



Byrådets sak

Byrådets sak nr.: 15/2016
Vedtaksdato: 21.04.2016

Vår ref. (saksnr.): 201600147-6
Arkivkode: 550

FORSLAG TIL NY FORSKRIFT OM VANNFORSYNING OG DRIKKEVANN (DRIKKEVANNSFORSKRIFTEN) - HØRING

Saksfremstilling:

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har sendt på høring utkast til revidert forskrift om vannforsyning og drikkevann. Den gjeldende forskriften om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften) ble fastsatt 04.12.2001. På bakgrunn av ny kunnskap, endringer i direktivet og den generelle samfunnsutviklingen har HOD foreslått å revidere og fornye drikkevannsforskriften.

Hovedutfordringene på drikkevannsområdet er stort lekkasjetap i ledningsnettet med fare for innsug av helseskadelige smittestoffer og andre farlige stoffer. Endret sikkerhetssituasjon og klimaendringer er også en del av årsakene til forskriftsendringen.

I forbindelse med utarbeidelse av høringssaken er det innhentet innspill fra følgende kommunale virksomheter og bydeler: Vann- og avløpsetaten (VAV), Beredskapsetaten (BER), Plan- og bygningsetaten (PBE), Helseetaten (HEL) samt bydelene Vestre Aker, Stovner, Nordstrand, Grorud og Ullern.

Høringsfristen til HOD er satt til 11.04.2016. Oslo kommune har fått utsatt frist til 25.04.2016.

Vedtakskompetanse:

Oslo kommunes høringsuttalelse avgis av byråden for miljø og samferdsel på delegert fullmakt. Myndighet til å avgis høringsuttalelse på vegne av Oslo kommune i saker som ikke er av prinsipiell betydning, er delegert til den enkelte byråd. Det vises til bystyrets vedtak av 30.05.2001, sak 218, og bystyrets vedtak av 30.01.2013, sak 18, samt til byrådets videredelegasjon i vedtak av 03.07.2001, sak 1360.

Kopi av høringsuttalelsen vil bli sendt bystyret v/ samferdels- og miljøkomiteen.

Vedtak:

Oslo kommunes høringsuttalelse:

Generelt

Det er positivt og nødvendig at forskriftsutkastet har foreslått nye bestemmelser om viktige områder i vannforsyningen som farekartlegging og -håndtering (§9), ledningsnett (§17) og sikring (§20). I tillegg til leveringssikkerhet er disse temaene de største utfordringene for vannforsyningen i Oslo. Oslo kommune utfører allerede kartlegginger, planer og tiltak i henhold til disse, og støtte i regelverket vil trolig øke gjennomslagskraften.

Oslo kommune savner en presisering av nødvendigheten av redundans i vannforsyningen (alternativ vannkilde) for leveringssikkerheten. For Oslo er det en stor sårbarhet å være avhengig av én vannkilde og ett vannbehandlingsanlegg. Dette vurderes som den største utfordringen for vannforsyningen, og leveringssikkerheten kan bli truet også utenom krise og krig. Da er det ikke bare snakk om å levere vann av en dårligere kvalitet enn forskriften krever, men overhodet å kunne levere vann. Selv om det ligger en bestemmelse i §19 om å levere «tilstrekkelig mengde drikkevann til enhver tid», er en klargjøring av behovet for å sikre reservevannløsninger savnet i forskriftsutkastet.

Det er for noen av paragrafene uklart hvem som skal håndheve dem (bl.a. §§4 og 19). Oslo kommune ser på det som en alvorlig mangel ved regelverket at håndheving av forurensningsforbudet i § 4 er uklart. Eksempelvis nevnes utfordringer med å forhindre forurensende friluftaktiviteter som bading og telting i drikkevannskildenes nedslagsfelt. Her er det nødvendig med en klar håndhevingshjemmel.

Oslo kommune støtter målet om å knytte drikkevannsforskriften tettere til sivilbeskyttelsesloven og krav til kommunal beredskapsplikt. Det oppfattes som en gunstig utvikling at forskriften nå foreslås å inneholde en egen bestemmelse om forebyggende sikring, herunder krav til opplæring av egne ansatte.

Oslo kommune er positiv til at forslaget til ny drikkevannsforskrift tydeliggjør kommunens plikt til å ta drikkevannshensyn i forbindelse med planarbeid, tar høyde for klimaendringer og vår evne til å levere trygt vann i ekstremværsituasjoner. Det vises til at det i nylig vedtatt kommuneplan for Oslo kommune er angitt hensynssone rundt kommunens drikkevannskilder med tilhørende bestemmelse som angir forbud mot tiltak med fare for forurensning.

