



DET KONGELIGE  
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Helse- og omsorgsdepartementet  
Postboks 8011 Dep  
0030 OSLO

Deres ref  
16/57

Vår ref  
16/35-

Dato  
09.05.2016

**Høringssvar - Forslag til ny forskrift om vannforsyning og drikkevann  
(drikkevannsforskriften)**

Landbruks- og matdepartementet (LMD) viser til ovennevnte høring, og takker for utvidet høringsfrist.

LMD har følgende kommentarer:

**1. Forbudet mot forurensing i utkastet § 4 og forholdet til jord- og skogbruk**

I utkastet til ny § 4 er det inntatt et generelt forbud mot å forurense drikkevann, og "*Forbudet omfatter alle aktiviteter, fra vanntilsigsområdet til tappepunktene, som kan medføre fare for at drikkevannet blir forurenset*". Behovet for å verne tilsigsområder fra forurensing trekkes frem som en av grunnene til forskriftsendringen. Forbudet retter seg mot *all aktivitet som kan føre til fare* for forurensing. Det fremgår av høringsnotatet at det må være en viss sammenheng i faresituasjonen. En rent hypotetisk fare for forurensing av drikkevannet skal ikke kunne rammes av forbudet.

Forslaget til ny § 4 i utkast til ny drikkevannsforskrift presenteres som i hovedsak å være en videreføring av någjeldende § 4 første ledd. Etter vårt syn medfører dette ikke riktighet når det foreslås å innføre et generelt forbud mot aktiviteter som kan forurense drikkevann, i motsetning til dagens ordning hvor Mattilsynet konkret tar stilling til behov for å forby eller sette vilkår for aktiviteter.

Postadresse  
Postboks 8007 Dep  
0030 Oslo  
postmottak@lmd.dep.no

Besøksadresse  
Teatergata 9  
www.lmd.dep.no

Telefon\*  
22 24 90 90  
Org no.  
972 417 874

Avdeling for matpolitikk

Saksbehandler  
Tone Elisabeth  
Matheson  
22249413

Vår vurdering er at forskriftsutkastet § 4 mangler hjemmel i lov ettersom forskriftens hjemmelslover ikke gir adgang til å fastsette en så omfattende og inngripende forbudsbestemmelse som utkastet § 4 innebærer. Videre mener vi det for jordbruk og skogbruk ikke kan innføres et slikt generelt forbud som følge av forholdet til "vanlig forurensing" fra landbruk og skogbruk i forurensingsloven. Vi vil begrunne dette nærmere, men først si noe om betydningen av et slikt forbud for jordbruk- og skogbruksnæringen.

### **1.1 Betydning av et slikt forbud for jordbruk- og skogbruksnæringen og manglende konsekvensutredning**

Svært store deler av Norges landdekkede areal er tilsigsområder for drikkevannskilder. Dette er også områder som i stor grad nyttes av jordbruks- og skogbruksnæringen. Aktiviteter knyttet til landbruksdrift foregår i store deler av landet, på innmark, skog- og utmarksarealer. Jordarbeiding, spredning av husdyr- og mineralgjødning, bruk av plantevernmidler og beiting på innmark og utmark er jordbruksaktiviteter som i ulik grad og under ulike forhold kan medføre fare for forurensing av vann. Det finnes en rekke reguleringer som har til formål å begrense jordbrukets påvirkning på miljøet, herunder regler om tidspunkt for jordarbeiding som pløying, gjødsling, etablering av kantsoner med videre. Faren for tilførsel til vann vil være avhengig av klima, topografiske forhold og avstand til vannforekomsten med videre.

Tilsvarende gjelder aktiviteter/tiltak innenfor skogbruksnæringen som nyplanting, bruk av plantevernmidler, markberedning, ungsogpleie, gjødsling med mineralgjødning og foryngelseshogst. Skogbruksaktivitetene er i hovedsak maskinelle og krever motorisert adkomst. Med grunnlag i skogbruksloven med tilhørende bærekraftsforskrift og skogbrukets miljøsertifisering gjennom Norsk PEFC Skogstandard, er det etablert et helhetlig system for miljøhensyn i skogbruket, herunder bestemmelser om forurensning og hensyn til vannkilder.

