

Om godkjenningsordningen for vannverk

Innstilling fra arbeidsgruppen (Heløe-gruppen)
nedsatt av Helsedepartementet 13. mars 2002.

3. juni 2002

Forord

Helsedepartementet nedsatte i brev av 13.3.2002 en arbeidsgruppe med mandat å vurdere godkjenningsordningen for vannverk. Bakgrunnen for oppnevningen var at man i forbindelse med ny organisering på matområdet, ønsket å få vurdert om det fortsatt ville være behov for en godkjenningsordning, og i så fall om den burde tilligge staten eller kommunene.

Gruppen har bestått av:

- Leif Arne Heløe, Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR, (leder)
- Marius Fosse, Statens helsetilsyn
- Truls Krogh, Nasjonalt folkehelseinstitutt
- Kari Bryhni, Statens næringsmiddeltilsyn
- Øivind Gaden, KNT-forum
- Toril Hofshagen, Norsk vann- og avløpsverkförening, NORVAR

Sekretærfunksjonen er tillagt Statens næringsmiddeltilsyn v/Morten Nicholls og Rita Aina Kvennejorde.

Gruppens mandat ble formulert slik at man skulle utrede følgende:

1. Spørsmålet om opprettholdelse av godkjenningsordningen eller ikke.
2. Eventuell statlig eller kommunal godkjenning.
3. Spørsmålet om en eventuell statlig godkjenning bør være desentralisert eller sentralisert.

I sitt arbeid skulle arbeidsgruppen legge vekt på hensynet til helsemessig trygt vann, god og enhetlig forvaltning av drikkevannsområdet, vann som et sentralt element i den helsemessige beredskap, samt hvordan forvaltningsregimet er i andre land.

Noe av den grunnleggende informasjon som gruppen har benyttet i sitt arbeid er vedlagt rapporten.

Arbeidsgruppens innstilling er enstemmig.

Oslo 3.6.2002



Leif Arne Heløe

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

Innhold

1	Sammendrag	5
2	Regjeringens vedtak om et felles Mattilsyn	7
3	Historikk	8
3.1	Forvaltning	8
3.2	Trender i organiseringen av vannverk	10
4	Internasjonalt regelverk samt forhold i andre land	10
4.1	Internasjonale rammebetingelser	11
4.1.1	Drikkevansdirektivet	11
4.2	Forhold i andre land	11
5	Nasjonalt regelverk	12
5.1.1	Ny Matlov	13
5.1.2	Kommunehelsetjenesteloven	13
5.1.3	Lov om helsemessig og sosial beredskap, samt tilsynsloven og smittevernloven	13
5.1.4	Drikkevannsforskriften	14
6	Gjennomgang av punktene i mandatet	14
6.1	Spørsmålet om opprettholdelse av godkjenningsordningen, eller ikke	15
6.1.1	Argumenter for	16
6.1.2	Argumenter mot	16
6.1.3	Arbeidsgruppens anbefalinger med hensyn på godkjenning eller ikke	17
6.2	Eventuell statlig eller kommunal godkjenning	19
6.2.1	Arbeidsgruppens anbefalinger med hensyn på myndighetsfordeling	19
6.3	Desentralisert eller sentralisert statlig godkjenning	21
7	Innvirkning på tilsynet	22
	VEDLEGG I RAPPORTEN	23
8	Internasjonalt regelverk samt forhold i andre land	24
8.1	Internasjonalt regelverk	24
8.1.1	Rammedirektiv for vann	24
8.1.2	EUs Food Law	24
8.1.3	Veiledninger fra Verdens Helseorganisasjon (WHO)	25
8.2	Forhold i andre land	25
8.2.1	Sverige	25
8.2.2	Danmark	25
8.2.3	Finland	26
8.2.4	England	26
8.2.5	Canada	26

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

9	Nasjonalt regelverk	27
9.1	Nasjonalt regelverk	27
9.1.1	Plan- og bygningsloven	27
9.1.2	Oreigningsloven	27
9.1.3	Forurensningsloven	28
9.1.4	Vannressursloven	28
9.1.5	Innlandsfiske_loven	29
9.1.6	Friluftsløven og lov om motorisert ferdsel i utmark.....	29
9.1.7	Brannvernloven	29
9.1.8	Sivilforsvarsloven	30
9.1.9	Sjødyktighetsloven.....	30
9.1.10	Petroleumsloven.....	30
9.1.11	Forvaltningsloven.....	31
9.1.12	Statlige retningslinjer	31
10	Konklusjoner fra annet nasjonalt utredningsarbeid.....	31
10.1	NOU 1996:10 "Effektiv matsikkerhet"	31
10.2	Rapport fra DSB, februar 1999 om "Vann- og avløpssektoren og år 2000-problemet".....	31
10.3	Rapport 1999:15 fra Statskonsult om "Organisering av næringsmiddeltilsyn".....	32
10.4	NOU 2000:24 "Et sårbart samfunn"	32
10.5	St.meld. nr. 31 (2000-2001) "Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling".....	32
10.6	Notat 2000:8 fra Statskonsult om "Organisering av statlig tilsyn i Norge"	33
10.7	SHD 2001 om "Fornyelse av den sentrale sosial- og helseforvaltningen".....	33
10.8	St.meld. nr. 17 (2001-2002) „Samfunnssikkerhet- Veien til et mindre sårbart samfunn".....	34
10.9	St. meld. nr. 19 (2001-2002) "Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå".....	35
10.10	Utredninger knyttet til etablering av et nytt "Mattilsyn".....	36
11	Status for drikkevannskvalitet og godkjenning av vannverk.....	36
11.1	Sammenstilling fra NITO.....	37
11.2	Årsrapporter fra KNT til SNT for 2001	37
11.3	Status for vannforsyning i Oppland.....	38
11.4	Status for vannforsyning i Buskerud.....	38
11.5	Rapport 2001:6 fra Folkehelse for året 1998.....	38
11.6	Godkjenning offshore og på skip	38

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

1 Sammendrag

Vann er vårt viktigste næringsmiddel og en sentral innsatsfaktor i øvrig næringsmiddelproduksjon. Vann er også viktig for å ivareta andre helsemessige hensyn som bl.a. personhygiene og brannvann m.m. En grunnleggende forutsetning for en god og bærekraftig vannforsyning er at det benyttes vannkilder som har god råvannskvalitet og er godt beskyttet mot potensielle forurensninger. Det vil redusere behovet for avansert vannbehandling og også gi ekstra sikkerhet i forhold til stabil vannkvalitet. Det er derfor i samfunnets interesse å prioritere drikkevannsformål høyt, også der det måtte være motstridende interesser knyttet til bruken av en vannkilde / vannkildens nedbørfelt.

Regjeringen vedtok i juni 2001 hvilke prinsipper som skal legges til grunn for den fremtidige organiseringen av den offentlige matforvaltningen. Et av hovedelementene i den nye modellen er at ansvaret for vann som næringsmiddel (til produksjon eller drikkevann) skal plasseres etter samme prinsipper som andre næringsmidler.

I forbindelse med Regjeringens vedtak om ny organisering på matområdet ønsket Helsedepartementet å få vurdert spørsmål vedrørende godkjenningsordningen for vannverk. I den forbindelse nedsatte departementet en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å vurdere følgende tre spørsmål:

- (1) Spørsmålet om opprettholdelse av godkjenningsordningen eller ikke.
- (2) Om en eventuell godkjenning skulle være statlig eller kommunal.
- (3) Om en eventuell statlig godkjenning bør være desentralisert eller sentralisert.

Etter å ha vurdert spørsmålene vil arbeidsgruppen i korthet besvare dem slik:

- (1) Kravet til godkjenning av vannforsyningssystem opprettholdes. Kommunenes rolle som planmyndighet når det gjelder vannforsyning fremheves. Det bør utarbeides rundskriv eller rikspolitiske retningslinjer til støtte for kommunene i planprosessen.
- (2) Godkjenningen foreslås å være statlig og tilligge Mattilsynet. Arbeidsgruppen forutsetter at det innarbeides nære samarbeidsrutiner mellom det miljørettede helsevern og Mattilsynet i saksbehandlingen før godkjenning gis.
- (3) Godkjenningen bør, etter arbeidsgruppens mening, tillegges Mattilsynets lokale ledd, i nært samarbeid med det foreslåtte interkommunale miljørettede helsevern . Dersom vannforsyningssystemet omfatter kommuner som inngår i ulike lokale Mattilsyn eller i ulike regioner, legges godkjenningen til overordnet organ.

I sitt arbeid har arbeidsgruppen lagt vekt på hensynet til helsemessig trygt vann, god og enhetlig forvaltning av drikkevannsområdet, vann som et sentralt element i den helsemessige beredskap, samt hvordan forvaltningsregimet er i andre land. Arbeidsgruppen legger dessuten til grunn konklusjonene fra delprogram 3 vedrørende ”utredning av grenseflaten mellom det nye Mattilsynet og miljørettet helsevern” (Smith-rapporten), hvor det bl.a. foreslås et tett samarbeid mellom Mattilsynet og det miljørettede helsevern, gjerne også samlokalisert med dette. En slik ordning vil ligge særlig godt til rette for integrerte samarbeidsrutiner.

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

Videre har arbeidsgruppen lagt til grunn at Mattilsynet får en desentralisert organisasjon med betydelig fagkompetanse på lokaleddet. De råd som gis i denne rapporten må derfor sees i sammenheng med de forventninger vi har både til måten det nye Mattilsynet blir organisert på og den lokale tilknytningen det blir mot det miljørettede helsevern. Arbeidsgruppen mener videre at Vitenskapskomiteens fokus på helserisiko når det gjelder drikkevann vil være et viktig og nødvendig faglig supplement til Mattilsynets egen kompetanse.

Arbeidsgruppen vil i noen større grad utdype forslagene slik:

- Planleggingen av vannforsyningen tilligger kommunene med hjemmel i Plan- og bygningsloven. Det bør utformes rundskriv, eventuelt rikspolitiske retningslinjer, til støtte for kommunene i deres planlegging og sikring av vannforsyningssystemer. Det forutsettes at helsemyndighetene og Mattilsynet deltar aktivt i planprosesser for blant annet å sikre at planleggingen legger til grunn et helhetssyn der så vel nedbørfelt, vannkilde og vannbehandlingsmetode inngår i vurderingen.
- Gruppen vil påpeke at de ulike regelverk knyttet til beskyttelse av nedbørsfelt og vannkilde til drikkevannsformål er sammensatt. At et vannforsyningssystem kan berøre flere kommuner gjør det forvaltningsmessig ytterligere komplisert. Arbeidsgruppen forutsetter at dette spørsmålet vies stor oppmerksomhet når nytt regelverk skal utformes. Gruppen vil også fremheve betydningen av at også private vannverks rettssikkerhet ivaretas.
- Kravene til godkjenning, slik de er beskrevet i drikkevannsforskriften av 14. desember 2001, opprettholdes. Hvorvidt kravene skal omfatte alle tre kategorier vannforsyningssystemer som nevnt i drikkevannsforskriftens § 8 første ledd, bør vurderes nærmere. For enkle vannforsyningssystemer kan registreringsplikt eventuelt vurderes som alternativ til godkjenning.
- Søknad om godkjenning behandles av det lokale Mattilsyn, i samarbeid med det stedlige miljørettede helsevern. Samarbeidet bør organiseres gjennom felles saksbehandlergruppe som legger frem innstilling for det stedlige Mattilsyn som godkjenningsmyndighet.
- Søknad om godkjenning av vannforsyningssystemer som berører to eller flere kommuner som inngår i ulike lokale Mattilsyns-distrikter, eventuelt Mattilsyns-regioner, behandles av Mattilsynets sentrale enhet, evt. regional enhet etter delegasjoner, i samarbeid med lokale/stedlige enheter for miljørettet helsevern.
- Mattilsynets godkjenning forutsetter at det er enighet mellom det miljørettede helsevern og Mattilsynet om at planene er tilfredsstillende. Ved uenighet mellom partene treffes avgjørelsen av overordnet ledd i Mattilsynet (Mattilsynets regionale ledd/Mattilsynet sentralt), alternativt avgjøres spørsmålet av fylkesmannen, eventuelt av settefylkesmann, etter samråd med Mattilsynets regionale ledd og fylkeslegen.

Det gjenstår å vurdere enkelte juridiske spørsmål i forbindelse med at Mattilsynet skal være godkjenningsmyndighet etter drikkevannsforskriften. Det antas at spørsmålene kan løses i sammenheng med utarbeidelse av ny Matlov, den påtenkte revisjon av lov om kommunehelsetjenesten (jf Smith-rapporten) og gjennom endring av eksisterende drikkevannsforskrift.

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

2 Regjeringens vedtak om et felles Mattilsyn

Regjeringen vedtok i juni 2001 hvilke prinsipper som skal legges til grunn for den fremtidige organiseringen av den offentlige matforvaltningen. En nærmere beskrivelse av denne prosessen og hovedlinjene i ansvarsdelingen mellom departementene framgår av brev av 2.7.2001 til de berørte tilsynsetater.

Hovedelementene i den nye modellen er:

- a) Næringsmiddeltilsynet gjøres til statlig tilsyn i sin helhet. De kommunale næringsmiddeltilsynene statliggjøres og legges inn i Statens næringsmiddeltilsyn.
- b) Ansvar for alt næringsmiddeltilsyn legges til Landbruksdepartementet, utenom tilsyn med marine produkter som fortsatt skal ligge til Fiskeridepartementet.
- c) Landbruksdepartementet skal snarest, og i samarbeid med Fiskeridepartementet og Sosial- og helsedepartementet, gjennomgå Statens næringsmiddeltilsyn, Statens dyrehelsetilsyn og Statens landbrukstilsyn med sikte på forenkling og effektivisering gjennom sammenslåing.
- d) Sosial- og helsedepartementet tillegges ansvaret for etablering og finansiering av en ny vitenskapskomité som får ansvaret for risikovurderingen langs hele matkjeden, inkludert hensynet til humanhelse, dyre- og plantehelse og evt. miljøhensyn.
- e) Sosial- og helsedepartementet tillegges ansvaret for en ny matlov. Utarbeidelsen av loven skal skje i nært samarbeid med Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet og skal ta opp i seg de fem særlovene som dekker dette området i dag. Virkeområdet omfatter den del av matkjeden som i dag dekkes av de fem særlovene.
- f) Ansvar for å fastsette forskrifter etter den nye loven tillegges hhv. Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet og Sosial- og helsedepartementet.
- g) Ansvar for vann som næringsmiddel (til produksjon eller drikkevann) skal plasseres etter samme prinsipper som andre næringsmidler.
- h) Det tas sikte på at forslag til ny lov på området legges fram i løpet av 2002.

