen af 40-49 årige kun er 28%. Selvom disse afvigelser er signifikante, er det dog næppe variationer, som har betydning for planlægningen og udførelsen af risikokommunikation.

Geografisk er der ligeledes ens vurdering af, at myndighederne har et ansvar, men der er også her forskel i vurderingen af, hvilket ansvar myndighederne har. Forskellen er dog alene signifikant, hvad angår formodningen om, at "myndighederne har ansvaret for at sikre, at der er en korrekt mærkning og brugsanvisning". Her er Storkøbenhavn lavest med 29%, mens det øvrige område øst for Storebælt topper med 41%.

6.3.6 Borgernes tillid til forskellige aktører

Borgerne er blevet spurgt om, hvem de generelt set har mest tiltro til, når der i pressen drøftes en risikosag, og forskellige parter blander sig i debatten. Der er ved besvarelsen givet mulighed for at pege på op til 3 forskellige parter. Langt fra alle har dog udnyttet muligheden af at pege på 3 parter, idet der i gennemsnit er udpeget lidt over 2 parter. Dette udelukker dog ikke, at nogle parter kunne have opnået en højere procent, hvis der havde været "frit valg". Med den valgte spørgeform opnås således ikke en "absolut" troværdighedsskala, men en "relativ" troværdighedsskala.



Figur 6.6: Borgernes holdning til, hvilke parter de har mest tiltro til, når der i pressen drøftes en risiko ved et produkt. Der kunne maks. peges på 3 parter

Borgerne har størst tiltro til forbrugerorganisationer (61%) og mindst tiltro til producenter (6%) og politikere (2-5%). Også forskerne på et universitet (41%) eller hos DMU/Danmarks Miljøundersøgelser (37%) har en relativ høj troværdighed hos borgerne. Derimod ligger forskerne på Institut for Miljøvurdering (16%) væsentlig lavere på borgernes troværdighedsskala. Miljøstyrelsen og miljøorganisationer nyder samme tillid (21%).

Der er en stor forskel i befolkningens troværdighed til forbrugerorganisationer og miljøorganisationer. I spørgsmålet er nævnt konkrete eksempler på organisationer (hhv. Forbrugerrådet og Danmarks Naturfredningsforening), men det er ikke muligt at vurdere, hvorvidt dette har påvirket resultatet. Muligvis spiller det øgede brug af forbrugerprogrammer i tv ind på befolkningens (positive) opfattelse af forbrugerorganisationer som troværdighedsvidner.

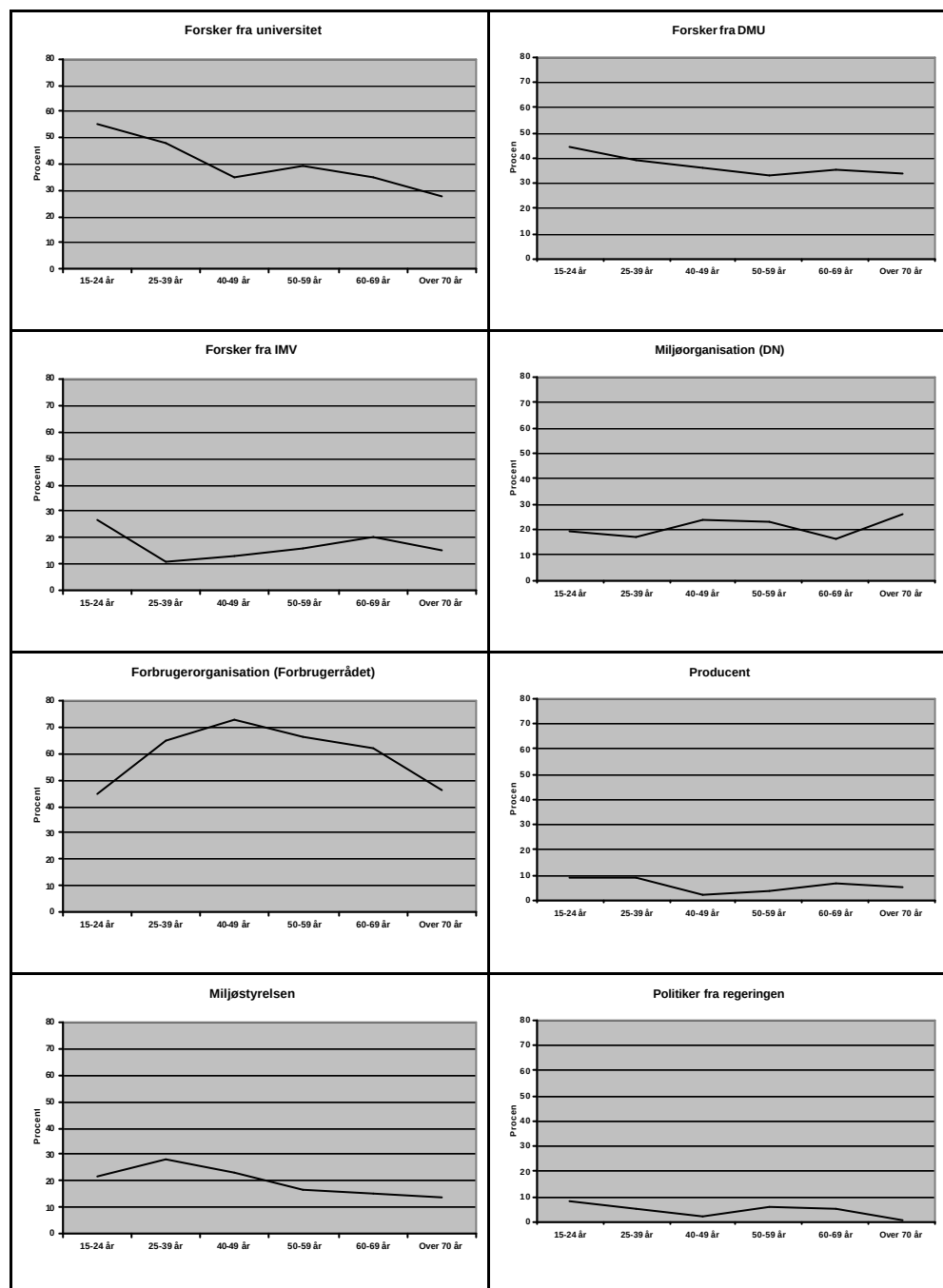
Resultatet, hvor kun 1/5 tilkendegiver, at de har mest tillid til Miljøstyrelsen, kan give anledning til at overveje en supplerende undersøgelse, der kan gå dybere ned i årsagsforklaringer hertil. De mere uddybende forklaringer fra fokusgrupperne kan måske give nogle af svarene.

I det følgende er lavet en lidt grundigere præsentation af de variationer, som det er muligt at udtrække fra den gennemførte omnibusundersøgelse.

6.3.6.1 Variationer i forhold til demografiske variable

Kønsmæssigt er der flere kvinder (67%) end mænd (55%), som udtrykker tiltro til forbrugerorganisationer, men ellers er der ingen kønsmæssige forskelle.

Aldersmæssigt er der en del signifikante variationer. Variationerne er vist efterfølgende.



Forskellene mellem de største og mindste procentværdier er signifikante for følgende områder: Forsker fra universitet, forsker fra Institut for Miljøvurdering, forbrugerorganisationer, producent og Miljøstyrelsen.

Blandt de unge er der, som det fremgår, en større tilslutning til forskerne fra universiteterne (55%), efterfulgt af forbrugerorganisationer (45%) og forskere fra DMU (44%). Forskere fra Institut for Miljøvurdering nyder også større tillid hos de unge (27%) end generelt.

Uddannelsesmæssigt er der enkelte signifikante variationer. Borgere med videregående uddannelse har væsentlig højere tiltro (53%) til en universitetsforsker end borgere med en erhvervsuddannelse (34%) eller borgere, der alene har folkeskolen bag sig (35%).

Tiltroen til forbrugerorganisationer vokser med uddannelsesniveaue, idet tiltroen hos borgere, der alene har folkeskolen bag sig, er på 50%, mens den er

signifikant højere for borgere med erhvervsuddannelse (65%) og med videregående uddannelse (66%).

Tiltroen til hhv. en forsker på Institut for Miljøvurdering og til producenter udviser derimod en faldende tendens med stigende uddannelsesniveau. For Institut for Miljøvurdering falder den fra 21% hos borgere, der alene har folkeskolen bag sig til 13% hos borgere med videregående uddannelse. For producenter er faldet fra 10% til 4%. For begge disse gælder dog, at resultaterne lige netop ikke er signifikante.

Som det er vist efterfølgende, er variationen for Miljøstyrelsen ubetydelig.

	Folkeskole	Student/hf	Erhvervsudd.	Videregående
Miljøstyrelsen	19	21	21	23

Erhvervsmæssigt er der ligeledes enkelte signifikante variationer. Arbejdere samt gruppen af pensionister/efterlønnere har lavere tiltro (hhv. 33% og 29%) til en universitetsforsker end den øvrige gruppe af funktionærer, selvstændige og gruppen af lærlinge/elever/studerende (hhv. 46%, 55% og 55%).

Tiltroen til forbrugerorganisationer er lavest i gruppen af lærlinge/elever/studerende (46%) og højest i funktionærgruppen (72%). For de øvrige parter er der ikke signifikante forskelle.

For Miljøstyrelsen er variationen ikke signifikant, som det fremgår af nedenstående.

	Arbejder	Funktionær	Selvstændig	Lærling/ Elev/stud.	Pensionist Efterløn
Miljøstyrelsen	21	24	25	23	16

Geografisk er der ingen signifikante forskelle.

For Miljøstyrelsen er tiltroen faldende med afstanden fra København, men forskellene er ikke signifikante:

	Storkøbenhavn	Øst f. Storebælt (minus Storkøbenhavn)	Fyn	Jylland
Miljøstyrelsen	26	22	19	19

7 Intranet guidelines

Parallelt med denne rapport er der som led i projektet udarbejdet et værktøj til de ansatte i Miljøstyrelsen til hjælp til risikohåndtering og risikokommunikation. Værktøjet er udformet som en hjemmeside, der skal placeres på Miljøstyrelsens Intranet.

Hjemmesiden er en form for ”elektronisk udgave” af rapporten, men er opbygget som en selvstændig elektronisk vejledning, hvor guidelines, caseanalyser og borgersynspunkter er indlagt i en brugertilrettet form.

Den foreliggende vejledning er ikke udbygget som et værktøj, der kan danne grundlag for en stillingtagen til, *hvorvidt* der i en konkret situation skal handles med en form for risikokommunikation – den omhandler alene, hvilke aspekter der er vigtige at inddrage, *såfremt* der skal gennemføres en risikokommunikation.

Hjemmesiden skal fungere som en elektronisk vejledning og opslagsværktøj for medarbejdere, som skal håndtere en sag med risikokommunikation, fx ved:

- advarsel fra udlandet om risiko ved et produkt eller produktgruppe
- advarsel fra producent om risiko i tilknytning til et produkt
- en ny undersøgelse, der giver anledning til advarsel
- henvendelser fra organisation om risiko ved et produkt
- henvendelse fra forbrugere om risiko ved et produkt.

I andre tilfælde kan Miljøstyrelsens risikokommunikation være affødt af, at andre aktører rejser en risikosag og/eller Miljøstyrelsen skal forholde sig til spørgsmål om risici fra journalister m.m.

I de første tilfælde vil Miljøstyrelsen normalt være initiativtager til en risikokommunikation, hvilket giver mulighed for i god tid at planlægge kommunikationens form og indhold. I de andre tilfælde vil medarbejderen måske skulle forholde sig til en problemstilling med meget kort varsel – uden at vide, om en ”uskyldig” journalistisk henvendelse dækker over en større sag, der er på vej i medierne.

Dette stiller krav til en elektronisk vejledning, som er let at gå til, og hvor medarbejderen som udgangspunkt skal kunne hente hjælp i tre forskellige situationer:

- En journalist henvender sig med et ”risikospørgsmål” om et emne, som ikke har været i medierne.
- En risikosag præsenteres som en nyhed i et medie, og styrelsen skal reagere hurtigt herpå.
- Styrelsen bliver selv opmærksom på en risikosag, og der skal planlægges en formidling af et budskab.

Lidt forenklet kan dette opdeles i ”paniksituationen” og i ”normalsituationen”, og en elektronisk guide skal kunne udgøre en hjælp i begge disse to situationer.

7.1 Opbygning af hjemmesiden

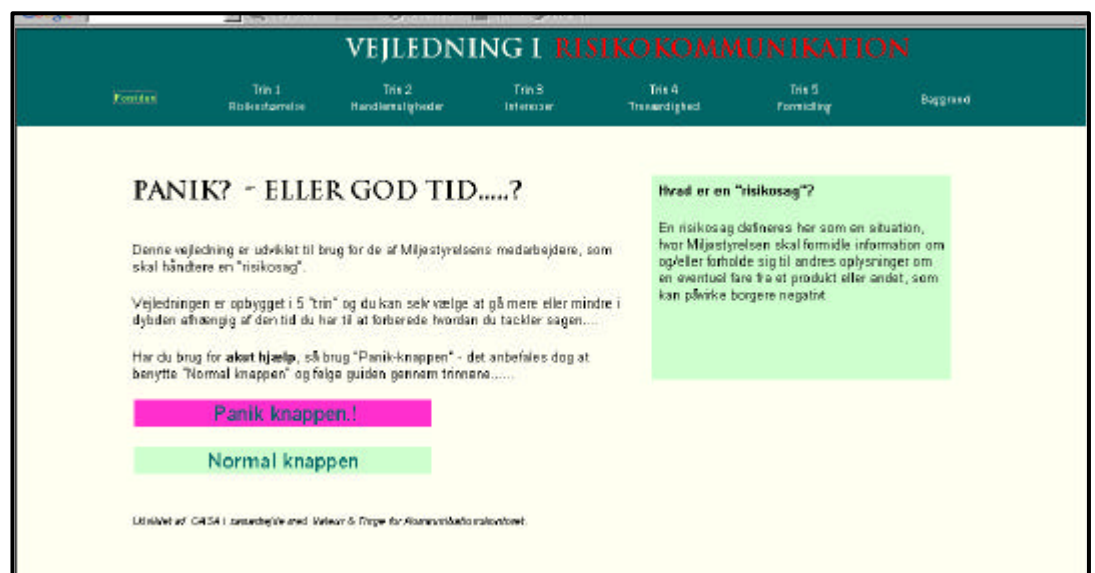
I det følgende gennemgås grundstrukturen i vejledningen på hjemmesiden, der skal lægges på Miljøstyrelsens Intranet. Billederne er ikke de endelige, da der er arbejdet parallelt med denne rapport og hjemmesiden, ligesom Miljøstyrelsen efterfølgende vil have deres egne layoutere til at færdiggøre hjemmesiden. De efterfølgende figurer viser principperne for hjemmesiden.

Hjemmesiden er bygget op om 5 trin, der udgør forarbejdet til og selve formidlingsfasen i en risikosag.

Vejledningen tager afsæt i litteraturstudiet, i casegennemgangene, i fokusgruppemøderne og i omnibusundersøgelsen, der tilsammen afspejler, hvor borgerne/forbrugerne står i forhold til risikosager.

Den udarbejdede vejledning består således af en række anbefalinger til, hvilke aspekter man som medarbejder skal være opmærksom på, når Miljøstyrelsen skal formidle en risikosag og/eller forholde sig til en risikosag, som andre har rejst.

I figur 7.1 er vist startsidens.



Figur. 7.1: Startsidens i den elektroniske guideline: Vælg mellem "paniksituationen", hvor en journalist ønsker svar her og nu eller, hvor medierne rejser en sag, der kræver hurtig reaktion, og "normalsituationen", hvor medarbejderen har god tid til at forberede risikokommunikationen.

Den overordnede menu er gennemgående på alle sider og har til formål at gøre det let for medarbejderen at klikke ind på et givent trin i processen. Startsidens har dog som umiddelbar valgmulighed at vælge mellem "panikknappen" og "normalknappen".

Den første leder til et hurtigt resumé over de vigtigste pointer i risikokommunikation og tænkes anvendt som en hurtig, men forenklet tjekliste, hvis medarbejderen pludselig står i et akut behov for en hurtig reaktion.

Den anden leder til en mere struktureret gennemgang af de 5 trin, hvor der er lagt en række undermenuer ind ved hvert trin, og hvor der er præsenteret op-

samlinger af borgernes synspunkter, holdninger og forventninger om de forskellige aspekter af risici og risikokommunikation.

7.2 "Panikknappen" – en journalist er i røret.....

"Panikknappen" er udtryk for den situation, at en medarbejder med meget kort frist skal reagere på en forespørgsel eller en opstået mediasag, og hvor de indledende træk i kommunikationen kan være afgørende for sagens videre forløb, herunder det budskab, som når ud til borgerne.

Der er her lagt vægt på at give medarbejderen en række hurtige tips samt en tjekliste for en række vigtige forhold, som der bør tænkes på i farten.

VEJLEDNING I RISIKOKOMMUNIKATION

Fasen Trin 1 Trin 2 Trin 3 Trin 4 Trin 5 Baggrund

Risikodagbøger Handlingsplaner Interviewer Troværdighed Formidling

JEG HAR EN JOURNALIST I TELEFONEN.....

1. Læresætning: Den gyldne time	2. Læresætning: Planlæg de indledende træk	3. Læresætning: Brug tjek-listen
Søg tid til at få tid til at forberede en udtalelse - selv en nok så "uskyldig" henvendelse fra en journalist kan dække over en stor mediehistorie i morgen... Sig til journalisten at du ringer tilbage til ham/hende inden for en time - og gør det! Klik her for gode råd omkring selve interview-situationen	De indledende træk i en risikosag er afgørende for det videre forløb - derfor er det vigtigt at afklare den strategiske kommunikation fra starten. Vær opmærksom på: - der er generelt stor offentlig bevidsthed om risikosager, - interesseorganisationerne har måske en sag, de ønsker at profilere sig på, - medierne jager stof til slydeks-sektionen - Det er i starten parterne positionerer sig i forhold til hinanden som alliancepartnere eller modstandere. Kom godt fra start - brug tjeklisten overfor.....	Klik på punktet i tjeklisten og læs mere..... 1. Undgå slagmarken 2. Informér - ikke nødvendigvis afmonter 3. Analyser borgernes opfattelse af risikoen 4. Pointér i risikoopfattelse 5. Aktører og interesser 6. Troværdighed er afgørende 7. Vær seriøs og åben - og pragmatisk 8. Tal klart 9. Udvis medfølelse

Gode råd før interviewet (retur)

- Vær helt sikker på, om du udsættes til citat eller til baggrundsviden - og klargør præmisserne overfor journalisten
- Vær forberedt - deltag ikke i interviews i pressen uden at have forberedt budskaberne
- Be' altid gerne om lidt tid til at undersøge og tjekke oplysninger og svar (Den gyldne time)
- Gentag dine budskaber
- Ger opmærksom på de muligheder der er for at handle
- Lyt til journalistens spørgsmål og giv korte og fokuserede svar
- Drop længere udrådninger og nuanceringer af en problemstilling. Journalisten udvælger alligevel et hovedbudskab som i elektroniske medier er på 10-12 ord og i trykte medier på 1-3 linjers citat.

Lær i debatsituationer:

- Afbryd ikke modparten eller journalisten
- Undgå personangreb - gå altid efter sagen
- Bevar roen og selvkontrollen - lad dig ikke rive med af følelsesladede udfald mod dig eller din organisation.