Et forbud mot å drive jordbruks- og skogbruksaktivitet i tilsigsområder vil få svært store konsekvenser, og til dette kommer at arealene forbudet retter seg mot, ikke enkelt kan avgrenses. LMD mener at med så vidtrekkende konsekvenser for landbruks- og skogbruksnæringen, er det en mangel ved høringen at forslaget ikke er konsekvensutredet.

Landbruks- og skogbrukspolitiske virkemidler vil også bli illusoriske som følge av et generelt forbud mot aktiviteter i tilsigsområdene, eksempelvis beitetilskudd og andre kulturlandskapstiltak, samt klimarettede virkemidler som tilskudd til gjødsling i skogbruket for økt tilvekst og økt CO<sub>2</sub>-fangst.

Den foreslåtte bestemmelsen innebærer unødige begrensninger på vanlig jordbruks- og skogbruksdrift i store områder. Det er riktignok presisert at det må være en sammenheng i faresituasjonen, og at en hypotetisk fare for forurensing ikke rammes av forbudet. I høringsnotatet er det imidlertid ingen nærmere drøfting av mulige konsekvenser for næringsmessig aktivitet av en slik ubegrenset rekkevidde av forbudet mot forurensing. Til sammenligning vises det til Forskrift om forbud mot virksomhet som kan forurense Glitre som vannforsyningssystem, Modum, Øvre Eiker, Nedre Eiker og Lier kommuner, Buskerud 10. oktober 2003 nr. 1233, som er hjemlet i gjeldende drikkevannsforskrift. I denne forskriften er det eksplisitt tatt stilling til at det ikke er restriksjoner på beiting i nedslagsfeltet

jf. § 6, og det legges ikke ytterligere restriksjoner på skogdrift utover det som er nedfelt i gjeldende lovverk jf. § 8.

## 1.2 Forbudet mangler hjemmel i lov

Drikkevannsforskriften er hjemlet i matloven og folkehelseloven. Matloven § 7 fjerde ledd gir hjemmel for at *"Kongen kan i forskrifter forby ethvert forhold som kan medføre fare for forurensning i vannforsyningsssystem og internt fordelingsnett."* Folkehelseloven § 8 slår fast at *"departementet kan innenfor formålene etter § 1, gi forskrifter om miljørettet helsevern.."* herunder *"vann og vannforsyning"*, og det kan pålegges plikt til internkontroll. Videre gir loven hjemmel til å fastsette bestemmelser om meldeplikt, godkjenninger og godkjenningsmyndighet.

Det er matloven som ligger nærmest når departementet skal fastsette forbud i forskrift ettersom § 7 gir hjemmel for å forby *"ethvert forhold"*. Forholdene som skal forbys begrenses seg imidlertid til å gjelde forhold som kan medføre fare for forurensning i *vannforsyningsssystem og internt fordelingsnett*. Matloven gir ingen definisjoner av vannforsyningsssystem og internt fordelingsnett. Forarbeidene gir heller ikke holdepunkter for å avgjøre hva som hører til et vannforsyningsssystem, men trekker frem at hensikten med denne fullmaktsbestemmelsen er å sikre at vannverk kan levere vann som er hygienisk forsvarlig.

Departementet har i någjeldende forskrift om drikkevann definert "vannforsyningsssystem" slik i § 3 pkt. 3: *Et vannforsyningsssystem består av et eller flere av følgende elementer: Vanntilsigsområde, vannkilde, vannbehandling, vannbehandlingsanlegg, transportsystem og driftsrutiner. Vannforsyningssystemet omfatter også vannet. Vanntilsigsområde eller vannkilde er ikke alene et vannforsyningsssystem. Internt fordelingsnett er ikke en del av vannforsyningssystemet.*

I utkastet til ny forskrift er vannforsyningsssystem definert som *"system som leverer vann til mer enn en enkelt privat husholdning eller som leverer vann til næringsmiddelforetak, og som består av ett eller flere av følgende elementer: vanntilsigsområde, råvannskilde, vannbehandlingsanlegg og ledningsnett. Vanntilsigsområdet eller råvannskilden utgjør ikke et vannforsyningsssystem alene."*