Som kjent har Sosial- og helsedepartementet (SHD) blitt delt i et Helse- og et Sosialdepartement etter denne tid, slik at det nå er Helsedepartementet (HD) som skal videreføre det som er omtalt som SHDs ansvar.

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

3 Historikk

3.1 Forvaltning

Egen godkjenningsordning for vannforsyningsanlegg har eksistert siden drikkevannsforskriften av 1951. Hjemmelsgrunnlaget for forskriften på den tid var sunnhetsloven av 1860 og næringsmiddeloven av 1933. I 1995 ble det fastsatt ny drikkevannsforskrift med hjemmel i næringsmiddeloven, kommunehelsetjenesteloven og helseberedskapsloven. I 2001 ble det fastsatt enda en ny drikkevannsforskrift, og denne gangen med hjemmel i næringsmiddeloven og kommunehelsetjenesteloven, samt i lov om helsemessig og sosial beredskap. Begge gangene ble godkjenningsinstituttet opprettholdt. Godkjenningsmyndighet og størrelse på godkjenningspliktige vannforsyningsanlegg har imidlertid blitt endret. I forskriften fra 1951 var Helsedirektoratet godkjenningsmyndighet for anlegg som forsynte 1000 personer eller mer, men fra 1977 ble denne myndigheten lagt til Statens institutt for folkehelse. Vannforsyningsanlegg som forsynte fra 100 til 1000 personer skulle godkjennes av helserådet. Anlegg for færre enn 100 personer hadde ingen godkjenningsplikt etter drikkevannsforskriften, men bygningsmyndigheten skulle (og skal) i henhold til plan- og bygningsloven §65 (og tidligere bygningslov) påse at bygninger som reises eller tas i bruk til opphold for dyr eller mennesker, har tilgang på tilstrekkelig og hygienisk betryggende drikkevann.

I St. meld. nr 55 (1984-85): Om vannforsyningen, som ble fremmet av Miljøverndepartementet, ble det lagt prinsipper for den fremtidige ordningen for vannforsyningssaker. Det ble blant annet fastsatt at: Den fremtidige forvaltning må ta utgangspunkt i at det kommunale ansvar for vannforsyning skal styrkes og at de ulike spørsmål og konflikter skal søkes løst gjennom kommunal og fylkeskommunal planlegging. Det legges derfor opp til en desentralisert forvaltning. Ved utforming av den fremtidige organisering av vannforsyningsforvaltningen bør, etter Regjeringens mening, følgende prinsipper gjelde:

- Forvaltningsstrukturen bør være oversiktlig og enkel for brukerne å finne fram i.
- Den administrative ordning må legges opp slik at en sikrer helhetsvurdering av vannforsyningen. Dette innebærer en sterkere samordning og koordinering av statens virksomhet og at vannforsyningen må sees i sammenheng med helsemessige og økonomiske hensyn og med vann- og arealdisponeringen forøvrig.

Når det gjelder godkjenningsinstituttet ble det i meldingen fremhevet at:

- ”selv om det er behov for omfattende helsemessige vurderinger, er hovedutfordringen mer av planfaglig, økonomisk og kommunalteknisk karakter. Bruk av vannressurser til drikkevannsformål har betydning for den samlede vannressursforvaltning og har betydning for arealbruken i nedslagsfeltet.”

Meldingens klare kobling til arealplanarbeid og til kommunestyret lokalt - og miljøvernevdelingen hos fylkesmann regionalt - som godkjenningsmyndighet, må antas å ha sammenheng med at meldingen ble fremmet av Miljøverndepartementet, og at det på den tid var betydelig fokus på vannbruksplanlegging og utarbeiding av hovedplaner innen vann- og avløpssektoren. Videre var det en målsetting å ansvarliggjøre kommunens øverste politiske organ.

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

Etter denne tid har det bokstavelig talt "rent mye vann i havet", i den forstand at flere utredninger har tatt opp problemstillinger knyttet til kommunens mangesidige roller innen vannforsyningssektoren. For eksempel er kommunene gjennom drikkevannsforskriften av 1995 og 2001 både godkjenningsmyndighet, tilsynsmyndighet og klageorgan for alle kommunale og private vannverk innen kommunen. Ofte er de også anleggseier, utbygger og ansvarlig for de kommunale vannverkens økonomi.

Disse problemstillingene er bl.a. diskutert i NOU 1996:10 Effektiv matsikkerhet, av Sårbarhetsutvalget i NOU 2000:24 Et sårbart samfunn, av Oppgavefordelingsutvalget, referert i St.meld. nr. 31 (2000-2001) og i St.meld. nr.19 (2001-2002). Utredningene er nærmere omtalt i vedlegget til denne rapporten.

Ved høringen av drikkevannsforskriften av 4.12.2001 ønsket Sosial- og helsedepartementet å få frem synspunkter på dagens ansvarsforhold. I samtlige utredninger som er gjennomført de senere årene og ved høring av drikkevannsforskriften, har habiliteten til kommunen og ansvarsfordelingen mellom tilsynsorganene vært påpekt som problematisk. Fra helsemyndigheten er det poengtert at helsefaglig kompetanse må benyttes. Det poengteres også fra enkelte at det ikke må bygges opp dobbelkompetanse, og at deling av tilsynet er sløsing med ressurser. Selv om det er forskjellige synspunkter rundt disse forholdene, er konklusjonene i utredningene klare på at det må være et skille mellom myndighet og eier, og at vannforsyningen må være en del av næringsmiddelforvaltningen så lenge vannet også benyttes som næringsmiddel. Siden vann som næringsmiddel, eller vann anvendt innen næringsmiddelindustrien, stiller meget strenge krav til vannkvalitet, vil også de nødvendige helsemessige hensyn når vannet brukes til generelt hygienisk bruk (renhold, dusj med mer) bli ivarett. Et flertall av dem som uttalte seg var positive til godkjenningsordningen, og mente at godkjenning av vannverk bør være som for øvrige næringsmidler, med næringsmiddeltilsynet som både godkjennings- og tilsynsmyndighet.

I drikkevannsforskriften av 2001 ble det forsøkt rettet på noen av de forholdene som inntil da hadde vært påpekt som lite hensiktsmessige og som de nevnte utredningene har belyst. Endringer i roller ønsket departementet på det tidspunkt ikke å gjøre noe med; dette måtte avklares gjennom en ny næringsmiddellov (matlov). Antallet tilsynsmyndigheter ble imidlertid redusert ved at tilsyn med beredskapsmessige forhold ikke lenger skulle føres av Statens helsetilsyn, men av de ordinære tilsynsmyndighetene. Videre ønsket man å utvide virkeområdet til også å omfatte oljevirkosomheten på kontinentalsokkelen samt vannforsyningen til skip. Dette siste ble imidlertid ikke gjort.

Ønsket om å frita kommunestyret for rollen som godkjenningsmyndighet for alle vannforsyningssystemer, samt tildele næringsmiddeltilsynet godkjenningsmyndighet for vannuttak til næringsmiddelvirksomheter, ble innarbeidet i ny forskrift. Godkjenningsinstituttet ble diskutert, og man kom ut fra forskjellige betraktninger frem til at det var ønskelig å beholde ordningen, men gjøre den noe enklere. Hva godkjenningen skulle omfatte ble diskutert, og man kom frem til at planer og oppstart var to viktige milepæler i så henseende. Ordningen med godkjenning etter 1-2 års drift ble fjernet og erstattet med "oppstartstillatelse", dvs. en tillatelse til at anlegget kan tas i bruk.

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

3.2 *Trender i organiseringen av vannverk*

Organiseringen av vannverk vil være påvirket av trender innenfor EU-systemet, i tillegg til norske politiske føringer på feltet.

Det er vanskelig å forutsi utviklingen på dette feltet innen EU, da trendene er noe ulike fra land til land. *England* var først ute med et fullstendig privatisert vannmarked, men pga. streng priskontroll fra statlig hold er det nå en trend i retning av at enkelte private vannselskaper ønsker å selge infrastrukturen til det offentlige igjen. I *Frankrike* har man flere store private vannselskaper som opererer på driftskontrakter for såvel franske vannverk og vannverk i en rekke andre land. I *Tyskland* pågår det for tiden en diskusjon om i hvilken grad det offentlige skal ta et ansvar for "services of general interests", herunder VA-sektoren. I *Sverige* og *Danmark* har man i enkelte kommuner som Norrtälje, Åre og Farum konkurranseutsatt driften av VA-infrastrukturen og er opptatt av å høste erfaringer med dette. I *Sverige* har Regjeringen nylig bestemt at VA-lovgivningen skal vurderes bl.a. i lys av den organisatoriske utviklingen, og sier i det aktuelle Komitédirektivet bl.a. at VA-anlegg primært bør eies av kommuner eller andre offentligrettslige subjekter. Av andre temaer i tiden i europeiske land kan også nevnes diskusjoner om "common carriage" (åpen konkurranse ved at flere vannselskaper kan forsyne samme abonnent), og "multi utility" (samarbeid mellom ulike infrastrukturbransjer, som kraftforsyning og VA).

For å få oversikt over trender i *organisering av norsk VA-sektor*, utga Norsk vann- og avløpsverksforening (NORVAR) i november 2001 rapporten "Omstruktureringer i VA-sektoren i Norge. En kartlegging og sammenstilling". Omtrent 90 kommuner med til sammen 2,3 mill. innbyggere har direkte eller indirekte vært involvert i et 30-talls ulike prosesser/utredninger i den siste tiden med siktemål å oppnå effektivisering og forbedringer innen vann- og avløpstjenester. Mange av utredningene har foreløpig ikke resultert i organisatoriske endringer.

Det arbeides videre med mange ulike organisatoriske løsninger i norske kommuner, både når det gjelder forholdet mellom bestiller-utfører, organisering som kommunalt foretak, konkurranseutsetting, kommunesamarbeid, samarbeid med energiselskaper, vurdering av US Lease-modellen (leasingavtaler med skattefordeler) etc.

4 Internasjonalt regelverk samt forhold i andre land

Økt internasjonalisering resulterer i at også norske myndigheter og næringslivsinteresser må forholde seg til regelverk, normer, etc. som utarbeides av bl.a. EU. Slike retningslinjer må etter hvert innarbeides i det norske regelverket, hvilket også vil ha betydning for drikkevannsektoren. I dette kapitlet omtaler vi derfor kort enkelte internasjonale rammebetingelser og hvordan forvaltning av drikkevannet er i enkelte andre land.

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

4.1 Internasjonale rammebetingelser

I henhold til EØS avtalen er Norge forpliktet til å følge retningslinjer eller forordninger som kommer fra EU. Drikkevannsforskriften er derfor basert på de minimumskrav som er satt i EUs drikkevannsdirektiv (98/83/EF). Forskriften har også i seg enkelte krav som fremgår av EUs rammedirektiv for vann (2000/60/EF). Videre vil EUs Matlov og veiledninger fra Verdens Helseorganisasjon gi rammer for norsk drikkevannsforvaltning og den helsemessige kvalitet som drikkevannet må ha. Disse tre siste henvisningene er kort omtalt i vedlegget i rapporten, mens drikkevannsdirektivet omtales kort nedenfor.

4.1.1 Drikkevannsdirektivet

EUs drikkevannsdirektiv 98/83/EF som ble vedtatt i EU 3.11.1998, og i Norge som en del av EØS avtalen, er innarbeidet i norsk regelverk gjennom drikkevannsforskriften av 4.12.2001. Direktivet er et minimumsdirektiv som Norge må følge, men hvor vi står fritt til å velge strengere krav eller også andre krav enn det direktivet omtaler. Direktivet stiller ikke krav om godkjenning av vannverk, men har i sine betraktninger lagt til grunn nærhetsprinsippet (preambel 3) og at det om nødvendig gjennomføres hensiktsmessige beskyttelsestiltak i nedbørfeltet for å holde vannet rent (preambel 8).

Drikkevannsdirektivet angir ikke krav til kvaliteten på råvannet som skal benyttes, men bare til det ferdige produkt, dvs. til det vannet man leverer til de enkelte forbrukere. I artikkel 3 punkt 2 (b) er det angitt at medlemslandene kan unnta kvalitetskravene til drikkevann fra en individuell vannforsyning som i gjennomsnitt leverer mindre enn 10 m³ pr. dag, eller som forsyner færre enn 50 personer, såfremt vannet ikke leveres som ledd i en kommersiell eller offentlig aktivitet. Det forutsettes for et slikt unntak at vannet likevel skal være helsemessig trygt.

Drikkevannsdirektivet henviser innledningsvis til rammedirektiv for vann. Hovedtrekkene i rammedirektivet er for øvrig omtalt i vedlegget i denne rapporten.

4.2 Forhold i andre land

Av de landene som er vurdert (Sverige, Finland, Danmark, England, Canada), og omtalt i vedlegget i rapporten, blir vannforsyningen i hovedsak regulert langs to akser; en som regulerer valg og etablering, og en som regulerer forsyningen. I praksis medfører dette at vannverket må ha en eller annen form for godkjenning/tillatelse for slik virksomhet. Det synes å være et klart skille mellom det vi kan kalle areal-/ressursmyndighet og kvalitetsmyndighet. Dette er ikke til hinder for at kvalitetsmyndigheten kan stille krav som areal- eller ressursmyndigheten må forholde seg til dersom vannforsyningen skal bli akseptert.

Oppfatningen om at godkjenningsordningen er et særnorsk fenomen, er derfor ikke nødvendigvis riktig. Det er mer et spørsmål om hvilket regelverk som kommer til anvendelse. Dersom areal-/ressursmyndigheten har gitt sin tillatelse, fungerer kvalitetsmyndighetens regelverk på sett og vis som en "selvbærende forskrift" som vannverket må forholde seg til, og innehar da ikke en egen godkjenningsordning i tillegg. Kvalitetsmyndigheten vurderer imidlertid ofte planene, og gir på denne måten enten anbefalinger eller vilkår for at anlegget kan settes i Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra
Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

drift. Kvalitetsmyndigheten er videre et aktivt tilsynsorgan som vurderer driften av anleggene, og gir nødvendige pålegg.