Figur 7.2: Indholdet under "Panikknappen" med eksempel på undermenu

7.3 De 5 trin

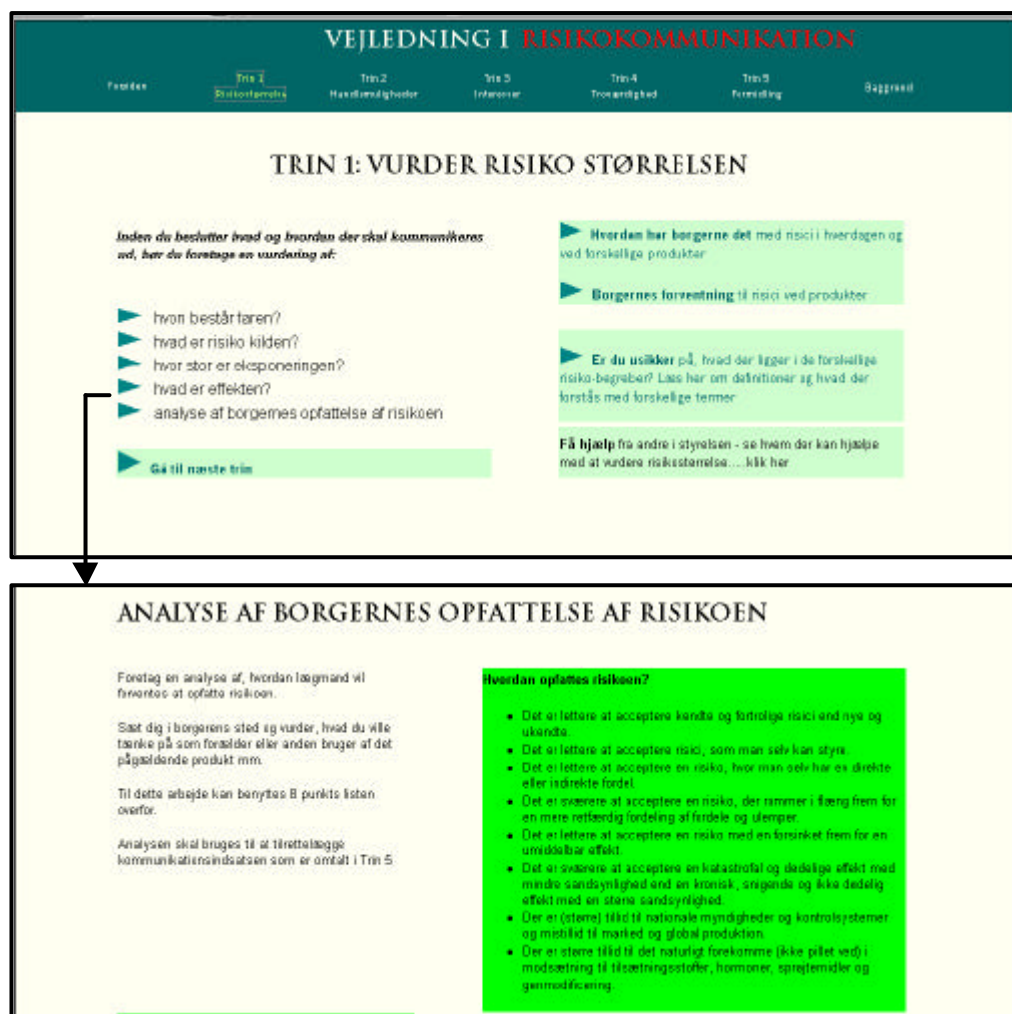
Den ”normale” procedure tager afsæt i den situation, at det er Miljøstyrelsen, som står som initiativtager til at være den første til at formidle en ny erkendt risiko til befolkningen. Det betyder, at styrelsen har tid og mulighed for at planlægge en risikokommunikation på egne præmisser – eller i det mindste at starte en risikosag på egne præmisser.

Det er en stor fordel at stå som initiativtager til at rejse en risikosag, da det giver langt bedre mulighed for at planlægge den udmelding, man vil komme med. Det giver også den fordel, at sympatien i sådanne sager typisk i forhold til borgerne ligger hos den aktør, der rejser sagen. Det er med til at styrke gennemslagskraften af det budskab, der skal ud.

De 5 trin behandler emnerne risikostørrelse, handlemuligheder, interessemod-sætninger, troværdighed og ærlighed samt selve formidlingen. Disse emner gennemgås med afsæt i borgernes holdninger, synspunkter og forventninger, fx hvorledes borgerne har det med risici i forbindelse med forbrugerprodukter, og hvilke forventninger man har til de handlemåder, som Miljøstyrelsen kan og vil tage i brug.

I vejledningen er påpeget de mange aspekter, som det kan være vigtigt at være opmærksom på i forhold til den måde, som Miljøstyrelsen tackler situationen på, herunder forhold, som kan have indflydelse på, hvorledes styrelsen positionerer sig i forhold til andre aktører, hvorledes budskaber trænger bedst igennem, og hvilke misforhold der kan være i styrelsens og befolkningens opfattelse af roller og ansvar.

Efterfølgende præsenteres (de foreløbige) skærmbilleder for de 5 trin med eksempler på undermenuer.



Figur 7.3: Trin 1: Vurder risikostørrelsen - her gennemgås begreberne fare, risikokilden, eksponering og effekt samt bl.a. en analyse af borgernes opfattelse af risikoen



Figur 7.4: Trin 2: Handlemuligheder – her kan du se mere om overholdelse af regler og ændring af regler, om advarsler og anbefalinger samt om at rydde hylderne og indføre forbud

VEJLEDNING I RISIKOKOMMUNIKATION

Trin 1: Risikostørrelse Trin 2: Handlingsmuligheder **Trin 3: Interesse** Trin 4: Troværdighed Trin 5: Formidling Baggrund

TRIN 3: INTERESSEMODSÆTNINGER

Kortlæg interessemodtsætninger og motiver bag i den pågældende sag og vurder i hvilket omfang det spiller ind på hvordan sagen behandles i kommunikationen

Borgernes synspunkter

Forbrugere er helt på det rene med, at der kan stå interessemodtsætninger bag risiko-sager - både fra dem der henvender sig til Miljøstyrelsen for at påpege et problem (forskere vil have flere penge, Konsumenter osv.).

Nogle forbrugere tager slet ikke stilling til risiko-sager, fordi de mener, at netop interessemodtsætninger er hovedkraften bag sådanne sager.

Der er også bevidsthed om, at der kan være kraftige interessemodtsætninger på det politiske plan, hvor der findes undersøgelser ingen er interesseret i at gennemføre, fordi det kan blive nasende dyrt hvis en mistanke bekræftes (f.eks. vandrensning).

Her forventes det ret tydeligt, at Miljøstyrelsen holder sig helt fri af politiske agender og forholder sig rent objektivt til et potentielt problem.

Få hjælp fra andre i styrelsen - se hvem der kan hjælpe med at vurdere interessemodtsætninger... klik her

- ▶ Loven aktøranalyse
- ▶ Hvilke konfliktfelter er der?
- ▶ Skal der tages politiske hensyn?
- ▶ **Gå til næste trin**

Figur 7.5: Trin 3: Interessemodtsætninger - der omhandler aktøranalyser, kortlægning af konfliktfelt samt om politiske hensyn?

VEJLEDNING I RISIKOKOMMUNIKATION

Trin 1: Risikostørrelse Trin 2: Handlingsmuligheder Trin 3: Interesse **Trin 4: Troværdighed** Trin 5: Formidling Baggrund

TRIN 4: TROVÆRDIGHED OG ÆRLIGHED

Hvilke aspekter skal du være opmærksom på for at sikre størst mulig troværdighed?

Hvilke hensyn skal du i øvrigt overveje som led i at skabe troværdighed?

- ▶ forsigtighedsprincippet
- ▶ åbenhed
- ▶ andre parter synspunkter
- ▶ brug af argumenter
- ▶ Sprogbrug og attitude
- ▶ **Gå til næste trin**

Her kan du læse om borgernes syn på troværdighed, åbenhed og ærlighed

Benchmarking af troværdigheden til Miljøstyrelsen i forhold til andre aktører

Få hjælp fra andre i styrelsen - se hvem der kan hjælpe dig i spørgsmålet om troværdighed... klik her

BRUG AF ARGUMENTER

Din argumentation skal være konsistent. Derfor er det vigtigt, at du kender dine argumenter og har taget højde for eventuelle indvendinger og modargumenter.

Det kan være en god idé at stille argumenterne op i følgende skema:

Kemner i et argument består af en påstand eller et udsagn (P), der underbygges af et eller flere belegg (B) samt dokumentation (D) - se eksempler ovenfor

Eksempel 1: PAH i olivenolie

Påstand: Den koldpresede olivenolie skal væk fra butikernes hylder

Belegg: (B1) der er fundet et for stort mængder af PAH

Dokumentation: PAH er kræftfremkaldende, hvis de indtages gennem lang tid og i store mængder

Indvending: Det skaber tryk blandt befolkningen, at trække væk ved fra hylderne inden man er 100% sikker i sin sag.

Eksempel 2: Veet hårjerningsskum

Påstand: Hårjerningsmidlet Veet skal ikke ned fra hylderne

Belegg 1: (B1) MST ikke finder produktet ulovligt i dens kemiske sammensætning

Belegg 2: (B2) MST forventer, at en korrekt brugsinstruktion og markedsføring vil forhindre forbrugernes muligheder for at undgå skader, når de bruger produktet (B3).

Dokumentation: MST har analyseret produktet

Indvending: Der står i kemikalkulationen, at produktet ikke må være så skadeligt for menneskers sundhed. Veet er tilfældet fordi indholdsstofferne og koncentrationen falder inden for de lovlige grænser. Derfor må veet ændres.

© Miljøstyrelsen 2018

Figur 7.6: Trin 4: Troværdighed og ærlighed - der handler om forsigtighedsprincippet, åbenhed, andre parter synspunkter, brug af argumenter samt sprogbrug og attitude.

VEJLEDNING I RISKOKOMMUNIKATION

Forsiden Trin 1: Risikostørrelse Trin 2: Hædersøjler Trin 3: Interesser Trin 4: Troværdighed **Trin 5: Formidling** Baggrund

TRIN 5: FORMIDLING

Hvilke informationer skal ud og hvordan gør jeg?

Overvej samlet formidlingsstrategi

- ▶ Hvad er det vigtigste budskab?
- ▶ Hvilke medier skal jeg bruge?
- ▶ Skal jeg formidle "konkurrerende" synspunkter?
- ▶ Tips til mediekommunikation
- ▶ Kommunikationsstrategier
- ▶ Intern kommunikation

▶ **Tilbage til forsiden**

▶ **Hvad forventer læggerne at information?**

▶ **Miljøstyrelsens mediestrategi og vejledninger**

Få hjælp fra andre i styrelsen - se hvem der kan hjælpe med formidling og kommunikation.... Kik her

HVAD ER DET VIGTIGSTE BUDSKAB?

Deltag aldrig i interviews i den elektroniske presse uden at have forberedt de vigtigste budskaber, således at de kan formuleres i en sætning eller to.

Medieinterviewet leverer nemlig sjældent plads til længere udrudninger og nuanceringer af en problemstilling.

Som tommelfingerregel kan du regne med:

- Elektroniske medier: 20-30 ord
- Trykte medier: 1-3 linjers citat

Eksempel: Indslag i TV2 Nyhederne om hærjerningsmidlet "Vest"

Miljøstyrelsen: "Vi har bedt firmaet om at holde op med at udslede forbrugere til at tro at der tale om et blødt og skånsomt og mildt produkt."

Forbrugerrådet: "Jeg synes, at Miljøstyrelsen er lidt for bureaukratisk her og bare taler om den ene eller anden regel er overholdt. Jeg synes, at der er en regel, der ikke er overholdt, nemlig at kosmetik ikke må skade. Og det har jo vist sig at den her form for kosmetik kan skade kvinder."

Når Forbrugerrådet har fået mere plads i indslaget, er det fordi budskabet er bygget op om en kontrast plus en konklusion: regler er overholdt gennem en regel der ikke er overholdt - pointen er, at "Vest" skader stadig kvinder.

Journalister redigerer sjældent den slags velkomponerede budskaber ud...

Figur 7.7: Trin 5: Formidling - der gennemgår den strategiske kommunikation med gode råd og tips

7.4 Det videre arbejde

Den udarbejdede hjemmeside kan umiddelbart anvendes som værktøj af Miljøstyrelsen, men må dog betragtes som en foreløbig version.

De første erfaringer med brugen af hjemmesiden vil formentlig afsløre behov for tilpasninger og videreudbygning af kommunikationsaspektet, og layout-mæssigt vil brugerfladen ligeledes kunne forbedres.

Det har ikke indgået i projektet at udarbejde de konkrete anvisninger på, hvorledes Miljøstyrelsens medarbejdere fx tager stilling til, hvilke eventuelle handlinger der skal besluttes ved en risikosag – fx om en vare skal fjernes fra hylderne. Det bør overvejes at styrke hjemmesiden ved at udbygge den med sådanne konkrete "spilleregler" for, hvorledes den enkelte medarbejder skal håndtere selve problemstillingen ved en risikosag. Som den fremstår nu, er det alene kommunikationen i tilknytning til en risikosag, der er fokus på.

Et tredje aspekt er, hvorledes hjemmesiden kan videreudvikles, så det er muligt at opsamle og indarbejde erfaringerne fra de risikosager, som løbende håndteres af Miljøstyrelsen.

Endelig kan det som led i såvel implementeringen af systemet i Miljøstyrelsen og som et muligt element i videreudviklingen af hjemmesiden og risikohåndteringen generelt overvejes at gennemføre et træningsforløb/kursus for centrale medarbejdere i styrelsen – fx i form af rollespil eller lignende for at indkredse den udviklede models styrker og svagheder.

Det skal afslutningsvis bemærkes, at den udviklede model formentlig via tilpasning kan overføres til andre sagsområder/styrelser, der ligesom Miljøstyrelsen har aktiviteter, der indbefatter risikohåndtering og -kommunikation.

8 Kildeliste

8.1 Rapporter og bøger

Beck, Ulrich: "Risikosamfundet – på vej mod en ny modernitet", Hans Reitzels Forlag 1997.

Breck, Thomas: "Dialogen om det usikre – nye veje i risikokommunikation", Akademisk Forlag 2001.

Danmarks Miljøundersøgelser ved Hans Lække m.fl.: "Risiko og usikkerhed – miljø og fødevarer, Temarapport nr. 32, 2000.

Miljøriskorådet: "Risikoterminologi – Oplæg til fælles forståelse og bedre dialog", februar 2002.

Miljøministeriet, Faktuelt nr. 15: "Forsigtighedsprincippet", november 1998.

Miljø- og Energiministeriet: "Miljøstyrelsen år 2002 – visioner og perspektiver for en styrelse i udvikling", juni 1998.

Miljøministeriet: "Gennemgang af miljøreguleringen med fokus på sundhedsaspekterne". Miljøprojekt nr. 843, 2003.

Miljøministeriet: "Miljøstyrelsens kommunikationsstrategi: Miljødialog 2002-2004", 2002.

Miljøministeriet: "Miljøstyrelsens årsberetning 2002".

Miljøstyrelsen: "Generationsmålet – Nul problematiske stoffer i 2020 – hvordan når vi det?", Debatoplæg fra 2002.

Nielsen, Kurt Aagaard m.fl.: "Risiko, politik og miljø i det moderne samfund – En antologi om en aktuel kontrovers", Forlaget Sociologi 1999.

Statens Institut for Folkesundhed i samarbejde med By og Byg redigeret af Lis Keiding: "Miljøfaktorer i danskernes hverdag – med særligt fokus på bolig-miljø", januar 2003.

Sundhedsministeriets Miljømedicinske Forskningscenter: "Oplevelse af risici – rapport fra en arbejdsgruppe", af Philippe Grandjean m.fl., Miljø og Sundhed, supplement nr. 1, maj 2001.

Teknologirådet ved Ursula Plesner: "Før teknologien løber løbsk – om lægfolks opfattelse af risiko. En diskursanalyse af 15 slutdokumenter fra Teknologirådets konsensuskonferencer 1988 til 1997.

Wilhelmsen, Claus: "Kunstige kemiske stoffer – og deres (u)tilsigtede konsekvenser i det moderne risikosamfund", speciale i kulturgeografi ved Geografisk Institut, Københavns Universitet, oktober 2001.

8.2 Materialer fra Internettet

Forbrugerinformation: "FI og FS på vej mod ny risikokommunikation", uddrag fra Forbrugerinformations og Forbrugerstyrelsens debatdag: Risiko om ti år – mellem forsigtighedsprincip og risikovurdering. Nyhedsbrev af 20. august 2002.

www.fi.dk/presse/nyhedsbrev/200802/6/

Gertrud Øllgaard, Advice Analyse: "Risiko er også ting", Oplæg på Forbrugerinformations Debatdag: Forbrugere i risikosamfundet – afmagt eller forbrugermagt?

www.fi.dk/presse/pressemeddelelser/risiko/, oplægget lå tidligere (hentet 15.9.03) på www.fi/forbrugerinformationen/risikosamfundet.

Miljøstyrelsen: "Grønne Tips om solcreme". www.mst.dk, se under specielt for borgere, og videre under solcreme og solbeskyttelse.

Teknologirådet: Artikel "Kommunikation om risiko",

www.tekno.dk/artikler/printarticle.php3?article=337&language=dk

Teknologirådet: Artikel nr. 127: "Kommunikation om risiko: Lad lægfolk lægge grunden",

www.tekno.dk/artikler/printarticle.php3?article=119&language=dk

8.3 Andre kilder

Jensen, Karsten Klint fra Center for Bioetik & Risikovurdering, KVL. Indlæg på IDA–Levnedsmiddelselskabets møde om "Håndtering og kommunikation af risiko relateret til fødevarer", oktober 2003.

1 Miljøstyrelsens rolle

I dette bilag uddybes beskrivelserne af Miljøstyrelsens rolle, herunder hovedopgaver og specifikke målsætninger og indsatser.

1.1 Miljøstyrelsens hovedopgaver

Miljøstyrelsens hovedopgaver kan opdeles i følgende:

1. Forberede og gennemføre beslutninger
2. Miljøfaglig og administrativ dokumentation
3. Internationale forhandlinger
4. Ministerbetjening
5. Vejledning, oplysning og formidling
6. Opgave- og organisationsudvikling

Forberede og gennemføre beslutninger

Miljøstyrelsen skal til minister, regering og Folketing udarbejde beslutningsgrundlag, der er underbygget og vægtet miljøfagligt, teknisk, juridisk, økonomisk og samfundsmæssigt. I den forbindelse er det desuden nødvendigt, at der er taget hensyn til politiske prioriteringer og internationale forpligtelser samt andre relevante hensyn.

Miljøstyrelsen skal sikre, at politisk truffene beslutninger føres ud i livet af lokale, regionale og centrale myndigheder eller, at de følges op på internationalt plan.

Miljøstyrelsen skal fremme, at der bliver fastsat mål for miljøindsatsen på kort og lang sigt. Disse mål skal formidles på en sådan måde, at den enkelte aktør bedre bliver i stand til at agere miljørigtigt.

Miljøstyrelsen skal fremme, at der tages miljøhensyn i andre sektorer i samfundet – og omvendt selv inddrage sektorhensyn i arbejdet med aktørerne i andre sektorer.

Miljøfaglig og administrativ dokumentation

Miljøstyrelsen og Danmarks Miljøundersøgelser deler ansvaret for at dokumentere de miljømæssige resultater. Danmarks Miljøundersøgelser overvåger miljøtilstanden i vand, i luft og på landjorden og er ansvarlig for dokumentationen i relation hertil. Miljøstyrelsen er ansvarlig for øvrig indsamling af data og information til brug for at dokumentere de miljømæssige resultater, som ikke er knyttet til en miljøtilstand. Miljøstyrelsen tager initiativ til forskning, forestår udvikling og udredning på en række vigtige områder og har en rolle i at sikre en overvågning af miljøet, det så vidt muligt afspejler beslutningstageres behov. Styrelsen skal kunne tolke resultater fra forskning, udredninger og overvågning samt udarbejde forslag til nødvendige initiativer.

Miljøstyrelsen skal medvirke til at udvikle og anvende enkle og økonomiske miljøregler og koncepter, der kan fremme miljøhensyn.

Miljøstyrelsen skal have overblik over nationale og internationale miljøproblemer og kunne sætte disse ind i samfundsmæssige helheder samt anviser afbalancerede løsningsmuligheder.

Miljøstyrelsen skal fastholde og udbygge det miljøfaglige og administrative niveau i opgaveløsningen og samarbejde med myndigheder, forskningsinstitutioner og organisationer ved løsning af sine opgaver – det gælder nationalt som internationalt.

Internationale forhandlinger

Miljøstyrelsen skal på Danmarks vegne føre forhandlinger om internationale miljøkonventioner og aftaler, og i EU skal styrelsen forhandle forslag til Råds- og Kommissionsretsakter og deltage i udfyldelsen af disse regler i forvaltningskomiteer. Miljøstyrelsen har desuden en rolle i forbindelse med internationale forhandlinger og erfaringsudveksling i andre internationale organer, bl.a. OECD, FN og Norden.

Ministerbetjening

Miljøstyrelsen skal sekretariatsbetjene ministeren. Det indebærer, at styrelsen laver udkast til svar på spørgsmål og henvendelser til ministeren fra Folketinget, myndigheder, presse, virksomheder og borgere. Det betyder også, at styrelsen forbereder og deltager i møder i Folketinget og i ministerens forhandlinger i internationalt regi, herunder EUs miljøråd samt, at styrelsen udarbejder og forhandler udkast til lovforslag, bekendtgørelser, redegørelser og handlingsplaner.