Språk

Departementet ber om innspill på språket i forskriften. Språket er bedret en del sammenlignet med eksisterende forskrift, og det er positivt at flere begreper er definert. Noen begreper er uklare, og vi er særlig skeptiske til den utstrakte bruken av begrepet «tilstrekkelig». Dette er et skjønnsmessig og dermed upresist begrep. Ved bruk av dette begrepet bør det framgå hvordan og hvem som skal avgjøre hva som er «tilstrekkelig».

Kommentarer til de enkelte paragrafene:

§ 3. Definisjoner

Det er klargjørende at flere begreper, slik som «sårbar abonnent» og «ledningsnett», er definert. Det er positivt at internt fordelingsnett blir tydelig som en del av virkeområdet, og at eieren gis tydelig ansvar for å holde dette i tilfredsstillende stand. Definisjonen av «vannverkseier» er derimot uklar. Videre er det uklart om forskriften også gjelder for drikkevannsbrønner.

Det er også uklarheter når det gjelder enkeltvannforsyning i forhold til vannforsyningssystem: To naboer som deler en drikkevannsbrønn, faller de inn under vannverkseier av et vannforsyningssystem, og må følge prøvetakingsplanen i § 22? Dette vil hindre samarbeid om felles vannforsyning.

Oslo kommune mener at definisjonen av ordet «trykkforskjell» bør komme inn i forskriften. Den er godt definert på side 12 i høringsutkastet, men forståelsen ved bare å lese forskriften kan bli uklar uten definisjonen. Denne kan godt legges inn der «kritisk abonnent» er definert.

Det bør også være en klarere definisjon av hva som menes med «kritiske abonnenter». For at dette ikke skal være skjønnsmessig definert i de ulike kommuner, kan Oslo kommune henvide til væskekategori 3, 4 og 5 som er nærmere definert i Teknisk forskrift (TEK 10 pr i dag) og NS-EN 1717.

§4. Forurensning

Selv om Mattilsynet sjelden har håndhevet denne for Oslos vannforsyning, er Oslo kommune skeptisk til at tilsynets hjemmel til å håndheve denne fjernes. Å hindre forurensning er en forutsetning for å kunne levere helsemessig trygt drikkevann, og forskriften er nå uklar på hvordan dette skal skje. Her trenger vi heller en sterkere bestemmelse enn en svakere. Erfaring tilsier at det ofte er vanskelig å vinne fram med argumenter for å sikre drikkevann dersom det er andre sterke økonomiske interesser. Vannforsyningen har den ulempen at ofte vil alt fungere helt fint inntil det blir helt stopp, enten av kvalitetsmessige årsaker, som Giardia-epidemien i Bergen, eller kapasitetsmessig, for eksempel ved en eventuell ekstrem tørkeperiode. Det er også uklart hvordan denne bestemmelsen skal håndheves.

Oslo kommune innser at eksisterende § 4s del om lokale forskrifter hadde juridiske utfordringer opp mot annet statlig og kommunalt regelverk, men sett i lys av argumentasjonen over stiller vi spørsmål om dette er riktig vei å gå.

For å få til en effektiv håndheving av forbudet mot forurensning av drikkevann ved friluftaktiviteter, er det nødvendig å presisere hvilke aktiviteter som medfører forurensningsfare. Det legges i ny drikkevannsforskrift opp til at konkrete adferdsregler kan fastsettes gjennom hensynssoner etter plan- og bygningsloven, men vi understreker viktigheten av muligheten til effektiv håndheving av slike adferdsregler.

Oslo kommune støtter bestemmelsen om at kritiske abonnenter skal ha tilbakestrømningsbeskyttelse.

§ 5. Trygghetskrav og § 6. Ytterligere kvalitetskrav

Endringen med inndeling i trygghetskrav med grenseverdier og ytterligere kvalitetskrav med tiltaksgrenser er hensiktsmessig. Denne inndelingen bør følges opp i vedlegg 1 ved å dele tabellen i to.

§ 7. Sted for regelverksetterlevelse

Her er forskriftsteksten utydelig, og presiseringen som er gitt i høringsnotatet om at det er punkt a), b), c), d) eller e) som gjelder er viktig å få med. Som teksten leses nå kan dette like gjerne oppfattes som a), b), c), d) og e).