5 Nasjonalt regelverk

Etablering og drift av vannverk, inklusiv uttak og levering av drikkevann, blir regulert gjennom et sett av forskjellige lover med tilhørende forskrifter. De viktigste av disse, i forhold til de spørsmål prosjektgruppen er bedt om å se på, er omtalt nedenfor. Dette er lover som hjemler eller skal hjemle drikkevannsforskriften. I vedlegget i rapporten er også omtalt annet regelverk av betydning for vannforsyningsområdet.

Av viktige forhold vedrørende kommunens plikter når det gjelder å sørge for vannforsyning er det grunn til å fremheve en betraktning i NORVAR-rapport 117 om "VA-jus, etablering og drift av vann- og avløpsverk sett fra juridisk synsvinkel", hvor det konkluderes med følgende:

"I utgangspunktet vil en kommune verken ha noen alminnelig plikt til å bygge eller drive vannforsyningsanlegg for sine innbyggere. Kommunen vil imidlertid ha et overordnet ansvar for at de sanitære forhold i kommunen er tilfredsstillende, og dette vil i enkelte tilfelle kunne innebære at det må etableres en kommunal vannforsyning der utbygging ellers ikke er av interesse for private aktører og hvor manglende felles vannforsyning kan innebære et hygienisk problem etter kommunehelsetjenesteloven. Det samme kan følge av kommunens plikter etter helse- og beredskapslovgivningen.

Brannvernloven med tilhørende forskrifter oppstiller videre en plikt for kommunene til å sørge for at vannforsyningen frem til tomtegrensen i tettbygd strøk er tilstrekkelig til å dekke brannvesenets behov for slukningsvann. I områder som reguleres til virksomhet der sprinkling er aktuelt, skal kommunen sørge for at det er tilstrekkelig vannforsyning til å dekke behovet. I boligstrøk o.l. hvor spredningsfaren er liten er det tilstrekkelig at kommunens brannvesen disponerer passende tankvogn. Dette innebærer at der private vannselskaper ikke oppfyller kravene etter forskriften, vil kommunen ha plikt til å gripe inn og gjøre noe med dette.

Det foreligger nå hjemmel i vannressursloven til å påby at tiltak for vannforsyning og tørrlegging i rimelig utstrekning skal utføres slik at de kan komme til nytte for andre grunneiere. Vassdragsmyndigheten kan også i vilkår for konsesjon fastsette at andre interesserte skal kunne delta i eierskap eller med tilskudd. Reglene for utgiftfordeling i slike tilfeller følger av vannressursloven § 31."

Av dette fremgår at kommunen har klart ansvar på flere områder. Kommunen er dessuten både arealforvalter og tilrettelegger innen egne grenser, og har derfor stor lokalpolitisk innflytelse bl.a. på valg av vannkilder og hvordan disse bør sikres over tid. Kommunen har derimot ingen myndighet med hensyn til hvilke kvalitetskrav som skal stilles til selve drikkevannet.

I det følgende gis en kort omtale av de viktigste lovverk som ligger/vil ligge til grunn for drikkevannsforskriften.

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

5.1.1 Ny Matlov

Det vises til regjeringens vedtak om felles Mattilsyn i kap. 2. Det ble besluttet at det skal utarbeides en ny Matlov, med basis i de fem særlovene som dekker dette området i dag. Den nye Matloven skal også bygge på og implementere EUs Food Law forordning (nærmere omtalt i vedlegget). Det er nedsatt en prosjektgruppe som har arbeidet med denne nye loven siden høsten 2001. Virkeområdet for loven har vært diskutert, og slik arbeidet ser ut i dag, skal helkjedetankegangen inn i ny matlov i større grad enn hva som har vært gjeldende etter eksisterende lover på området. Utvidelsen av virkeområdet i tråd med jord-til-bord tankegangen skal også gjelde mht drikkevann. Det arbeides nå med et utkast hvor nedbørfelt, vannkilde, vannbehandling og ledningsnett vil bli omfattet av ny matlov. I forhold til kommunehelsetjenesteloven, må matloven betraktes som en særlov hvor deler - som for øvrig er omfattet av lov om miljørettet helsevern - er særregulert. Myndighet til å føre tilsyn og fatte vedtak skal ligge til staten ved det nye Mattilsynet.

5.1.2 Kommunehelsetjenesteloven

I følge § 1-3 i kommunehelsetjenesteloven (lov av 19. november 1982 nr 66 om helsetjenesten i kommunene) skal kommunens helsetjeneste blant annet fremme helse og forebygging av sykdom, skade eller lyte. Tiltak med dette for øye organiseres blant annet som miljørettet helsevern. Miljørettet helsevern omfatter ifølge kommunehelsetjenesteloven § 4a-1 de faktorer i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen. Disse omfatter blant annet biologiske, kjemiske, fysiske og sosiale miljøfaktorer. Kommunestyret har tilsyn med miljørettet helsevern, jf kommunehelsetjenesteloven § 4a-2. Kommunestyrets myndighet etter kommunehelsetjenesteloven kapittel 4a og forskrifter om miljørettet helsevern kan med visse unntak delegeres etter reglene i kommuneloven. Fylkesmannen er klageinstans i saker som gjelder miljørettet helsevern, jf § 4a-12 i kommunehelsetjenesteloven.

5.1.3 Lov om helsemessig og sosial beredskap, samt tilsynsloven og smittevernloven

Lov om helsemessig og sosial beredskap av 23. juni 2000, nr. 56 har som formål å verne befolkningens liv og helse under krig og ved katastrofer i fredstid. Iflg. denne skal vannverk kunne fortsette og om nødvendig legge om driften i slike tilfeller. I dette ligger at vannverket må ha nødvendig beredskap. Loven gjelder uavhengig av vannverkets eierform. Den gjelder både til lands og til sjøs. Den gjelder imidlertid ikke for egen vannforsyning til enkeltstående virksomhet (bolig, gårdsbruk, næringsmiddelvirksomhet, institusjon mv.), med mindre slik virksomhet er tillagt planleggingsplikt etter loven. Beredskapen skal tilpasses vannverket, og baseres på en risiko og sårbarhetsanalyse (jf. tilhørende forskrift av 23.7.2001, nr. 881). Ansvaret for slik beredskap er lagt på vannverkseier.

Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten av 30. mars 1984, nr. 15, pålegger enhver som yter helsetjeneste å etablere internkontrollsystem for virksomheten og sørge for at virksomhet og tjenester planlegges, utføres og vedlikeholdes i samsvar med allment aksepterte faglige normer og krav fastsatt i medhold av lov eller forskrift.

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

Kommunens arbeid etter kommunehelsetjenesteloven – bl.a. miljørettet helsevern – er å anse som helsetjeneste. Kommunen skal derfor føre internkontroll med denne tjenesten. Tilsynsloven gir staten ved fylkeslegen et særskilt ansvar for å føre tilsyn med helsetjenesten i kommunen, og da også påse at kommunen ivaretar sitt ansvar og sin myndighet innen miljørettet helsevern på en hensiktsmessig måte. Dessuten er fylkeslegen, innenfor sitt ansvarsområde, rådgiver for fylkesmannen og fylkets øvrige statlige myndigheter. Dette vil si at fylkeslegen(e), i områder med dårlig dekning av kommuneleger (medisinsk faglig rådgivende lege), eventuelt skal kunne tre inn som rådgiver for Mattilsynet istedenfor kommunelegen.

Lov om vern mot smittsomme sykdommer av 5. august 1994, kommer til anvendelse når det foreligger en reell smittesituasjon (for eksempel utbrudd), eller det er stor sannsynlighet for at en slik kan oppstå. Kommunen v/kommunelegen, er tillagt ansvar og myndighet etter loven. Ved utbrudd av vannbåren smitte pga. drikkevannet i en kommune, vil derfor kommunens ansvar for å igangsette kartlegging av omfang og årsak samt å gi pålegg om nødvendige tiltak, komme i tillegg til de virkemidler næringsmiddelmyndigheten har. Slike tiltak kan for eksempel rettes mot vannverket.

5.1.4 Drikkevannsforskriften

Drikkevannsforskriften av 4.12.2001, som trådte i kraft 1.1.2002, er hjemlet i næringsmiddeloven, kommunehelsetjenesteloven og lov om helsemessig og sosial beredskap. Forskriften bygger på EU-direktiv 98/83/EF, og omtrent de samme forvaltningsmessige prinsipper som i forskriften fra 1.1.1995, dvs. primært en kommunal godkjenningsmyndighet. Det ble imidlertid gjort visse endringer, bl.a. ble næringsmiddeltilsynet godkjenningsmyndighet for vannforsyning til frittstående næringsmiddelvirksomheter. Prinsippet om egen godkjenningsordning fra tidligere drikkevannsforskrifter ble dermed opprettholdt.

6 Gjennomgang av punktene i mandatet

Arbeidsgruppen ble bedt om å utrede følgende:

1. Spørsmålet om opprettholdelse av godkjenningsordningen eller ikke.
2. Eventuell statlig eller kommunal godkjenning.
3. Om en eventuell statlig godkjenning bør være desentralisert eller sentralisert.

I sitt arbeid skulle arbeidsgruppen legge vekt på hensynet til helsemessig trygt vann, god og enhetlig forvaltning av drikkevannsområdet, vann som et sentralt element i den helsemessige beredskap, samt hvordan forvaltningsregimet er i andre land.

I de følgende underkapitler gis en utredning av disse forholdene.

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

6.1 Spørsmålet om opprettholdelse av godkjenningsordningen, eller ikke

Offentlige myndigheter vil i større eller mindre grad alltid være involvert når en virksomhet skal etableres eller når det gjøres et inngrep i naturen. I de fleste tilfeller anses det som nødvendig at det offentlige engasjerer seg betydelig i saker og på saksområder som er vesentlige for å sikre den ønskede samfunnsutviklingen. Hvilke saker/saksområder dette vil være, endres over tid og ut fra omfanget av utfordringer. Offentlige myndigheter kan håndtere utfordringene på flere måter. Tradisjonelt har disse vært møtt med en stor grad av detaljregulering. Etter hvert er detaljreguleringen erstattet av et mer rammestyrte regelverk. Innføring av internkontrollprinsippet i lover og forskrifter, på bekostning av tidligere detaljerte og uttømmende krav, er eksempler på slik utvikling.

I tillegg til å endre regelverkets grad av detaljering, kan det offentlige velge andre måter å styre utviklingen på. Det kan skje gjennom ulike roller: som planlegger, som tiltakshaver, som høringsinstans, som ankeinstans, som godkjenningsinstans, som registrerende instans, eller som tilsynsinstans.

I dagens gjeldende politikk fremheves dessuten at saksområder som gir adgang til bruk av lokalpolitisk skjønn skal håndteres av lokale myndigheter. Tilsyn, kontroll og ivaretagelse av nasjonale eller standardiserte oppgaver uten lokalt handlingsrom, skal i prinsippet tilligge staten. Som en viktig del av Regjeringens fornyingsprogram understrekes ønsket om forenkling av regelverket, herunder også avvikling av unødige tilsyns- og godkjenningsordninger.

Arbeidsgruppen vil påpeke at ved vurdering av spørsmålet om å opprettholde godkjenning av vannverk etter drikkevannsforskriften, må man for det første ta i betraktning om, og eventuelt hvilke andre offentlige myndigheter som også engasjerer seg i dag, og på hvilken måte. Videre vil det være av betydning hvilket handlingsrom hjemmelsgrunnlaget gir. I tillegg bør det være klart hva som er formålet med det offentlige engasjement, og hvilke konsekvenser det vil få dersom det offentlige ikke involverer seg. Dessuten må man avklare hva man ønsker å legge i begrepet godkjenning – dvs. avklare hvilket virkeområde som skal innlemmes i begrepet. Virkeområdet for dagens godkjenning omfatter både nedbørfelt, vannkilde, behandlingsanlegg og ledningsnett. Videre må man vurdere om det kan være andre former for offentlig regulering enn godkjenning som kan være aktuell.

I det følgende vil vi liste opp en del argumenter som har vært fremført i forbindelse med spørsmålet om opprettholdelse av godkjenningsordningen, eller ikke.

Argumentene er listet opp som for eller mot godkjenning. I denne sammenheng er det viktig å nevne at flere av argumentene har sitt utgangspunkt i erfaringene med dagens eller tidligere godkjenningsordning.

6.1.1 Argumenter for

1. Godkjenningssystemet sikrer en helhetlig vurdering av vannforsyningssystemet fra nedbørfelt via vannkilde og behandling frem til forbruker.
2. Ved godkjenningen fastsettes hvilken hygienisk sikring av drikkevannet som skal oppnås gjennom beskyttelse av vannkilden og gjennom vannbehandlingen, og vil på denne måten gi innspill til aktuell myndighet for å fastsette restriksjoner. Drikkevannsdirektivet krever at slike sikkerhetsordninger etableres.
3. Det blir gjennomført en vurdering av vannverkets planer opp mot drikkevannsforskriftens bestemmelser på et tidlig tidspunkt i planleggingen, slik at eventuelle mangler kan rettes opp før investeringene gjennomføres, og slik at forskjellige prosjekter om nødvendig kan vurderes opp mot hverandre.
4. For kommunale vannverk vil det gjøre vannverkets øverste eier (kommunestyret) oppmerksom på hva som eventuelt er nødvendig å forbedre for at vannverket skal overholde drikkevannsforskriftens bestemmelser. Kommunestyret er samtidig den instans som vedtar vannverkets budsjettrammer.
5. Vannforsyningssystem som berører flere kommuner/fylker: Bortsett fra det rent forvaltningsmessige ved at en kommune ikke kan fatte vedtak i en annen kommune, vil det kunne være interessekonflikter mellom kommunene. Slike system kan for eksempel medføre behov for restriksjoner på nabokommunens arealer. Dette krever at godkjenning må gis av et høyere forvaltningsnivå (staten).
6. Godkjenningssystemet resulterer i involvering/samarbeid mellom vannverkseier, næringsmiddeltilsyn og medisinsk faglig rådgiver fra tidlig i planleggingsprosessen til ferdigbygget anlegg.
7. Det sikres før oppstart av vannverket at det foretas en vurdering av ferdig anlegg i forhold planene og til forskriftens krav. Det er ikke uvanlig at det i løpet av en slik utbyggingsprosess skjer endringer som gjør at det ferdige anlegget ikke nødvendigvis er lik de opprinnelige planene.
8. Trenden i EU er at godkjenningsordninger skal opprettholdes og videreutvikles.