Vejledning, oplysning og formidling

Miljøstyrelsen skal udarbejde vejlednings- og oplysningsmateriale og formidle miljøviden til beslutningstagere, andre myndigheder, virksomheder og borgere. Miljøministeriets centrale informationscenter – Frontlinien – spiller en vigtig rolle i Miljøstyrelsens informationsarbejde.

Opgave- og organisationsudvikling

Miljøstyrelsen skal løbende kunne prioritere opgaverne og tage nye emner og fagområder op og afvikle andre. Styrelsen skal rationalisere og effektivisere opgaveløsningen, ligesom de skal kunne dokumentere opnåede resultater og ressourceforbrug hertil.

Miljøstyrelsen administrerer følgende lovgivninger:

- Miljøbeskyttelsesloven
- Vandforsyningsloven
- Lov om kemiske stoffer og produkter
- Havmiljøloven
- Lov om betaling for spildevandsanlæg
- Lov om jordforurening

Miljøarbejdet spænder fagligt over mange områder, der omfatter: Begrænsning af forurening af vand, luft og jord, udvikling af bæredygtig produktion i de forskellige sektorer, regulering af affaldsproduktion, kemiske stoffer og bioteknologi, renere teknologi og oprydning efter fortidens syndere.

Miljøstyrelsen har som vigtig målsætning, at miljøproblemerne ikke skal løses isoleret og enkeltvis – de skal altid vurderes i sammenhæng, så løsningen af ét miljøproblem ikke skaber et nyt.

Regering og Folketing har tidligere besluttet at gennemføre strategisk miljøplanlægning. Gennem strategisk miljøplanlægning er intentionen at skabe et redskab til vurdering af, om målene nås med de besluttede initiativer, og om der er behov for at justere indsatsen. Herved kan den samlede indsats gøres mere forebyggende og målrettet.

Et væsentligt omdrejningspunkt har været den strategiske miljøplanlægning, der indebar, at der hvert fjerde år blev udarbejdet en samlet beskrivelse af miljøtilstanden og påvirkningerne heraf. På baggrund af denne er der tidligere blevet udarbejdet en Natur- og Miljøpolitisk redegørelse, som gav en overordnet status for miljø-indsatsen og gav rammerne for de initiativer, der vil blive taget i relation til natur- og miljøpolitikken. De to første Natur- og Miljøpolitiske Redegørelser kom i hhv. 1995 og 1999. Der vil ikke blive udarbejdet flere. Det er besluttet i stedet at tage udgangspunkt i Danmarks strategi for bæredygtig udvikling fra 2002 og opfølgningen på dette arbejde. I denne forbindelse er der udarbejdet et sæt af indikatorer for en bæredygtig udvikling.

Et andet væsentligt omdrejningspunkt for miljøindsatsen er en målsætning om grøn markedsøkonomi, der skal sikre, at markedsmekanismerne arbejder for et bedre miljø. Tankegangen bygger videre på den produktorienterede miljøindsats, som skal begrænse ressourceforbruget og den miljøbelastning, som produktionen, anvendelsen og bortskaffelsen af produkter og brugen af tjenesteydelser kan give anledning til. Målet er, dels at miljøproblemer ses i en helhed, dels at gøre danske virksomheder bedre til at udnytte det voksende internationale marked for miljøvenlige produkter. Miljøstyrelsen har en rolle i arbejdet med at gøre det kendt for hele varekæden fra producenter og handelssektoren til forbrugerne, hvordan man kan medvirke til denne udvikling.

Miljøstyrelsen har en opgave med at understøtte udviklingen af et stort marked for renere produkter. Dette omfatter en indsats for at fremme den offentlige grønne indkøbspolitik. Erfaringer og værktøjer herfra skal spredes videre til private virksomheder. Miljøstyrelsen skal desuden medvirke til, at de miljømærkede produkter udbredes effektivt på markedet.

Rammerne for en dansk indsats fastlægges af både danske og internationale regler. Derfor er det væsentligt at sikre danske indspil i de internationale sammenhæng, hvor vilkårene for markedsføring af produkter og krav til produkters miljøegenskaber besluttet. Det gælder især i forbindelse med standardiseringskrav, EUs kemikaliereregulering og udbudsdirektiver samt Verdenshandelsorganisationen WTO.

Et helt centralt aspekt i Miljøstyrelsens indsats er, at den skal tilrettelægges ud fra et solidt vidensgrundlag, og at resultaterne af indsatsen skal kunne dokumenteres.

Det er væsentligt, at Miljøstyrelsens opgaver løses på et højt fagligt niveau. En forudsætning er, at der er et solidt vidensgrundlag om fx udviklingen i miljøtilstanden og de forurenende udledninger, miljøproblemer og deres års-

ger, holdningerne og forståelsen for miljøarbejdet, mulige midler og tekniske løsninger og deres forventede virkning, de økonomiske sammenhænge m.v. Det vidensgrundlag, som Miljøstyrelsen anvender ved løsningen af deres opgaver, tilvejebringes i et vist omfang af styrelsen selv. Miljøministeriets sektorforskningsinstitutioner – Danmarks Miljøundersøgelser (DMU), Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelser (GEUS) eller Forskningscentret for Skov og Landskab (FSL) bidrager også til viden, ligesom forsknings- og udviklingsprogrammer bidrager med viden.

En del af Miljøstyrelsens nødvendige vidensgrundlag udgøres af miljødata. De tilvejebringes gennem overvågningsprogrammer, hvor udviklingen i miljøtilstanden og miljøbelastningen samt resultaterne af indsatsen følges. Data for overvågningsprogrammerne danner grundlag for dansk afrapportering til relevante internationale organisationer.

Miljøstyrelsen arbejder for at udbygge viden om samfundsøkonomiske vurderinger af miljøindsatsen. Det sker gennem konkrete projekter, ligesom styrelsen arbejder med at udbygge indsatsen med økonomiske styringsmidler på miljøområdet. Miljøstyrelsen arbejder således med at udvikle værktøjer til erhvervs- og samfundsøkonomiske analyser, herunder modeller, analyser af makroøkonomiske effekter af miljøpolitiske tiltag og med at følge arbejdet med grønt nationalregnskab.

Regelstyring spiller en væsentlig rolle i tilrettelæggelsen af miljøindsatsen – ligesom Miljøstyrelsen spiller en central rolle ved håndhævelse af reglerne. I stigende grad sætter internationaliseringen af handel, produktion og miljøpolitik dog rammerne for traditionel national regelstyring. Andre styringsmidler, der anvendes i forskellige sammenhænge, er fysisk planlægning, aftaler, information, miljøstyring m.v.

På informationssiden er målet, at ny viden kommer bedre ud til alle relevante målgrupper. I den sammenhæng arbejder Miljøstyrelsen løbende på at styrke og udvikle samspillet med pressen.

Miljøstyrelsen er selv en stor arbejdsplads og påvirker derfor miljøet gennem styrelsens forbrug af energi og vand, bortskaffelse af affald og ikke mindst gennem deres indkøbspolitik. Det er vigtigt for Miljøstyrelsen, at de selv ”tager den medicin, som de ordinerer til andre”. De arbejder derfor løbende med miljøstyring, så de i forhold til andre virksomheder fremstår som et godt – og grønt – eksempel.

1.2 Rolle i forhold til risikohåndtering og risikokommunikation

I gennemgangen af ”miljøreguleringen med fokus på sundhedsaspekterne” er der en lidt klarere fremstilling af Miljøstyrelsens rolle set i forhold til indsatsen for netop risikohåndtering og risikokommunikation. Rapporten beskriver de miljøfaktorer, der påvirker menneskets sundhed, og som findes i luft, jord, drikkevand, badevand, svømmebassiner, kemiske stoffer og produkter, affald, spildevand og støj. Det er anført, at den egentlige påvirkning af folkesundheden fra de enkelte miljøfaktorer kan være vanskelig at vurdere, fordi eksponeringsbilledet er komplekst, og fordi det er vanskeligt at isolere påvirkningen fra én faktor. Historisk set er et af hovedformålene med den danske miljøregulering at beskytte befolkningen mod negative påvirkninger fra miljøfaktorer.

rer. Tiltag for at beskytte miljøet og folkesundheden er derfor i høj grad integreret.

Det anføres, at man generelt vurderer, at beskyttelsesniveauet på miljøområdet er højt, især i relation til jord, vand, affald og spildevand. Beskyttelsesniveauet i den nationale regulering af miljøfaktorer er generelt baseret på et forsigtighedsprincip, fx ved risikovurderinger, fastsættelse af kvalitetskriterier samt ved anvendelse af sikkerhedsfaktorer og hensyn til risikogrupper i fastsættelse af beskyttelsesniveauet. Forsigtighedsprincippet er et vigtigt politisk princip, som tages i anvendelse, når der er mistanke om skadelige effekter, men hvor det videnskabelige grundlag er utilstrækkeligt. Forsigtighedsprincippet anvendes både i Danmark og i EU. Danmark lægger vægt på, at princippet anvendes på områder, som reguleres af EU, fx kemikalier og pesticider.

Miljøstyrelsen taler om miljøfaktor i stedet for risikofaktor. En miljøfaktor er fysisk, kemisk eller biologisk og kan påvirke den menneskelige sundhed og velbefindende, fx mikroorganismer, støj, luftbårne partikler, pesticider, metaller eller stråling.

Miljøstyrelsen angiver definitionen fra Verdenssundhedsorganisationen (WHO) for sundhed som ”en tilstand af total fysisk, psykisk og socialt velvære og ikke blot fravær af sygdom eller skader”. Det er ikke anført specifikt, om Miljøstyrelsen og de danske myndigheder selv anvender denne definition.

Alle mennesker eksponeres for miljøfaktorer gennem luften, vandet og kontakt med forskellige stoffer og produkter. Men vi eksponeres forskelligt på grund af forskelle i vores miljø og vores adfærd. Der er mange grunde til disse forskelle, det kan fx være:

- Hjemmets placering samt daglige aktiviteter (land eller by, specielle miljøer)
- Aktiviteter vi udfører i forskellige miljøer (aktiviteter, der medfører special eksponering gennem arbejde, transport, fritid, sport, børns leg m.m.)
- Valg af levnedsmidler og produkter som tøj, kosmetik, smykker, husholdningskemikalier m.m.
- Boligforhold (byggematerialer og ventilation)

Eksponeringsvejene kan være direkte eller indirekte. Eksempler på eksponeringsveje er:

- Indånding af forurenede luft
- Indtagelse af forurenede jord eller vand
- Hudkontakt med produkter eller forurenede medier

Indirekte eksponering er karakteriseret ved, at miljøfaktorerne er spredt i miljøet, og efterfølgende som forureninger kan medføre eksponering fra fx:

- Indtagelse af afgrøder fra forurenede marker
- Tøj indeholdende sundhedsskadelige stoffer
- Indånding af dampe fra forurenede jord eller vand

Der er ud over forskel i eksponeringen også forskel på følsomheden hos enkeltindivider og hos specielle grupper. For det samme individ kan følsomheden forandres afhængig af personens generelle sundhedstilstand og tilstedeværelse af andre stressfaktorer. Disse individuelle forskelle kan være svære at tage højde for ved regulerende tiltag, men hensyn til særlige risikogrupper er centralt i Danmark (og internationalt).

Børn bliver betragtet som en særlig risikogruppe i forbindelse med deres vækst og udvikling som følge af en særlig høj eksponering, herunder en forholdsvis større indånding af luft eller eksponering for jord samt på grund af deres adfærd under leg.

Gravide anses tilsvarende for en risikogruppe med hensyn til eksponering for kemiske miljøfaktorer, da fostret i dets forskellige udviklingsperioder anses for særligt følsomt over for kemiske påvirkninger.

1.2.1 Miljøfaktorer, effekter og beskyttelsesniveau

Der har i de senere år været øget opmærksomhed på miljøfaktorernes mulige indflydelse på sundheden i befolkningen. Inden for de seneste årtier er der fundet en øget forekomst af allergiske lidelser i befolkningen, hvor stigningen næppe kan forklares ud fra genetisk disposition alene, men hvor omgivelserne og miljøfaktorer vurderes at have stor betydning. Da grunden til allergiske lidelser lægges i barnealderen, har der især været fokus på at finde årsagen i forbindelse med påvirkninger af spædbørn og små børn, hvor man især fokuserer på forskellige miljøfaktorer som indeklima, luftforurening, fødevarer samt forskellige typer af kemiske påvirkninger.

Danmark har en af verdens højeste forekomst af testikelkræft, meget høj forekomst af misdannelser i de mandlige kønsorganer, ringe sædkvalitet hos mænd og hos kvinder en meget høj forekomst af brystkræft. Effekterne kan alle henledes til hormonsystemets funktion, og det er en nærliggende tanke, at miljøfaktorer med indflydelse på hormonbalancen og på hormonsystemets udvikling kan spille en rolle i denne sammenhæng. Især er man blevet opmærksom på, at der i bestemte perioder i fostre og børns udvikling er særligt følsomme tidspunkter, hvor påvirkning fra kemiske stoffer med hormonforstyrrende effekter kan have afgørende betydning for normal udvikling og funktion, især med hensyn til udviklingen af immunforsvaret, centralnervesystemet og kønsorganerne.

At kemiske stoffer kan påvirke forplantningsevnen ved høje niveauer er set hos dyr og organismer i miljøet samt hos mennesker i arbejdsmiljøet, hvorfor skadelig påvirkning fra miljøfaktorer på den generelle befolkning ikke er helt utænkelig. En række undersøgelser har således vist en sammenhæng mellem nedsat intelligens og manglende indlæringssevne hos børn, der gennem fosterperioden og/eller opvæksten har været udsat for miljøfaktorer som bly, kviksølv, PCB og dioxiner.

Samtidig med denne øgede erkendelse er der i takt med monitoring og analyse for miljøfaktorer i miljøet øget opmærksomhed på den omfattende eksponering for kemiske stoffer gennem jord, luft, vand, forbrugsvarer, fødevarer etc., hvor det er vanskeligt at forudsige de samlede sundhedsmæssige konsekvenser af de mangeartede eksponeringer.

Set i sammenhæng med de alvorlige konsekvenser som en forringelse af vort miljø kan medføre, er det vigtigt, at der i konkrete vurderinger og reguleringer tages udgangspunkt i forsigtighedsprincippet, så der handles, og mulige farer kan afværges, førend der foreligger et entydigt, videnskabeligt bevis for de ofte meget komplicerede sammenhænge.

I forbindelse med dansk miljøregulering er udgangspunktet generelt, at der skal opretholdes et bæredygtigt miljø, hvor der især må værnes om de basale medier jord, luft og vand. I forbindelse med beskyttelse af disse medier tolereres kun meget lav grad af påvirkning med miljøfaktorer fra menneskelig aktivitet. Ved fastsættelse af fx kvalitetskriterier for de forskellige medier er målsætningen således, at hele befolkningen beskyttes, dvs. at der tages hensyn til særligt følsomme og udsatte grupper i befolkningen (fx syge, svækkede, børn og gravide) samtidig med, at der under anvendelse af sikkerhedsfaktorer i udstrakt grad tages højde for de usikkerheder, der ligger i de sundhedsmæssige datagrundlag, der udgør basis for fastsættelse af kvalitetskriterier.

I forbindelse med forurening af de basale medier nævnes det, at man ved vurdering af tolerabelt dagligt indtag ofte kun accepterer en eksponering med 1-10% af denne dosis må finde sted gennem de basale medier som jord, luft og drikkevand, idet andre kilder og eksponeringsveje med samme stof kan være dominerende.

Det er således et generelt mål, at der skal være et højt beskyttelsesniveau i forbindelse med udmøntningen af den danske miljø- og kemikalielovgivning. I Danmark vurderes beskyttelsesniveauet i forbindelse med forskellige områder generelt at være højt, men der er ikke inden for alle områder samme muligheder for at opnå et beskyttelsesniveau uden sundhedsmæssige påvirkninger i befolkningen, som det fremgår af målsætningen i forhold til de konkrete miljømedier i de følgende afsnit.

1.3 Miljøreguleringen i Danmark

Miljølovgivningen er generelt karakteriseret ved rammeloavgivning. I loven fastsættes de generelle mål og principper, fordeling af kompetencer mellem myndigheder og procedurer. Rammeloavgivningen udmøntes i bekendtgørelser og følges ofte op med vejledninger. Der er flere grundlæggende principper for miljøpolitikken i både Danmark og EU.

- Forureneren betaler princippet – er et udtryk for, at omkostningerne ved miljøforringelse, skade og oprensning bæres af forureneren og ikke af samfundet.
- Forebyggelsesprincippet – betyder, at der tages foranstaltninger, som kan hindre, at der opstår forringelser eller skade, frem for at udbedre skader og forringelser efterfølgende.
- Forsigtighedsprincippet – er et politisk princip, der anvendes, når der er mistanke om, at aktiviteter eller stoffer kan være til skade for miljøet eller menneskers sundhed, men hvor der ikke foreligger endeligt bevis.
- Substitutionsprincippet – vægter vigtigheden af, at produkters mulige risici og livscyklus indgår i beslutningsprocessen, så der er mulighed for at vægte mindre skadelige stoffer eller produktionsprocesser.

Miljølovgivningen omfatter regulering af miljøfaktorer, som har betydning for sundheden og er i høj grad en integreret del af, hvad der normalt forstås ved miljøregulering. Regulering har til formål at mindske eksponering af mennesker, dvs. reducere eller fjerne risikoen for samtidig tilstedeværelse af menneske og miljøfaktor. Regulering kan opfatte anvendelse af forbud, kvalitetskriterier, substitution m.v.

Mange miljøfaktorer kan udgøre en potentiel sundhedsrisiko for befolkningen, men forekomsten af skadelige effekter vil ofte være svær at påvise. Hvis reguleringen følger en epidemiologisk tankegang, giver det en tendens til at lade regulerende tiltag følge effekterne, og de vil være bagefter. Der bliver derfor gjort store anstrengelser for at udvikle information og regulering baseret på den forudsete risiko for at forebygge snarere end at basere indsatsen på retrospektiv viden. Risikoen vurderes på fx forudsigelser om effekten på mennesker baseret på erfaring, testresultater på forskellige forsøgsorganismer og den viden om de fysiske og kemiske karakteristika for den enkelte miljøfaktor.

De miljøfaktorer, som vi forsøger at kontrollere, er dem, der påvirker menneskets sundhed og velbefindende. For at beskytte menneskets sundhed og velbefindende er det vigtigt at følge en miljøfaktors vej fra udledning til effekt for at kunne regulere eller forebygge mest effektivt. For at identificere systemets elementer mellem udledning og den mulige påvirkning af mennesker opereres med en "livscyklusmodel" for en miljøfaktor:

Udleder: Miljøfaktoren bliver genereret i en sektor og udledt fra kilden.

Bærer: Ofte bæres miljøfaktorerne i produkter eller i affald

Medie: Miljøfaktoren er til stede i et medie som fx luft eller vand

Effekt: Sundhedsskadelige effekter ved eksponering af mennesker.

Den lineære model fra "vugge til grav" giver ikke et fuldstændigt billede, da der kan forekomme "sløjfer" for mange kemiske stoffer og produkter under produktion, ændring, bearbejdning, brug, bortskaffelse og genvinding, og fordi eksponeringen kan ske på alle stadier. Mennesker kan således eksponeres for miljøfaktorer i alle dele af forskellige sektorer, gennem kontakt med produkter eller affald eller gennem et forurenede miljø. Tilsvarende kan reguleringen af miljøfaktorer finde sted i alle dele af systemet og påvirke alle spredningsveje. Normalt vil regulering ved kilden være mest effektiv til at begrænse efterfølgende eksponering.

Som eksempler på regulering i forskellige dele af systemer angiver Miljøstyrelsen:

Sektor/primær kilde:	Udledningskontrol, forbud mod eller erstatning af konkrete kemikalier
Produkter og affald:	Mærkning, forbud, substitution, affalds- og spildevandsregulering
Miljømæssige medier:	Grænseværdier/kvalitetskriterier, måleprogrammer
Menneskelig adfærd:	Badeforbud, råd/vejledning til mennesker, der bor på forurenede grunde.

Miljøfaktorer i forhold til forskellige medier og målsætningen for indsatsen gennemgås kort i de følgende afsnit.