§ 9. Farekartlegging og farehåndtering

Utkast til ny drikkevannsforskrifts nye bestemmelser om farekartlegging og farehåndtering er fornuftige og viktige for å sikre og bedre leveransene av vann, både kvalitetsmessig og kapasitetsmessig.

Det legges opp til en risikobasert tilnærming for vannverkseier. I høringsnotatet omtales § 9, «farekartlegging og farehåndtering», som «en av de mest sentrale bestemmelsene». Vannverkseier skal generelt avdekke alt som kan tenkes å true produksjonen av tilstrekkelige mengder helsemessig trygt drikkevann som er egnet til bruk, og «sikre at tiltak som forebygger, fjerner eller reduserer farene til et akseptabelt nivå identifiseres og gjennomføres». En oppfølging fra Mattilsynet etter denne paragrafen må forventes å føre til pålegg om risikoreduserende tiltak for alle anlegg/anleggsdeler der en mangler redundans og der utfall kan gi «uakseptable» konsekvenser, noe som vil bety økte investeringer i redundans eller beredskapsløsninger. Oslo kommune har planer for tiltak mot enkelthendelser og disse planene inkluderer betydelige investeringer. Dersom utkastet til forskrift legger opp til at det skal vurderes flere parallelle hendelser, vil investeringsbehovet kunne øke vesentlig.

§ 10. Internkontroll

En tydeliggjøring av drikkevannsforskriftens internkontroll er nyttig. Det er viktig at høringsnotatet presiserer at Internkontrollforskriften for næringsmidler ikke gjelder for drikkevann, selv om drikkevann i mange sammenhenger omtales som et næringsmiddel.

§ 11. Kompetanse og opplæring

Det er positivt at kompetanse og opplæring løftes frem.

I § 5 stilles krav til vannkvalitet og helsemessig trygt drikkevann. I § 20 stilles krav om fysisk sikring og sikring mot uautorisert tilgang til styringssystemer. I § 11, kompetanse og opplæring, angis at alle som deltar i aktiviteter omfattet av forskriften, skal være kjent med betydningen av § 5 og § 20, en ansvarliggjøring av den enkelte som bifalles.

Slik det er formulert (spesielt side 21 i høringsnotatet) vil dette kunne bli kostnadsdrivende dersom kravene omfatter alle medarbeidere.

§ 12. Registrering

Det er en ulempe for vannverkseieren om det fortsatt er slik at registrering i Mattilsynets skjematjeneste skjer via «Min ID» og dermed blir personavhengig.

Etter § 12 i vil det bli krav om at alle vannforsyningssystemer skal registrere seg hos Mattilsynet. Disse opplysningene skal Mattilsynet gjøre tilgjengelig for kommunene. Det er viktig å merke seg at vannverkseierens registreringsplikt ikke omfatter enkeltvannforsyninger, og derfor er det ikke krav om at kommunene skal ha oversikt over disse. Tilfredsstillende oversikt forutsetter god informasjonsflyt mellom Mattilsynet og kommunene. Oversikten skal sette kommunen i stand til å gjennomføre nødvendige tiltak, også i krisesituasjoner for å sikre befolkningen tilgang på trygt drikkevann.

§ 14. Beskyttelsestiltak

Denne paragrafen bør slås sammen med § 4. Det er forvirrende at det står to steder. Paragrafen er god, men det gjenstår å se hvor vidt vannforsyningen blir prioritert framfor andre sektorer (jf. kommentar under § 4).

§ 15. Vannbehandling

Oslo kommune er skeptisk til bruk av «tilstrekkelig» i forbindelse med hygieniske barrierer. Endringen gjør kravet upresist og det anbefales at den gamle bestemmelsen om «minimum to hygieniske barrierer» beholdes. Dersom hygieniske barrierer mot kjemiske stoffer skal realitetsvurderes, spesielt der det går veg og/eller jernbane forbi kilden, vil dette med stor sannsynlighet medføre et behov for en betydelig investering i vannbehandlingen og/eller reservevannforsyning.

§ 17. Ledningsnett og internt fordelingsnett

Ledningsnett er lite omtalt i eksisterende forskrift. For Oslo er ledningsnett en av de største utfordringene, og det er nødvendig å øke innsatsen for drift og vedlikehold av dette. Oslo kommune støtter at forskriftsutkastet med denne nye paragrafen gir tiltak på ledningsnett prioritet.

