

# Hvordan fungerer den desentraliserte godkjenningsordningen, og hva er minimumskrav til søknad - sett fra Fylkesmannens ståsted.

Av Kjersti Tau Strand

Kjersti Tau Strand er overingeniør ved miljøvernavdelingen, Fylkesmannen i Rogaland

Innlegg på seminar i Norsk Vannforening 9. juni 1997.

## 1. Innledning

Jeg skal i dette innlegget si litt om hvordan Fylkesmannen i Rogaland har organisert arbeidet med godkjenning av vannforsyningssystem i forhold til kravene i Forskrift om vannforsyning og drikkevann m.m. Oppjusteringen av vannforsyningen i Norge i tråd med målsetningene for Program for vannforsyning, vil i tillegg til drikkevannsforskriften også berøre områder som er regulert av andre lover. Jeg vil i denne sammenheng si litt om Fylkesmannens ansvar i forhold til bl.a. vassdragsloven og forurensningsloven.

Jeg skal i tillegg si noe om hvilke krav Fylkesmannen stiller til søknader om godkjenning av vannforsyningssystem, og hvordan status er for godkjenningsprosessen i Rogaland. Til slutt vil jeg si litt om hvilke erfaringer vi har gjort i

løpet av de to første årene som godkjenningsmyndighet etter drikkevannsforskriften, og hvilke utfordringer vi og sentrale myndigheter har i det videre arbeidet.

## 2. Fylkesmannens ansvarsområde

Fylkesmannens ansvar i forhold til drikkevannsforskriften er definert i § 9.

### § 9 Godkjennende myndighet - klage

*Fylkesmannen gir godkjenning av vannforsyningssystemer som berører flere kommuner.*

*Fylkesmannen avgjør klager over kommunestyrets vedtak etter første ledd.*

Et vannforsyningssystem er i § 3 i forskriften definert som vanntilslagsområde, vannkilde, vannbehandling, vannbehandlingsanlegg, transportsystem og driftsrutiner. Vannforsyningssystemet

omfatter også vannet, og kan bestå av flere vannverk.

Vi har forstått begrepet "vannforsyningsssystemer som berører flere kommuner" slik at Fylkesmannen skal godkjenne:

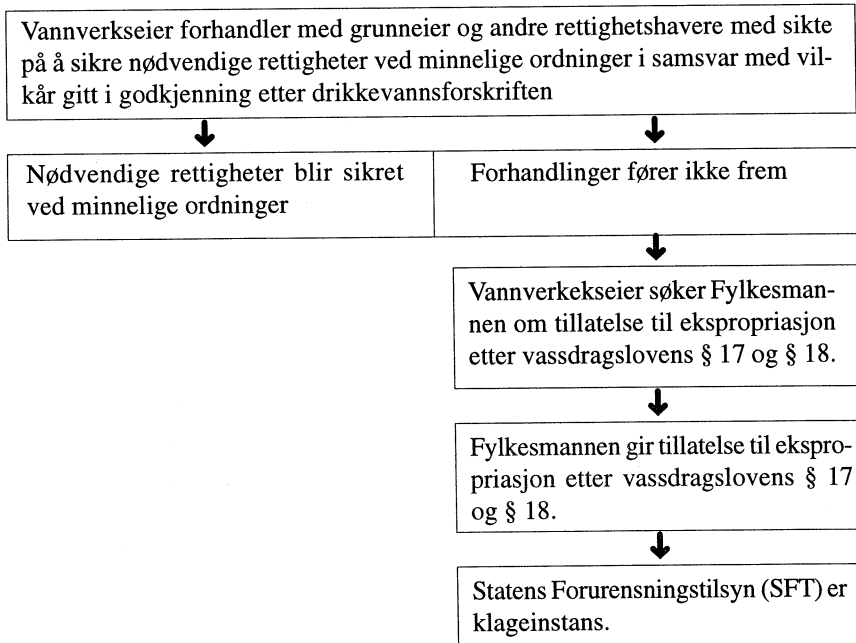
1. *kommunale og ev. private vannverk* der nedslagsfeltet til vannkilden(e) og / eller selve vannkilden krysser kommunegrenser, eller som forsyner flere kommuner (ev. deler av kommuner)
2. *interkommunale vannverk*. For interkommunale vannverk skal Fylkesmannen godkjenne valg av vannkilde(r), behandling av vannet, behandlingsanlegget og transportsystemet frem til hver enkelt kommune. Medlemskommunene god-

kjenner selv den delen av vannforsyningsystemet som ligger innenfor egne kommunegrenser.