1.3.1 Miljøfaktorer i luften

Den overordnede målsætning for regulering af miljøfaktorer i luften er at opnå en luftkvalitet, som ikke giver skadelige effekter i befolkningen. På grund af de nuværende niveauer af visse luftforureninger, er et mere realistisk kortsigtet mål i dag dog at reducere niveauet af luftforureningen for at minimere skadelige virkninger på folkesundheden.

De seneste 10 år er niveauet for de fleste primære luftforureninger, som har betydning for sundheden, reduceret bl.a. på grund af forbedringer i energiproduktion og krav om katalysatorer på nye biler efter 1990. Det har ikke været muligt at identificere tærskelværdier for sundhedseffekter af fx partikler og ozon eller for kræftfremkaldende stoffer som benzen og benz(a)pyren. Det vurderes på basis af internationale studier, at niveauet for fine partikler i Danmark medfører øget dødelighed og sygdom blandt mennesker med eksisterende luftvejssygdomme og hjertesygdomme. Disse grupper udgør en stor del af befolkningen. Niveauet af helbredspåvirkninger er et groft skøn, da der er begrænset forskning på området, og der ikke er foretaget nogen regelmæssig måling af fine partikler. Den gennemsnitlige daglige eksponering for dioxiner vurderes i senere danske undersøgelser at overskride WHO's vejledning for accepterede daglige indtag. Det vides ikke, i hvilken grad eksponeringsniveauet har effekter for den danske befolkning.

1.3.2 Miljøfaktorer i jord

Formålet med den sundhedsbaserede regulering af jordforurening er at undgå enhver skadelig virkning på folkesundheden. For at opfylde dette formål er der udarbejdet procedurer for risikovurdering og jordkvalitetskriterier på baggrund af forsigtighedsprincippet. I jordkvalitetskriterierne er der taget hensyn til børn, som den mest udsatte gruppe. Der er gjort en stor indsats for at kortlægge forurenede grunden og/eller afværge eksponeringen, når forurening er konstateret. Kortlægning og afværgning prioriteres højt, først og fremmest ved den mest udsatte arealanvendelse som boliger, børneinstitutioner eller offentlige legepladser eller steder, hvor grundvandet er truet.

1.3.3 Miljøfaktorer i drikkevand

Drikkevandsreguleringen skal sikre, at drikkevandsforsyningen skal baseres på uforurenet grundvand – det skal smage godt, være klart og fri for lugt. Målet er, at forbrugerne skal kunne drikke det uden frygt for forgiftning. Beskyttelse af grundvandet som ressource har derfor en meget høj prioritet i Danmark. Kvalitetskriterierne for grundvand er generelt de samme som eller højere end for drikkevand, som grundlæggende følger EUs direktiv om drikkevand.

Det er sjældent at se helbredseffekter forårsaget af drikkevand i Danmark, og hensigten med reguleringen opfyldes generelt. Der kan dog være sundhedseffekter af mikrobiel forurening i drikkevandsforsyningssystemet. Sundhedspåvirkninger fra kemiske forbindelser i drikkevandet ses kun i særligt få tilfælde såsom nikkelallergi eller methemoglobinemia (nedsættelse af hæmoglobins iltransporterende egenskaber især hos børn) forårsaget af nikkel.

Man kender i dag ikke alle stoffer, som kan forurene grundvandet. Andre stoffer, som vi har begrænset kendskab til, vil være en af de store udfordringer i fremtiden. Anvendelse af forsigtighedsprincippet skal sikre, at grundvandet også kan beskyttes mod de kemikalier, som vi har begrænset kendskab til.

En vigtig faktor i truslen mod drikkevandet er forsinkelsen mellem forureningens oprindelse og tilstedeværelsen af forureninger i grundvandet. Mange forureninger er sandsynligvis på vej til grundvandet og kan ikke stoppes ved ny regulering. Et stort antal drikkevandsboringer er blevet lukket på grund af forurening af grundvandet enten fra punktkilder eller diffuse kilder, og dette

billede må forventes at fortsætte. Reguleringer i dag vil først give resultater om mange år.

1.3.4 Miljøfaktorer i badevand

Målsætningen er at forhindre, at de badende bliver syge af at bade i vand, som er udpeget som badevand. Der er ikke kendskab til negative sundhedseffekter fra forurenede badevand i mange år. Inden for de seneste 10 år har der været yderligere reduktion af spildevandets indflydelse på vandmiljøet, som er den væsentligste årsag til miljøfaktorer i badevandet. En del badevand er dog stadig påvirket af spildevand. Der findes dog ingen optegnelser over sygdomme eller andre tilfælde af uønskede påvirkninger fra forurenede badevand i mange år.

Virkemidlerne, der anvendes for at opnå målsætningen, er bl.a. planaktiviteter i amter og kommuner, indretning af spildevandssystemer, udledningskrav, måling af badevandskvalitet og lejlighedsvis badeforbud, hvis vandkvaliteten er for ringe. De danske måleprogrammer er under revision med hensyn til indikator-parametre, målehyppighed og reaktionstid mellem måleresultater og evt. regulering.

1.3.5 Miljøfaktorer i svømmebassiner o.l.

Målsætningen for svømmebassiner, spa-bade og lignende rekreative vandmiljøer er at sikre, at faciliteterne fungerer sikkert, og at der ikke opstår uønskede sundhedseffekter og ubehag. Man vil sikre, at vand i svømmebassiner er af en kvalitet, som ikke vil skade folkesundheden gennem et desinfektionsniveau, som forhindrer tilstedeværelsen af patogene mikroorganismer. Der ses akutte virkninger som hud- og åndedrætsirritation, der skyldes eksponering for desinfektions- eller biprodukter i vandet og den omgivende luft, men den endelige virkning på sundheden er ikke kendt, heller ikke relationen til mulige langtidseffekter pga. eksponering for kemiske stoffer. Mange sygdomsudbrud relateret til svømmebassiner og andre rekreative vandaktiviteter er sket, fordi desinfektionen var for dårlig eller ikke anvendt.

Det danske beskyttelsesniveau anses for at være højt, dog er den nuværende regulering under revision for at indarbejde og tage hensyn til den nye viden og tekniske fremskridt.

1.3.6 Miljøfaktorer i relation til kemiske stoffer i produkter

Hovedformålet med reguleringen af kemikalieanvendelse er at forhindre sundhedsfare og beskytte mennesker mod uønskede effekter ved eksponering for kemikalier. Et andet formål er at fremme anvendelse af mindre sundhedsskadelige kemikalier gennem brug af renere teknologi og renere produkter.

Det vurderes, at der findes ca. 20.000 kemiske stoffer, 100.000 kemiske produkter og 200.000 varer/forbrugerprodukter på det danske marked. I EU findes ca. 30-50.000 kemiske stoffer på markedet, mens det globalt vurderes, at der findes ca. 100.000 kemiske stoffer. Viden om de egentlige sundhedspåvirkninger forbundet med anvendelse af mange kemiske stoffer er begrænset. For akutte virkninger som forgiftning, sundhedsskadelige, irriterende og ætsende effekter er det normalt nemt at finde en sammenhæng mellem et kemikalie og effekten, fordi effekten følger umiddelbart efter eksponeringen. Men

med hensyn til langtidseffekter som kræft, genetiske forstyrrelser og reproduktionsskader er det sværere at opnå klart videnskabeligt bevis for påvirkning på mennesker.

Hovedelementerne i kemikalierereguleringen er bl.a. procedurer for risikovurdering, godkendelser før markedsføring, klassificering og mærkning af kemiske stoffer og produkter og anvendelsesbegrænsninger. Andre virkemidler er frivillige aftaler, grønne vejledninger for indkøb, information og kampagner, skatter og afgifter og tilskud.

Reguleringen af kemiske stoffer er baseret på det eksisterende vidensniveau og på forsigtighedsprincippet, fordi der ikke er tilstrækkelig viden om sundhedseffekterne af en lang række stoffer. Et andet vigtigt aspekt er beskyttelse af risikogrupper. Her er særligt fokus på gravide kvinder og børn, da disse grupper enten er mere følsomme for eksponeringen eller i visse tilfælde i højere grad er eksponeret.

1.3.7 Miljøfaktorer i affald

Et af de overordnede formål med affaldsreguleringen er at undgå skadepåvirkninger på folkesundheden. Menneskelig kontakt med affald finder kun sted i begrænset omfang, men mennesker kan stadig blive indirekte eksponeret for emissioner fra affaldshåndteringen. Målet er at identificere og adskille de problematiske affaldsfraktioner for at begrænse emissioner af stoffer, som har en uønsket virkning på folkesundheden og på miljøet. De anvendte virkemidler er både detaljeret regulering og økonomiske virkemidler som skatter og affaldsaftgifter. Der er regulering af specielle affaldsfraktioner og af farligt affald med det formål at udskille de mest problematiske affaldsstrømme. Der er et generelt princip om affaldssortering så tæt på kilden som muligt. Derudover er klassifikationen af farligt affald et vigtigt sundhedsrelateret tiltag i det danske affaldshåndteringssystem.

1.3.8 Miljøfaktorer i spildevand

I reguleringen af spildevand er den overordnede sundhedsmålsætning at undgå uønskede påvirkninger direkte gennem udløb til overfladevand eller jord eller indirekte gennem nedsivning til grundvandet, indtrængning i drikkevandsinstallationer eller anvendelse på landbrugsjord. Spildevandsreguleringen i Danmark har stort set haft succes med at begrænse menneskets eksponering for spildevand. Der er kun registreret et par enkelte tilfælde i de senere år, hvor drikkevandet er blevet forurenet af spildevand på grund af overløb af spildevand ind i vandforsyningssystemet. Disse tilfælde har dog påvirket en del personer.

Det væsentligste sundhedshensyn i spildevandsbehandlingen er den potentielle påvirkning af badevandet. Den væsentligste påvirkning er fra overløb af urensset spildevand ved kraftige regnskyl, men også afstrømning fra landområder og fra spredte bebyggelser på landet, som ikke er tilknyttet et rensningsanlæg.

99% af alt spildevand tilsluttet kloaker renses i spildevandsanlæg. Kommunerne og amterne er i gang med en indsats for at forbedre spildevandsrensningen for spredte bebyggelser. Indsatsens hovedsigte er forbedring af vand-

kvaliteten i vandløb og søer, men indsatsen vil blive en generel forbedring af vandkvaliteten i fjorde, søer og ved kysterne.

Med hensyn til sundhedspåvirkninger fra kemisk forurening i spildevandet fokuseres på tungmetaller og miljøfremmede stoffer og især risikoen for op-hobning i fisk, i recipienter eller i landbrugsafgrøder, når slam anvendes som gødning. Man har i mange år søgt at genanvende slam fra spildevandsanlæg på landbrugsjord, men der har været problemer med at nå de angivne kriteri-er for slam. Nogle landmænd har været tilbageholdende med at modtage slam til gødning.

1.3.9 Miljøfaktorer ved støj

Støj er en af de miljøfaktorer, der påvirker flest mennesker i Danmark. Eks-tern støj i Danmark er normalt så lav, at det ikke forårsager nogen alvorlig skade som høreskader, men det kan være generende og have uønskede bi-virkninger.

De nuværende vejledninger og grænseværdier udtrykker et kompromis mel-lem høj livskvalitet og socio-økonomiske overvejelser (tekniske, økonomiske og samfundsmæssige aspekter), der accepterer, at en mindre del af offentlig-heden (typisk de 10% mest støjfølsomme) føler sig generet af støj ved et ni-veau, der svarer til grænseværdien. Nyere støjkortlægninger viser, at ½-1 mil-lion danskere er udsat for en høj støjpåvirkning. Trafikken er en af de væ-sentligste kilder til støj, og de fleste belastede personer bor i de større byer. Der gøres en stor indsats for støjkortlægninger og vurdering af, hvorledes antallet af personer, der generes af trafikstøj, kan begrænses. Trafikstøj kan reduceres ved planlægning, god arealanvendelse og infrastruktur.

1.4 Afgræsning mellem Miljøministeriet/Miljøstyrelsen og andre myndigheder

Miljøfaktorerne kan være til stede i det ydre miljø, i hjemmet, i arbejdsmiljøet samt alle andre steder, hvor mennesker færdes.

Det er ofte svært at skelne præcist mellem ”beskyttelse af folkesundheden” og ”beskyttelse af naturen/miljøet”. Reguleringen af sundhedsskadelige miljø-faktorer er derfor også en integreret del af den samlede miljølovgivning.

Det betyder også, at der er en række aktører, som er med til at fastlægge mil-jø- og sundhedsreguleringen. I hovedtræk angives følgende afgræsning mel-lem nogle af de centrale aktører:

- Miljømyndighederne administrerer miljølovgivningen og overvåger miljø-ets tilstand, mens sundhedsmyndighederne overvåger befolkningens sundhedstilstand og giver miljømedicinsk rådgivning (dvs. rådgivning om miljøfaktorerens påvirkning af sundheden).
- Sundhedsmyndighederne følger befolkningens sundhedsstatus og evalue-rer den generelle virkning på befolkningen af fx eksponeringen for miljø-faktorer, herunder andre kemiske faktorer i relation til livsstil, fx kost, to-bak, alkohol eller stofmisbrug. Sundhedsmyndighederne informerer og rådgiver både myndigheder og befolkningen.
- Miljøministeriet er ansvarlig for miljøbeskyttelse, herunder sund-hedsaspekter, der opstår på grund af forureninger i miljøet. Miljømyndig-

hederne anlægger et bredt perspektiv i miljøbeskyttelsen, så der samtidig tages hensyn til sundheden og sikres, at befolkningen ikke udsættes for skadelige stoffer. Miljøministeriet påses i samarbejde med bl.a. amter og kommuner, at miljølovgivningen overholdes, og at de miljøpolitiske mål nås.

- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har ansvaret for at fastsætte regler om sikre og uforurenede levnedsmidler. Fødevaredirektoratet udarbejder således toksikologiske vurderinger og risikovurderinger, som bruges i Miljøministeriets lovgivningsmæssige arbejde. De følger desuden koncentrationen af forureningsfaktorer i levnedsmidler, fx svært nedbrydelige eller organiske stoffer (PCB, DDT, dieldrin, lindan m.fl.) og metaller som arsenik, cadmium, bly, nikkel og kviksølv. Fødevaredirektoratet er ansvarlig for fastsættelse af grænseværdiforbindelse med brug af tilsætningsstoffer i levnedsmidler (Positivlisten) og for forekomsten af pesticider i levnedsmidler.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet er den overordnede sundhedsmyndighed og ansvarlig for den generelle udvikling inden for sundhedssektoren, herunder fremme af sundheden såvel som at opstille vejledninger for, hvordan sundhedsplejeydelser skal udføres. Da næsten alle sundhedsplejeydelser forekommer på regionalt eller kommunalt niveau, er ministeriets opgave først og fremmest at igangsætte, koordinere og rådgive. Embedslægenes rolle er at overvåge sundhedstilstanden i hvert amt – også sundhedsaspekter der stammer fra miljøfaktorer. Embedslægerne har et tæt samarbejde med miljømyndighederne i amter og kommuner. Embedslægerne har desuden ret til at klage i forbindelse med miljøgodkendelser til virksomheder (Kapitel 5 virksomheder).
- Arbejdstilsynet, der hører under Beskæftigelsesministeriet, udfører inspektioner af arbejdsmiljøet på byggepladser og tilser bl.a., at de regler, som Miljøstyrelsen har fastsat om klassificering, mærkning og salg af kemikalier, overholdes. Arbejdstilsynet udfører også visse opgaver vedrørende risikovurdering af kemikalier. De deler Produktregisteret med Miljøstyrelsen.

I rapporten kan man også finde en kort beskrivelse af forskellige forskningsinstitutioners forskning i miljøfaktorer med relation til sundhed.

1 Caseanalyser

1.1 Plastrør – sagsforløb

1.1.1 Introduktion

Sagen handler om plastrør, der afgiver farlige kemikalier til drikkevandet i vandforsyningen. Den starter, da forskere fra DTU finder ud af, at vandet bliver forurenet på vej til forbrugeren, da plastmaterialerne afgiver nogle kemiske stoffer, der overskrider grænseværdierne og udgør en sundhedsrisiko. Det efterfølges med det samme af en større artikelserie i Danske Kommuner samt en masse omtale i pressen. Men det er bladet Danske Kommuner, der for alvor sætter skub i tingene med mange omfattende artikler. Den radikale miljøordfører Elsebeth Gerner Nielsen kræver et midlertidigt forbud og vil have sat gang i nærmere undersøgelser. Danva (Dansk Vand- og Spildevandsforening) går også ind i sagen. De er imod et landsdækkende forbud, men mener dog, at risikoen skal undersøges til bunds. De er dog ikke specielt alarmeret, da man i længere tid har vidst, at der var en vis afsmitning. Miljøstyrelsen oplyser, at de vandrør, der bruges, har myndighedernes blå stempel, at de har eksterne eksperter til at vurdere dem, og at de ikke har fundet hormonforstyrrende effekt af stofferne. Ligeledes påpeger de, at tilsynet med vandrørene er kommunernes pligt. Miljøminister Hans Christian Schmidt vil som udgangspunkt ikke foretage sig noget i sagen, da han mener, at standarderne, der bruges, og som er fastsat af Dansk Standard, er gode nok. Han beder dog alligevel Miljøstyrelsen om at undersøge sagen nærmere sidst i januar 2003. Det er vigtigt i denne sag at skelne mellem rørenes afgivelse af stoffer og gennemtrængningen af kemikalier fra forurenet jord.

Sagen starter sidst i november 2002 og kører til sommeren 2003.

1.1.2 Sagens kronologi

De vigtigste datoer og hændelser i sagsforløbet er listet nedenfor:

Dato:	Udvikling:
27. november 2002	Ritzau offentliggør, at plastrør forurener drikkevand.
27. november 2002	Indslag i Radioavisen om, at forskere på DTU har fundet frem til, at vandet bliver forurenet fra vandværket til forbrugeren. Professor Erik Arvin udtaler, at de har gjort opmærksom på problemet i flere omgange til pressen og i fagkredse og påpeger, at flere grundigere undersøgelser er nødvendige. De kan selv lave nogen, men de toksikologiske skal de have hjælp til.

28. november 2002 Bladet Danske Kommuner starter en artikelserie om plast, der forgifter drikkevandet. Gamle metalrør afgiver nikkel og bly, og de nye plastrør tilfører en kompleks kemisk blanding af fenolagtige forbindelser, der overskrider grænseværdierne og kan udgøre en seriøs sundhedsrisiko, viser undersøgelser på DTU.
28. november 2002 Ritzau skriver, at Miljøstyrelsen oplyser, at de vandrør, der bruges til det danske vandforsyningsnet, har fået myndighedernes blå stempel. Christian Ammitsøe udtaler, at Miljøstyrelsen har eksterne eksperter til at vurdere dem, og det undersøges, hvilke kemikalier der tilsættes, og hvor meget der må frigives. Miljøstyrelsen har ikke fundet hormonforstyrrende effekt af stofferne.
28. november 2002 MetroXpress skriver, at vandet i hannerne er fuldt af kemi. Undersøgelser fra DTU viser, at plastmaterialerne afgiver en kompleks blanding af kemikalier, og at samtlige plastrør afgiver stoffer, som i større mængder kan være giftige. Professor Erik Arvin fra DTU udtaler, at det er relevant at undersøge, om stofferne har hormonforstyrrende effekt. Den radikale miljøordfører Elsebeth Gerner Nielsen kræver et midlertidigt forbud og vil have sat gang i en undersøgelse.
28. november 2002 Ritzau skriver, at Claus Vangsgaard fra Danva vurderer, at et landsdækkende forbud mod brug af plastrør i vandforsyningsnettet ikke vil få den store effekt, da man ikke kan hive alle rørene op. Han mener dog, at risikoen skal undersøges til bunds, men er ikke specielt alarmeret, da man i længere tid har vidst, at der var en vis afsmitning.
29. november 2002 Jørgen Dufoer fra Dansk Standard svarer på artiklen i MetroXpress og siger, at DS kræver, at rørene er helt ufarlige mht. at afgive skadelige stoffer til drikkevandet. DS forlanger, at rør og rørmateriale skal være vurderet og accepteret af de danske miljømyndigheder.
29. november 2002 Plastindustrien kommenterer de seneste dages debat om brugen af plastrør til drikkevandsforsyning. Debatten vækker forundring hos producenterne af plastrør. Størstedelen af rørene har gennemgået grundige undersøgelser mht. toksikologi, smag og lugt. Producenterne lever op til Miljøstyrelsens krav, men hvis Miljøstyrelsen ønsker at ændre disse krav, er de villige til at indgå i en dialog med Miljøstyrelsen. Europæiske krav lever ikke op til Miljøstyrelsens krav i Danmark. Danmark har de strengeste krav, og plastrør er det mest

dokumenterede materiale, man kan bruge i ledningsnettet.