6.1.2 Argumenter mot

1. Det kan oppfattes som en tungvint og unødig prosess.
2. Det er uklart hva som skal godkjennes.
3. EUs drikkevannsdirektiv opererer ikke med godkjenning.
4. Andre land i Nord-Europa har ikke en slik tilsvarende, omfattende godkjenningsordning som omfatter både arealbruk og sluttprodukt.
5. Prosessen tar ofte lang tid, noe som i praksis kan føre til at vannverkene drives uten godkjenning, at respekten for regelverket svekkes og at det kan forårsake forsinkelser i bygging og oppstart.
6. Det kan bli en sammenblanding av roller, slik godkjenningsordningen er i dag, ved at kommunen ofte er både anleggseier og godkjenningsmyndighet etter drikkevannsforskriften.
7. Vannverket har det fulle ansvar for å levere hygienisk betryggende vann til forbruker og med tilstrekkelig sikkerhet, uavhengig av myndighetenes ev. godkjenning, samtykke, tilsyn e.l.
8. Det kan gi forbrukerne en falsk trygghet på at vannet alltid vil være bra.

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

6.1.3 Arbeidsgruppens anbefalinger med hensyn på godkjenning eller ikke

Det er enighet i arbeidsgruppen om at det kan anføres argumenter både for og mot den godkjenningsordningen som i dag ligger til grunn i drikkevannsforskriften. Arbeidsgruppen vil imidlertid hevde at det må foreligge en eller annen offentlig ordning som fanger opp intensjonene i dagens godkjenningsordning. Sett fra helsemyndighetenes og næringsmiddelmyndighetenes side er det viktig at vannet er hygienisk betryggende, dvs. tilfredsstillende kvalitetskravene i drikkevannsforskriften, samt at vannverket har nødvendig leveringssikkerhet og beredskap.

Arbeidsgruppen har vurdert om man skulle gå bort fra begrepet godkjenning, primært fordi dette kan oppfattes som en permanent aksept med et gitt kvalitetsstempel, og heller bruke begrep som oppstartstillatelse, driftstillatelse eller samtykke. Begrepet godkjenning er imidlertid innarbeidet både innen vannforsyningssektoren og innen næringsmiddelforvaltningen for øvrig, slik at gruppen finner det naturlig å beholde begrepet, også når det gjelder søknad etter drikkevannsforskriften.

Ønsket om å kunne vurdere forskjellige prosjekter opp mot hverandre og hindre feilinvesteringer er mer av interesse for tiltakshaver, enn for drikkevannsmyndighetene. At kommunen ofte er tiltakshaver forandrer ikke dette forholdet. Kommunen kan, både som tiltakshaver og som arealforvalter, benytte sitt lokalpolitiske skjønn til å fremme "den rette" søknaden, dvs. som har sin forankring i de arealbruksformål som fremgår av kommuneplanens arealdel. Planleggingen av vannforsyningen tilligger kommunene med hjemmel i Plan- og bygningsloven. Det forutsettes at helsemyndighetene og Mattilsynet deltar aktivt i planprosesser for blant annet å sikre at planleggingen legger til grunn et helhetssyn der så vel nedbørfelt, vannkilde og vannbehandlingsmetode inngår i vurderingen.

Erfaringsmessig vet vi at det sendes inn mange søknader uten at kildevalget er avklart i kommuneplanen. Om søknaden tilfredsstillende drikkevannsforskriften, vurderes separat av drikkevannsmyndighetene. For at søknaden skal være så komplett som mulig, er det nødvendig at drikkevannsmyndigheten tidlig har dialog med vannverkseier. Alle drikkevannsuttak er ikke av en slik art at det er naturlig å fokusere på arealdisponeringen i nedbørfeltet. Dette gjelder spesielt vannforsyning til institusjoner og næringsmiddelvirksomheter. Det foreligger derfor mange vannuttak uten at kildevalget er avklart i kommuneplanen. Også i slike tilfelle vil drikkevannsmyndigheten kunne kreve at vannverkseier, om nødvendig og mulig, får gjennomført beskyttelse av nedbørfeltet.

Videre er det viktig å presisere at en godkjenning ikke er et evigvarende kvalitetsstempel, men en aksept på at planer, rutiner og tekniske løsninger (infrastruktur) er av en slik art at vannverket forventes å kunne levere vann med den nødvendige kvalitet og leveringssikkerhet som forskriften krever.

Kommentarene til § 6 om godkjenning i "forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler" kan stå som eksempel på en slik forståelse:

"At en virksomhet er godkjent, innebærer at det offentlige har samtykket i at virksomhetene igangsettes. Slikt samtykke gis på bakgrunn av de opplysninger som forelå på tidspunktet for godkjenning. Godkjenning er ikke i seg selv et kvalitetsstempel på virksomheten."

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

Som ved andre godkjenninger etter næringsmiddelregelverket, er det tiltakshaver selv som må foreslå løsninger og dokumentere overfor myndigheten at løsningene vil oppfylle regelverkets krav. Myndighetenes rolle må avgrenses til å klargjøre overfor tiltakshaver hvilke krav som vil bli stilt. Hvis myndigheten foreslår konkrete løsninger, kan dette komme i konflikt med tilsynsrollen, spesielt dersom de foreslåtte løsningene senere viser seg uegnet for å kunne etterleve forskriftene.

Samtidig må det understrekes at det med dagens vannforsyningsstruktur, som også omfatter mange små vannverk, vil være nødvendig at drikkevannsmyndigheten inntar en aktiv veiledende rolle i forkant av søknadsbehandlingen.

Arbeidsgruppens mandat forutsatte at spørsmålet om opprettholdelse av godkjenningsordningen ble vurdert i lys av hensynet til helsemessig trygt vann, god og enhetlig forvaltning, vann som sentralt element i den helsemessige beredskap og forvaltningsregimet i andre land. Arbeidsgruppen mener disse forholdene blir ivaretatt bl.a. ved at:

- godkjenningsordningen sikrer helhetlig vurdering av hele vannforsyningssystemet fra kilde til abonnent,
- det sikrer at vannverkene tidlig får en enhetlig avklaring av rammebetingelser, og at
- man tidlig i prosessen får en vurdering av beredskapsaspektet ved bruk av den aktuelle kilden.

For øvrig må det påpekes at godkjenningsordningen ble vurdert i forbindelse med utarbeidelsen av drikkevannsforskriften av 4.12.2001, hvor man kom til at en godkjenningsordning er ønskelig.

Som en hovedkonklusjon på det første spørsmålet i mandatet mener arbeidsgruppen at:

Kravet til godkjenning av vannforsyningssystem opprettholdes. Kommunenes rolle som planmyndighet når det gjelder vannforsyning fremheves. Det bør utarbeides rundskriv eller rikspolitiske retningslinjer til støtte for kommunene i planprosessen.

Arbeidsgruppen vil anbefale at det vurderes hvorvidt godkjenningskravet skal omfatte alle tre kategorier vannforsyningssystemer som nevnt i dagens drikkevannsforskrift § 8 første ledd. For enkle vannforsyningssystemer kan registreringsplikt eventuelt vurderes som alternativ til godkjenning.

Drikkevannsforsyning på skip og på installasjoner til sjøs (kontinentalsokkelen), vil ikke være knyttet opp mot plan og bygningslovens bestemmelser, men mot hhv. sjøfartsregelverket og petroleumsregelverket. Også denne type vannforsyning skal ha den samme grad av helsemessig sikkerhet som for et landbasert anlegg.

Drikkevannsforskriften må derfor også ivareta slik vannforsyning. Arbeidsgruppen har imidlertid av tidsmessige årsaker ikke vurdert om, og på hvilken måte en godkjenning av vannforsyning på skip og installasjoner til sjøs bør være.

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

6.2 Eventuell statlig eller kommunal godkjenning

Det har lenge vært diskutert om godkjenning av vannverk bør være en statlig eller kommunal oppgave. Som nevnt tidligere vil dette være avhengig av hvilket handlingsrom hjemmelsgrunnlaget gir, hva man skal legge i begrepet godkjenning og hva som blir ivaretatt gjennom annet regelverk. Virkeområdet for dagens forskrift omfatter som nevnt både nedbørfelt, vannkilde, behandlingsanlegg og ledningsnett.

Som det fremgår av oversikten over nasjonalt regelverk i kap. 5 og i vedlegget i rapporten, er det et bredt spekter av lover som ivaretar forsyning og sikring av vann for drikkevannsformål. Av lovene fremgår at kommunen er hovedforvalter av flere viktige sider ved drikkevannsforsyningen, og at reguleringene skjer både som separate godkjenninger og gjennom krav i regelverket. Kommunen har derved hånd om de fleste virkemidler for å sikre drikkevannskildene og skal påse at lokalsamfunnet har den nødvendige vannforsyningen.

Sett i lys av dette er det naturlig å vurdere hvilket virkeområde drikkevannsforskriften skal ha i forhold til det øvrige regelverket, og om drikkevannsforskriften skal fungere som et sikkerhetsnett for det tilfellet at relevant regelverk ikke ivaretar drikkevannshensynet i tilstrekkelig grad, eller regelverket ikke blir fulgt. Siden kommunen fatter de fleste vedtakene, samtidig som den er klageorgan etter næringsmiddeloven, ofte også vannverkseier, vil det være riktig at staten har ansvaret for godkjenningen av vannforsyningssystem. En slik ordning vil være i tråd med prinsippene som legges til grunn for oppgavefordelingen i St.meld. 19 (2001-2002).

6.2.1 Arbeidsgruppens anbefalinger med hensyn på myndighetsfordeling

Kommunen er primær-ansvarlig myndighet for tema knyttet til arealforvaltning og byggesaker (jf plan og bygningsloven). Miljørettet helsevern har dessuten virkemidler overfor forhold i nedbørfeltet av avgjørende betydning for å sikre vannkilden (jf kommunehelsetjenesteloven). Kommunen har derfor en sentral rolle når det gjelder forhold i nedbørfeltet, både gjennom kommunale planprosesser før vannverket etableres, og etter at det er i drift. Videre har kommunen med hjemmel i § 4 i dagens drikkevannsforskrift adgang til å utarbeide lokale forskrifter for å regulere aktiviteten i nedbørfeltet. Sett i lys av behovet for et sikkerhetsnett, spesielt for å ivareta helsemessige forhold knyttet til vannforsyningen, vil det på den annen side være nødvendig at *statlig myndighet* legger premisser, kan fremme innsigelse eller på annen måte sette et kommunalt vedtak knyttet til arealforvaltningen til side, eventuelt fatte eget vedtak. Slik adgang må fremkomme av plan og bygningsloven, drikkevannsforskriften med hjemmelslover, vannressursloven eller av annet relevant regelverk. Etter arbeidsgruppens syn må for eksempel drikkevannsforskriften om nødvendig kunne legge føringer for annen arealbruk. Dette vil etter arbeidsgruppens syn også være i tråd med EUs rammedirektiv for vann, som krever at man så langt som mulig beskytter drikkevannskildene mot forurensning.

Som en konsekvens av dette bør derfor helsemessige forhold knyttet til nedbørfeltets/vannkildens egenskap som hygienisk barriere, vannbehandlingsanlegget, viktige sider ved driften av anlegget, kvaliteten på drikkevannet, samt andre forhold som ikke gir rom for lokalpolitisk skjønn, være et *statlig* ansvar når det gjelder godkjenning og tilsyn i hht. drikkevannsforskriften.

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

Etter arbeidsgruppens syn vil dette resultere i et klart forvaltningsregime der *kommunen* bl.a. er planmyndighet etter plan og bygningsloven og *staten* er myndighet etter drikkevannsforskriften. Et slikt prinsipp vil være i tråd med det regimet som skal gjelde på næringsmiddelområdet for øvrig. Dette ivaretar dessuten punkt g i Regjeringens vedtak om et felles Mattilsyn (se kap.2).

Når det gjelder forhold ved vannforsyningssystemet og vannverkseiers plikt til å sikre at drikkevannet fra råvann, vannbehandling og levering har den foreskrevne kvalitet, legger arbeidsgruppen til grunn at ny matlov vil bli å betrakte som en særlov i forhold til dette, og at hovedansvaret for området vil tilligge det nye Mattilsynet.

Drikkevannsforsyningen er ikke bare knyttet til de vanligste anleggene, som ofte er i offentlig eie. Det foreligger et stort antall private vannverk og virksomheter med egen drikkevannsforsyning, som for eksempel hoteller, hyttefelt, institusjoner, fiskemottak og annen næringsmiddelindustri. I slike sammenhenger kan vannforsyningen være lite omtalt i kommuneplanen, og må avklares gjennom reguleringsplan. I mange tilfeller vil dessuten vannforsyningen først komme opp som tema knyttet til en konkret byggesak. Prosessen med tidlig plangodkjenning av kilde vil derfor være fraværende, og kildevalget må løses samtidig med byggesaken. Saksbehandlingen av slike saker vil derfor være noe annerledes enn for de kommunale vannverkene, men også denne saksstypen passer inn i det prinsipielle mønster med å skille saksbehandling etter plan og bygningsloven og etter drikkevannsforskriften. Det samme gjør behandling av vannforsyningssystemer som berører flere kommuner, eller flere fylker. Selv om disse i dag godkjennes av hhv. fylkesmann og helsedepartementet, blir arealspørsmålene også i dag håndtert etter annet regelverk enn drikkevannsforskriften. Drikkevannsforskriften bør på sin side legge føringer for den fremtidige arealforvaltningen.