For at definisjonen skal stå seg med tanke på forbudsbestemmelser, kan den ikke være videre enn hva hjemmelsloven gir adgang til å regulere. En språklig fortolkning av *vannforsyningsssystem* i matloven tilsier etter vår oppfatning at vanntilsigsområde, som rett og slett er naturen rundt en drikkevannskilde, faller utenfor. For å sikre drikkevann som er hygienisk forsvarlig kan det være behov for å sette forbud eller vilkår for utøvelse av aktivitet i vanntilsigsområdet, og dette er i varetatt gjennom någjeldende § 4 andre ledd, hvor Mattilsynet etter en konkret vurdering kan sette slike forbud eller vilkår. Å innføre et nytt generelt aktivitetsforbud beskriver Helse- og omsorgsdepartementet i høringsbrevet som *"en streng og inngripende bestemmelse"*. For å fastsette slike inngripende forbudsbestemmelser som får direkte betydning for eksempel for næringsutøvelse, krever legalitetsprinsippet klar lovhjemmel. Etter vårt syn er matloven § 7 utilstrekkelig som et selvstendig forbud mot all

aktivitet i tilsigsområdene som kan medføre forurensing av drikkevannet. Det er heller ikke behov for et så omfattende forbud for å sikre "at vannverk kan levere vann som er hygienisk forsvarlig" slik forarbeidene til matloven gir anvisning om.

Til dette kommer at forbudet også er straffsanksjonert jf. utkastet § 31 jf. matloven § 28. På strafferettens område veier legalitetsprinsippet særlig tungt, og det er særlig krav om klar lovhjemmel for å kunne straffe. Vidtgående generelle forbud som krever en særlig kunnskap om hvorvidt en aktivitet en foretar seg er egnet til å påvirke drikkevannskvaliteten eller ikke, vil neppe stå seg ved en strafferettslig prøving.

### **1.3 Begrensningene for jordbruk- og skogbruksaktivitet mangler hjemmel i lov**

Den generelle begrensningen etter forskriftsutkastet § 4, mangler etter vår vurdering også hjemmel i lov på grunn av forholdet mellom drikkevannsforskriften og jordbruk/skogbruk i forurensingsloven. Forurensingslovens § 7 inneholder en generell plikt til å unngå forurensing. Det er imidlertid gjort begrensning fra denne plikten i § 8 når det gjelder "vanlig forurensing" fra jordbruk og skogbruk. Dette er etablerte prinsipper og anses som en rett til å utøve jordbruks- og skogbruksvirksomhet, til tross for at dette kan medføre forurensing. HOD har vurdert forholdet til forurensingsloven, og mener det kan stilles strengere krav i drikkevannsforskriften ettersom forurensingsloven er en generell lov, mens drikkevannsforskriften gjelder et spesielt område (drikkevann). Vår vurdering er at dette er en feil anvendelse av rettskildelæren når det gjelder forrang og trinnhøyde.

HOD har ikke tatt hensyn til at det i *lovs form* for jordbruks- og skogbruksvirksomhet er gitt rett til "vanlig forurensing" fra næringen gjennom forurensingsloven. En slik rett er helt sentral for at næringsutøvelsen kan finne sted. Dersom HOD skal innskrenke denne rettigheten, må dette gjøres i lovs form. Det må i så fall i drikkevannsforskriftens hjemmelslover (matloven og folkehelseloven) være gitt adgang til å innskrenke landbrukets rett til næringsutøvelse i *tilsigsområder* til drikkevann.

Uten slik hjemmel i lov kan ikke en *forskrift* innskrenke et unntak gitt i lov etter *lex superior* prinsippet. Spesielle regler (*lex specialis*) som HOD begrunner forrangen med, gjelder kun på samme trinnhøyde (lov og lov). Dette er ikke problematisert nærmere av HOD, til tross for at LMD har gjort oppmerksom på problemstillingen med unntakene i forurensingsloven, og bedt om at dette ble vurdert nærmere i høringsnotatet.