5. december 2002 Miljøminister Hans Christian Schmidt vil ikke foretage sig noget i sagen. Han svarer på spørgsmål fra Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg og henholder sig til, at Miljøstyrelsen er ansvarlig for godkendelse af rørene efter en toksikologisk vurdering (som altid omfatter den nyeste viden) af rørene på Dansk Toksikologi Center.
12. december 2002 Bladet Danske Kommuner fortsætter artikelserien og skriver, at de radikale vil have skærpet kravene til vandrør af plast. Dette afvises af miljøministeren, der er godt tilfreds med de nuværende godkendelsesordninger. Plastindustrien er klar til at acceptere nye krav til plastmaterialer, hvis det skulle blive aktuelt. Men Miljøstyrelsen mener ikke, at der er anledning til hverken bekymring eller til en stramning af kravene til kvaliteten af plastrør. Miljøstyrelsen overvejer heller ikke at udvide søgefeltet for kemikalier i godkendelsesprocessen til også at omfatte de potentielt hormonforstyrrende stoffer, som DTU påviste i drikkevandet.
16. december 2002 Telegram fra Ritzau. Plastrør kan ikke beskytte drikkevandet mod kemikalier. En mand fra Dalum klagede over vand, der smagte af olie eller benzin. Det viste sig, at mandens benzintank havde været utæt, og benzinen var trængt gennem røret og ind til drikkevandet. Elsebeth Gerner Nielsen vil rejse sagen til miljøminister Hans Christian Schmidt og mener, at det er vanvittigt, at man lægger plastrør, der er gennemtrængelige ned i jorden, især fordi de kan ligge der i mindst 100 år. Danske Kommuner oplyser, at ifølge DTU afgiver plastrørene små mængder af hormonforstyrrende stoffer.
17. december 2002 Telegram fra Ritzau. Miljøstyrelsen vil undersøge plastrør for forureningsrisiko. Helge Andreasen siger, at Miljøstyrelsen vil vurdere sagen og prøve at regne ud, hvor hurtigt stofferne siver igennem plasten. Han er ikke bekymret, for ifølge ham ligger rørene ikke, hvor der er fare for forurening. Miljøstyrelsen har tidligere godkendt plastrørene sammen med Erhvervs- og Boligstyrelsen, men Helge Andreasen er ikke klar over, om rørene i den forbindelse er testet for risikoen for gennemsvivning af kemiske stoffer. Miljøstyrelsen iværksætter denne undersøgelse på baggrund af artiklerne fra bladet Danske Kommuner.
18. december 2002 Lars Søndergård skriver artikel til Plast Panorama. DTU og myndighederne er uenige om plastrør. Erik Arvin fra DTU har undersøgt fire PE plastrør i

laboratoriet og konstaterer, at rørene afgiver flere kemiske forbindelser. Miljøministeren synes, det er beklageligt, at DTU baserer sin undersøgelse på en metode, der ikke svarer til den internationalt anerkendte.

Erik Arvin mener, at DS-mærkningen ikke er tilstrækkelig, idet det ikke kun er de rør, man kan undersøge i et laboratorium, der er interessante, men også de belægninger der er på rørene, og som skal undersøges i den virkelige verden. Susanne Rasmussen fra Miljøstyrelsen mener, at godkendelsesordningen fungerer godt nok og pointerer, at tilsynet i øvrigt ligger hos kommunerne. Claus Vangsgaard fra Danva mener, at metalrør ikke er noget godt alternativ, så får vi bare afgivelse af metaller i stedet for. Produktionsdirektør Peter Sejersén fra Nordisk Wavin undrer sig over, at der står på deres egen hjemmeside, at forbrugeren med plastrør kan være 100% sikker på, at drikkevandet når frem i den reneste form, men mener, at plastrør er det mest dokumenterede materiale, man kan benytte i ledningsnettet, og at Miljøstyrelsens kontrol er grundig nok.

19. december 2002 Danske Kommuner skriver, at miljøministeren har afgivet urigtige oplysninger over for Folketingets Miljøudvalg. Han havde tidligere sagt, at ingen af de stoffer, DTU har påvist i drikkevandet, er på EUs liste over mulige hormonforstyrrende stoffer og konkluderet, at der ikke var væsentlige nye eller alarmerende oplysninger i de undersøgelser, DTU havde foretaget. Problemet var bare, at det stof, som forskerne var mest bekymrede over, faktisk er på EUs liste over farlige stoffer. Elsebeth Gerner Nielsen finder det beklageligt, at ministeren har begået denne fejl.
9. januar 2003 Danske Kommuner skriver, at Miljøstyrelsen har besluttet, at drikkevandsrør af plast skal risikovurderes. Det sker efter, at Nyhedsmagasinet Danske Kommuner har beskrevet, hvordan en lang række kemikalier kan trænge ind i rørene. Plastindustrien støtter undersøgelsen. Ligeledes nævnes det, at Miljøstyrelsen reagerede få timer efter, at de nye undersøgelser fra DTU blev offentliggjort og besluttede at iværksætte en undersøgelse af plastrørene.
9. januar 2003 Danske Kommuner skriver, at Dansk Toksikologi Center og Teknologisk Institut måler præcist, hvor store mængder af sundhedsskadelige kemikalier plastrør afgiver til drikkevandet, men resultaterne offentliggøres ikke. Det betyder, at vandforsyningerne ikke kan finde ud af, hvilke

plastrør der er bedst at bruge. Man kan søge om aktindsigt, men Miljøstyrelsen har påpeget for Folketinget, at det kan nægtes, da visse oplysninger er underlagt reglerne om fortrolighed. Det gælder bl.a. virksomhedens tekniske forhold. Hensynet til producenternes forretningshemmeligheder vejer således tungere end forbrugerens behov for at få rent vand i hanerne. KL ønsker en større åbenhed omkring plastrørens påvirkning af drikkevandet. Dansk Toksikologi Center oplyser, at normalt kan en femtedel af rørene ikke leve op til Dansk Standards krav og dermed ikke godkendes af Miljøstyrelsen, men producenten har mulighed for at ændre sit produkt, så afgivelsen kommer under grænseværdien, og så er godkendelsen hjemme.

16. januar 2003

Miljøminister Hans Christian Schmidt kommenterer sagen om plastrør og siger blandt andet, at undersøgelsen i Danske Kommuner ikke kan bruges som beslutningsgrundlag, da den har karakter af en rundspørge og ikke er repræsentativ. Den kan kun give et fingerpeg om, at der er problemer og dermed bruges som udgangspunkt i Miljøstyrelsens undersøgelse. Han understreger også, at forurening af drikkevandet er noget, der skal løses lokalt, og at vandværkerne har ansvaret for at vælge de rigtige rør, og det er kommunerne, der skal holde øje med, at drikkevandskvaliteten er i orden.

23. januar 2003

Danske Kommuner skriver, at en forespørgsel foretaget af Danske Kommuner blandt landets vandforsyninger, kommuner og miljøcentre har afdækket 29 sager om forurening af drikkevandet. Miljøstyrelsen kendte kun til en sag, som de tilfældigt havde hørt om. Miljøministeren siger, at de mange forureningssager gør indtryk på ham. Han ser med stor alvor på rundspørgens resultater og mener, den er et godt udgangspunkt for den risikovurdering, Miljøstyrelsen er i færd med for tiden. Danva siger, at de vil tage problemet op i deres vandforsyningskomité og undrer sig over, at Miljøstyrelsen aldrig er blevet informeret om de 29 forureningssager.

23. januar 2003

Danske Kommuner fremlægger som dokumentation af deres rundspørge 29 forureningssager fra hele landet. Alle har de oplevet, at plastrør ikke kan beskytte drikkevandet mod forurening.

30. januar 2003

Danske Kommuner skriver, at miljøminister Hans Christian Schmidt har bedt Miljøstyrelsen om at iværksætte endnu en undersøgelse af plastrør til drikkevand. Rørene afgiver nemlig potentielt hormonforstyrrende stoffer til vandet. Han har dermed foretaget en U-vending, for da sagen kom

- op, mente han ikke, at der var behov for at gøre noget. Det er ikke muligt at få nogen som helst oplysninger fra Miljøstyrelsen om undersøgelsen af plastrørs afgivelse af stoffer. De vil ikke engang fortælle, hvornår undersøgelsen forventes færdig. I Danva er man tilfreds med, at undersøgelsen kommer.
30. januar 2003 Danske Kommuner skriver, at man i Helsingør Kommune har fundet små mængder af hormonforstyrrende stoffer i drikkevandet. Det får advarselsslamperne til at blinke på DTU. Der er fundet nonylphenol, der står på EUs liste over stoffer, der har en dokumenteret hormonforstyrrende effekt.
30. januar 2003 Danske Kommuner skriver, at ulovlig brug af plastrør er skyld i forurening. Mindst 16 forureningssager er opstået, fordi VVS-installatører har anvendt plastrør som drikkevandsledninger på steder, hvor det er forbudt at bruge dem. Danva er forundret over, at reglerne på området bliver overtrådt. Teknisk konsulent i Dansk VVS Birger T. Christiansen udtaler, at det er meget uheldigt, at der er sket disse forureninger. Han undskylder med, at VVS-folkene har stolet på rørenes VA-godkendelse – en ordning, der varetages af ETA Danmark. Helge Smidt Nielsen, leder af ETA i Danmark, lover at gøre mere opmærksom på plastrørenes utilstrækkeligheder, og hvor de ikke må bruges.
5. februar 2003 Telegram fra Ritzau: Miljøminister Hans Christian Schmidt beder nu KL om at komme med en vurdering af problemer med drikkevandsrør af plast. I brevet til KL skriver miljøministeren, at han gerne vil have KLs vurdering af problemets omfang, da det er kommunerne, der har det tekniske tilsyn med vandforsyningerne.
6. februar 2003 Danske Kommuner skriver, at der nu tegner sig et politisk flertal uden om regeringen for at gribe ind over for brugen af plastrør til drikkevand. Det sker på baggrund af en artikelserie i Danske Kommuner. Flertallet, der består af S, SF, R og DF lægger voldsomt pres på miljøministeren for at finde en hurtig løsning på problemet. De radikale går så vidt som til at sige, at plastrør skal forbydes, og SF mener, at miljøministeren prøver at lægge ansvaret fra sig. Miljøstyrelsen har netop iværksat en undersøgelse af problemerne med plastrør, og resultatet foreligger inden 1. april.
6. februar 2003 Danske Kommuner skriver, at miljøminister Hans Christian Schmidt har vildledt Folketingets

Miljøudvalg på mindst seks punkter ved på et usagligt grundlag at bortforklare resultater fra undersøgelser foretaget ved DTU. Det mener professor Erik Arvin og lektor Hans Mosbæk fra DTU, der har skrevet et meget kritisk brev til ministeren. Miljøministeren har sagt, at han vil få Miljøstyrelsen til at lave en undersøgelse, men i Miljøstyrelsen vil man ikke fortælle noget om undersøgelsen, man vil kun bekræfte, at den eksisterer. Underdirektør Helge Andreasen udtaler: ”Jeg oplyser ikke, hvad min minister beder mig om”.

7. februar 2003

Pressemeddelelse fra Danva. På baggrund af debatten om afsmitning fra plastrør vil Danva tage initiativ til, at der bliver foretaget analyser af drikkevandet både efter Miljøstyrelsens analysemetode og DTUs analysemetode. Ligeledes vil de tage kontakt til både Miljøstyrelsen og DTU for at tale om analysemetoder, så et mere retvisende billede kan opnås. Hvad angår diffusionstæthed er det gammel viden, at ledninger af polyethylen ikke er tætte nok over for olie og benzin, derfor blev det allerede i 1978 anført i norm for vandinstallationer, at disse ikke måtte anvendes på tankstationer, garageanlæg og lignende. Danva mener, at de ulovligheder, der er sket, ikke kan begrunde, at der rejses tvivl om plastrørs almindelige anvendelse. Ligeledes finder Danva det problematisk, at Erik Arvin har valgt ikke at oplyse, at problemerne ikke vedrører vandforsyningsledninger med private stikledninger og heller ikke oplyser, at problemerne normalt hører til de såkaldte PEL rør, der ikke benyttes som vandforsyningsledninger. Danva ser de 29 sager, som omtales i Danske Kommuner nr. 3, 2003 som værende resultat af forurening eller forkert placering af vandforsyningsrør.

20. februar 2003

Miljøminister Hans Christian Schmidt skriver i Danske Kommuner, at man konstant skal holde øje med, om vandkvaliteten er i orden, og at kritiske historier er væsentlige og kan gøre os klogere på indretningen af fremtidens vandforsyning. Men han kritiserer bladet for, at deres artikler om plastrør mangler proportioner, og at bladet har valgt side i dækningen af stoffet. Ligeledes kritiseres bladet for ikke at have henvendt sig til ministeren og bedt om en kommentar. Danske Kommuner forsvare sig med, at de flere gange har forsøgt at få lov at tale med ministeren. Og at hvis han ønsker det, vil de meget gerne interviewe ham.

Februar/marts 2003

På Uponors hjemmeside fremgår det, at Uponor (Nordens førende producent af plastrør) finder Erik Arvins konklusioner interessante og vil gå forrest i

udviklingsarbejdet. De mener dog, at en del af de vandprøver, som han bygger sine konklusioner på, er foretaget i sommerhusområder, hvor vandet står stille i rørene i meget lang tid. Derfor er der risiko for, at undersøgelsens resultater er atypiske og dermed ikke brugbare. Uponor fastslår, at plastrør er den mest miljørigtige og økonomisk mest attraktive løsning til transport af drikkevand. Uponor skriver ligeledes, at det ikke er ny viden, at olie, benzinrester og opløsningsmidler kan trænge gennem plastrør og forurene drikkevandet. Det har producenterne, Miljøstyrelsen, vandværker og entreprenører vidst siden midten af 1970'erne.

24. februar 2003

Der afholdes et møde mellem Erik Arvin, Hans Mosbæk og Miljøstyrelsen. På mødet deltager også repræsentanter fra Danva. På mødet oplyser Miljøstyrelsen, at det er vigtigt at arbejde videre i EU-regi for derigennem at sikre, at de kommende europæiske krav til plastrør til drikkevand får et niveau, som alle kan være tilfredse med. Danva ønsker at få gennemført en undersøgelse for at vurdere afgivelsen fra plastrør fra de ledningsnet, der er i drift på vandværkerne. Det aftales derfor, at Miljøstyrelsen indkalder Vandpanelet (repræsentanter fra de største vandforsyninger i Danmark) for at få en samlet vurdering og finde ud af, om der er behov for videre undersøgelse.

26. februar 2003

Berlingske Tidende og Kristeligt Dagblad skriver, at en undersøgelse fra Miljøstyrelsen foretaget i landets kommuner viser, at plastrør til drikkevand er årsag til flere forureningsproblemer end først antaget. Danske Kommuner har fundet 67 forureningssager, hvor kemikalier som benzin og olie er trængt igennem plastrør, og i 34 af sagerne er forureningen opstået, fordi rørene er lagt på steder, hvor de ikke må bruges. I de resterende er de lagt korrekt, men der skyldes forureningen en utilsigtet kemikalieforurening.

27. februar 2003

Danske Kommuner skriver om ovenstående undersøgelse. Socialdemokratiets miljøordfører Pernille Blach Hansen anser det for meget problematisk, at man i årevis intet har kendt til disse forureninger. Det kan især undre, at Miljøstyrelsen ikke har hørt om sagerne, og det viser, at der er behov for et bedre indberetningssystem.

5. marts 2003

Miljøstyrelsen skriver brev til samtlige kommuner, miljøcentre og miljøsamarbejder samt KL, hvor de skriver, at den seneste debat i pressen vedrørende drikkevandsrør af plast ikke i tilstrækkelig grad har forholdt sig til de hensyn og den godkendelsesprocedure, rørene skal igennem for at

kunne anvendes på det danske marked. Miljøstyrelsen vedlægger et notat, hvor de beskriver de forhold, der eksisterer, for anvendelsen af plastrør til drikkevand. Miljøstyrelsen påpeger også i brevet, at man ikke må forveksle de to problemstillinger, nemlig *gennemtrængning* af kemikalier fra forurenede jord og *afgivelse* af stoffer fra plast til drikkevand. Miljøstyrelsen vurderer, at hvis anbefalingerne i DS 475 "norm for etablering af ledningsanlæg i jord" følges, og der anvendes godkendte plastrør, vil forbrugerne trygt kunne anvende vandet. Hvad angår gennemtrængning skriver Miljøstyrelsen, at det er kendt viden, at bl.a. olie- og benzinprodukter kan trænge gennem de plasttyper PE og PVC, der anvendes til drikkevandsrør. Miljøstyrelsen forklarer også om den danske godkendelsesordning, hvor der er to godkendelsesprocedurer, og det beskrives, hvordan de danske krav til plastrørens afgivelse af det organiske stof NVOC er et af de skrappeste i Europa.

Miljøstyrelsen kommenterer DTUs påvisning af fenoler, der overskrider grænseværdien og oplyser i den forbindelse, at det er en grænseværdi fastsat ud fra smag og ikke ud fra sundhedsmæssige kriterier. Smagsgrænsen er 40 gange lavere end sundhedsgrensen. Endelig skriver Miljøstyrelsen, at de mener, at det er gennem arbejdet i EU, at der er mulighed for at påvirke kravene til de plastrør, der anvendes til drikkevand.

6. marts 2003

Danske Kommuner skriver, at Miljøstyrelsen vil lade det være op til EU at løse problemerne omkring de plastrør, der afgiver kemikalier til drikkevandet. En ny fælles europæisk godkendelsesordning for plastrør er på vej, men den kan tidligst være klar i 2006. Holdningen hos Miljøstyrelsen er altså, at det ikke kan betale sig at ændre eller skærpe kravene i den danske godkendelsesordning, idet der er ved at blive udarbejdet en ny, der er fælles for hele Europa. Efter pres udefra, bl.a. fra Danva, har Miljøstyrelsen indkaldt Vandpanelet til møde om nogle uger, til trods for, at Miljøstyrelsen fastholder, at afgivelsen af kemikalier ikke er noget væsentligt problem. Ved et møde mellem DTU og Miljøstyrelsen i sidste uge pointerede Miljøstyrelsen, at de råvarer, man bruger til at fremstille plastrør, er godkendt til at lave fødevareemballage af, og at hormonforstyrrende stoffer i drikkevand i mængder over grænseværdien ikke er bekymrende. Christian Ammitsøe udtaler, at de har indkaldt Vandpanelet pga. den usikkerhed, der eksisterer omkring plastrørene. Hvis de beslutter sig for en undersøgelse, vil Miljøstyrelsen tage resultaterne med til EU. Hos Miljøstyrelsen er opfattelsen ligeledes, at en sådan undersøgelse må

finansieres af Vandpanelets medlemmer, men man udelukker ikke statslig finansiering.

6. marts 2003

Danske Kommuner bringer indlæg fra Erik Arvin, hvor han opfordrer miljøministeren til at bekræfte, at der var tale om en fejl, da han sagde, at "Erik Arvin har måtte sige, at han ikke havde kunnet genfinde alle stofferne i en fornyet serie prøver". Desuden finder Erik Arvin det ærekrænkende, at miljøministeren efter det fejlagtige citat har udtalt, at det viser, at det er vigtigt at gå omhyggeligt til værks i sager, der handler om forurening af drikkevand med ganske små mængder kemiske stoffer. Desuden er der indlæg fra Uffe Ilvedsen fra Helsingør Kommune, der skriver, at ministerens udsagn om, at historien om hormonforstyrrende stoffer fra Helsingør ikke holder, beror på uskyldig uvidenhed, da nogle af oplysningerne i analyserapporten var klippet fra ved optrykning.

13. marts 2003

Danske Kommuner skriver i deres sidste artikel i serien om drikkevand, at de stoffer, som plastrør afgiver, giver næring til sygdomsfremkaldende bakterier. Nogle steder i landet kan mængden af bakterier i drikkevand blive fordoblet pga. plastrørene. Det viser undersøgelser foretaget af DTU for Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen anser bakterievækst som det væsentligste problem. Hans Jørgen Albrechtsen fra DTU siger, at det nu handler om at få færdigudviklet nogle brugbare standardmetoder til at måle denne afgivelse og få fastsat nogle relevante kravværdier. Når disse metoder bliver en del af godkendelsesproceduren for plastrør, kan de sikre, at der ikke sendes dårlige rørprodukter på markedet.