Arbeidsgruppen har ikke vurdert hvilke konkrete endringer som må gjøres i eksisterende regelverk. I tillegg til at Matloven må tilpasses dette regimet, vil det trolig måtte gjøres endringer i plan og bygningsloven slik at drikkevannsmyndighetens vilkår knyttet til arealforvaltningen blir tungtveiende. Vannressurslovens §13 bør trolig også endres slik at aktuell vassdragsmyndighet (Helsedepartementet) kan fastsette rådighetsbegrensende tiltak i eksisterende vannforsyningssystem, og at fremtidige vannkilder kan sikres for 10 år eller mer. Videre må hjemmelsgrunnlaget for drikkevannsforskriftens § 4 vurderes. Arbeidsgruppen forutsetter at det utarbeides rundskriv eller rikspolitiske retningslinjer (RPR) til støtte for kommunene i deres planlegging og sikring av drikkevannskildene. De ovenfornevnte hensyn bør legges til grunn når EUs rammedirektiv for vann skal innarbeides i norsk regelverk.

I arbeidsgruppens mandat ble det bedt om at spørsmålet om statlig eller kommunal godkjenning skulle sees i lys av hensynet til helsemessig trygt vann, god og enhetlig forvaltning, vann som sentralt element i den helsemessige beredskap og forvaltningsregimet i andre land. Arbeidsgruppen mener disse forholdene blir ivare tatt best ved en statlig fremfor kommunal godkjenning bl.a. ved at:

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

- sikkerhetsnivået i vannforsyningssystemet vurderes av godkjenningsmyndigheten, uavhengig av vannverkets budsjettsituasjon,
- det blir lik og kompetent vurdering av saker fra kommune til kommune,
- saker som ikke gir nevneverdig rom for lokalpolitisk skjønn, ikke belaster den kommunale forvaltningen, og
- forvaltningsregimet blir mer likt det i andre land ved at godkjenning gis av en annen instans enn kommunen.

Hovedkonklusjon på det andre spørsmålet i mandatet:

Godkjenningen foreslås å være statlig og tilligge Mattilsynet. Arbeidsgruppen forutsetter at det innarbeides nære samarbeidsrutiner mellom det miljørettede helsevern og Mattilsynet i saksbehandlingen før godkjenning gis.

6.3 Desentralisert eller sentralisert statlig godkjenning

Mattilsynet vil være den drikkevannsmyndighet som den enkelte vannverkseier forholder seg til ved søknad i forhold til drikkevannsforskriften. Hvordan Mattilsynet blir organisert er ikke endelig avklart, men det vil trolig bli gjennom en tre-leddet organisasjon med sentralt, regionale og lokale ledd. Hvordan oppgavene skal fordeles mellom leddene er ikke fastsatt, men det ligger en klar forutsetning om desentralisering og om at forvaltningsoppgaver legges på lavest effektive nivå.

Det gjenstår å vurdere enkelte juridiske spørsmål vedrørende personellkompetanse i forbindelse med at Mattilsynet skal være godkjenningsmyndighet etter drikkevannsforskriften. Det antas at spørsmålene kan løses i sammenheng med utarbeidelse av ny Matlov, den påtenkte revisjon av lov om kommunehelsetjenesten (jf Smith-rapporten) og gjennom endring av eksisterende drikkevannsforskrift.

Godkjenningen bør, etter arbeidsgruppens mening, tillegges Mattilsynets lokale ledd, i nært samarbeid med det foreslåtte interkommunale miljørettede helsevern. Søknad om godkjenning av vannforsyningssystemer som berører to eller flere kommuner som inngår i ulike lokale Mattilsyns-distrikter, eventuelt Mattilsyns-regioner, behandles av Mattilsynets sentrale enhet, evt. regional enhet etter delegasjoner, i samarbeid med lokale/stedlige enheter for miljørettet helsevern. Klagesaksbehandling legges til nivået over. Den forvaltningsmessige fordelingen må imidlertid vurderes nærmere i lys av Mattilsynets organisering.

Arbeidsgruppen mener det er viktig å sørge for samhandling mellom Mattilsynet og helsemyndighetene. Arbeidsgruppen legger derfor til grunn konklusjonene fra delprogram 3 vedrørende "utredning av grenseflaten mellom det nye Mattilsynet og miljørettet helsevern" (Smith-rapporten), hvor det bl.a. foreslås et tett samarbeid mellom Mattilsynet og det miljørettede helsevern, gjerne også samlokalisert med dette. En slik ordning vil ligge særlig godt til rette for integrerte samarbeidsrutiner. Slikt samarbeid kan for eksempel organiseres gjennom en felles arbeidsgruppe. Endelig godkjenning utstedes av Mattilsynet. Ved helsemessige vurderinger som ikke

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

hjemles i matloven, må de medisinskfaglige vurderinger som tilligger kommunehelsetjenesten legges til grunn for godkjenningen. Dersom kommunehelsetjenesten og Mattilsynets lokalledd ikke er enige i avgjørelsen av en konkret sak, treffes avgjørelsen av overordnet ledd i Mattilsynet (Mattilsynets regionale ledd/Mattilsynet sentralt), alternativt avgjøres spørsmålet av fylkesmannen, eventuelt av settefylkesmann, etter samråd med Mattilsynets regionale ledd og fylkeslegen.

Som nevnt innledningsvis ble det i mandatet forutsatt at spørsmålet om eventuell statlig godkjenning bør være desentralisert eller sentralisert, skulle sees i lys av hensynet til helsemessig trygt vann, god og enhetlig forvaltning, vann som sentralt element i den helsemessige beredskap og forvaltningsregimet i andre land. Arbeidsgruppen mener disse forholdene i de fleste tilfeller blir best ivaretatt ved en desentralisert modell, bl.a. ved at:

- det kreves lokalinnsett for å vurdere konkret forhold i nedbørfeltet som er viktig for den helsemessige sikkerhet,
- fysisk nærhet til søker gir en effektiv saksbehandling,
- et begrenset antall vannverk gir enheten best oversikt over de enkelte sakene, og ved at
- det gir gode muligheter for nært samarbeid med det miljørettede helsevern.

Som en hovedkonklusjon på det tredje spørsmålet i mandatet mener arbeidsgruppen at:

Godkjenningen bør tillegges Mattilsynets lokale ledd, i nært samarbeid med det foreslåtte interkommunale miljørettede helsevern . Dersom vannforsyningsystemet omfatter kommuner som inngår i ulike lokale Mattilsyn eller i ulike regioner, legges godkjenningen til overordnet organ.

Arbeidsgruppen vil understreke behovet for å styrke såvel kapasiteten som kompetansen for Mattilsynet på drikkevannsområdet. Oppgaven krever innsikt i flere fagdisipliner. Det tilsier at aktuelle myndigheter må ha både formelle og uformelle kontakter til flere fagmiljøer for å innhente nødvendige faglige råd. Arbeidsgruppen mener videre at Vitenskapskomiteens fokus på helserisiko når det gjelder drikkevann vil være et viktig og nødvendig faglig supplement til Mattilsynets egen kompetanse.

7 Innvirkning på tilsynet

Arbeidsgruppen mener at det er behov for en grundig drøfting av tilsynsfunksjonen i arbeidet med ny matlov, bl.a. for å sikre tydelig grenseoppgang mellom tilsyn etter kommunehelsetjenesteloven og tilsyn etter ny matlov. Det vil imidlertid være Mattilsynet som blir det primære tilsynsorganet. Det miljørettede helsevern har på sin side en sentral rolle i tilsyn med forhold i nedbørfeltet, og med andre helsemessige forhold ved drikkevann som eventuelt ikke omfattes av Matloven, for eksempel radon, asbest m.fl.

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

VEDLEGG I RAPPORTEN

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

8 Internasjonalt regelverk samt forhold i andre land

8.1 Internasjonalt regelverk

8.1.1 Rammedirektiv for vann

EU vedtok 23. oktober 2000 direktiv 2000/60/EF om fastleggelse av en ramme for fellesskapets vannpolitikk. Direktivet er i Norge gitt kortformens "Rammedirektiv for vann". Direktivet trådte i kraft 22. desember 2000 og skal i henhold til EØS-avtalen implementeres i Norge innen utgangen av 2003. Direktivet gjelder for alle forhold som berører vannressursene, og er på den måten viktig i forbindelse med all arealbruk, uttak av vann fra vassdrag, utslipp av forurensninger, vassdragsreguleringer mv. Direktivet krever (art. 3) at det tas utgangspunkt i en nedbørfeltbasert forvaltning av vannforekomstene, hvor det skal pekes ut en koordinerende myndighet innen hvert nedbørfeltdistrikt. Direktivet (art. 4) har som mål at alle vannforekomster (herav også drikkevannskilder) skal ha "god vannstatus" eller bedre innen 15 år. Artikkel 7 i direktivet stiller krav om registrering av eksisterende og planlagte vannforsyningssystemer, til overvåking av drikkevannkildene, og at man så langt som mulig beskytter disse mot forurensninger. Dette begrunnes ut fra både helsemessige og økonomiske hensyn. Av artikkel 9 fremgår at vanngebyrene skal dekke alle utgifter ved bygging og drift av vannverket, samt relevante miljøkostnader. Artikkel 15 stiller krav til norske myndigheter om innrapportering om forholdene til EFTA/ESA. Godkjenning av vannverk er ikke et tema i dette direktivet.

8.1.2 EUs Food Law

EU har gjennom "Regulation (EC) No 178/2002" av 28.januar 2002 vedtatt en ny "Matlov".

I artikkel 2 i denne loven (dansk utgave) er det gitt følgende definisjon på "mat" (=fødevarer på dansk):

- I denne forordning forstås ved "fødevarer" (eller "levnedsmidler") alle stoffer eller produkter, som, uanset om de er uforarbejdede eller helt eller delvis forarbejdede, er bestemt til eller med rimelighed må antages at skulle indtages af mennesker. "Fødevarer" omfatter drikkevarer, tyggegummi og ethvert stof, herunder vand, der bevidst tilsættes fødevarer i forbindelse med deres fremstilling, tilberedning eller behandling. "Fødevarer" omfatter vand efter det sted, hvor kravene skal overholdes, som defineret i artikkel 6 i direktiv 98/83/EF, og uden at dette berører kravene i direktiv 80/778/EØF og 98/83/EF.

Forståelsen av siste setning i definisjonen blir klarere ved at det innledningsvis er gitt følgende omtale:

- "Vand, der i lighed med andre fødevarer direkte eller indirekte indtages af mennesker, bidrager til den enkelte forbrugers samlede eksponering som følge af indtagelsen af stoffer, herunder forurenende stoffer af kemisk og mikrobiologisk karakter. Da vand i sin egenskab af menneskeføde imidlertid allerede er kontrolleret gennem Rådets direktiv 80/778/EØF og 98/83/EF, er det tilstrækkeligt at betragte vand ud fra, om det opfylder artikkel 6 i Rådets direktiv 98/83/EF."

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

Siden dette er en forordning og ikke et direktiv, kreves det en absolutt innarbeiding i norsk lovverk. Dette må være gjort senest innen utgangen av 2006.

8.1.3 Veiledninger fra Verdens Helseorganisasjon (WHO)

Verdens Helseorganisasjon (WHO) har utarbeidet egne veiledninger (guidelines) om drikkevannskvalitet. Disse veiledningene tar for seg et bredt spekter av mikrobiologiske og fysisk-kjemiske parametere, og diskuterer risiko mhp. folkehelsen dersom slike parametere foreligger i drikkevannet. Vurderingene er gjort i samarbeid med vitenskapelig personell i mange land. Anbefalingene som fremgår av disse veiledningene legges til grunn for de kvalitetskrav som bl.a. EU anvender i sitt drikkevannsdirektiv.

For parametere som ikke fremgår av drikkevannsdirektivet, vil det også være naturlig at man legger WHO's veiledninger (anbefalinger) til grunn.

8.2 Forhold i andre land

8.2.1 Sverige

Sverige anvender en form for godkjenning av vannverk som kan sammenlignes med den som benyttes innenfor næringsmiddelforvaltningen i Norge, med en plangodkjenning av virksomheten (vannbehandlingsanlegget) etterfulgt av en inspeksjon før anlegget settes i drift. Dersom anlegget tilfredsstiller kravene, får vannverket en bekreftelse på at det kan starte. Denne myndighetsutøvelsen er lagt til kommunalt nivå, og fremgår av § 6 i den svenske drikkevannsforskriften, supplert med samtale med Livsmedelsverket som har utarbeidet forskriften.

”6 § En distributionsanläggning skall vara utformad, underhållas och skötas på sådant sätt att dricksvattnet uppfyller kraven i dessa föreskrifter när det når användarna. Det skall finnas en beskrivning över distributionsanläggningen, om denna ingår i en sådan allmän anläggning som avses i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar.”

8.2.2 Danmark

Danmark har en egen lov om vannforsyning av 26/02/1999 nr 130, samt en egen forskrift om vannkvalitet og tilsyn med vannforsyningsanlegg av 16.10.2001. Forskriften stiller ikke krav om godkjenning av vannverket, det gjør derimot loven. Forskriften sier i § 22 at ”Ejerne af vandforsyningsanlæg, som efter deres art ville kræve indvindingstilladelse efter lovens § 20, og ejerne af almene anlæg, som efter deres art ville kræve tilladelse efter lovens § 19, skal registrere de vandmængder, som indvindes fra anlægget”. Forskriften regulerer derfor primært bare kvalitetskrav, prøvetaking og tilsyn.

Utdrag fra den danske vannforsyningsloven:

§ 19. Kommunalbestyrelsen kan meddele tilladelse til indvinding af grundvand til:

- 1) Anlæg med en årlig indvinding på højst 3000 m³, herunder dog ikke anlæg til vanding af landbrugsafgrøder. Tilladelse til anlæg, der højst forsyner 4 husstande med vand til brug i husholdning og almindeligt landbrug, kan kun nægtes, hvis det er praktisk muligt at skaffe ejendommen eller ejendommene

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

en anden hensigtsmæssig vandforsyning på økonomisk rimelige vilkår, eller hvis der må antages at være nærliggende fare for, at kvaliteten af vandet i den ønskede vandforsyning ikke vil opfylde de fastsatte krav til kvaliteten af drikkevand eller i øvrigt vil blive sundhedsfarlig.