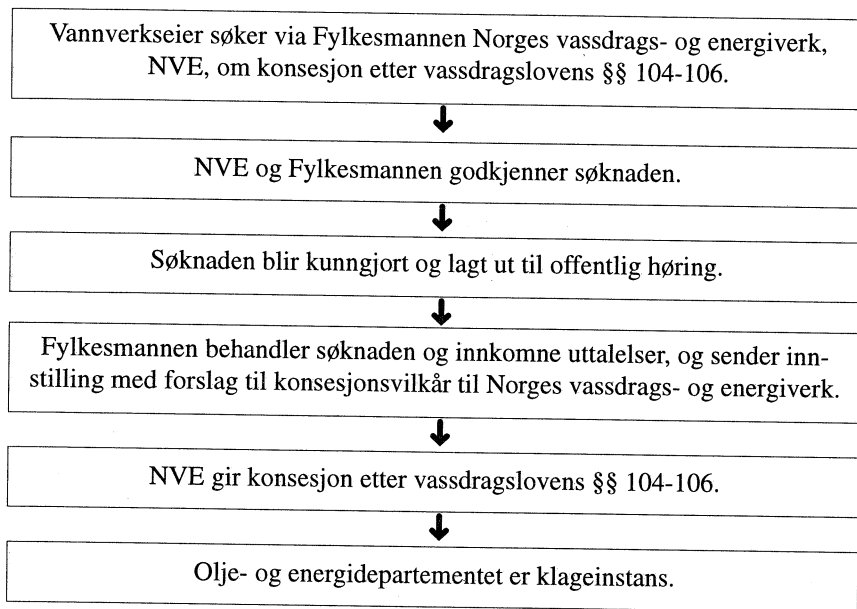
Ved store vannverksutbygginger kan det som grunnlag for videre behandling, være aktuelt med konsekvensutredning etter Plan og bygningslovens bestemmelser, jf. Forskrift om konsekvensutredning etter Plan og bygningslovens kapittel VII - a. Interkommunalt Vann-, Avløps- og Renovasjonsverk, IVAR, er f.eks. pålagt av Miljøverndepartementet å gjennomføre en konsekvensutredning om ny hovedvannkilde for Jæren.

Fylkesmannsembetene har ansvar for og erfaring med vannforsyningsaker

**Fig. 1: Sikring av nødvendige rettigheter etter vassdragslovens § 17 og § 18:**



**Figur 2: Søknad om konsesjon etter vassdragslovens §§ 104 - 106:**



som skal behandles etter Lov om vassdragene av 15. mars 1940 (vassdragsloven). § 17 og § 18 i vassdragsloven omhandler sikring av vann, eiendom og / eller rettigheter ved utbygging av vannverk. Saksgangen ved sikring av nødvendige rettigheter etter vassdragslovens § 17 og § 18 er skissert i figur 1.

Utbygging og oppjustering av vannverk vil ofte medføre inngrep i vassdrag. For inngrep i vassdrag som er til skade eller ulempe for allmenne interesser skal det søkes om konsesjon etter §§ 104 - 106 i vassdragsloven. Saksgangen for søknad om konsesjon etter §§ 104 - 106 i vassdragsloven er skissert i figur 2.

For noen vannverk kan det være aktuelt å gi tillatelse til utslipp fra vann-

behandlingsanlegg og transportsystem i samsvar med Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) av 13. mars 1981. Behovet for å regulere utslipp av spylevann og overløpsvann må vurderes i hvert enkelt tilfelle avhengig av størrelsen på vannverket, type vannbehandling og resipient.

