

Vil forslag til ny drikkevannsforskrift løse de praktiske problemer som tilsynet har hatt med dagens forskrift?

Av Arnold Alterskjær

Arnold Alterskjær er byveterinær og representant for de kommunale næringsmiddeltilsyn -KNT-forum

Innlegg på seminar 7. nov. 2000.

Som representant for en av dagens tre tilsynsmyndigheter skal jeg ikke forsøke å gi en samlet oversikt over tilsynsmyndighetenes eventuelle problemer med dagens forskrift. Det følgende vil derfor i hovedsak dreie seg om nåværende forskrift og forslag til ny forskrift vurdert fra næringsmiddeltilsynets ståsted.

Overskriften som jeg er tildelt, kan synes å indikere at dagens forskrift, "*Forskrift om vannforsyning og drikkevann m.m*" er en dårlig forskrift som gir tilsynet mange praktiske problemer. Etter min oppfatning er gjeldende forskrift en god forskrift som har ført til stor aktivitet både i tilsynsapparatet og enda viktigere, den har ført til stor aktivitet ute i vannverkene. Vi som driver tilsyn møter mange praktiske problemer. Det vil vi gjøre uansett forskrift, men jeg skal forsøke å drøfte endel av problemene som vi mener kan påvirkes positivt gjennom den nye forskriften slik forslaget ligger i dag.

Problemer?

Som medlem av faggruppen for drikkevann i næringsmiddeltilsynet har jeg fått en viss innsikt i at drikkevannsforskriften tolkes rimelig forskjellig rundt omkring i Norge. Alle rede det er et problem. Med god hjelp, særlig fra medlemmene i faggruppa, har jeg følgende liste over problemområder:

- Hjemlet i flere lover.
- Delt tilsyn.
- Derav følger bl.a. problem med oppdeling av vannforsyningssystem, revisjon, delvis ansvarsfraskrivelse osv. Har f.eks Statens helsetilsyn gjort noe for å sikre beredskapen?
- Godkjenningssystem som er tilpasset store vannverk. Arbeidet med godkjenninger tar alt for store ressurser og kan til og med hemme positiv aktivitet
- Uklarheter omkring frekvenser og parametervalg ved prøvetaking
- Begrepet "hygienisk barriere"
- Habilitet (både hos godkjenningssorganet og delvis hos tilsynet)

- Uklarheter omkring skip og faste installasjoner til sjøs
- Uklarheter omkring sjøvannsanlegg
- Turisthytter
- Uklarheter omkring nødvannskilde/-reservevannkilde samt handteringen av situasjoner som utløser bruk av slike kilder
- Campingvogner/telt
- Rapporteringsplikt
- Vansker med å definere eier (hyttevann)
- Tilsynet mangler adgang til å gi dispensasjoner

Listen ovenfor er ikke fullstendig. Jeg ser heller ingen mulighet til å gjennomgå hele listen på den tilmålte tid.

Hjemling i flere lover og delt tilsynsansvar

Mange finner dette helt uproblematisk. Jeg vil imidlertid minne om et portugisisk ordtak: *"Når to er ansvarlige for det samme, er ingen ansvarlig"* Piet Hein ser ikke ut til å dele denne bekymringen i samme grad, og sier: *"... Og hver gang et ansvar blir delt mellom to, blir der kun een prosent til hver"*.

Jeg mener det er svært uheldig at ansvar deles. Den som håpet at den nye forskriften skulle gi en avklaring her, blir skuffet. Slik forslaget foreligger, er det mer forvirrende enn noensinne. Nåværende forskrifts §17 om tilsyn er rimelig grei: *"Det kommunale næringsmiddeltilsyn fører tilsyn med drikkevann til drikke og næringsmiddelformål... Kommunen fører tilsyn med helsemessige forhold forøvrig..."* Ordet *"forøvrig"* har avgrenset ansvarsområdene. For å tolke

den nye forskriften, må du minst være fagjurist. Eller tar jeg feil, skal det her være to tilsynsmyndigheter med tilnærmet overlappende ansvar? *"Det kommunale næringsmiddeltilsyn fører tilsyn med at bestemmelsene i denne forskrift overholdes... kommunen fører tilsyn med at bestemmelsene i denne forskrift overholdes..."* Jeg vet at enkelte innen SNT mener formuleringene er uproblematisk ettersom næringsmiddeloven er en særlov og derfor går foran kommunehelsetjenesteloven som er en mer generell lov, men hva mener Folkehelse og departementet? Forventes det at folk flest skal være kjent med lex spesialisprinsippet? Det er investert tungt i drikkevannskompetanse i næringsmiddeltilsynet etter 1995. Det tror jeg for en stor del skyldes 95-utgavens relativt klare §17. Jeg håper ingen går lei på grunn av sentral avmakt, dersom vi får vekk fine fraser er den nye §18 et resultat av manglende enighet på toppnivå i forvaltningen.