26. marts 2003

Miljøministeren svarer på spørgsmål stillet af Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg 24. februar 2003. Han fremhæver sin tro på den danske godkendelsesordning, der efter Miljøstyrelsens vurdering er en af de mest restriktive i Europa. Han oplyser, at Miljøstyrelsen er ved at udarbejde en vejledning til bekendtgørelsen om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg. DTU har fundet ca. 6 mikrogram pr. liter hormonforstyrrende fenolforbindelser i deres undersøgelse (grænseværdien er 20 mikrogram), men de lod et nyt rør stå med vand i 7 døgn, før der blev målt, hvilket er urealistisk. Det er derfor Miljøstyrelsens vurdering, at der ikke er sundhedsmæssige problemer ved de påviste indhold. Desuden påpeger miljøministeren, at de antioxidant, der benyttes til produktion af vandrør af plast, er godkendt til fødevareemballage. Endelig siger han, at Miljøstyrelsen på hans foranledning har orienteret kommunerne om de hensyn og den

godkendelsesprocedure, vandrør af plast skal igennem for at kunne anvendes på det danske marked.

27. marts 2003

Flere danske aviser bringer historien om, at miljøministeren frikender plastrør, og at det ikke har nogen sundhedsmæssig betydning, at plastrør kan afgive stoffer, der i større mængder kan virke hormonforstyrrende. Miljøministeren oplyser, at grænseværdierne ikke er fastlagt ud fra et sundhedsmæssigt hensyn, men at de er der, fordi der kan være en risiko for, at vandets smag og lugt kan blive påvirket, hvis grænseværdien overskrides. Dette argument havde de to forskere fra DTU ikke taget højde for, derfor kan miljøministeren afvise kritikken fra Socialdemokratiet om, at han ikke havde offentliggjort et brev med de to forskeres kritikpunkter. Han er dog bevidst om, at plastrør også kan udgøre en risiko, når det gælder gennemtrængning af kemikalier, benzin og olier. Miljøstyrelsen er på trapperne med en undersøgelse.

10. april 2003

Formanden for KLs Miljø- og Forsyningsudvalg Kurt Hockerup skriver i Danske Kommuner en kronik om, at de fortsat vil beskytte vandressourcerne og sikre rent drikkevand hos forbrugeren. Ligeledes skriver han, at det er slået fast, at plastrørenes afgivelse af stoffer til drikkevandet ikke er til fare for sundheden, da de ikke overskrider Miljøstyrelsens grænseværdier. Ledninger og rør er godkendt af Miljøstyrelsen og vil derfor fortsat sikkert kunne anvendes.

22. maj 2003

Kristian Sjømann, formand for "Vandet på Landet" Landsforeningen af Landsbysamfund, skriver i et debatindlæg i Danske Kommuner, at man skal droppe de lange vandledninger, indtil man ved, om det giver dårligere vand. Ligeledes kritiserer han Kurt Hockerup – formanden for KLs Miljø og Forsyningsudvalg, fordi han har sagt, at der ingen risiko er ved at drikke vandet fra de lange rørføringer.

6. juni 2003

Ritzau skriver, at Miljøstyrelsen efter rådføring med alle landets kommuner fastslår, at der ikke er problemer med forurening gennem plastrør. Forureningen skyldes, at stikledninger til privatgrunde ligger uhensigtsmæssigt, og tab af benzin og olie forårsager forureningen. En fjerdedel af sagerne er fra tankstationer. Der er derfor ingen problemer med de offentlige rør. Miljøministeren har bedt Dansk Standard om at vurdere normerne for rørlægning igen på baggrund af redegørelsen. Selvom Miljøstyrelsen har frikendt plastrør, vil Danva under-

søge, om plastrør udskiller en ”uacceptabel” mængde kemikalier til drikkevandet.

1.1.3 Aktører i sagsforløbet

Aktør/gruppe	Stilling	Holdning
<i>Videnskabsfolk</i>		
Erik Arvin	Professor DTUs Institut for Miljø og Ressourcer	Ikke enig med Elsebeth Gerner i et midlertidigt forbud. Finder dog også Danva for lemfældig. Desuden mener han, at de nuværende krav til DS mærkningen, der er anvist af Miljøstyrelsen, er ikke tilstrækkelige.
Hans Mosbæk	Professor DTU	
Hans Jørgen Albrechtsen	Lektor DTUs Institut for Miljø og Ressourcer	Det gælder om at få udviklet nogle brugbare standardmetoder og fastsat relevante kravværdier
Asbjørn Andersen	Kemiingeniør Force Technology	Har målt overskridelser af grænseværdier for metaller i drikkevand. Problemer er målt ved alle materialer plastrør.
<i>Erhvervsinteresser</i>		
Peter Skov + miljøchef Lars Blom	Plastindustrien i Danmark	
Peter Sejersen	Produktionsdirektør Nordisk Wavin	Mener Miljøstyrelsens kontrol er god nok, da det er meget svært at få godkendt drikkevandsrør i Danmark
Henrik Markussen	Driftsleder Odense Vandselskab	Udtaler at kemikalier kan rende igennem rørene og forurene drikkevandet.
Bjarne Rix	Kvalitets- og miljøchef Plastfirmaet Uponor	Rør med beskyttende kapper er dyrere end andre rør, og der bliver ikke solgt mange af dem.
Birger T. Christensen	Teknisk konsulent i Dansk VVS	Mener det er uheldigt, at VVS-folk har lagt rør forkert og dermed været skyld i, at forureningssager er opstået.
Uffe Ilvedsen	Administrerer det kommunale vandværk i Helsingør, Baunehøj Vandværk	
<i>Politikere</i>		
Elsebeth Gerner Nielsen	Radikal miljøordfører	Ønsker et midlertidigt

Aktør/gruppe	Stilling	Holdning
		forbud mod plastrørene. Mener ikke det kan være rigtigt, at man beskytter grundvandet mod forurening og derefter lader det blive forurennet i plastrørene
Hans Christian Schmidt	Miljøminister	Mener Danmark skal samarbejde med EU i spørgsmålet om plastrør.
Jørn Jespersen	Miljøordfører SF	Mener Hans Christian Schmidt lægger ansvaret fra sig, og at det er vanvittigt at bruge rør, der tillader stoffer at trænge ind til vandet. Det er de nationale myndigheder, der skal sørge for, at der er rent vand i hannerne.
Pernille Blach Hansen	Miljøordfører Socialdemokratiet	Klar til handling – afventer Miljøstyrelsens undersøgelse og er parat til at tage konsekvenserne. Måske nødvendigt med info-kampagne til borgerne.
Jørn Dohrmann	Miljøordfører Dansk Folkeparti	Regeringen bør sætte dette højt på dagsordenen. Man kan overveje at begrænse brug af rørene.
Kurt Hockerup	Formand for KLs Miljø- og Forsyningsudvalg samt borgmester i Vallensbæk	Viden om resultater fra toksikologiske test bør være offentlig.
<i>Embedsmænd</i>		
Camilla Nordal Rask	KLs kontor for Teknik og Miljø	Kommunerne bør vælge plastrør, der afgiver så lidt som muligt af sundhedsfarlige stoffer.
Helle Westphal	Underdirektør i Dansk Toksikologi Center	Myndighederne har tavshedspligt. Producenten kan ikke være tilfreds med, at sammensætningen af hans produkt er tilgængelig.
Helge Andreasen	Underdirektør Miljøstyrelsen	Er ikke bekymret, mener ikke rørene ligger i forurennet jord. Nærmere at forebygge forurening end at skifte rør ud.
Christian Ammitsøe	Miljøstyrelsens spildevands- og vandforsyningskontor	
Susanne Rasmussen	Akademiingeniør Miljøstyrelsen	Mener godkendelsesordningen fungerer godt nok. Og opstår der problemer, ligger tilsynet hos kommunerne.

Aktør/gruppe	Stilling	Holdning
Helge Smidt Nielsen	Leder af ETA Danmarks VA-afdeling	Vil rette op på, at de ikke anfører, at plastrør af PE ikke må anvendes på tankstationer eller i garageanlæg.
<i>Journalister</i>		
Kaare Godtfredsen	Journalist Danske Kommuner	
Lars Søndergård	Journalist Plast Panorama	
Claus Michael Nielsen		
<i>NGOer</i>		
Thorlei Thomsen	Faglig koordinator i Danva (Dansk Vand- og Spildevandsforening)	Kommunerne skal sikre, at tingene er i orden. Man bør kun bruge plastrør, der har Dansk Standard mærkning og er godkendt af Miljøstyrelsen.
Claus Vansgaard	Danva (Dansk Vand- og Spildevandsforening)	Risikoen skal sammenlignes med alternativerne. Ved brug af metalrør får vi afgivelse af metaller i stedet for. Mener ikke et forbud mod plastrør vil hjælpe.
Anders Bækgaard	Direktør for Danva	Mener der er hul i viden om hormonforstyrrende stoffer. God idé med undersøgelse.
Kristian Sjømann	Formand for "Vandet på landet"	Mener man skal stoppe med at lægge de lange vandledninger, indtil man ved, om det giver dårligere vand.

1.2 Hårfjerningsmidlet Veet – sagsforløb

1.2.1 Introduktion

Sagen om Veet begynder i juli 2002 og drejer sig om de bivirkninger, mange kvinder har fået ved at bruge det pågældende hårfjerningsmiddel. Det drejer sig om bl.a. svie, kløe, sår, forbrændinger, hudskader m.m.

Forbrugerrådet kræver sommeren 2002 produktet fjernet, da de ikke mener, at der skal være produkter på hylderne, der kan skade forbrugerne. Det er ligeledes Forbrugerrådet, der bringer sagen på banen på baggrund af henvendelser fra forbrugerne.

Problemet for Miljøstyrelsen er, at Veet ikke indeholder nogle ulovlige stoffer, og derfor er det ikke muligt at kræve produktet fjernet fra hylderne. Det afføder en masse debat og stor kritik fra Forbrugerrådet, der står fast på, at produktet skal fjernes. Miljøstyrelsen kræver dog, efter opfordring fra Forbrugerrådet, at Veet ændrer sin markedsføring, idet ordene "blid" og

”skånsom” på emballagen er vildledende. Ligeledes udsender Miljøstyrelsen anbefalinger for hensigtsmæssig brug af hårfjerningsmidler, men har først for nylig afsluttet en stor undersøgelse af kemiske hårfjerningsmidler og udarbejdet en rapport, som lovet september 2002.

Beskrivelsen af sagsforløbet er her rent tidsmæssigt afgrænset fra juli 2002 til juli 2003. Sagen kan endnu ikke betegnes som afsluttet, da den lige er blusset op igen sommeren 2003. Producenten har beskrevet sit eget produkt som godkendt af Miljøstyrelsen, da producenten anser det at blive kaldt lovlig som en godkendelse. Forbrugerrådet har efterfølgende anmeldt producenten for vildledende reklame, og Miljøstyrelsen har fastslået, at de ikke har nogen godkendelsesprocedurer. Desuden har miljøminister Hans Christian Schmidt for nylig krævet, at EU harmoniserer reglerne for kosmetik og rengøringsmidler, således at kemikalier, der advares imod på rengøringsmidler, også fremgår med advarsler på kosmetiske produkter.

1.2.2 Sagens kronologi

De vigtigste datoer og hændelser i sagsforløbet er listet nedenfor:

Dato:	Udvikling:
1. juni 2002	Kirsten Jensen, formand for Forbrugerrådet, skriver indlæg til Dansk Kvindesamfunds blad Kvinden og Samfundet omhandlende det frie valg for den enkelte kvinde – men et frit valg, der ikke skader helbred eller miljø. Hun undrer sig over, hvad kvinder skal udsættes for, og hvordan producenter og myndigheder reagerer på de dokumenterede problemer på baggrund af en sommer, hvor henvendelser fra kvinder er væltet ind. Ligeledes efterlyser hun ansvarlighed – både hos myndigheder og producenter.
4. juli 2002	Forbrugerrådet bliver bekendt med alvorlige allergiskader hos forbrugere, der har brugt Veet. Rådet skriver brev til Kemikaliekontoret i Miljøstyrelsen og opfordrer til, at det skal fremgå af emballagen, at Veet ikke må anvendes på følsom hud, og at producenten skal lade det fremgå af emballagen, at produktet kan fremkalde allergiske reaktioner og irriteret hud. Ligeledes spørges der, om produktet efter Miljøstyrelsens opfattelse er i overensstemmelse med §9 stk. 1 i kosmetikbekendtgørelsen, hvor der står, at ”kosmetiske midler, der markedsføres i Fællesskabet, må ikke være til skade for menneskers sundhed, når de anvendes under normale betingelser”.
8. juli 2002	Miljøstyrelsen modtager indberetning fra Forbrugerrådet.
9. juli 2002	Miljøstyrelsen udtager prøver i forretninger. Undersøgelsen forventes afsluttet i august.

24. juli 2002 Forbrugerrådet mener, at ordene ”blid” og ”skånsom” er vildledende, idet Veet indeholder trioglykolsyre, som er godkendt, men kan forårsage hudirritation og allergiske reaktioner. Efter sagen fra Viborg udtaler salgsdirektør Sten Christensen fra producenten af Veet, at han aldrig har hørt om lignende tilfælde. Han tilføjer, at selskabet vil overveje en ændring i ordlyden på emballagen.
24. juli 2002 Veet giver varige mén, og Forbrugerrådet klager til Miljøstyrelsen for at få det stoppet. Kvinden med 3. grads syreforbrændinger har gennemgået tre operationer, senest en hudtransplantation, efter brug af midlet. Dette står i kontrast til Veets trykte tekst på emballagen om hår, der fjernes blidt og skånsomt, mener Forbrugerrådets Margrethe Nielsen. Ligeledes mener hun, at brugsanvisningen står med al for små bogstaver. Det finske forbrugerråd har allerede advaret kvinder om, at de skal være yderst forsigtige med brug af kemiske hårfjerningsmidler.
24. juli 2002 Miljøstyrelsen udsender pressemeddelelse med anbefalinger til håndtering af kemiske hårfjerningsmidler.
- 24.-25. juli 2002 Miljøstyrelsen anbefaler, at man er forsigtig, og at man læser brugsanvisningen nøje, når man bruger alle slags kemiske hårfjerningsmidler på baggrund af den aktuelle sag om en kvinde fra Viborg, der har fået ætsninger på det ene ben ved brug af Veet.
25. juli 2002 På baggrund af sagen om en ung kvinde fra Viborg, der har fået 3. grads forbrændinger ved brug af Veet, er Miljøstyrelsen nu i gang med at undersøge den kemiske sammensætning af Veet og planlægger en kortlægning af hele markedet for kemiske hårfjerningsprodukter. Kontorchef i Miljøstyrelsen Lisbeth Seedorff forklarer, at det i den konkrete sag drejer sig om et specifikt produkt, Veet, men der findes en lang række kemiske hårfjerningsmidler, som man ikke ønsker skal afstedkomme en lignende situation.
26. juli 2002 Forbrugerrådet skriver brev til Kemikaliekontoret i Miljøstyrelsen, hvori de med tilfredshed konstaterer, at Miljøstyrelsen nu vil kortlægge markedet for kemiske hårfjerningsmidler. Forbrugerrådet mener dog stadig, at Veet skal trækkes tilbage fra markedet, idet de efter de sidste dages omtaler i flere medier har modtaget henvendelse fra flere end 30 personer, der i forbindelse med Veet har oplevet forbrændinger eller lignende skader .

1. august 2002 Forbrugerrådet har nu modtaget mere end 30 klager over Veet og kræver som minimum et midlertidigt salgsstop. Forbrugerrådet har henvendt sig til Miljøstyrelsen med det krav, men uden at blive imødekommet. Hos Miljøstyrelsen siger Lisbeth Seedorff, at de ikke har planer om at kræve Veet trukket tilbage fra markedet, men at man i øjeblikket undersøger firmaets baggrundsdocumentation. På linie med Forbrugerrådet ligger dr.med. og leder af Videnscenter for Allergi på Gentofte Amtssygehus, Jeanne Duus Johansen, der anbefaler skrappe krav til den kosmetiske industri.
6. august 2002 Forbrugerrådet opfordrer brugere af Veet, der har fået bivirkninger, til at henvende sig. Ikke kun ben og armhuler, men også lågerne på et badeværelsesskab og en hvidmalet dør er stadig mærket af mødet med Veet.
6. august 2002 Helle Pilsgaard, underdirektør i Miljøstyrelsen, reagerer i tirsdagens avis (Berlingske Tidende) mod, at Miljøstyrelsen i søndagens avis er blevet anklaget for at se mere på producenternes interesser end på forbrugernes. Hun kalder det en helt urimelig påstand og siger, at de ønsker at have en solid faglig viden, før de vil udtale sig om et produkt. Hun siger også, at de tager Forbrugerrådets indberetninger om hudskader meget alvorligt og pointerer, at allerede dagen efter første indberetning var kemikalieinspektionen i gang. For at beskytte forbrugerne har de lavet 7 råd, som gælder ved brug af hårfjerningsmidler.
21. august 2002 Forbrugerrådet skriver til Miljøstyrelsen, at de gerne bidrager med oplysninger til vurdering af hårfjerningsmidlet i den undersøgelse, Miljøstyrelsen har igangsat. Rådet har fået 34 henvendelser fra brugere om ætsning, sår, kløe m.v.
22. august 2002 Margrethe Nielsen fra Forbrugerrådet vurderer, at "Miljøstyrelsen er alt for passiv", og finder det "stærkt kritisabelt, at så mange mennesker kommer til skade med et enkelt produkt". Så længe Miljøstyrelsens undersøgelse af produktet står på, vil miljømyndighederne ikke foretage sig noget i yderligere i sagen.
22. august 2002 Jydske Vestkysten skriver om flere ofre for hårfjerningsmidlet Veet. 35 kvinder har henvendt sig siden april. Margrethe Nielsen fra Forbrugerrådet siger, at det er uacceptabelt, at forbrugerne selv skal vurdere, om der er en risiko forbundet ved at bruge et dagligdagsprodukt. Torben Nørlem fra Miljøstyrelsen udtaler, at de ikke bare kan gribe ind

- over for Veet uden en objektiv vurdering, men han mener, at forbrugerne er godt stillet pga. gode råd på Miljøstyrelsens hjemmeside. Steen Christensen fra Reckitt Benckiser udtaler, at hvis man anvender produktet rigtigt, er det helt sikkert at bruge, og at man jo ikke ved, om de 35 kvinder har fulgt brugsanvisningen.
23. august 2002 Sundhedspolitisk medarbejder i Forbrugerrådet Margrethe Nielsen mener, at Veet bør trækkes tilbage, indtil dets mulige skadevirkninger er blevet grundigt undersøgt. Miljøstyrelsen er i gang med at undersøge produktet og har ikke planer om at udstede et forbud mod det. Efter den første sag kom frem for en måned siden, pålagde Miljøstyrelsen producenten at lave en mere tydelig brugsanvisning på spraydåserne, hvilket er blevet efterlevet.
9. september 2002 Kemikaliekontoret meddeler producenten Reckitt Benckiser, at Veet ikke er i strid med reglerne for kosmetiske produkter. Ændringer i brugsanvisningen skal der dog til. Det er vildledende at bruge ordene "blid" og "skånsom". Da dette er ændret, betegner Miljøstyrelsen sagen om Veet som afsluttet.
9. september 2002 Forbrugerrådet modtager brev fra Miljøstyrelsen, hvori Miljøstyrelsen fortæller om de ændringer af markedsføringen, de har pålagt producenten. Miljøstyrelsen takker FBR for den information, de har stillet til rådighed, og opfordrer til at fremsende evt. yderligere henvendelser. Miljøstyrelsen forklarer, at det er deres opfattelse, at de krævede ændringer mærkbart vil forbedre forbrugernes muligheder for at anvende produktet på en sikker måde. Ligeledes påpeger Miljøstyrelsen i brevet, at der ikke er grundlag for at forbyde Veet, idet det indholdsmæssigt overholder reglerne i bekendtgørelsen.
10. september 2002 Miljøstyrelsen meddeler, at de ikke vil hindre salget af hårfjerningsskummet Veet, men kræver, at brugsanvisningen ændres, så ord som "mild" og "skånsom" fjernes. Importøren accepterer kravet.
10. september 2002 Miljøstyrelsen kræver ændringer i mærkning og markedsføring af Veet. Det indeholder ikke ulovlige kemiske stoffer, men importøren har vildledt forbrugerne, konkluderer Miljøstyrelsen efter at have undersøgt produktet.
10. september 2002 Berlingske Tidende skriver om resultatet af den undersøgelse, Miljøstyrelsen iværksatte efter henvendelse fra Forbrugerrådet. Veet er lovligt, men må hverken kaldes skånsomt eller blidt. Lisbeth