Fylkesmannen ved beredskapsavdelingen har i tillegg et ansvar i forhold til sikkerhet og beredskap i vannforsyningen i fylket. Dette blir ivaretatt gjennom informasjon og veiledning overfor kommuner og vannverkseierne.

Fylkesmannen i Rogaland har gitt miljøvernavdelingen saksbehandlingsansvar for godkjenning av vannforsyningssystem i forhold til drikke-

vannforskriften. Her er det såvidt jeg forstår litt ulik praksis i fylkesmanns-embetene.

Miljøvern-avdelingene har VA - faglig kompetanse og kunnskap om vannkjemi, inngrep i vassdrag, sikring av vannkilder og forurensning fra vannbehandlingsanlegg og transportsystem. Sett utifra dette er det forsåvidt naturlig å legge ansvaret for godkjenning av vannforsyningssystem i samsvar med drikkevannsforskriften til miljøvern-avdelingene. Miljøvern-avdelingene har imidlertid ikke erfaring med og lite kjennskap til næringsmiddeloven, kommunehelsetjenesteloven og lov om helsemessig beredskap. For å sikre at også disse sidene ved vannforsyningen blir tilstrekkelig belyst, valgte miljøvern-avdelingen i Rogaland å opprette en tverrfaglig rådgivende gruppe, "vanngruppa", med representanter fra miljøvern-avdelingen, beredskapsavdelingen og Fylkeslegen.

"Vanngruppa" gir innspill og faglige råd til behandlingen av søknader om godkjenning. Erfaringene med bruk av vanngruppa har til nå vært positive. Aktiviteten avhenger av hvor mange og hvilke saker vi til enhver tid har til behandling. I vår var vanngruppa med på å arrangere et vannforsyningsseminar for vannverkseiere og tilsynsmyndigheter i samarbeid med Næringsmiddeltilsynet for Midt - Rogaland, Rogaland Fylkeskommune og Folkehelsa.

### **3. Prosedyre for godkjenning**

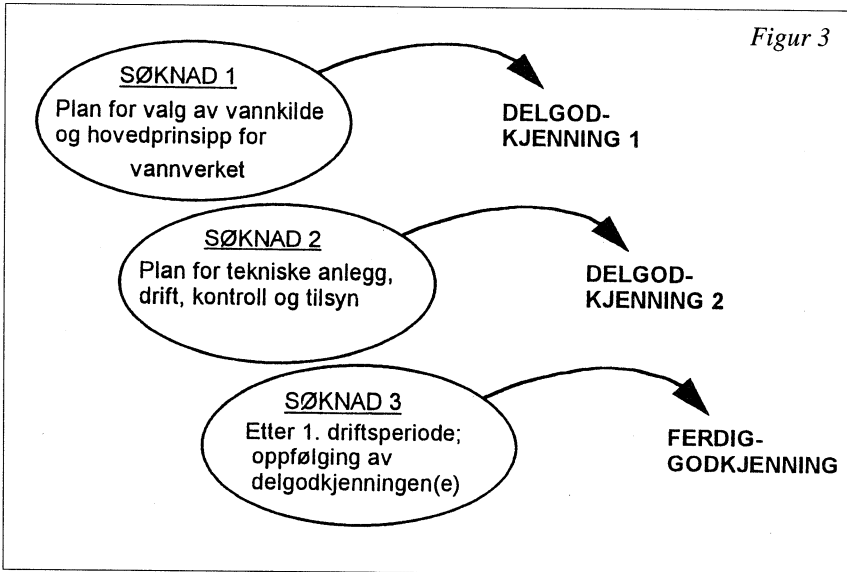
For å klarlegge Fylkesmannen sine til-

ulike oppgaver i tilknytning til vannforsyning, og til hjelp i saksbehandlingen, laget miljøvern-avdelingen i Rogaland en oversikt over saksgangen i forhold til drikkevannsforskriften og vassdragsloven i forbindelse med utbygging og godkjenning av vannforsyningssystem. Figur 1 og figur 2 er hentet fra denne oversikten.