For å avhjelpe dette knyttet til jordbruk og skogbruk, foreslår vi at det tas inn et eget ledd i § 4 slik:

*«Denne forskriften begrenser ikke adgangen til å drive jordbruks- og skogbruksvirksomhet i samsvar med lov om vern mot forurensning og om avfall (forurensingsloven) av 13. mars 1981, nr. 6, § 8.»*

Vi har vurdert forskjellige innganger med tanke på ordlyd som vil kunne avhjelpe forholdet til landbruk. Et alternativ hvor varige rådighetsbegrensninger for landbruket kun kan gjennomføres gjennom planarbeid etter plan- og bygningsloven (pbl.) er etter vår oppfatning ikke hensiktsmessig. Planmyndigheten har plikt å regulere landbruksarealer til arealformål LNFR. Så lenge vanntilsigsområdene ligger i LNFR områder, vil planmyndighetene i liten grad kunne regulere landbruksvirksomhet i henhold til plan- og bygningsloven.

Etablerte prinsipper slår fast at varige rådighetsbegrensninger som innskrenker jordbrukers rådighet/utnyttelsesrett over sin eiendom, bare kan innføres ved en konkret klausulering i form av ekspropriasjon mot vederlag, jfr. oereigningsloven § 2 første ledd nr. 47 om ekspropriasjon «når det trenges for vannforsyning». Det vises i denne forbindelse også til uttalelser i forarbeidene til vannressursloven, Ot. prp. nr. 39 (1998-99), side 373, og Rt. 1986, side 430 («Regnarvannet») som begge må tolkes slik at de slår fast dette prinsippet. Dersom det legges til et eget ledd i § 4 slik det er foreslått over, vil dette stå tilbake for konkret klausulering i form av ekspropriasjon mot vederlag, jfr. oereigningsloven § 2 første ledd nr. 47.

## **2. BESKYTTELSE AV VANNKILDER I FORSKRIFT OM PLANTEVERN MIDLER**

Til orientering trådte i juni 2015 en ny forskrift om plantevernmidler i kraft i Norge. Forskriften har blant annet strengere krav når det gjelder beskyttelse av vannmiljø og drikkevann enn tidligere. I hht § 20 har enhver som anvender plantevernmidler i nærheten av vannforekomster, plikt til å iverksette hensiktsmessige tiltak for å redusere risikoen for forurensning av vann, og skal føre og oppbevare journaler over hvilke tiltak som er truffet. Det er forbudt å spre plantevernmidler fra bakken nærmere enn tre meter fra overflatevann dersom ikke annet er angitt på plantevernmidlets etikett. Minsteavstand til drikkevannsbasseng er 50 meter.

I hht forskrift om plantevernmidler skal yrkesbrukere føre sprøytejournal med opplysninger over plantevernmidler som er brukt, tidspunkt for behandling og dosen som er brukt, samt området og veksten som plantevernmiddelet ble brukt på.

Yrkesdyrkere skal på anmodning gjøre de relevante opplysningene i sprøytejournalen tilgjengelig for vedkommende myndigheter. Tredjepart, som drikkevannsprodusenten, kan anmode om tilgang til disse opplysningene ved å henvende seg til vedkommende myndighet jfr forordning (EU) nr. 1107/2009 art 67.

## **3. DRIKKEVANN OG VANNINGSVANN M.V.**

Forslaget til ny drikkevannsforskrift omfatter alt vann til bruk i næringsmiddelforetak, inkludert bruk av rent vann og rent sjøvann, med mindre det er utelukket at vannet kan påvirke de ferdige næringsmidlenes hygieniske kvalitet.

Næringsmiddelhygieneforskriften har et generelt krav om at det i næringsmiddelvirksomheter skal være egnet tilførsel av drikkevann eller rent vann, som skal brukes dersom det er nødvendig for å unngå at næringsmidlene forurenses.

Kravene til rent vann i primærproduksjon (herunder vann brukt til vanning av grønnsaker, bær mv.) reguleres av næringsmiddelhygieneforskriften. Etter vårt syn er kravene til vann i primærproduksjonen uttømmende regulert i næringsmiddelhygieneforskriften. Det vil oppstå en uheldig og unødvendig dobbeltregulering dersom dette også skal reguleres i drikkevannsforskriften. Vi ber derfor om at rent vann som innsatsvare i primærproduksjonen unntas fra forskriftens virkeområde.

Dersom vanningsvann skal reguleres i drikkevannsforskriften, har vi imidlertid flere bemerkninger til dette som vi redegjør for i det følgende. Dette går på hvilket departement som er ansvarlig for å regulere vanningsvann, at primærprodusentene blir å anse som vannverkseiere og at grenseverdier for vanningsvann blir strengere enn etter dagens krav.