2) Vandforsyningsanlæg for mindre bebyggelser på landet, for så vidt anlægget kan forsyne hele bebyggelsen, og indvindingen højst udgør 6000 m³ årligt.

§ 20. Amtsrådet meddeler tilladelse til vandindvinding, der ikke omfattes af § 19.

Vannforsyningsloven forvaltes av Miljøstyrelsen. Godkjenning av vannuttak til færre enn 40 personer (event. 80 personer, jf. pkt. 2) gjøres av kommunen, mens de øvrige gis av amtet (fylket).

8.2.3 Finland

I Finland er det de lokale helsemyndigheter som gir den endelige tillatelse til å starte drikkevannsproduksjon. Vannverkseier kan selv fritt foreslå vannbehandlingsmetode, men andre myndigheter vil avgjøre om behandlingen er tilstrekkelig. Det er også laget retningslinjer/anbefalinger for hvordan nedbørfeltet kan beskyttes. Slik beskyttelse håndteres etter annet regelverk, bl.a. tilsvarende vår forurensningslov. Kommunene kan i tillegg lage egne forskrifter med formål å beskytte vannressursene mot forurensninger.

8.2.4 England

I England og Wales foreligger 26 større private vannselskaper som administrerer vannforsyning og avløp. Selskapene, må ha konsesjon (licences) fra Office of Water Service (Ofwat) for å drive. Ofwat er en offentlig myndighet som skal sørge for at vannselskapene produserer godt vann og effektiv tjeneste til riktig pris. Vannselskapene må sende inn årlige statusrapporter og handlingsplaner for disse to sektorene til nasjonale myndigheter, som for drikkevann er "Department for Environmental, Food & Rural Affairs (DEFRA). Dette departementet har nært samarbeid med miljødirektoratet (Environment Agency (EA)), som forvalter vannressursene og utarbeider vannkvalitetsstandarder. EA kan sammenlignes med Statens forurensningstilsyn, Direktoratet for naturforvaltning og deler av Norges vassdrags og energidirektorat i Norge. Uttak av drikkevann kan ikke gjøres uten tillatelse fra EA. Tilsyn med vannverkene gjøres av Drinking Water Inspectorat (DWI). DWI følger også opp klager fra publikum og eventuelle sykdomsutbrudd. DWI gir om nødvendig pålegg til de enkelte vannselskapene.

I praksis vil dette si at både tillatelse og tilsyn med vannverkene er lagt til statlig myndighet, og at vannselskapene må forholde seg til de overordnede krav som disse setter. Valg av konkrete tiltak og tiltaksgjennomføring er det vannselskapene som skal sørge for. Vannselskapene har derved fellestrekk med kommunene i Norge.

8.2.5 Canada

Canada har råvannskvalitet og vannverksstruktur som ligner det norske. Landet har også godkjenningsordning etter helselovgivningen, hvor vannverkseier (ofte kommunen) må søke om tillatelse til utbygging eller modernisering av vannverket.

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

9 Nasjonalt regelverk

9.1 Nasjonalt regelverk

I tillegg til det nasjonale regelverket som er omtalt i kap. 5, er følgende regelverk sentralt når man skal etablere, sikre og drive et vannverk i tråd med kravene i drikkevannsforskriften.

9.1.1 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven (pbl) av 14. juni 1985 nr. 77 er den generelle arealdisponeringsloven i Norge. På grunnlag av oversiktsplaner (arealdelen av kommuneplaner og kommunedelplaner) og reguleringsplaner, legger den føringer for hva arealene i en kommune kan utnyttes til (§ 20-4 og § 25). I kommuneplanens arealdel kan angis områder som er båndlagt eller skal båndlegges for nærmere angitt formål i medhold av pbl eller andre lover. Virkningen av denne bestemmelsen for arealer som skal båndlegges for nærmere angitt formål, er begrenset til 4 år, med mulig forlengelse i inntil 2 år. Ved fastsettelse av reguleringsplaner legger kommunen varige føringer for hvordan arealene kan utnyttes (§ 25). Pbl og reguleringsplaner er med dette ett av lovverktøyene til å kunne sikre drikkevannkilder mot forurensningsfare fra fremtidige etableringer innenfor egen kommune ved at et område kan reguleres til "Spesialområde" med formål vannforsyning. Pbl har imidlertid visse begrensninger i forhold til inngripen i eksisterende etableringer. For å gjennomføre en reguleringsplan kan kommunen eventuelt utføre ekspropriasjon etter i §§ 34-45 i pbl. Loven stiller samtidig krav om at alle bygninger skal ha tilfredsstillende vannforsynings- og avløpsforhold før byggetillatelse kan gis (§ 65). Dette innebærer at kommunen, før den regulerer nye områder eller tillater utvidelse av eksisterende områder, må ta stilling til hvordan vannforsyningen skal dekkes, og hvordan kostnadene med en eventuell utvidelse av hovedledningsnett skal fordeles. Inngrep i nedbørfelt og vannkilde, samt oppføring av et vannbehandlingsanlegg og fremføring av vannledninger krever tillatelse (godkjenning) etter pbl. Dersom utbygger (for eksempel grunneier) anlegger ny hovedvannledning frem til et nytt boligområde i regulert strøk, og området skal knyttes til det kommunale anlegget, tilfaller denne kommunen vederlagsfritt (§ 67 fjerde ledd).

9.1.2 Oreigningsloven

Iflg. lov om oreigning av fast eiendom av 23. oktober 1959 nr. 3, er oreigning definert i § 1 som:

"Oreigningsinngrep er det etter denne lova når eigedomsretten til fast eigedom eller til bygning eller anna som har fast tilknytning til slik eigedom, vert teken med tvang, eller når bruksrett, servitutt eller annan rett til, i eller over fast eigedom vert teken, brigda, overført eller avløyst med tvang, såleis og forbod mot å nytta eigedomen på ein viss måte". I § 2 fremgår det at: "Mot vederlag etter skjøn til den det råkar, kan oreigningsinngrep setjast i verk etter vedtak av eller samtykke frå Kongen, så langt det trengst". Ett av oreigningsformålene er nr. 47, vassforsyning og avløp. I dette er inkludert muligheten til å ekspropriere nødvendige rettigheter for å beskytte nedbørfeltet til en drikkevannskilde, uavhengig av hvilken kommune det aktuelle arealet ligger i. "Vedtak eller samtykke kan ikkje gjerast eller gjevast utan det må reknast med at ingrepet tvillaust er til meir gagn enn skade".

Også private vannverk kan fremme ekspropriasjonssak for formål angitt i lovens § 2 punkt 47, jf forskrift av 8. Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra
Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

juli 1983 nr. 1250 fra Miljøverndepartementet. De må da også bære alle kostnader knyttet til dette. Staten (fylkesmann) fatter på sin side vedtak om eller gir samtykke til ekspropriasjon. Oreigningsloven er, etter opphevelsen av vassdragsloven, blitt det mest anvendelige lovverktøyet for å gjennomføre beskyttelse av drikkevannskilder.

Allemannsretter kan ikke eksproprieres etter denne loven.

9.1.3 Forurensningsloven

Lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall, har som formål "... å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, ..." (§ 1 første ledd). Videre er hensikten med loven å sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger "... ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse ..." (jf § 1 annet ledd). Kommunen er tillagt omfattende myndighet etter denne loven. Vannverkseier vil kunne bli berørt av forurensningslovens bestemmelser på flere måter. I den grad loven kommer til anvendelse ovenfor vannverkseiere vil dette for eksempel være i forbindelse med utslipp av sanitærvløpsvann, sikring av kjemikalielagre og utslipp av spylevann. Slike forhold krever egen tillatelse fra aktuell forurensningsmyndighet. Det vil ofte være kommunen selv.

Kommunen har som forurensningsmyndighet, bl.a. for sanitærutslipp inntil 1000 personekvivalenter, en betydelig innflytelse på hvilken vannkvalitet drikkevannskildene har og skal ha. Den har også gjennom dette innvirkning på de risikofaktorer et konkret vannforsyningssystem eventuelt blir utsatt for.

9.1.4 Vannressursloven

Lov av 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann har som formål (§ 1) "å sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann." Hva som er å forstå som vassdrag og grunnvann fremgår av § 2. Det kreves i § 5 at enhver skal opptre aktsomt for å unngå skade eller ulempe i vassdraget for allmenne eller private interesser. Videre at vassdragstiltak skal planlegges og gjennomføres slik at de er til minst mulig skade og ulempe for allmenne og private interesser, samt at vassdragstiltak skal fylle alle krav som med rimelighet kan stilles til sikring mot fare for mennesker, miljø eller eiendom. § 8 sier at ingen må iverksette vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget eller sjøen, uten at det skjer i medhold av reglene i § 12 eller § 15, eller med konsesjon fra vassdragsmyndigheten. Dette vil i praksis si at etablering av et vannuttak som krever uttak av vann og ofte fysiske tiltak i selve vassdraget (eks. dam), må forelegges vassdragsmyndigheten for uttale og eventuell godkjenning (konsesjon). Etter § 10 er alle nye vannuttak som reduserer den alminnelige lavvannføring konsesjonspliktige. Når det gjelder grunnvann er alle uttak som overstiger det som følger av naturlig virksomhet på eiendommen, konsesjonspliktig. Forskrift av 15. desember 2000 om sikkerhet og tilsyn med vassdragsanlegg vil komme til anvendelse i den grad vannverket har denne type innretninger. Iflg. den forskriften er vassdragsanlegg definert slik: *Vassdragsanlegg* omfatter dammer, vannveier, stenge- og tappeorganer, sluseanlegg, tverrslagsporter og propper og kan også omfatte veier, tipper og massetak i forbindelse med vassdragsanlegg. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er vassdragsmyndighet for lovens § 8 og for nevnte forskrift.

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

§ 13 fjerde ledd i vannressursloven gir Helsedepartementet myndighet til å fastsette begrensninger i rådigheten over en eiendom av hensyn til vannforsyning som er under planlegging. Slik begrensning kan fastsettes i 5 år med mulighet for fornyelse én gang for nye 5 år.

9.1.5 Innlandsfiskeleven

Lov av 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. sier i § 1 at lovens formål er å sikre at naturlige bestander av anadrome laksefisk, innlandsfisk og deres leveområder samt andre ferskvannsorganismer forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevares.

Loven kommer til anvendelse dersom et vannverk kan påvirke fiskeforholdene i vassdraget, for eksempel gjennom uttak eller oppdemning av vann. I slike tilfelle må vannverkseier forelegge saken for fylkesmannen (kommunen etter 2003 ?) for uttale. De nødvendige hensyn skal deretter bli ivaretatt i henhold til vannressursloven, med NVE som myndighet.

9.1.6 Friluftsløven og lov om motorisert ferdsel i utmark

Friluftsløven av 28. juni 1957 nr. 16 regulerer forholdet mellom allmennhet og grunneier. Vannforsyning vil ofte være et forhold mellom allmennhet og det offentlige. Friluftsløven regulerer ikke slike forhold. Selv om en kommune velger ikke å utarbeide en reguleringsplan for et område (jf. § 23 i plan- og bygningsloven), kan den dermed anvende friluftsløven for å hindre uønsket aktivitet (§ 2 annet ledd) i angitte områder.

Siden reguleringsbestemmelsene (jf. § 26 i plan- og bygningsloven) for et område kan rettes både mot grunneier og mot allmennhet, kan bestemmelsene regulere forhold som bading, ferdsel, bebyggelse, fiske, med mer...

Slike bestemmelser vil gå foran friluftsløvens formål med å sikre allmennhetens rett til ferdsel, opphold mv i naturen.

Videre kan kommunen gjennom lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag, unnlate å gi adgang til for eksempel å opparbeide skiløyper med bruk av snescooter, eller å tillate motorsafari i utmark.

Kommunen er myndighet etter begge disse lovene.

9.1.7 Brannvernloven

Med hjemmel i lov om brannvern m.v. av 5. juni 1987 nr. 26, er det laget egen forskrift om brannforebyggelse og brannsyn. Denne ble fastsatt av Kommunaldepartementet den 5. juli 1990. I § 6-5 i forskriften er det en bestemmelse om vannforsyning. Bestemmelsen lyder som følger:

- "Kommunen skal sørge for at den kommunale vannforsyning frem til tomtegrense i tettbygd strøk er tilstrekkelig til å dekke brannvesenets behov for slokkevann.
- I boligstrøk o.l. hvor spredningsfaren er liten er det tilstrekkelig at kommunens brannvesen disponerer passende tankvogn.
- I områder som reguleres til virksomhet hvor sprinkling er aktuelt, skal kommunen sørge for at det er tilstrekkelig vannforsyning til å dekke behovet."

Dette innebærer at kommunen i tettbygd strøk, av hensyn til brannvesenets behov for slukningsvann, vil ha et utvidet ansvar i forhold til spredtbygd strøk. Uttrykket "sørge for" vil imidlertid ikke bety at kommunen må eie eller drive et vannforsyningsanlegg, dersom andre gjør det. I boligstrøk o.l. hvor spredningsfaren er liten, og

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

hvor det ikke nødvendigvis er kommunal vannforsyning, er det tilstrekkelig at kommunens brannvesen disponerer passende tankvogn. Dette innebærer at der private vannselskaper ikke oppfyller kravene etter brannforskriften, vil kommunen ha plikt til å gripe inn og gjøre noe med det.

Dersom kommunens plikter etter forskriften ikke overholdes, kan det utferdiges forelegg med hjemmel i brannvernloven § 37. Slike forelegg gis av Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern.

9.1.8 Siviltforsvarsloven

Lov om sivilforsvaret av 17.juli 1953, nr 09 fastsetter bl.a. i § 15 at kommunene skal sørge for reserve- og sikringstiltak for vannforsyningen og de kommunale tekniske anlegg.