Når det gjelder søknader om godkjenning etter drikkevannsforskriften, så har vi valgt å bygge videre på Folkehelsa sitt '3-trinns' prinsipp, se figur 3. Årsaken til dette er først og fremst at § 10 i drikkevannsforskriften etter vår oppfatning legger opp til en deling av godkjenningsprosessen, jf. pkt. 1 - 4 om når det skal søkes om godkjenning. I tillegg vil en ved å gi godkjenninger med vilkår om gjennomføring av tiltak, legge et press på vannverkseierne som forhåpentligvis fører til raskere utbygging / utbedring av vannforsyningssystemet. Tilsvarende blir det fra miljøvernmyndighetenes side ofte gitt utslippstillatelser for kommunalt avløp og industri, med vilkår om gjennomføring av tiltak innen gitte tidsfrister.

Ferdiggodkjenning av vannforsyningssystemet blir gitt når vilkårene i delgodkjenningen(e) er oppfylt, og første ordinære driftsperiode er avsluttet. For eksisterende vannverk vil det normalt holde med én delgodkjenningsrunde før ferdiggodkjenning. Nye vannverk eller eksisterende vannverk med planer om utbygging, må først igjennom en prinsippgodkjenning (del-godkjenning 1). Når det er gjort kan planer for tekniske anlegg, drift, kontroll og

Figur 3



syn godkjennes (delgodkjenning 2), og utbyggingen settes i verk.

Dersom vilkårene i delgodkjenningene / ferdiggodkjenningen ikke er oppfylt, så er det tilsynsmyndighetene sin oppgave å gi pålegg eller ilegge mulkt med hjemmel i hhv næringsmiddel- loven, kommunehelsetjenesteloven og lov om helsemessig beredskap.

#### 4. Krav til søknad

Drikkevannsforskriften stiller detaljerte og omfattende krav til dokumentasjon i søknader om godkjenning, jf. § 10 og merknadene til § 10.

§ 10 siste ledd:

*Den fremlagte dokumentasjon skal vise hvordan vannverkseier vil sikre at vannverk planlegges, etableres, drives og videreutvikles i samsvar med forskriftens krav.*

Erfaringsgrunnlaget er foreløpig ikke

så stort. Ut i fra de søknadene vi i Rogaland har fått til behandling ser det likevel ut til at vannverkseierne ofte mangler kunnskap om vannkilde og råvannskvalitet, risikovurderinger, sikring av vannkilden og kravet om 2 hygieniske barrierer. Sikring av vannkildene er et potensielt konfliktområde sett i forhold til grunneiere og rettighetshavere i nedslagsfeltet. Mange kommuner og vannverkseiere kvier seg nok for å gå nærmere inn i dette.

I ett tilfelle har Fylkesmannen, via Næringsmiddeltilsynet for Midt - Rogaland, hatt kontakt med vannverkseier på forhånd, og gitt tilbakemelding om mangler m.m. før formell søknad ble sendt. En slik forhåndskontakt gir bedre søknader, og forhåpentligvis raskere saksbehandling.

Godkjenning av vannforsynings- system er etter forvaltningslovens § 2b,

et enkeltvedtak. Kravet om 2 hygieniske barrierer og sikring av vannkilden vil i de fleste tilfeller føre til restriksjoner på aktiviteten i nedslagsfeltet til vannkilden. Før Fylkesmannen fatter vedtak om godkjenning får derfor grunneiere og rettighetshavere i nedslagsfeltet til vannkilden anledning til å uttale seg til søknaden.

I arbeidet med søknader om godkjenning legger vi stor vekt på uttalelsene fra medisinsk faglig rådgiver og næringsmiddeltilsyn. Ved behov kan vi ev. stille krav om mer dokumentasjon i en delgodkjenning. Etter vår oppfatning er det bedre å gi en godkjenning med vilkår om ytterligere utredninger eller tiltak, enn å vente på at vannverkseier 'frivillig' skal utrede mer.