Ovennevnte betraktninger må ikke tolkes dit hen at jeg er motstander av samarbeid. Vellykket forebyggende helsearbeid forutsetter et avansert teamarbeid mellom dyktige fagfolk med etablerte ansvarsområder. Jeg er, også fra mange næringsmiddeltilsyn, gjort oppmerksom på at de har et svært godt samarbeid med medisinsk faglig rådgiver. Jeg er ikke overrasket, det motsatte har jeg aldri opplevd. Min erfaring er at ingen samarbeidspartner er bedre enn en engasjert kommunelege 1 eller helsesøster. Dersom du får tak i dem! Sykepleiermangelen har hatt sin innvirkning på helsesøstertjenesten, og 450 legestillinger er ubesatte.

For min egen regning vil jeg avslutte med å si at dersom vi mener alvor med at vann er vårt viktigste næringsmiddel, burde skrittet vært tatt fullt ut: Drikkevannsforskriften hjemlet kun i Næringsmiddeloven med de forvaltningsmessige konsekvenser det ville medføre. Beredskapen burde derimot sikres gjennom beredskapslovgivningen. Verken kommunehelsetjenesten eller Næringsmiddeltilsynet er kompetent på området, her må det ryddes opp og koordineres med annen samfunnsberedskap.

Godkjenningssystem

Nåværende forskrift bærer tydelig preg av å være laget av personer med erfaring med godkjenning av store vannforsyningssystemer. For store anlegg passer den rimelig godt, for små anlegg fører den til et uakseptabelt ressursforbruk, og kan til og med virke hemmende på positiv aktivitet, blant annet på grunn av lang saksgang i det politiske system. Det synes også unødvendig at kommunestyret skal godkjenne vannforsyningssystem som kun inngår i en næringsmiddelvirksomhet.

Forslaget til ny forskrift er et langt skritt i riktig retning. Det skal kun foretas plangodkjenning og ferdiggodkjenning. Godkjenning etter ett års drift faller bort, behovet for oppfølging dekkes ved tilsyn. Det kreves heller ikke lenger at plangodkjenningen splittes opp i tre. Dette er en fornuftig forandring som fjerner unødvendig byråkrati.

Dersom en slik oppmykning ikke hadde funnet sted, ville alternativet vært å ta bort hele godkjenningskravet

for en del av disse minste vannforsyningssystemene, samt la godkjenningen av vannforsyning bare til næringsmiddelbedrifter inngå i den øvrige godkjenningen av bedriften.

Prøvetakingsfrekvenser og parametervalg

Dette er en av de viktigste praktiske punkter for tilsynet. Nåværende forskrift har ifølge innvidde avstedkommet minst 81 forskjellige varianter av prøvetakingsfrekvens og parametervalg. Noe av forklaringen ligger i at formuleringene kan være vage eller noe vanskelige å tolke. Mye av forklaringen ligger i at nåværende forskrift ikke tar tilstrekkelig hensyn til hvor forskjellige vannverkene er. Det nye direktivet gir stort sett det enkelte EØS-land fullmakt til å fastsette overvåkingsprogrammer for vannverk med mindre enn 500 personer tilknyttet. Rent konkret vil det bli mulighet for å variere prøvetakingsfrekvens og parametervalg etter nærmere angitte regler. For eksempel kan et vannverk som leverer vann til mindre enn 500 personer umiddelbart få godkjent et redusert antall prøveomganger (eller bli pålagt flere prøver) til nettkontroll, enkel og utvidet rutinekontroll enn det antall som er angitt i tabellen. Parametervalget ved nettkontroll og utvidet rutinekontroll kan varieres etter nærmere bestemte regler. Samtlige parametre som inngår i enkel rutinekontroll er imidlertid obligatoriske. For vannverk med over 500 personer er kravene til minste prøvetakingsfrekvens fastsatt i direktivet, men dersom analysene ved enkel rutinekontroll over minst to år

har vist stabile lave verdier, kan de større vannverkene få redusert antall prøver som inngår i enkel rutinekontroll med inntil 50 %. Parametervalget ved det vi har kalt utvidet rutinekontroll (i direktivet: Audit monitoring) kan tilpasses det enkelte vannforsyningsssystem: Dersom vannverkseier kan dokumentere at det er usannsynlig at en parameter vil overskride grenseverdien, kan aktuell tilsynsmyndighet for et bestemt tidsrom fastsette at parametre dette gjelder ikke trenges å analyseres. "*Aktuell tilsynsmyndighet*" bestemmer. Vi er i større grad enn tidligere blitt delegert ansvaret for at overvåkingen er tilfredsstillende. Det stiller store krav til tilsynsmyndighetenes kompetanse.