9.1.9 Sjødyktighetsloven

Lov om sjødyktighet m.v. av 9/6/1903 nr 7 fokuserer på skipets tekniske sider, slik at det er sjødyktig. § 52 i forskriften omhandler næringsmidler (proviant, vann m.v.). Forskrifter knyttet til disse gis iflg. § 52 av Kongen, men er ved kgl.res. 5. april 1963 gitt til Sjøfartsdirektoratet. Skipets forsyning med legemidler ble delegert til SHD 13/6/69. Sjøfartsdirektoratet baserer sitt arbeid vedr. drikkevann på følgende 3 forskrifter:

- Forskrift av 4/9/1987 nr 0860 om drikkevannsanlegg og drikkevannsforsyning på flyttbare innretninger.
Forskriften er hjemlet i Sjødyktighetsloven av 1903, og utgitt av Sjøfartsdirektoratet. Av § 7 fremgår det at vannet skal tilfredsstillende de til enhver tid gjeldende krav fra Helsedirektoratet. I hht. § 9 skal kjemikalier skal være godkjent av Helsedirektoratet. Det samme gjelder kravene i § 10 til godkjent vannbehandling. Sjøfartsdirektoratet er myndighet, men kjøper enkelte tjenester fra Nasjonalt folkehelseinstitutt.
- Forskrift av 15/9/1992 nr. 707 om innredning og om forpleiningstjenesten på skip.
Hjemlet i Sjødyktighetsloven, utgitt av Sjøfartsdirektoratet. Av § 30 fremgår det at SHD (nå HD) kan gi utfyllende forskrifter om krav til, og kontroll av drikkevannet.
- Forskrift for hygieniske forhold ombord i fartøyer av 27/7/56 nr 2
Hjemmelsgrunnlag er Lov om helsetjenesten i kommunene (kommunehelsetjenesteloven) og smittevernloven, iflg. SHD i 1997/98. § 2 omhandler lokaler for oppbevaring, tilberedning og inntak av næringsmidler. § 4 legger tilsynet til helserådet på fartøyet hjemsted eller helserådet i enhver norsk havn.

9.1.10 Petroleumsloven

Petroleumsloven (PTL) gir ingen konkret omtale av hvordan næringsmidler skal forvaltes. Loven sier imidlertid i § 1-5 at annen norsk rett gjelder for petroleumsvirksomheten. § 10-18 i PTL gir Kongen rett til å lage forskrifter til utfylling og gjennomføring av denne lov. Innen petroleumssektoren til sjøs reguleres aktivitetene bl.a. av:

- den overordnede rammeforskriften "forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten", av 31.august 2001,
- og fellesforskriften "Forskrift om utføring av aktiviteter i petroleumsvirksomheten", av 3.september 2001,
- samt drikkevannsforskriften av 4.12.2001.

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

9.1.11 Forvaltningsloven

Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) fastsetter regler for utøvelse av kommunal og statlig myndighet i forvaltningssaker, og kommer til anvendelse når kommunen utøver myndighet etter drikkevannsforskriften. Eksempler er habilitetskrav (kap. II), alminnelig regler om saksbehandlingen (kap III), reglene om enkeltvedtak (kap IV-VI, VIII) og om forskriftsarbeid (kap VII).

9.1.12 Statlige retningslinjer

Rikspolitiske retningslinjer (RPR), gitt av Miljøverndepartementet 10.11.94, for vernede vassdrag kan sette begrensninger for i hvilken grad et vassdrag kan utnyttes som drikkevannskilde.

De prosessuelle forholdene i EUs Rammedirektiv for vann vurderes innarbeidet i norsk regelverk gjennom egne Rikspolitiske retningslinjer.

RPR som fastsettes med hjemmel i pbl § 17-1-1 er bindende for statlig virksomhet, men ikke for privatpersoner.

10 Konklusjoner fra annet nasjonalt utredningsarbeid

Flere utredninger har drøftet problemstillinger knyttet til kommunens mangesidige roller innen vannforsyningssektoren. De er for eksempel både godkjenningsmyndighet, tilsynsmyndighet og klageorgan for alle kommunale og private vannverk innen kommunen. De er videre ofte anleggseier, utbygger og ansvarlig for de kommunale vannverkens økonomi med tanke på å kunne tilfredsstillende drikkevannsforskriften. Disse problemstillingene er diskutert/omtalt i flere utredninger. De viktigste omtales kort nedenfor.

10.1 NOU 1996:10 "Effektiv matsikkerhet"

Utredningen fokuserte på "et enklere Norge" gjennom økt samordning på næringsmiddelområdet. Det ble foreslått å lage en ny lov om matsikkerhet og etablere ett tilsyn (Statens Mattilsyn). Videre ble det foreslått at ansvaret for næringsmiddelområdet ble samlet i ett departement (Sosial- og helsedepartementet). En av de problemområdene som ble omtalt (kap. 6.5) er drikkevann. Man mente det var unødvendig å hjemle drikkevannsforskriften i mer enn en lov, og at valget bør bero på hvilket tilsynsorgan som velges for denne oppgaven. Siden drikkevann er et næringsmiddel, som normalt stiller strengere krav til drikkevann enn kravene til annet vann, vil det være næringsmiddelmyndigheten som vil være myndighet. Av denne grunn vil det være tilstrekkelig med næringsmiddeloven som hjemmelsgrunnlag.

10.2 Rapport fra DSB, februar 1999 om "Vann- og avløpssektoren og år 2000-problemet"

Frykten for at datautstyr og komponenter med tidsstyring ikke ville reagere riktig ved overgangen fra 1999-2000, førte til at det ble gjennomført omfattende utrednings- og kartleggingsarbeid. DSB fokuserte i denne rapporten på beredskapen knyttet til vann og avløpsanleggene. Det ble bl.a. påpekt at det var en uklar rollefordelingen mellom drikkevannsaktørene, et forhold som er betenkelig også fra et beredsskaphensyn.

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

10.3 Rapport 1999:15 fra Statskonsult om ”Organisering av næringsmiddeltilsyn”

Rapporten, som ble laget på oppdrag fra NHD, LD, FID og SHD, sier at ”organisering av myndighetsutøvelse på næringsmiddelområdet er i dag fragmentert og uoversiktlig”. Rapporten kom frem til mange av de samme konklusjoner mhp. organisering som de som er omtalt i NOU 1996:10

10.4 NOU 2000:24 ”Et sårbart samfunn”

Gjennom kongelig resolusjon av 3. september 1999 nedsatte Bondevik-regjeringen et bredt sammensatt utvalg for å utrede samfunnets sårbarhet og beredskap (Sårbarhetsutvalget). Et av de områder som ble vurdert var vannforsyningen (kap. 12). Av konklusjoner og anbefalinger fra utvalgets arbeid kan nevnes:

- Det bør settes større kraft bak arbeidet med å få vannverkene til å oppfylle kravene i drikkevannsforskriften.
- De vannverkene som mangler beredskapsplaner og internkontrollsystemer må snarest mulig utarbeide slike. Etablering og vedlikehold av beredskapsplanene må bygges på risiko- og sårbarhetsanalyser.
- Kommunenes dobbeltrolle som vannverkseier på den ene siden og godkjennings- og tilsynsmyndighet på den andre er prinsipielt betenkelig, og andre løsninger på ansvarsfordelingen bør utredes. Det kan stilles spørsmålsteget ved at kommunen har tilsynsmyndighet overfor vannforsyningen i det hele tatt. Det bør vurderes om Statens næringsmiddeltilsyn, fylkeslegen eller fylkesmannen kan føre tilsyn og stå for eventuell oppfølging på en mer tilfredsstillende måte enn det kommunene kan.
- Vannverkseierne må forholde seg til en rekke myndigheter, noe som lett fører til uklare ansvarslinjer og manglende oppfølging av regelverket. Ansvar for forvaltning og tilsyn bør defineres klart og slik at det verken er uklart for vannverkseier hvem denne skal forholde seg til eller for tilsynsmyndighetene hvem som har ansvaret for å pålegge og følge opp tiltak.
- For å øke og vedlikeholde teknisk kvalitet og vannkvalitet bør de mindre vannverkene i Norge vurdere nye organisasjonsformer, spesielt at de danner interkommunale selskaper. Større interkommunale selskaper vil i større grad enn små kommuner og private andelslag kunne sette fokus på beredskap på grunn av større ressurser og bedre kompetanse.
- Den store lekkasjen fra vannfordelingssystemet er et resultat av vannforsyningsanlegg i stadig forfall og innebærer et stort tap av behandlet vann. Tiltak bør iverksettes for å få bukt med forfallet og med tiden redusere vanntapet i vesentlig grad.

Utvalget peker med dette på mange av de samme problemstillinger som fremkom i NOU 1996:10.

10.5 St.meld. nr. 31 (2000-2001) ”Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling”

Oppgavefordelingsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. juni 1998 for å vurdere oppgave- og ansvarsfordelingen i den norske forvaltningen. Ved brev av 2. februar 2000 fra daværende kommunal- og regionalminister Odd Roger Enoksen ble mandatet utvidet til også å innbefatte en vurdering av antallet forvaltningsnivå, og forslag til oppgavefordeling ved en eventuell reduksjon i antallet nivå. Det ble videre bedt om at utredningen skulle inneholde en vurdering av antall og størrelser på fylker eller regioner og oppgavefordelingen ved en

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

eventuell endring i fylkesinndelingen. Med utgangspunkt i hensynet til henholdsvis brukerne, lokalt selvstyre og deltakelse, samt nasjonale mål, formulerte Oppgavefordelingsutvalget syv retningslinjer for oppgavefordelingen:

1. Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.
2. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.
3. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
4. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som krever sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
5. Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater mot hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
6. Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.
7. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

Utvalget foreslo dessuten å overføre en del oppgaver knyttet til miljø og landbruk fra fylkesmannen til fylkeskommunen.

Meldingen er ”revidert” av Bondevik II regjeringen, gjennom egen St.meld. 19 (2001-2002). Denne omtales senere i rapporten.

10.6 Notat 2000:8 fra Statskonsult om ”Organisering av statlig tilsyn i Norge”

Notatet vurderer problemstillinger knyttet til organisering av statlig tilsyn. I denne sammenheng har det vært foreslått å slå sammen flere av dagens tilsynsorganer til nye tilsynsorganer. Ett slikt er omtalt som et helse, miljø og sikkerhetstilsyn (HMS-tilsyn). Notatet påpeker at næringsmiddeltilsynet kan, men trenger ikke være, en del av et slikt tilsyn. Uansett dette, peker notat på at det bør skje en opprydding i ansvarsområdene til SHD, LD og FID, og at alt ansvar for matsikkerhet overføres til Næringsmiddeltilsynet. Notatet ser heller ikke grunn for å opprettholde lokale næringsmiddeltilsyn underlagt lokalpolitisk styring, siden det er nasjonale prioriteringer som er dominerende.

Notatet støtter derfor på mange måter konklusjonene i NOU 1996:10.

10.7 SHD 2001 om ”Fornyelse av den sentrale sosial- og helseforvaltningen”

Hovedmålet for omorganiseringen er at forvaltningen skal stå bedre rustet til å nå de sosial- og helsepolitiske målene og møte fremtidige faglige utfordringer. Ressurser og innsats som retter seg mot felles målgrupper, foreslås samordnet, funksjonene i sentral sosial- og helseforvaltning skal rendyrkes, og kompetansemiljøene samles og styrkes. Regjeringens program for fornyelse av offentlig sektor er et sentralt utgangspunkt for dette

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

arbeidet. Programmet har som overordnet mål "å fornye, omstille og effektivisere offentlig forvaltning slik at den kan fungere bedre i forhold til befolkningens behov og samfunnsøkonomiske hensyn". Omorganiseringen av den sentrale sosial- og helseforvaltningen får konsekvenser for organiseringen av statlige oppgaver på regionalt nivå (fylkesmann og fylkeslege). Problemstillingen må for øvrig ses i sammenheng med stortingsmeldingene om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene.

11 etater inngår i forslaget til ny organisering. 3 av disse omtales nærmere nedenfor:

1. Sosial- og helsedirektoratet skal ha det overordnede ansvaret for utøvende oppgaver og iverksetting av tiltak, samt rådgivning, formidling og andre oppgaver rettet mot kommunene og befolkningen. Direktoratet vil ha oppgaver rettet mot pleie- og omsorgstjenesten, sosialtjenesten (herunder rusomsorgen), primærhelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten, forebyggende og helsefremmende arbeid, rehabilitering, psykisk helsearbeid og personellspørsmål.

Følgende etater vil inngå i direktoratet: Statens tobakksskaderåd, Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet, Rusmiddeldirektoratet, Giftinformasjonssentralen, Nasjonalt råd for spesialistutdanning av leger og legefording og Etat for rådssekretariater mv. Det planlagte sekretariatet for Nasjonalt råd for prioritering i helsetjenesten foreslås også lagt til direktoratet. I tillegg vil det bli overført oppgaver og personell fra Statens institutt for folkehelse, Statens helseundersøkelser, Statens helsetilsyn og Sosial- og helsedepartementet.

2. Nasjonalt folkehelseinstitutt vil ha oppgaver innen innsamling og behandling av data til/fra sentrale helseregistre og befolkningsundersøkelser, og ha spisskompetanse innenfor epidemiologi, smittevern og miljømedisin. Sentrale funksjoner vil være forskning, helseovervåkning og rådgivning.

Følgende etater vil inngå i Folkehelseinstituttet: Kreftregisteret, Statens helseundersøkelser, sekretariatet for Bioteknologinemnda og Statens institutt for folkehelse. Videre vil det skje en overføring av oppgaver fra Statens helsetilsyn (bl.a. forankring av Dødsårsaksregisteret).

3. Statens helsetilsyn foreslås omorganisert slik at tilsynsoppgavene tydeliggjøres og styrkes. Helsetilsynets virksomhet vil bli utvidet til også å gjelde tilsyn etter lov om sosiale tjenester. Videre foreslås direktoratsoppgaver som Helsetilsynet har i dag overført til det nye Sosial- og helsedirektoratet.

10.8 St.meld. nr. 17 (2001-2002) „Samfunnssikkerhet- Veien til et mindre sårbart samfunn”

Meldingen har i kapittel 6.12 egen omtale om vannforsyning. Bakgrunnen for dette er at vann er en vesentlig faktor både for at samfunnet skal fungere og i forhold til den enkeltes overlevelsessevne og sunnhet.

Sårbarhetsutvalget foretok en bred vurdering av vannforsyningen og ga en rekke forslag til hvordan sikkerheten på området kunne styrkes. Dette gjelder både med hensyn til beredskapsplaner og tilsyn/kontroll.

Sårbarhetsutvalgets anbefalinger er for tiden til vurdering, blant annet i Helsedepartementet.