Et av vannverka vi har til behandling har f.eks. for høyt manganinnhold både i råvann og renvann i forhold til krava i drikkevannsforskriften. Høyt manganinnhold er ikke helseskadelig, men det kan føre til belegg i ledningsnett og flekker på klesvask. Vannverkseier har i søknaden ikke gått nærmere inn på årsaken til at manganinnholdet er så høyt, og har heller ikke vurdert aktuelle tiltak for å få bukt med problemet. For dette vannverket kan det være aktuelt å gi en delgodkjenning med vilkår om at vannverkseier skal dokumentere årsaken til det høye manganinnholdet i vannet, og foreslå mulige tiltak for at vannet skal tilfredsstillere kravene i forskriften.

## **5. Aktuelle saker i Rogaland**

Årsaken til at Fylkesmannen i Roga-

land har jobbet forholdsvis aktivt med vannforsyning de to siste åra er at vi allerede 27.04.95 fikk en søknad om godkjenning inn til behandling. Dette var Interkommunalt Vann-, Avløps- og Renovasjonsverk, IVAR, sin søknad om godkjenning av Langevannverket. I tillegg er de kommunale næringsmiddeltilsyna i Rogaland (4 stk.) svært aktive overfor kommuner og vannverkseiere. De kommunale næringsmiddeltilsyna har på denne måten bidratt til at de fleste vannverka i Rogaland har søkt, eller er i ferd med å søke om godkjenning.

### Langevannverket, Interkommunalt Vann-, Avløps- og Renovasjonsverk, IVAR:

IVAR forsyner ca. 200.000 innbyggere fra Sirevåg i sør til Kvitsøy i nord, med drikkevann fra Hagavannverket og Langevannverket. Basert på prioriteringene i 'Vannforsyning Jæren - hovedplan' datert 07.12.93, søkte IVAR om godkjenning av valg av vannkilder og hovedprinsipp for vannbehandling, behandlingsanlegg og transportsystem for Langevannverket (delgodkjenning 1). Fylkesmannen godkjente bare 2 av 3 hovedvannkilder. Godkjenningen datert 26.03.96, ble derfor påklagd av IVAR. Klagen er til behandling i Sosial- og Helsedepartementet.

IVAR har også søkt om godkjenning av planer for tekniske anlegg og drift (delgodkjenning 2). Fylkesmannen avventer klagebehandlingen av delgodkjenning 1 i Sosial- og Helsedepartementet før sluttbehandling av delgodkjenning 2. Saksbehandling etter forurensningsloven i forbindelse med

utslipp fra vannbehandlingsanlegget ved Langevatn, og utslipp fra ny hovedvannledning fra Langevatn (Gjesdal kommune) til Ullandhaug (Stavanger kommune), er nylig avsluttet.

### Skjoldastraumen vassverk,

#### Tysvær kommune:

Skjoldastraumen vassverk tar vann fra Måvatn. Halve Måvatn ligger i Vindafjord kommune. Fylkesmannen mottok søknad om godkjenning og uttalelser fra kommunelege og næringsmiddeltilsyn i oktober 1996. Det er gjennomført en høringsrunde blant grunneierne i nedslagsfeltet. Vindafjord kommune har også uttalt seg, og søknaden er klar for sluttbehandling.

#### Strand kommunale vannverk:

Strand kommunale vannverk tar vann fra Regnarvatnet. En liten del av nedslagsfeltet til Regnarvatnet ligger i Hjelmeland kommune. I tillegg forsyner Strand kommunale vannverk deler av Finnøy kommune. Fylkesmannen mottok søknaden om godkjenning i januar 1997, og venter nå på uttalelser fra berørte kommuner, kommuneleger og næringsmiddeltilsyn. Før sluttbehandling vil det bli gjennomført en høringsrunde blant grunneierne i nedslagsfeltet til Regnarvatnet.