	Seedorff fra Miljøstyrelsen tror, at korrekt brugsanvisning vil forebygge skader hos forbrugerne, men Margrethe Nielsen fra Forbrugerrådet er ikke tilfreds og tror ikke på den antagelse. Hun mener ikke, det er acceptabelt, at forbrugerne skal acceptere en risiko, når de bruger et ganske almindeligt hverdagsprodukt. Hun vil nu gå efter at få ændret loven. Forbrugerrådet opfatter det dog som positivt, at Miljøstyrelsen stiller yderligere betingelser til produktet.
11. september 2002	Miljøstyrelsen er nødt til at gentage kravet om, at Veet ikke kaldes "mildt" og "skånsomt". Et tilsvarende produkt har givet lignende allergiskader i yderligere seks europæiske lande. Forbrugerrådet mener fortsat, at produktet skal fjernes fra hylderne.
11. september 2002	Forbrugerrådets formand Kirsten Jensen udtaler til TV2 Nyhederne, at "Miljøstyrelsen er for bureaukratisk. Der er én vigtig regel, som ikke er overholdt. At kosmetik ikke må skade brugerne".
8. oktober 2002	Miljøministeren diskuterer Veet og hårfarver i Kulturnatten. 40 kvinder har fået udslæt kløe og forbrændinger efter brug af Veet. Produktet kan stadig findes i supermarkedet og på apoteket. Er bekendtgørelsen god nok? Hvem skal tvivlen komme til gode, når der er usikkerhed om produkternes skadelighed. Dette svarer miljøminister Hans Christian Schmidt bl.a. på, når han besøger Forbrugerrådet til en åben debat med rådets formand Kirsten Jensen på Kulturnatten.
9. oktober 2002	Miljøstyrelsen kræver ændringer i mærkning og markedsføring af Veet Hårfjerningsskum. Miljøstyrelsen forventer, at en korrekt brugsanvisning og markedsføring vil forbedre mulighederne for at undgå skader.
Marts 2003	Miljøstyrelsen fortæller på deres hjemmeside under Miljøstyrelsens Kemikalieinspektions årsberetning 2002, at de i 2002 ovenpå sommerens klager har undersøgt ph-værdien i kemiske hårfjerningsmidler, og den svingede mellem 10,6 og 12,5, hvilket ikke overskred kosmetikbekendtgørelsens tilladte grænse på 12,7. Miljøstyrelsen skriver endvidere, at "Det nye produkt samt otte andre produkter blev markedsført på en måde, som vildledte forbrugerne dels ved anvendelse af udtryk som "blid", "skånsom" og "mild", dels ved ufuldstændige brugsanvisninger, hvor der bl.a. manglede oplysninger om skylning med rigelige mængder vand efter brug". De ansvarlige firmaer har accepteret at ændre markedsføringen.

4. april 2003	Artikel i Berlingske Tidende om, at Veet nu er havnet i landsretten. Sagens hovedperson er Lif Skovbjerg, der repræsenteres af Kirsten Maxen fra Christian Harlang. Lisbeth Seedorff fra Miljøstyrelsen udtaler, at de ikke har haft problemer med klager siden ændringerne af brugsanvisningerne sidste sommer. Forbrugerrådet mener, at det skyldes årstiden og er stadig ikke tilfreds med Miljøstyrelsens afgørelse. De sætter spørgsmålstegn ved, om lovgivningen er acceptabel, hvis Veet ligger inden for rammerne.
13. maj 2003	Forbrugerrådet spørger i et brev til Miljøstyrelsen, om der har fundet en godkendelsesprocedure sted i forbindelse med Veet, idet Veet reklamerer for, at de er godkendt af Miljøstyrelsen. Forbrugerrådet opfatter ikke Miljøstyrelsens afgørelse af 9. september 2002 som en godkendelse, der kan anvendes i markedsføringsøjemed.
10. juni 2003	I en ny reklamepjece, der udleveres i butikkerne, kan man læse, at "Veet Mousse er godkendt af Miljøstyrelsen". Dette afvises af Miljøstyrelsen, der oplyser, at de slet ikke har nogle former for godkendelsesordninger. Miljøstyrelsen har undersøgt markedet for hårfjerningsprodukter, og i rapporten, der offentliggøres snarest, konkluderes det, at der ikke findes ulovlige stoffer i produkterne, men at brugsanvisningerne skal ændres. Forbrugerrådets formand Margrethe Nielsen har nu meldt firmaet bag Veet for vildledende markedsføring.
11. juni 2003	Produktchef i Reckitt Benckiser har følgende kommentar til sagen: "Miljøstyrelsen har sagt, at Veet overholder kosmetiklovgivningen. Og det er for os det samme som at sige, at produktet er godkendt".
12. juni 2003	Forbrugerrådet har anmeldt Reckitt Benckiser for vildledende reklame. Miljøstyrelsen vurderede sidste år, at produktet var lovligt, og det har fået Reckitt Benckiser til at reklamere for produktet ved at kalde det godkendt af Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen mener ikke, det er godkendt, da der ikke findes en ordning for godkendelse af kosmetik, og på den baggrund har Forbrugerrådet anmeldt Veet for vildledende reklame.
2. juli 2003	Miljøstyrelsen slår fast, at der ikke er noget i vejen for at bruge hårfjerningsmidler, hvis blot det gøres efter brugsanvisningen. Miljøstyrelsen har nu kortlagt hele markedet, og der foreligger nu en rapport om kemiske hårfjerningsmidler generelt.
3. juli 2003	Artikel i Berlingske Tidende om, at Miljøstyrelsen frikender hårfjernere. Efter de har lavet bedre brugsanvisninger, lever de op til loven.

Forbrugerrådet glæder sig over, at midlerne overholder reglerne, men stiller spørgsmålstegn ved, om lovgivningen er god nok. De har nu fået 50-60 klager fra forbrugere, der er kommet til skade, selvom de har fulgt brugsanvisningen. Margrethe Nielsen mener, at man som forbruger skal kunne forvente trygge og sikre varer. Undersøgelsen får ikke Forbrugerrådet til at droppe forbrugerklagerne, ligesom den igangværende sag i retssystemet fortsætter.

3. juli 2003

Urban skriver, at to danske ministre Bendt Bendtsen og Hans Christian Schmidt har sat sig for at ændre nogle af EUs regler. De vil have reglerne for kosmetik og rengøringsmidler harmoniseret. Hvis et rengøringsmiddel indeholdt det samme som et hårfjerningsmiddel, ville det være mærket med faresymbolerne giftig og ætsende. Hans Christian Schmidt finder det absurd, at kravene til rengøringsmidler er større end dem til hårfjerning. Det kan forbrugerne ikke være tjent med.

1.2.3 Aktører i sagsforløbet

Aktør/gruppe	Stilling	Holdning
<i>Videnskabsfolk</i>		
Jesper Nygart	Læge, specialist i kosmetiske behandlinger	Undrer sig over, at Miljøstyrelsen ikke indfører midlertidig slagsstop, mens undersøgelserne står på. Tror ikke på ændring af brusanvisning hjælper.
Jeanne Duus Johansen	Dr. Med og centerleder for Videns-center for allergi på Gentofte Amtssygehus	Mener at der skal stilles skrappe krav til den kosmetiske industri.
<i>Borgere</i>		
Jane Kornum	Forbrændt kvinde fra Viborg – 22 år gammel	Vil lægge sag an for at få erstatning og for at få fjernet Veet fra markedet.
Lif Skovbjerg	Forbrændt kvinde fra Hørsholm	Krævede erstatning fra Veet pga. ødelagt ferierejse og svie og smerte, men det blev afvist.
Kirsten Maxen	Advokat. Repræsenterer Lif Skovbjerg	
<i>Politikere</i>		
Hans Christian Schmidt	Miljøminister	Mener at det er absurd, at kravene til rengøringsmidler er skrappe end kravene til hårfjerningsmidler.
Bendt Bendtsen	Erhvervsminister	Vil sammen med Hans Christian Schmidt skrive til EU-kommissær Erkki Liikanen og gøre opmærksom på problemet med

Aktør/gruppe	Stilling	Holdning
		to så forskellige vurderinger af samme typer indholdsstoffer
<i>Embedsmænd</i>		
Lisbeth Seedorff	Kontorchef i Miljøstyrelsen	Mener, at de sager, der er dukket op i medierne, skyldes øget bevidsthed hos forbrugerne, og ikke at produkterne ændrer sig. Tror at ændrede brugsanvisninger vil forbedre forbrugernes muligheder for at undgå skader. Henviser pr. definition stort set alle journalister, der henvender sig til de gode råd på Miljøstyrelsens hjemmeside.
Lea Frimann	Sektionsleder i forbrugersektionen i Miljøstyrelsen	
Anette Ejersted	Cand. scient. Miljøstyrelsen	
Anette Orlof	Specialkonsulent Miljøstyrelsen	Udtaler til journalist fra tv-avisen, at Miljøstyrelsen ikke vil udtale sig i en verserende sag.
Torben Nørlem	Fuldmægtig Miljøstyrelsen	Har udtalt til pressen at Miljøstyrelsen ikke bare kan gribe ind, og at objektiv data er nødvendig, før det kan vurderes om produktet udgør en risiko. Mener at de gode råd, Miljøstyrelsen har lagt på hjemmesiden, er meget anvendelige, og så længe man følger dem, er man godt hjulpet.
Helle Pilsgård	Underdirektør Miljøstyrelsen	Siger at Miljøstyrelsen skal have solid faglig viden, før de udtaler sig om et produkt. Men de tager indberetningerne fra Forbrugerrådet meget alvorligt. Pointerer at de var på banen allerede dagen efter den første henvendelse.
<i>Journalister</i>		
Marie Andergren	Jydske Vestkysten	Henvender sig til Anette Orloff Miljøstyrelsen 24.7.2002
Rasmus Rasmussen	TV-avisen	
Rie Jerichow	Berlingske Tidende 1.8.2002	
Charlotte Welin	Berlingske Tidende 24.7.	
Trine Maria Ilsøe	Politiken	
Jens Ejning	Berlingske Tidende	
<i>NGO'er</i>		

Aktør/gruppe	Stilling	Holdning
Kirsten Jensen	Formand for Forbrugerrådet	Vil have Veet forbudt og fjernet fra markedet.
Margrethe Nielsen	Forbrugerrådet	Mener Veets markedsføring er vildledende. Ordene blid og skånsom er misvisende. Mener ikke, det er acceptabelt, at forbrugerne skal acceptere en risiko. Mener, det er forkert, når Miljøstyrelsen tror, at skærpelsen vil nedbringe antallet af skader.
Villy Dyhr	Forbrugerrådet	Mener ikke, at man bør advare om farlige produkter. Forbrugerne må kunne forvente, at hvis man kan købe produktet, er det heller ikke farligt.
<i>Erhvervsinteresser</i>		
Steen Christensen	Salgsdirektør for producenten af Veet – Reckitt Benckiser	Meget tilfreds med, at Miljøstyrelsen kalder Veet fuldt lovligt.
Marianne F. Svare	Produktchef og kontaktperson i Reckitt Benckiser	Synes at Miljøstyrelsens definition "lovlig" er det samme som "godkendt".
Anders Ussing	Markedschef i Matas	Forsvarer Veet og siger, at den 22 årige kvinde fra Viborg har anvendt produktet forkert – hun har undladt at afprøve det på huden og vente 24 timer. Derfor vil han ikke fjerne det fra Matas.

1.3 Olivenolie – sagsforløb

1.3.1 Introduktion

Sagen om olivenolie begynder i juli 2001, da Fødevaredirektoratet oplyser, at de fra EU-kommissionen er blevet advaret om, at der er fundet en gruppe kræftfremkaldende stoffer (PAH) i billig spansk olivenolie. Olivenolie fremstillet af olivenmask, det vil sige resterne efter den første presning, kan altså være farlig. Hvis man vil være på den sikre side, skal man derfor kun anvende jomfruolivenolie, hvis man anvender olie fra Spanien. Sagen kører i medierne, og Henrik G. Jensen fra Fødevaredirektoratet er meget aktiv.

Midt i august kommer det frem, at det ikke kun er den billige spanske olivenolie, der kan være farlig, nu gælder det også den italienske og den græske. Advarslen skal altså gælde alle de lande, Danmark modtager olivenolie fra. Detailhandlen bliver bedt om at trække den billige olivenolie ned fra hylderne, og FDB og Dansk Supermarked meddeler et par dage senere, at de kun fører olivenolie i jomfruoliekvalitet. Sidst i august beder Fødevaredirektoratet detailhandlen om at dokumentere, at olivenolien er ufarlig, da der i Norge er fundet PAH i olivenolie, der ifølge varebetegnelsen

er af jomfruoliekvalitet. Det står tvivl om sikkerheden omkring olivenolie generelt. Derfor skal produkterne fjernes fra hylderne, indtil der foreligger tilstrækkelig dokumentation. Et par dage efter kommer den fornødne dokumentation, og olien kommer tilbage på hylderne. Fødevaredirektoratet vurderer, at man nu kan købe olivenolie uden problemer.

Efterfølgende er der en skarp dialog i Politiken mellem Thøger Seidenfaden og Fødevaredirektoratets Henrik Jensen. Politiken mener, at Fødevaredirektoratet har overdrevet sagen. Sagen kører meget intenst i ca. 2 måneder fra først i juli til først i september 2001. I december 2001 beslægtlægger Fødevaredirektoratet dog nogle olivenolier fra mindre detailhandlere, og i marts 2002 bliver fødevareministeren stillet nogle spørgsmål i Folketingets udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

1.3.2 Sagens kronologi

De vigtigste datoer og hændelser i sagsforløbet er listet nedenfor:

Dato:	Udvikling:
5. juli 2001	Fødevaredirektoratet udsender en pressemeddelelse, hvori de skriver, at olivenolie fremstillet af olivenmask kan være farlig. De har via EU-kommissionen fået oplyst, at der er fundet PAH i spansk olie. PAH omfatter en gruppe kemiske stoffer, der kan være kræftfremkaldende. Der er udsendt advarsel til spanske forbrugere, og i Spanien er der indført et midlertidigt forbud. Ambassaden oplyser, at to spanske virksomheder har sendt olie fremstillet af olivenmask til Danmark. Fødevaredirektoratet har orienteret detailbranchen og importører om fundet, og at de sandsynligvis kan findes på det danske marked. Hvis man som forbruger vil være på den sikre side, bør man kun anvende olivenolie fra Spanien, hvis den er af jomfruoliekvalitet.
6. juli 2001	Fødevaredirektoratet skriver i en opfølgende pressemeddelelse, at de nu har modtaget detaljerede oplysninger om, hvilke typer PAH der er fundet i Spanien. Der er tale om stærkt forhøjede værdier af PAH i 11 undersøgte olivenolier lavet af olivenmask. Den toksikologiske vurdering siger, at værdierne er absolut uacceptable og vil kunne udgøre en sundhedsrisiko, hvis olierne indtages gennem længere tid. De skriver også, at det er virksomhedernes ansvar at sikre sig, at der ikke kommer sundhedsskadelige produkter i handlen. Derfor har Fødevaredirektoratet bedt brancherne om at sikre sig, at der ikke kommer olivenolie, som indeholder uacceptable mængder af PAH ud til forbrugerne.
5.-6. juli 2001	På baggrund af Fødevaredirektoratets meddelelser skriver Ritzau om sagen, og Politiken, Berlingske Tidende og Jyllands-Posten skriver, at olivenolie er

farlig. Henrik G. Jensen udtaler i Politiken, at Fødevaredirektoratet synes, at der er grund til at gøre forbrugerne opmærksomme på, at der er et problem. Til Ritzau siger Henrik G. Jensen, at hvis virksomhederne ikke kan skaffe dokumentation for, at deres spanske olivenolie virkelig er olivenolie, så bliver den fjernet fra hylderne.

6. juli 2001 Forbrugerinformationen skriver på deres hjemmeside, at forbrugerne nu advares af Fødevaredirektoratet mod olivenolie fra Spanien lavet af olivenmask. Den særlige lavkvalitetsolie importeret fra Spanien indeholder såvel giftige som kræftfremkaldende stoffer, oplyser EU-kommissionens alarmsystem.
7. juli 2001 Vejle Amts Folkeblad, Berlingske Tidende og Politiken skriver, at der er en skærpet advarsel mod spansk olivenolie, efter de spanske myndigheder har givet oplysninger om de fund, der er gjort i produktet. Henrik G. Jensen udtaler til Berlingske Tidende: "I denne fase ligger ansvaret på virksomhedens skuldre, og ud fra alle de henvendelser, vi har fået i løbet af dagen, tør jeg godt sige, at de er sig deres ansvar bevidst". Der gives det råd til forbrugerne om, at man ikke skal bruge billig olie fremstillet i Spanien, men jomfruolie i stedet for.
9. juli 2001 Vejle Amts Folkeblad skriver under overskriften "Kraftig advarsel mod kræftfarlig olivenolie", at man skal lade være med at bruge billig olie fremstillet i Spanien, og at Fødevaredirektoratet arbejder på at skaffe yderligere oplysninger. Indtil videre har man via den spanske ambassade fundet ud af, at der er kommet 55 tons af den muligvis farlige olie til Danmark. Fødevaredirektoratet har sendt folk til Bruxelles for at grave flere informationer frem om olivenolien.
18. juli 2001 Under overskriften "Spis jomfruen" skriver BT, at man skal holde sig til jomfruolivenolie fra den første koldpresning og undgå alle dem, der er fremstillet på grundlag af olivenmask. Man formoder, at de kræftfremkaldende stoffer, der er fundet i olivenmask, er opstået ved overophedning under den varmpresning, der bruges til at trække den sidste olie ud af olivenmasken.
16. august 2001 Fødevaredirektoratet skriver en pressemeddelelse om, at de nu opfatter problemet med PAH i olivenmask som generelt. Forbrugerne opfordres til at købe olivenolie af jomfruoliekvalitet, og detailhandlen er blevet bedt om at trække en række produkter ud af handlen. Fødevaredirektoratet har modtaget nye

- oplysninger om fund af PAH – bl.a. fra Italien og Spanien. Fødevaredirektoratet oplyser ligeledes, hvilke mærker det drejer sig om.
16. august 2001 Ritzau skriver, at det ikke kun er billig spansk olivenolie, der kan være farlig. Nu gælder det også Italien og Grækenland, og Henrik G. Jensen udtaler, at de netop har modtaget nye testresultater fra Tyskland og Norge, og nu skal advarslen strækkes til alle de lande, vi får olivenolie fra. Han siger desuden, at det er glædeligt, at FDB og Dansk Supermarked har oplyst, at de kun fører olivenolie i jomfruoliekvalitet. Disse oplysninger bringes i Berlingske Tidende dagen efter.
17. august 2001 Forbrugerinformationens skriver, at Fødevaredirektoratet opfordrer forbrugerne til at købe jomfruolie i stedet for almindelig olivenolie.
18. august 2001 BT skriver, at Fødevaredirektoratet har beordret alle billige olivenolier fremstillet af olivenmask fjernet fra hylderne i alle landets butikker. Henrik G. Jensen siger, at kontrollen er i gang, men at de endnu ikke har fået nogen tilbagemelding fra fødevareregionerne. Afdelingsforstander på Fødevaredirektoratets Institut for Fødevarer sikkerhed og Toksikologi John Christian Larsen siger, at PAH stofferne er velkendte fra luftforurening, cigaretrøg og grillstegning. Han siger også, at de ved, at nogle af PAH stofferne er kræftfremkaldende, hvis de indtages gennem lang tid og i store mængder. I olivenmask findes en høj koncentration af PAH stoffer, så man udsættes for en øget kræft risiko, hvis man dagligt spiser olien.
23. august 2002 Jyllands-Posten skriver, at billig olivenolie kan være farlig, og at Fødevaredirektoratet ikke ved, hvor meget af den farlige olie, der er i landet. Men hverken Dansk Supermarked eller FDB har de billigste olivenolier på hylderne. Henrik G. Jensen siger, at i de analyser, de har set, er mængden af kræftfremkaldende stoffer så høj, at selv deres giftkasperter spærrede øjnene op. Indholdet af PAH skal helst være under 5 mikrogram pr. kilo. I olivenolieanalyserne var tallene helt oppe på 80-90.
24. august 2001 Fødevaredirektoratet skriver i en pressemeddelelse, at detailhandlen skal dokumentere, at olivenolie er ufarlig. I Norge er der nu fundet PAH i olivenolie, der ifølge varebetegnelsen er af jomfruoliekvalitet. Dette sår tvivl om sikkerheden omkring olivenolie. Fødevaredirektoratet kræver nu af detailhandlen, at de kun sælger olivenolie, som de over for Fødevarekontrollen kan dokumentere har et benz(a)pyren niveau, der ligger under 5 mikrogram

pr. kilo. Produkterne skal fjernes fra salgslokalet, indtil tilstrækkelig dokumentation foreligger. Forbrugerne opfordres til ikke at bruge olivenolie, indtil Fødevaredirektoratet har dannet sig et overblik over problemets omfang.