Vannverkseieren «skal sikre at vannforsyningsnett til enhver tid er tilstrekkelig lekkasjetett». Hvilken lekkasjeprosent som er akseptabel omtales ikke, men i høringsnotatet angis at målet er minst mulig lekkasjetap. Det angis videre at hensikten med paragrafen er å øke fornyelsen av nettet. Den økonomiske konsekvensen av § 17 for Oslo kommune kan bli meget stor dersom dette skal tolkes bokstavelig.

I § 17 angis videre at eier av interne fordelingsnett «skal sikre» at dette er i «tilfredsstillende stand». Det er positivt at en her ansvarliggjør eier av internt fordelingsnett.

§19. Leveringssikkerhet

Oslo kommune mener at § 19 er uklar. Slik det oppfattes, er den ment å skulle erstatte nåværende § 18. Denne er også litt uklar. Ved et par anledninger de siste 10 årene, har vi hatt situasjoner i Oslo der man

har gått ut med kokeanbefaling på grunn av antatt ikke-tilfredsstillende vannkvalitet, men uten at det har foreligget noen «krise eller katastrofe i fredstid», for ikke å si krig. Slik paragrafen er formulert, kan det se ut til at den bare gjelder under kriser og katastrofer. Vi er i tvil om den også dekker situasjoner som nevnt. Da er det i så fall problemet med drikkevannet som definerer at det er en krise.

Vi finner ikke noen andre paragrafer som dekker situasjoner der det er aktuelt med kokeanbefaling som nevnt over, men mener at formuleringene kunne vært annerledes. Dette gjelder særlig hvis paragrafen er ment å omhandle alle situasjoner der f. eks. koking kan være aktuelt.

Leveranse av drikkevann under «normale forhold» er endret til leveranse «til enhver tid» i § 19, noe som leses som en innskjerping. Avvik skal begrenses til «kriser og katastrofer i fredstid eller ved krig». En rekke unormale hendelser, herunder teknisk svikt eller uhell, kan kvalitativ eller kvantitativ gi svikt i leveranse uten at det nødvendigvis kan karakteriseres som «krise».

Dersom forskriften skal tolkes slik at vannforsyningssystemet skal fungere også ved slike unormale hendelser medfører dette et behov for en betydelig redundans i vannforsyningen, med tilhørende behov for investeringer.

Oslo kommune savner en presisering av nødvendigheten av redundans i vannforsyningen for leveringssikkerheten. Og hvem og hvordan skal det angis hva som er «tilstrekkelig mengde»? (Se for øvrig merknader knyttet til dette under «Generelt»)

Det ønskes en bedre avklaring av teksten i § 19 tredje ledd som beskriver: «*Vannverkseieren skal legge til rette for at vannforsyningssystemet kan levere nødvann til drikke og personlig hygiene uten bruk av det ordinære ledningsnett.*»

Det etterlyses her en tydeligere definisjon av formuleringen «legge til rette for». Nødvann defineres som vann til drikke og hygiene levert utenfor ledningsnett.

Oslo kommune oppfatter at nødvannsdistribusjon kan deles inn i følgende ansvarsområder:

1. Etablering av avtale om leveranse av nødvann
2. Transport og logistikk under levering av nødvann til distribusjonspunkter
3. Levering av nødvann fra distribusjonspunkter til forbruker

Det oppfattes at ansvarsfordeling i gjeldende lovverk til at vannverkseier er ansvarlig for punkt 1 og 2, mens kommunen er ansvarlig for punkt 3. Det ønskes en presisering om denne ansvarsfordelingen videreføres eller endres i forslaget til ny forskrift.

Da det presiseres i høringsnotatet at tilrettelegging ikke skal medføre store kostnader for vannforsyningssystemet kan det tolkes dithen at avtaler om levering av nødvann ved uønskede hendelser legges til kommunen.

§ 20. Forebyggende sikring

Stort fokus på sikkerhet er nødvendig i dag, og Oslo kommune støtter at dette understrekes med en egen paragraf.

Sikkerhetskultur: Når det gjelder kommentarene til § 20 i høringsnotatet, bemerker Oslo kommune at å styrke, bygge, påvirke eller endre en kultur er en omfattende prosess som tar lang tid. Å snakke om å etablere en kultur er uheldig ordvalg. Så vel her som under § 11, er det viktig å definere nivå. Hva skal man merke eller se av endret eller ønsket adferd, og hos hvem? Holder det å kjenne til, eller er kravene strengere?