Jeg tror også det vil vise seg at i de fleste tilfelle vil vannverkseier være uskikket til å dokumentere noe som helst om parametre og grenseverdi. Dermed blir tilsynsmyndighetene enten nødt til å kreve samtlige parametre analysert, eller foreta en vurdering på egen hånd (slik jeg tror direktivet egentlig legger opp til, jfr Annex II, punkt 2.)

"Hygieniske barrierer"

Dette begrepet har skremt vannet av mange vannverkseiere, og gitt tilsynspersonell mange ekstra grå hår. I den nye forskriften er det gitt en grei definisjon av begrepet. Isolert sett hjelper det lite: en liten nyanse i tolkningen av definisjonen kan på landsbasis bety hundrevis av millioner kroner i forskjell. Minst. Jeg er redd for at vi innen forvaltningen finner

mer enn små nyanseforskjeller i synet på hva som kan godtas som hygienisk barriere ved forskjellige vannverkstyper. Jeg mener derfor at i tillegg til definisjonen i forskriften må begrepet utdypes og presiseres, eventuelt i en tilsynsveileder.

Habilitet

De fleste vannverk er kommunale. Kommunestyret selv er godkjenningsmyndighet. Tilsynene er kommunale. I forslag til ny drikkevannsforskrift er kommunen godkjenningsmyndighet; myndigheten kan altså delegeres. Forandrer dette habiliteten? Det vil kanskje avhenge av hvem kommunen delegerer myndigheten til? De fleste av oss har ikke sett noe stort problem i ovennevnte habilitetskonflikter. Det er kanskje heller en fordel at kommunen blir tvunget til ansvar, i stedet for å få pålegg utenfra? Jeg har merket meg at SNT ofte trekker fram habilitetsproblematikken. Enkelte næringsmiddeltilsyn føler seg tilsidesatt av kommunene i viktige vannutbyggingssaker. Jeg er ikke overbevist om at en annen godkjenningsmyndighet ville løst problemene. Erfaringen med 1951-utgaven tilsier vel litt nøkternhet i forventningene her.

Skip og faste installasjoner til sjøs

Dette feltet har vært uklart. I den nye forskriften er dette prøvd løst på en ryddig måte ved at "*Vannforsynings-system på skip og faste installasjoner til sjøs omfattes, dersom det ikke er*

særskilt regulert i annet regelverk. " Skjæringspunktet til "annet regelverk" forutsetter jeg utdypet i veileder.

Sjøvannsanlegg

Dagens situasjon: *Sjøvannsanlegg er godkjenningsspliktige (SNT). Det var aldri meningen at sjøvannsanlegg skulle omfattes av godkjenningssplikten (Folkehelsa).* De fleste næringsmiddeltilsyn har med middels entusiasme gått inn i arbeidet med å få disse godkjent. Ny forskrift er klar på dette punkt: Sjøvannsanlegg skal godkjennes, og det kommunale næringsmiddeltilsynet er godkjennende myndighet. Sjøvann kan imidlertid ikke brukes til næringsmiddelformål i fiskevirksomheter uten at fiskekvalitetsforskriften endres (grensene for natrium og klorid i drikkevannsforskriften overskrides). Fiskekvalitetsforskriftens bestemmelser om at det bare kan benyttes sjøvann/brakkvann som er i overensstemmelse med drikkevannsforskriften må eventuelt endres slik at det naturlige innhold av salt/ natriumklorid godtas.

Turisthytter

Media har til tider latterliggjort de næringsmiddeltilsyn som har prøvd å følge opp nåværende drikkevannsforskrifts bestemmelser for turisthytter og lignende etablissemeter. Jeg antar at § 3, pnkt 3 "... *Vanntilsigsområde eller vannkilde er ikke alene et vannforsyningssystem....* " sparer oss for mange godkjenningssaker. Kravet til kvalitet er likevel det samme?

Konklusjon

Jeg har nå gått gjennom en del av de mest aktuelle temaene. Utkastet til ny drikkevannsforskrift virker gjennomarbeidet, og selv om forslag til forandringer kan synes små, vil de samlet gi tilsynsmyndighetene et nytt og bedre verktøy i hverdagen.