24. august 2001

På baggrund af Fødevaredirektoratets pressemeddelelse skriver Ritzau, at de nye fund skaber tvivl om jomfruolie. Henrik G. Jensen udtaler, at benz(a)pyren er en velkendt klassisk og potent kræftfremkaldende, så der er ikke tvivl om sundhedsrisikoen. Derfor har Fødevaredirektoratet bedt grossisterne og detailhandlen om at skaffe dokumentation for, at deres olie er uden PAH. Så snart den er der, kan butikkerne stille olien op på hylderne igen. Han tør ikke give noget bud på hvornår. Ligeledes tør Henrik G. Jensen ikke give noget bud på, hvor længe og i hvilket omfang der er blevet svindlet med jomfruolien. Men nu får vi i hvert fald afklaret, at produkterne i Danmark er i orden. Bromatolog Gitte Groes fra Forbrugerrådet siger, at det er meget store mængder PAH, der er konstateret i olien i Norge, så Forbrugerrådet mener, at en tilbage-trækning er fuldt berettiget. Hun mener også, at hvis det findes i Norge, så er det et spørgsmål om, hvornår man finder det i Danmark. Hun kalder det uanstændigt, hvis nogen har svindlet med olien ved at blande en dårlig kvalitet med den rene jomfruolie.

25. august 2001

Politiken skriver, at billig olivenolie er farligst. Det er i den billige olivenolie, at de største rester af de kræftfremkaldende stoffer findes. Men nu er der også fundet rester i den dyrere jomfruolivenolie. Det kan skyldes, at billig olie bliver hældt på dyrere flasker. Henrik G. Jensen udtaler, at beslutningen om, at produkterne skal blive på lageret, indtil de er undersøgt nærmere, er en forsigtighedsreaktion. Jeppe Juul fra Danmarks Aktive Forbrugere siger, at der igennem længere tid har været rygter om svindel i branchen – at billig olie bliver hældt på dyre flasker. Hverken FDB eller Dansk Supermarked synes, at Fødevaredirektoratet overreagerer. Kommunikationschef i FDB Jens Juul Nielsen siger, at det er på sin plads at tage sine forholdsregler, når der er mistanke om svindel.

25. august 2001

Ritzau skriver, at Dansk Supermarked siger god for olivenolie. Informationschef Poul Guldborg fra Dansk Supermarked siger, at man allerede fredag aften havde fået dokumentation fra samtlige leverandører på, at der ikke anvendes olivenmask i deres jomfruolivenolie. Man kan trygt bruge alt det olivenolie, der er købt i butikker under Dansk Supermarked. Hos FDB siger informationsdirektør

Poul Dines, at alle typer af olivenolie er fjernet fra butikkernes hylder, og at der mandag vil blive taget kontakt til samtlige leverandører, og så snart de har dokumentation fra dem, vil produkterne blive sat tilbage. Hverken FDB eller Dansk Supermarked sælger den type olivenolie af mærket Diana, som i Norge er solgt under betegnelsen jomfruolie uden at være det.

25. august 2001 Under overskriften ”panik om olivenolie” skriver Ekstra Bladet om, at olivenolien er blevet fjernet fra hylderne. Alle FDB-butikker vil rydde hylderne, men hos Dansk Supermarked er der olie at få, da de har skaffet den nødvendige dokumentation for, at det er den ægte jomfruolie, de har stående. Henrik G. Jensen siger, at man ikke falder død om af at bruge olien, men undersøgelsen i Norge viste koncentrationer af PAH, der var 10-20 gange højere end det, vi accepterer. Fødevaredirektoratet siger til de forbrugere, der har olivenolie stående derhjemme, at de skal se tiden an i et par dage.
25. august 2001 Jyllands-Posten skriver, at nye fund skaber tvivl om olivenolie, og at det nu bliver fjernet fra butikkerne. Fødevaredirektoratet opfordrede fredag forbrugerne til helt at undlade at bruge olivenolie til madlavning.
27. august 2001 Politiken skriver i en leder, at de sætter spørgsmålstejn ved, om Fødevaredirektoratet overreagerer ved at fjerne olivenolien fra hylderne så hurtigt – kun på baggrund af en enkelt udenlandsk undersøgelse. Det sammenlignes med solcremesagen i foråret, hvor den også blev fjernet fra hylderne meget hurtigt.
27. august 2001 Forbrugerinformationen skriver på deres hjemmeside, at Fødevaredirektoratet nu kræver, at butikkerne fjerner al olivenolie fra hylderne. Reaktionen forklares med, at forbrugerne kræver en hurtig løsning. I sagen om salmonella DT104 blev Fødevaredirektoratet kritiseret for at reagere for langsomt.
28. august 2001 Ritzau skriver, at olivenolien er tilbage på hylderne hos FDB. FDB kunne tirsdag sætte to typer ekstra jomfruolivenolie tilbage på butikshylderne, efter at Fødevaredirektoratet har lempet kravene til den dokumentation, som detailhandlen skal levere, for at olierne er fri for PAH. De ændrede krav får FDB til at anklage Fødevaredirektoratet for at føre en zigzagkurs, der er utilfredsstillende for både forbrugere og detailhandel. Ole Jepsen, direktør fra FDBs centrallaboratorium, mener, at direktoratets håndtering af denne sag har været fuldstændig kao-

tisk. Det kritiseres, at Fødevaredirektoratet har ændret sit krav til dokumentationen uden at oplyse det til FDB. Mandag skulle man bevise, at det var jomfruoliekvalitet, og tirsdag forlangte de yderligere en tro og love erklæring på, at varen ikke indeholdt benz(a)pyren. Forbrugerrådet derimod er meget tilfreds med Fødevaredirektoratets håndtering af sagen. Forbrugerrådet forsvarer dem og siger, at der er større chance for at slå nogle skævere, når det skal gå så stærkt. I Sverige og Norge er der ikke så stor reaktion på problemet.

30. august 2001

Fødevaredirektoratets vicedirektør Henrik G. Jensen kommenterer Politikens leder og mener, at det er en spændende diskussion, Politiken rejser, nemlig hvor hurtigt en offentlig myndighed skal reagere, og hvor sikker man skal være i sin sag, før man træffer forholdsregler. Ligeledes mener han ikke, at man kan sammenligne med solcremesagen, da der i sagen om solcreme var tvivl om, hvorvidt stofferne var farlige, men benz(a)pyren er et velkendt kræftfremkaldende stof.

31. august 2001

Fødevaredirektoratet skriver, at deres kontrol viser, at der ingen problemer er med benz(a)pyren i olivenolie på det danske marked. I den forløbne uge har de danske virksomheder arbejdet intensivt på at få de nødvendige garantier. Fødevaredirektoratet har ved kontrol og gennem virksomhedernes information fået bekræftet, at de fleste olivenolieprodukter, som er importeret til det danske marked er i orden. Fødevaredirektoratet vurderer derfor nu, at forbrugerne uden problemer kan købe olivenolie. Denne meddelelse bringes også af Ritzau.

1. september 2001

Berlingske Tidende skriver, at man roligt kan spise olivenolie igen. Fødevaredirektoratet har ved kontrol og gennem virksomhedernes information fået bekræftet, at de fleste olivenolieprodukter, som er importeret til det danske marked, er i orden.

2. september 2001

Thøger Seidenfaden skriver i en leder i Politiken, at det er en alvorlig beslutning, når Fødevaredirektoratet advarer så voldsomt mod en hel produktkategori. Det kan dog godt være berettiget, derfor er det afgørende, hvad Fødevaredirektoratets begrundelse for indgrebet er. Henrik G. Jensen kritiseres dog for at have omtalt hele problematikken som "en spændende diskussion". Politiken mener, at han skulle have alle kort på hånden, da han er myndigheden i denne sag. Thøger Seidenfaden vil ligeledes vove den påstand, at man ikke falder død om eller pådrager sig nogen skade ved at indtage lidt olivenolie med mere end de angivne 5 mikrogram pr.

kg. Han mener, at det er velbegrundet at forbyde olivenolie, hvis der er mere end 5 mikrogram kræftfremkaldende stof i, men han kritiserer Fødevaredirektoratets handling for at være et øjeblikkeligt skadevoldende og angstprovokerende indgreb, der giver det indtryk, at olivenolie er meget farligt.

4. september 2001 Ritzau meddeler, at de finske fødevaremyndigheder har fundet det kræftfarlige kemiske stof benz(a)pyren i to spanske olivenolier. Fundet får dog ingen betydning for danske forbrugere, idet alle olivenolier, der sælges i Danmark, netop er frikendt for risiko. De finske myndigheder fik foretaget prøver af ti olivenolier tilbage i juli, da det via EUs alarmsystem for fødevarer kom frem, at der var fundet PAH'er i spanske olivenolier baseret på olivenmask. Og det er resultatet af de prøver, der først offentliggøres nu. Samtidig skærper de finske fødevaremyndigheder kontrollen med olivenolie. Herhjemme har fødevaremyndighederne forlængst handlet i sagen. Ifølge cand.pharm. i Fødevaredirektoratet Bente Fabech har oplysningerne om de finske prøveresultater ingen betydning for danske forbrugere.
5. september 2001 Politiken skriver en leder under overskriften "Etisk Rod", hvor de kommenterer fødevareministerens forslag om at lave et fødevareetisk råd, der skal få helhedstænkning ind i alt, hvad der har med fødevareproduktion at gøre. Politiken mener, at alle disse råd og nævn kun er med til at skabe større forvirring med alle deres skiftende meldinger – med olivenolien som det seneste eksempel. Der er behov for, at Fødevareministeriet selv påtager sig opgaven med helhedstænkning i stedet for at lave endnu et råd. De skriver: "Hvad har Fødevareministeriet for eksempel gjort for at undgå, at farcen med ministeriets eget Fødevaredirektorats skiftende meldinger om olivenolie ikke gentager sig".
7. december 2001 Fødevaredirektoratet har beslaglagt olivenolie fra en række mindre detailhandlere i København. Forhandlerne kan ikke dokumentere, at olivenolien ikke indeholder de sundhedsskadelige stoffer PAH. I Danmark pålagde Fødevaredirektoratet allerede i sommer virksomhederne, at de skulle have dokumentation for, at olivenolieprodukterne var i orden. Dansk fødevarelovgivning bygger på det princip, at det er virksomhedernes ansvar at sørge for, at produkterne opfylder reglerne.
7. marts 2002 Fødevareminister Mariann Fischer Boel bliver stillet nogle spørgsmål i Folketingets Udvalg for Fødevarer Landbrug og Fiskeri, omhandlende hvad de enkelte fødevareregioner egentlig har foretaget sig i forhold

til virksomhederne i regionen, og hun bliver bedt om at redegøre for, hvorfor hun finder, at der ikke er grund til særskilt at følge op på sagen i forhold til fødevareregionerne. Hun siger, at hun er enig med Fødevaredirektoratets vurdering, da de har sagt, at der ikke er grund til yderligere opfølgning.

26. september 2002

Kirsten Jensen, formand for Forbrugerrådet, holder en tale ved FIs konference om risikohåndtering. Hun taler om, der er grund til at skræmme forbrugerne – både mht. solcreme og olivenolie. Men hun spørger også, om det er et rimeligt valg, hvis vi lader ”måske” kræftfremkaldende olivenolie blive stående på hylderne. Hun udtrykker, at Forbrugerrådet mener, at problematikken omkring risici kan håndteres på en god og tillidsfuld måde, uden at forbrugeren lades i stikken, og hun mener, at åbenhed og oplysning må være udgangspunkt for enhver form for tillid – både mellem forbrugere og myndigheder og mellem forbrugere og industri. Kirsten Jensen bliver arrig, når hun tænker på, hvor mange verbale tæsk Fødevaredirektoratet modtog for at ”overreagere”, da de bad detailhandlen om at fjerne olivenolien fra hylderne. For hende at se var det et eksemplarisk brug af forsigtighedsprincippet og et rigtig godt eksempel på en fornuftig håndtering af et problem. Hun siger også, at ”myndighedernes hurtige reaktion var et vink med en vognstang om, at vi i Danmark ikke tolererer fødevarer svindel, hverken ud fra en sundhedsmæssig, moralsk eller økonomisk vinkel. Endelig var det et signal til både detailhandel, grossister og producenter om, at de kan undgå at flytte varer ud og ind af butikken, hvis de af sig selv hurtigt reagerer på potentielle problemer. Problemet med de billige olivenolier havde været kendt i lang tid, og det burde have fået klokkerne til ringe hos både detailhandel, grossister og producenter”. Hun slutter med at sige, at ”som forbruger vil jeg så meget hellere kunne stole på, at olivenolien bliver fjernet fra hylderne – også selv om det i første omgang kun er en begrundet mistanke. Jeg vil kunne stole på, at jeg som udgangspunkt ikke møder helbredsmæssigt tvivlsomme produkter i mit supermarked, og jeg vil kunne stole på, at når olivenolien er tilbage på hylderne, så er det fordi, at man er sikker i sin sag: Og jeg er villig til at løbe risikoen for, at vi indimellem tager fejl. Som forbruger vil jeg meget hellere kunne stole på, at tvivlen kommer forbrugeren til gode.”

1.3.3 Aktører i sagsforløbet

Aktør/gruppe	Stilling	Holdning
<i>Videnskabsfolk</i>		
John Christian Larsen	Afdelingsforstander på Fødevaredirektoratets Institut for Fødevarer sikkerhed og Toksikologi	I olivenmask er en høj koncentration af PAH stoffer, så man udsættes for en øget kræft risiko, hvis man dagligt spiser olien.
Gitte Groes	Bromatolog i Forbrugerrådet	Forbrugerrådet mener, at tilbage-trækning er fuldt berettiget.
Bente Fabeck	Cand.pharm i Fødevaredirektoratet	De finske prøveresultater har ingen betydning for danske forbrugere.
<i>Embedsmænd</i>		
Henrik G. Jensen	Vicedirektør i Fødevaredirektoratet	Mener det er en god strategi at gå hurtigt ud med information i fødevarer sager.
"Alarmsystemet"	EU-kommissionen	Oplyser og advarer om, hvad olierne indeholder.
Kirsten Jensen	Formand for Forbrugerrådet	Positiv over for Fødevaredirektoratet og mener, at de har grebet sagen helt rigtigt an.
<i>Journalister</i>		
Thøger Seidenfaden	Redaktør Politiken	Skriver leder om olivenolie og Fødevaredirektoratets overreaktion
Torben Sørensen	Vejle Amts Folkeblad	
Lotte Stensgaard Mortensen	BT	
Morten Zahle	Jyllands-Posten	
Trine Marie Ilsøe og Kim Rathcke Jensen	Politiken	
Jesper Hjorth	Ekstra Bladet	
Søren Dilling	Forbrugerinformation	
<i>NGO'er</i>		
Jeppe Juul	Danske Forbrugere	Bevidst om svindel i olivenolie-branchen
<i>Erhvervsinteresser</i>		
Poul Guldborg	Informationschef Dansk Supermarked	Fødevaredirektoratet overreagerer ikke. Det er på sin plads at tage sine forholdsregler, når der er mistanke om svindel.
Jens Juul Nielsen	Kommunikationschef FDB	Fødevaredirektoratet overreagerer ikke. Det er på sin plads at tage sine forholdsregler når der er mistanke om svindel.

Aktør/gruppe	Stilling	Holdning
Poul Dines	Informationsdirektør FDB	
Ole Jepsen	Direktør FDBs centrallaboratorium	Mener at direktoratets håndtering af denne sag har været helt kaotisk.

1 Omnibusundersøgelsen

I dette bilag er gengivet de 6 spørgsmål og svarmuligheder i omnibusundersøgelsen:

- 1.a Kan du huske sagen omkring hormonforstyrrende stoffer i solcreme, som blev diskuteret i foråret 2001?
- Ja, husker stort set hele sagen 1
 - Ja, husker en del af sagen 2
 - Ja, men husker kun meget lidt 3
 - Nej, kan ikke huske sagen 4

Hvis der svares 1-2, gå til 1.b, hvis der svares 3-4, år til 2.a.

- 1.b Hvordan synes du, at myndighederne håndterede denne sag?
- Meget tilfredsstillende 1
 - Overvejende tilfredsstillende 2
 - Hverken tilfredsstillende eller utilfredsstillende 3
 - Overvejende utilfredsstillende 4
 - Meget utilfredsstillende 5
 - Ved ikke/vil ikke svare 6

- 2.a Kan du huske sagen omkring kræftfremkaldende stoffer i olivenolie, som blev diskuteret i sommeren 2001?
- Ja, husker stort set hele sagen 1
 - Ja, husker en del af sagen 2
 - Ja, men husker kun meget lidt 3
 - Nej, kan ikke huske sagen 4

Hvis der svares 1-2, gå til 2.b, hvis der svares 3-4, år til 3.

- 2.b Hvordan synes du, at myndighederne håndterede denne sag?
- Meget tilfredsstillende 1
 - Overvejende tilfredsstillende 2
 - Hverken tilfredsstillende eller utilfredsstillende 3
 - Overvejende utilfredsstillende 4
 - Meget utilfredsstillende 5
 - Ved ikke/vil ikke svare 6

3. Når der opstår en sag som fx sagen omkring kræftfremkaldende stoffer i olivenolie, er det så noget, som bekymrer dig?
- Ja, det bekymrer mig, og jeg søger selv videre information om sagen 1
 - Ja, det bekymrer mig, og jeg følger myndighedernes anbefalinger ... 2
 - Ja, det bekymrer mig, men jeg kan ikke forholde mig til det 3
 - Nej, det bekymrer mig ikke 4
 - Ved ikke/vil ikke svare 5
4. Hvordan mener du, at myndighederne bør håndtere sådanne sager?

(gerne flere svar – vær opmærksom på, at følgende svar er en slags skala gående fra fuld forbrugerbeskyttelse til beskyttelse af producenter)

- Sikre fuld beskyttelse af alle forbrugerne..... 1
 - Sikre beskyttelse af de fleste borgere 2
 - Sikre fuld beskyttelse af gravide og børn..... 3
 - Sikre overholdelse af reglerne 4
 - Sikre en afvejning mellem økonomiske og sundhedsmæssige interesser
5
 - Sikre beskyttelse af producenterne 6
 - Ved ikke/vil ikke svare 7
5. Når et nyt produkt introduceres på det danske marked, hvilken rolle mener du så, at myndighederne har i dag? (kun et svar)
- Myndighederne har ansvaret for produktets uskadelighed gennem en forhåndsgodkendelse..... 1
 - Myndighederne har ansvaret for, at der ikke er sundhedsfarlige stoffer i produktet 2
 - Myndighederne har ansvaret for at sikre, at der er en korrekt mærkning og brugsanvisning 3
 - Myndighederne har hverken ansvaret for produktets skadelighed eller ansvaret for korrekt mærkning og brugsanvisning..... 4
 - Ved ikke/vil ikke svare 7
6. Når der i pressen drøftes en risiko ved et produkt er der ofte flere parter, der blander sig i debatten. Du skal angive, hvilke (3) parter, du (generelt set) har mest tiltro til? (maks. tre svar)
- En forsker fra et af universiteterne 1
 - En forsker fra Danmarks Miljøundersøgelser, der hører under Miljøministeriet 2
 - En forsker fra Institut for Miljøvurdering (Lomborginstituttet)..... 3
 - Miljøorganisationer som fx Danmarks Naturfredningsforening..... 4
 - Forbrugerorganisationer, som fx Forbrugerrådet..... 5
 - Producenten af produktet 6
 - Miljøstyrelsen..... 7
 - Politiker fra oppositionen..... 8
 - Politiker fra regeringen..... 9
 - Ved ikke/vil ikke svare 10