§ 22. Prøvetakingsplan

Prøvetakingsplan basert på farekartleggingen er fornuftig og i tråd med vår praksis i dag.

§23. Minstekrav til råvannsprøver og § 24. Minstekrav til drikkevannsprøver

Forskriftsutkastet angir at mengde levert vann i stedet for antall personer skal styre antall prøver som skal tas. Dette vil medføre et økt antall prøver for Oslo, hvor man allerede har et meget høyt prøveantall, og vi stiller oss noe skeptisk til hvor vidt det er hensiktsmessig. Prøvene er kun øyeblikksbilder som dokumenterer vannkvaliteten. Forsyningssikkerheten i vannforsyningen må sikres gjennom en totalanalyse av vannforsyning med svake punkter, og gjennom gode drifts- og vedlikeholdsrutiner.

§ 25. Rapportering

Det er en ulempe for vannverkseieren at registrering i Mattilsynets skjematjeneste skjer via «Min ID» og dermed blir personavhengig. I tillegg medfører bruk av dette systemet manuelle punching av en rekke tall med dertil fare for feilrapporteringer.

§ 28. Kommunens plikter

Det er positivt at forslaget til ny drikkevannsforskrift tydeliggjør kommunens plikt til å ta drikkevannshensyn i forbindelse med planarbeid.

Kobling mot folkehelseloven og at det skal tas drikkevannshensyn i arealdelen av kommuneplanen og reguleringsplaner, er en nyttig understreking.

Bestemmelsen om utarbeidelse av regional plan for å ivareta drikkevannshensyn er god, men Oslo kommune savner en presisering av fylkets og eventuelt statens rolle i utarbeidelse av en slik plan. Kommunen kan ta initiativ til dette, men vil ikke kunne gjennomføre en slik plan uten at fylkes- og statlige myndigheter er med.

Utkastet legger mer ansvar på vannverkseier og kommuner. Kostnadmessige konsekvenser vil kunne komme i form av erstatningskrav.

Vedlegg 1

Det er hensiktsmessig at det er laget et skille mellom grenseverdier, som er benyttet for helsemessige trykghetskrav, og tiltaksgrenser. Det anbefales at tabellen deles etter disse to kategoriene.

I tabell 1-3 i gjeldende forskrift er det en kolonne for tiltakstype, der nødvendig respons på avvik differensieres etter alvorlighetsgrad. Denne er dessverre ikke videreført i utkastet til ny forskrift.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget til ny drikkevannsforskrift tydeliggjør kravet om at ledningsnett skal være tilstrekkelig lekkasjetett for å hindre at drikkevannet blir forurenset og pålegger vannforsyningssystemene å utarbeide en plan for vedlikeholdet. Regjeringen har i de nasjonale målene for vann og helse satt som mål at vedlikeholdsetterslepet skal innhentes innen 2035. For de vannforsyningssystemene som har stort vedlikeholdsetterslep, vil dette medføre økt utskiftingstakt i forhold til dagens.

Kostnadene forbundet med ledningsnett, vannbehandling og reservevannforsyning faller inn under selvkostregnskapet i kommunen og vil følgelig ikke medføre økt behov for kommunale bevilgninger. Kostnadene vil imidlertid enkelte steder kunne bli betydelige og nødvendiggjøre god planlegging også når det gjelder finansiering av tiltakene for å fordele kostnadene best mulig over tid.

En kvantifisering av de kostnadmessige konsekvensene dersom utkastet blir vedtatt som ny forskrift, er i noen grad et spørsmål om hvordan forskriftens bestemmelser tolkes av tilsynsmyndigheten og hvilke avbøtende tiltak Oslo kommune foreslår. Oslo kommune har utarbeidet planer, som for eksempel Hovedplan vannforsyning 2015-2030, som møter endringene i forhold til gjeldende forskrift, men som nevnt over kan tolkningen av endringene medføre en innskjerping i forhold til det som ligger til grunn for Oslo kommunes planer. Det er mulig å møte endrede krav med ulike typer tiltak, jamfør alternativer for å sikre Oslo en godkjent reservevannforsyning, og valg av tiltak og strategi vil kunne påvirke kostnadsbildet. Når ny forskrift foreligger i endelig versjon, vil Oslo kommune gjennom dialog med Mattilsynet klarlegge behovet for reelle endringer i vannforsyningen i Oslo og dermed de økonomiske konsekvenser for byen.

Det legges ikke opp til endringer i selvoksregelverket som følge av endringene i drikkevannsforskriften.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Lan Marie Berg