## **6. Erfaringer og utfordringer**

### **Samordning av Statens Næringsmiddeltilsyn og Folkehelse sine vannverksregister.**

Lokalt ligger kunnskapen om vannverkene i fylket i all hovedsak hos

næringsmiddeltilsynet. De lokale næringsmiddeltilsyna har et vannverksregister som blir ajourført fortløpende. Mange vannverkseiere og kommuner kontakter næringsmiddeltilsynet for å få hjelp til å fylle ut skjema for Folkehelse sitt vannverksregister. Her blir det med andre ord utført mye dobbeltarbeid.

Fylkesmannsembetene sine miljøvernavdelinger har ansvar for datainnsamling for et nasjonalt register for kommunalt avløp, SSB - avløp. Vår erfaring er at utfylling av registreringskjema ofte har lav prioritet i kommunene. Feilkildene er mange både på grunn av mangel på tid og faglig kompetanse, og fordi skjemaene lett kan misforstås. Kvalitetssikringen av skjemaene som blir sendt inn er vanskelig og ressurskrevende. Ved samordning av de ulike vannverksregistrene bør en derfor i hovedsak bygge videre på næringsmiddeltilsynet sitt system, slik at en unngår å utsette kommuner og vannverkseiere for unødvendig mange skjema.

Når det gjelder informasjon fra vannverksregisteret så savner vi først og fremst en oversikt over hvilke vannverk Fylkesmannen har ansvar for å godkjenne. En slik oversikt ville gitt oss bedre mulighet til å planlegge arbeidet, og til å sette av nok ressurser til arbeid med vannforsyning. Ellers vil det bl.a. være nyttig for Fylkesmannen å ha oversikt over

- hvilke vannverk som har rettsgyldige klausuleringsbestemmelser
- vannbehandlingsanleggene i fylket med data om type vannbehandling,

- resipient for spylevann, m.m.
- hvilke vannverk som har utarbeidet beredskapsplan

### **Usikkerhet omkring tolkningen av drikkevannsforskriften**

Hovedvannkilden for Haugesund vannverk krysser fylkesgrensa til Hordaland. Dette vannverket skal derfor godkjennes av Sosial- og Helsedepartementet. På vannforsyningsseminaret i Stavanger 8. - 9. april i år ble det opplyst at Folkehelse mener Sosial- og helsedepartementet bare skal godkjenne den delen av vannforsyningssystemet som krysser fylkesgrensa, og at Fylkesmannen skal godkjenne resten av vannforsyningssystemet, dersom det berører flere kommuner.

En slik oppdeling av godkjenningsansvaret kan kanskje være hensiktsmessig, men det er ikke i samsvar med drikkevannsforskriften, jf. §3 'Definisjoner' og § 9 'Godkjennende myndighet - klage'. Eventuelle endringer av drikkevannsforskriften i samsvar med Folkehelse sitt synspunkt bør avklares så raskt som mulig slik at alle

vannverkseiere, kommuner og fylkesmenn er klar over hvem som har ansvar for hva.

### **Ressursmangel i forvaltningen**

Fylkesmannsembetene generelt og miljøvernavdelingene spesielt, har de siste årene fått redusert sine budsjett. Samtidig blir stadig flere oppgaver overført fra sentrale myndigheter til Fylkesmannen.

Godkjenning av vannverk krever ressurser og mulighet til å bygge opp kompetanse om vannforsyning. Oppjustering av vannforsyningen i Norge vil i tillegg føre til flere saker i forhold til bl.a. vassdrags- og forurensningsloven. Mer penger eller ressurser er det vel fåfengt å håpe på, men 'Program for vannforsyning' har en viktig oppgave når det gjelder informasjon og veiledning overfor godkjenningsmyndighetene. For Fylkesmennene sin del hadde det vært nyttig å ha en egen samling med gjennomgang av drikkevannsforskriften og aktuelle bestemmelser i bl.a. vassdragsloven og forurensningsloven.