I vedtaket om en gjennomgang av organiseringen av den offentlige matforvaltning er det lagt til grunn at vann skal betraktes på linje med andre næringsmidler. Spørsmålet om den framtidige plasseringen av tilsynet med drikkevann som næringsmiddel vil derfor inngå i prosjektene om utarbeidelse av ny matlov og organisering av det fremtidige Mattilsynet. For øvrig vil vann være omfattet av tilsyn etter kommunehelsetjenesteloven. Det er viktig at så vel næringsmiddelfaglig som medisinskfaglig kompetanse er til stede i det samlede tilsynet med drikkevann. Dette fordi drikkevannets anvendelse omfatter så vel vann som næringsmiddel og vann til hygienisk

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

bruk og husholdningsformål. Denne kombinasjonen av kompetanse blir spesielt viktig ved vurderinger som foretas i forbindelse med ulike beredskapssituasjoner, for å kunne vurdere hvilke råd som bør gis befolkningen med hensyn til bruk av vannet og råd eller pålegg overfor vannverkseier.

Tilsyn med vannverkene er tenkt ivaretatt av det nye statlige Mattilsynet. Dette vil rette opp det Sårbarhetsutvalget påpekte som en svakhet; at kommunene har en dobbeltrolle som godkjenningsmyndighet og tilsynsorgan.

Sikker vannforsyning er svært viktig for at samfunnet skal fungere. Vannforsyningen er sårbar så vel overfor naturgitte som utilsiktede og tilsiktede hendelser. Justisdepartementet vil derfor vurdere igangsetting av et forskningsprosjekt om sikkerhet i vannforsyningen under BAS-prosjektene ved Forsvarets forskningsinstitutt.

10.9 St. meld. nr. 19 (2001-2002) “Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå”

St. meld. nr. 19 (2001-2002) “Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå” fra KRD, som ble godkjent i statsråd 12.4 2002, trekker opp viktige prinsipper bl.a. for miljø- og arealforvaltningen. I meldingen er det lagt følgende prinsipper for oppgavefordelingen:

Regjeringen anser oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene som et viktig virkemiddel i moderniseringen av offentlig sektor. For å nå ønskede mål for samfunnsutviklingen er det viktig at fordelingen av oppgaver mellom forvaltningsnivåene er innrettet slik at flest mulig av ønskede hensyn ivaretas. Følgende hensyn har veid tyngst for regjeringen i vurderingen av oppgavene innenfor miljø, landbruk, plan og areal:

- Lokale og regionale folkevalgte organer bør ha ansvaret for oppgaver som krever lokal- og regionalpolitisk skjønn.
- Staten bør ha ansvaret for standardiserte og regelorienterte oppgaver og kontrollopgaver.
- Staten bør ha ansvaret for oppgaver som krever et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
- Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.
- Fylkeskommunen bør ikke utvikles til en overkommune.
- Endringer i oppgavefordelingen bør bidra til redusert byråkrati.

Det nevnes videre i kap. 5.2.4 at:

”Kommunene må selv ut fra lokale forhold og behov vurdere hvilke virkemidler de ønsker å ta i bruk for å møte de utfordringene de nå står overfor, blant annet på kompetansesiden. For mange kommuner vil interkommunalt samarbeid kunne være et godt alternativ, for å sikre seg nødvendig miljøfaglig kompetanse. Kommunal- og regionaldepartementet vil derfor åpne for at et interkommunalt samarbeidsorgan skal kunne få anledning til å treffe enkeltvedtak på et område. Det vil kunne gis unntak fra kommuneloven § 27 og den aktuelle særlovgivningen, gjennom bruk av forsøksloven.”

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

10.10 Utredninger knyttet til etablering av et nytt "Mattilsyn"

I forbindelse med statliggjøring av de lokale næringsmiddeltilsyn, har det vært nedsatt flere arbeidsgrupper. En av disse (Smith-gruppen), har bl.a. konkludert følgende i sin 1. ste rapport:

1. De kommunale næringsmiddeltilsynene (KNT) utfører et omfattende arbeid for kommunenes miljørettede helsevern, særlig i form av faglig utredningsarbeid. En stor del av dette utredningsarbeidet utgjøres av laboratorieanalyser.
2. En overraskende stor del av kommunenes formelle myndighet er delegert til KNT eller oppfattes overlatt til KNT å forvalte. Dette er overraskende fordi det etter dagens regelverk ikke er hjemmel for å delegere myndighet etter kommunehelsetjenesteloven til interkommunale enheter.
3. KNT's ressursinnsats for kommunenes miljørettede helsevern kan trolig anslås til å utgjøre 60- 70 årverk på landsbasis, inklusive laboratoriearbeid. Ettersom KNTene i dag er kommunale virksomheter, kan man også uttrykke dette slik: Av det totale arbeidet kommunene gjør innen miljørettet helsevern, har de valgt å legge ca. 60-70 årverk til KNT.
4. Ved statlig overtagelse av næringsmiddeltilsynene må kommunene på en eller annen måte fortsatt sikres bistand til sitt arbeid med miljørettet helsevern.

I sin rapport nr.2 har arbeidsgruppen diskutert organisering av det kommunale arbeidet innen miljørettet helsevern, og hvordan samarbeidet med det statlige Mattilsynet kan være. I denne anbefaler de bl.a.:

1. Kommunens arbeid innen miljørettet helsevern bør legges til interkommunale enheter.
2. Disse enhetene bør tilstrebes å ha samme geografiske virkeområde som de lokale Mattilsynene.
3. Bemanningen ved de lokale Mattilsynene må være slik at de kan betjene den interkommunale enheten for miljørettet helsevern.
4. Kommunehelsetjenesten må betale Mattilsynet for utførte tjenester.

11 Status for drikkevannskvalitet og godkjenning av vannverk

I det følgende gis en kort oppsummering av status. Denne er bl.a. basert på de etterfølgende referansene.

Vannverk i drikkevannsforskriftens forstand dekker et spekter av vannforsyningssystem, fra forsyning til enkeltboliger, gatekjøkken, grendeskoler, hoteller og opp til store by-samfunn. Erfaringene fra tilsyn med vannverkene viser ofte at de store vannverkene har profesjonell drift, gode rutiner og på annen måte er ressurssterke. For små vannverk og vannforsyning til enkeltbedrifter er forholdet ofte annerledes. For disse eksisterer det for eksempel ikke et oppdaterte edb-register, slik som for de store anleggene, men en antar at antallet er mellom 4000-8000. En tenker her spesielt på vannverk (vannforsyningssystemer) til skoler, helseinstitusjoner, alle former for reiselivsbedrifter (hoteller, pensjonater, campingplasser og annen utleie) og næringsmiddelbedrifter. Sistnevnte gruppe utgjør hovedtyngden. I denne gruppen finnes store virksomheter innen meierier, slakterier og fiskeforedling. Flere av bedriftsvannverkene fungerer også som

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

reservevannforsyninger til kommunale vannforsyninger eller deler av kommunalt/privat nett. I et folkehelseperspektiv er dette av stor beredskapsmessig betydning. De små vannverkene gjenspeiler norsk befolkningsstruktur og viktige arbeidsplasser utenom by- og sentrumsnære områder. Dessverre oppleves det som om majoriteten av små vannverk har mangelfulle faglige og økonomiske ressurser tilgjengelig, ofte kombinert med høy grad av sårbarhet på vannkilde eller anlegg.

Det viser seg hvert år at flere vannverk, på grunn av tarmbakterier i vannet, må gå ut med kokevarsel til sine abonnenter. Med unntak av enkelte kjemiske komponenter som for eksempel pH og farge, er norsk drikkevann imidlertid normalt av god kvalitet.

Det er også viktig å merke seg regjeringens satsing på *verdskapningsprogrammer i landbruket*, småskala næringsmiddelvirksomhet, og "alle former for gårdsturisme" med overnatting / frambud av mat og drikke. Til tross for kravene i drikkevannsforskriften av 1995, har arbeidet med godkjenning av små vannverk / vannforsyningssystemer til enkeltvirksomheter vært meget tids- og ressurskrevende. Her nevnes spesielt samlet behov for veiledning og manglende forståelse for ordningen som skal sikre trygg vannforsyning. Det er ikke tilført godkjenningsmyndighetene ressurser i forbindelse med godkjenningsarbeidet for mindre vannverk. Hvor mange som er godkjent i dag er det heller ikke mulig å gi sikre tall på, da godkjenning ikke nødvendigvis blir registrert i kommunene etter vedtak i kommunestyrene. Et anslag viser at dette trolig er godt i underkant av 30%.

Av fellesvannverk som forsyner 100 personer eller flere, er det 620 vannverk som er tilfredsstillende iflg. Folkehelseinstituttets vurderinger. Av disse er 260 kommunale og 360 private andelslag. Anslagsvis 300.000 personer, virksomheter mv. får vann fra disse vannverkene. De øvrige ca. 1200 vannverkene antas ut fra dette å være tilfredsstillende.

11.1 Sammenstilling fra NITO

Norges Ingeniørorganisasjon (NITO) gjennomførte i 1999 en kartlegging av vannverk som forsynte minst 20 husstander eller 100 personer. De fikk inn svar fra 1129 vannverk, hvilket antas å utgjøre ca. 63% av alle slike vannverk. Andelen godkjente vannverk var iflg. denne kartleggingen ca. 23%. Årsaken til at så få var godkjent var iflg. NITO:

- Dårlig ressurstilgang for vannverkene og kommunene – de har ikke midler til å gjennomføre påkrevde og nødvendige tiltak eller faglig kompetanse for å få fremdrift i godkjenningsarbeidet.
- Det er kostnadskrevende å tilfredsstillere kravene for godkjenning, og mange kommuner med hittil lav vannavgift finner det vanskelig å øke denne.
- Det er for mange ledd i godkjenningsprosessen, og ansvarspulverisering sinker arbeidet.

11.2 Årsrapporter fra KNT til SNT for 2001

Ifølge KNTs innrapportering til SNT vedr. tilsyn med næringsmiddelvirksomheter i 2001, er antallet godkjenningspliktige vannverk betydelig større enn de ca. 1800 som fremgår av vannverksregisteret i

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

Folkehelseinstituttet. Dette har bl.a. sammenheng med et stort antall næringsmiddelvirksomheter med egen vannforsyning. Ut fra dette er andelen godkjente vannverk ca. 20% eller mindre. Hvordan fordelingen er mellom offentlige og private vannverk, fremgår ikke av denne oversikten, men det er grunn til å tro at andelen godkjente er høyere for de offentlige anleggene. 1/3 av anleggene har iflg. KNT et velfungerende internkontrollsystem (IK-mat). I overkant av 600 anlegg ble inspisert/revidert i 2001. 30% av disse fikk pålegg med hjemmel i drikkevannsforskriften.

11.3 Status for vannforsyning i Oppland

Oppland fylke har spredt bosetting og er Norges største turistfylke. Dette preger drikkevannsforsyningen med mange små, godkjenningsspliktige anlegg. Gjennom Oppland Fylkeskommunes *prosjekt vannforsyning i Oppland (1997 – 2000)* er all godkjenningsspliktig vannforsyning kartlagt. Dette viser ca. 600 godkjenningsspliktige anlegg. Av disse er ca 500 mindre vannforsyninger som forsyner reiselivsbedrifter, næringsmiddelvirksomheter og institusjoner. Variasjonen mellom kommunene er stor (fra 5 – 45 godkjenningsspliktige anlegg). Andelen grunnvannsanlegg er høy (> 60%).

Status for Oppland er at ca. 60% av offentlige og 35% av private vannverk har søkt om godkjenning. Under 20% av anleggene er ferdig godkjent. Flere kommuner og regioner har prosjektorganisert arbeidet med godkjenning av vannverk, til dels med innleid konsulenthjelp ut i fra mangel på egne ressurser / kompetanse.

11.4 Status for vannforsyning i Buskerud

Vannforsyningsmeldingen for Buskerud 2001, som utgis av Buskerud fylkeskommune, viser at det i de senere år har vært flere tilfeller hvor det har vært svikt i vannforsyningen, slik at abonnentene har blitt syke. Problemene består i at kildesikkerheten ikke er betryggende, det desinfiseres ikke kontinuerlig og mange vannverk har ikke alternative kilder å sette inn når situasjonen blir kritisk. Meldingen viser videre at 82% av befolkningen tilknyttet vannverk (82 stk.) som leverer til 100 eller flere personer, får vann av god kvalitet og at vannverket har god hygiesikring. Meldingen viser videre at bare 19% av vannverkene var godkjent pr. år 2000, at 56% ikke hadde søkt og at 23% lå til behandling.

11.5 Rapport 2001:6 fra Folkehelse for året 1998

Av de om lag 1800 vannverkene som var registrert i 1998, forsynte ca. 90% av anleggene færre enn 5000 personer pr. anlegg. Omlag 75% av alle anleggene er kommunale / interkommunale. Bare 10% av tilknyttet befolkningsmengde benyttet grunnvann.

Minst 1.8 mill. personer fikk vann med tilfredsstillende mikrobiologisk kvalitet, mens tallene for farge og surhet var lavere.

Ca. 39% av anleggene som anvendte overflatevann hadde ikke den påkrevde desinfeksjonen av vannet.

11.6 Godkjenning offshore og på skip

Godkjenning av vannforsyning til kontinentalsokkelen følger "samtykkeinstituttet" i petroleumsregelverket. Godkjenning og tilsyn er delegert fra Helsedepartementet til Statens helsetilsyn, som har videre delegert dette til

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.

fylkeslegen i Rogaland, som på sin side benytter Folkehelseinstituttet som sin konsulent både mhp. godkjenning og tilsyn. Fra 1.1.2001 omfattes vannforsyningen her også av drikkevannsforskriften.

Godkjenning og tilsyn med vannforsyning på skip følger Sjøfartsdirektoratets og Helsedepartementets regelverk.

Helsedepartementet ønsker imidlertid at også vannforsyning på skip blir regulert av drikkevannsforskriften.

Sjøfartsdirektoratet benytter Folkehelseinstituttet som sin konsulent.

Om godkjenningsordningen for vannverk.

Innstilling til Helsedepartementet fra

Heløe-gruppen, 3. juni 2002.