### **3.1 Ansvarlig departement for å regulere innsatsvarer i primærproduksjonen**

Ifølge Kronprinsregentens resolusjon av 19.12.2003 om myndighetsfordeling etter matloven, har HOD ansvar for Regelverk for produksjon av drikkevann i sin helhet fra nedbørsfelt til tappekran. Det er ikke åpenbart at vanningsvann som innsatsvare i primærproduksjonen omfattes av dette. Vi ber derfor HOD vurdere om LMD etter gjeldende myndighetsfordeling bør være medansvarlig for forskriften dersom den skal regulere vanningsvann.

### **3.2 Primærprodusent blir vannverkseier**

I utkast til ny drikkevannsforskrift er vannverkseier definert som den som er ansvarlig for et vannforsyningssystem jf. utkastet § 3 punkt o). Videre er vannforsyningssystem definert som et system som leverer vann til mer enn en enkelt privathusholdning eller som leverer vann til næringsmiddelforetak. Begrepet næringsmiddelforetak i drikkevannsforskriften må ses i sammenheng med hvordan begrepet er benyttet i næringsmiddelhygieneforskriften med tilhørende forordning (EF) nr. 852/2004. Primærprodusenter eksempelvis av vegetabilier er i henhold til næringsmiddelhygieneforskriften å anse som et næringsmiddelforetak.

Regelverksendringen, slik den er foreslått, vil dermed medføre at alle primærprodusenter som skal vanne grønnsaker, bær mv. vil bli å anse som vannverkseiere ihht ny drikkevannsforskrift. En slik utvidelse vil innebære unødige begrensninger på vanlig jordbruks- og skogbruksdrift i store områder og er ikke konsekvensutredet. Den foreslåtte endringen vil påføre bøndene mange nye krav som ikke er i samsvar med hvilken risiko man anser at denne vanningen har.

Det vil oppleves som svært byråkratisk at bonden skal registrere vanningsvannet sitt, få en plangodkjenning, gjennomføre en farekartlegging, innføre internkontroll og gjennomføre et omfattende prøvetakingsregime osv. hvis man for eksempel skal vanne poteter hvor vannkvaliteten er lite interessant. Her samsvarer ikke risiko og krav som pålegges bonden. For vanning av vegetabiliske produkter, setter allerede næringsmiddelhygieneregelverket krav til farevurdering og at råvaren skal sikres mot forurensing. Kvaliteten på vanningsvannet er således allerede regulert gjennom dette regelverket.

Det bør uansett tydeliggjøres i forskriften hvilke krav som påhviler små vannverkseiere for å unngå unødig kompliserende krav for disse.

### **3.3 Grenseverdier for vanningsvann blir strengere enn dagens krav**

I utkastet til ny drikkevannsforskrift er rent vann definert som rent sjøvann eller ferskvann av tilsvarende kvalitet. Vannet skal ikke inneholde mikroorganismer i mengder som direkte eller indirekte påvirker næringsmidlenes hygieniske kvalitet. I § 5, tredje ledd bokstav b) innføres det i tillegg krav om at relevante grenseverdier i vedlegg 1 skal overholdes. *E. coli* er en relevant parameter ved vanning av spiseklare vegetabilier. Da er det viktig at vanningsvannet er rent nok til å ikke påvirke hygienen. Det er imidlertid neppe nødvendig med en så lav grense som 0 *E. coli*, som foreslått i drikkevannsforskriften i vanningsvannet for at f.eks. salat skal ha god hygienisk kvalitet når den når forbrukeren.

Både VKM-vurderingen «Kvalitetskrav for vann til jordvanning» fra 2014 og EUs «Guidance document on the implementation of hygiene requirements for fresh fruit and vegetables (FFV) illustrated by check lists at primary production as regards microbiological risks for growers», som er under utarbeidelse, har satt 100 *E. coli* som en grense for god vannkvalitet/akseptabelt for vanning av spiseklare produkter. Vi kan ikke se det er godtgjort at det er faglig behov for å innføre strengere krav til vannkvalitet i primærproduksjonen enn det som følger av vurderingen fra VKM og EUs tolkning av hygieneregelverket.

Med hilsen

Gunnar Hagen (e.f.)  
ekspedisjonssjef

Cathrine Steinland  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*