

Nytt regelverk mot Legionella

Av Arild Øien

Arild Øien er rådgiver i Helse- og omsorgsdepartementet

Innlegg på seminar i Norsk Vannforening 25. oktober 2006

Introduksjon

Under legionellautbruddet i Østfold forsommeren 2005 ble det gjort to hovedgrep fra sentrale helsemyndigheters side. For det første fastsatte Sosial- og helsedirektoratet en midlertidig forskrift om tiltak for å hindre overføring av Legionella via aerosol, med hjemmel i smittevernloven. Forskriften pålegger en rekke virksomheter å melde sine innretninger til kommunen og til å utføre tiltak. For det andre satte Helse- og omsorgsdepartementet ned en prosjektgruppe med oppdrag om å foreta en grundig gjennomgang av dagens regelverk og tilsynsordning, og komme med forslag til tiltak for å begrense smitteoverføring av Legionella i Norge. Denne artikkelen redegjør for deler av prosjektgruppens arbeid og anbefalinger.

Prosjektgruppen har oppsummert erfaringer fra utbruddene i Stavanger og i Sarpsborg. Erfaringer med smitteoppsporing ved utbruddene, og hvordan gjeldende regelverk har blitt fulgt opp av virksomheter og kommuner har vært et viktig grunnlag for pro-

sjektgruppens arbeid. Prosjektgruppen har også sett på regelverk i andre land som det er naturlig å sammenligne seg med, som for eksempel Danmark, England og Nederland. En referansegruppe med representanter fra ulike deler av bransjen og fra statlige og kommunale tilsynsmyndigheter har bistått i prosjektgruppens arbeid.

Risikokategorier

Legionella er en forholdsvis ny type miljøsmitte der en stadig får ny kunnskap om smitekilder og smittespredning. Utbruddet i Sarpsborg satte fokus på en ny smittekilde da det ble klart at det var en luftskrubber som spredte Legionella. Nasjonalt folkehelseinstitutt har foretatt en ny risikovurdering av innretninger som kan spre Legionella. Risikovurderingen legger grunnlag for en inndeling i risikokategorier:

- Risikokategori 1 omfatter innretninger med potensial for vekst og spredning, og som på grunn av potensielt stort smitteområde eller

utslipp til områder der mange mennesker oppholder seg, vil kunne smitte mange mennesker. Her inngår ca 1200 innretninger med kjøletårn, luftskrubere og boblebad som er tilgjengelige for allmennheten.

- Risikokategori 2 omfatter innretninger som vil kunne spre legionellaforurensset aerosol til omgivelsen, men som har et mer begrenset potensial for å smitte mange mennesker. Her inngår innendørs fontener, varmvannssystemer, bilvaskemaskiner mv (anslått til 75000 innretninger).
- Risikokategori 3 er innretninger der legionellaforurensset aerosol kan forekomme, men der smittefaren er knyttet til enkeltindivider eller små grupper av mennesker. Kategorien omfatter hovedsakelig innretninger i private hjem.

Regelverk

En gjennomgang av regelverket innebærer blant annet å se på om regelverket er tydelig når det plasserer ansvar og oppgaver hos aktuelle virksomheter og tilsynsmyndigheter. Videre må kravene i forhold til Legionella være forståelige og presise nok til å sikre god oppfølging av regelverket. I dette ligger også en vurdering av hvilket detaljnivå regelverket skal ha.

Prosjektgruppen mener at dagens regelverk i kommunehelsetjenesteloven og forskrift om miljørettet helsevern på en tilstrekkelig måte plasserer ansvar og oppgaver.

Forskrift om miljørettet helsevern skal bidra til å sikre befolkningen mot

faktorer i miljøet som kan ha negativ innvirkning på helsen, og gjelder for private og offentlige virksomheter og eiendom. Den plasserer ansvaret hos eier av eiendom eller virksomhet. Videre er tilsynsmyndighetenes oppgaver definert her.

Forskrift om miljørettet helsevern er generell og omtaler ikke Legionella spesielt, utover at kjøletårn og lignende innretninger er pålagt meldepikt til kommunen. For å øke fokuset på forebygging mot Legionella foreslår prosjektgruppen at forskriften får et nytt kapittel om tiltak for å hindre overføring av Legionella via aerosol. Dette kapittelet vil omtale risikokategoriene, krav til innretninger, meldepikt og krav om tredjepartsvurdering (som utdypes nedenfor) og bestemmelser ved legionellautbrudd.

Prosjektgruppen mener at kravene i selve forskriften fortsatt bør utformes som funksjonskrav, dvs. som krav til resultat framfor krav til fremgangsmåte, særlig med tanke på at dette er et område hvor kunnskapsgrunnlaget er under utvikling. For å gjøre regelverket enklere å oppdatere mener prosjektgruppen at detaljerte krav knyttet til vedlikehold, prøvetaking og lignende bør gis gjennom retningslinjer/faglige anbefalinger. Det vises til Nasjonalt folkehelseinstituttts arbeid med å oppdatere veiledningen på området.

Prosjektgruppen legger også fram forslag om å samordne internkontrollkravene i HMS-regelverket og regelverket for miljørettet helsevern. Det er i dag plikt til å føre internkontroll både i forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virk-

somheter (internkontrollforskriften) og i forskrift om miljørettet helsevern. En samordning vil kunne tydeliggjøre at kravene til miljørettet helsevern skal forankres i virksomhetenes styringssystemer.

Tilsyn

Erfaringer fra utbruddet i Østfold har vist at regelverket for Legionella i varierende grad er blitt fulgt opp i virksomhetene, og av kommunen som tilsynsmyndighet. Det har vært behov for en bred gjennomgang av hvordan dagens ordning med kontroll og tilsyn praktiseres. Prosjektgruppen har sett nærmere på ulike tilsynsordninger som kan være aktuelle for installasjoner som kan spre Legionella. Viktige momenter som bør med i en slik vurdering er blant annet:

- hvor mange virksomheter og innretninger som omfattes av regelverket,
- hensynet til uavhengighet mellom tilsyn og virksomhet,
- kompetanse hos tilsynsmyndighet,
- lokalkunnskap,
- sammenheng med øvrig forvaltningsstruktur,
- like krav for like innretninger,
- ressursbruk og
- forholdet mellom ansvar i normal-situasjon og i akutt-situasjon/beredskapssammenheng.

Aktuelle tilsynsformer som er vurdert er statlig tilsyn, tilsyn fra private aktører og kommunalt tilsyn. På bakgrunn av en helhetlig vurdering har prosjektgruppen anbefalt at det fortsatt bør være et kommunalt tilsyn, men at dette tilsynet blir supplert med en tredjepartsvurdering fra et akkredi-

tert inspeksjonsorgan. Tredjeparts vurdering er aktuelt for innretninger i risikokategori 1.

Det akkrediterte inspeksjonsorganet skal foreta en vurdering av virksomhetens innretning og system for drift og vedlikehold. Denne vurderingen skal gi grunnlag for en inspeksjonsrapport/sertifikat som skal vedlegges meldingen som virksomheten skal sende til kommunen. Meldeplikt til kommunen med tredjepartsvurdering foreslås gjennomført ved oppstart og ved vesentlig endring av en innretning.

Innføring av en slik ordning vil medføre at de innretningene som har størst potensial til å smitte mange mennesker, vil bli fulgt opp mer grundig av kompetente fagmiljøer.

Vurdering av en akkreditert tredjepart vil kunne bidra til å

- øke fokuset på forebygging av legionellasmitte
- imøtekomme et kompetansebehov, og over tid sikre et stabilt kompetansenivå hos tilsynsmyndigheter og virksomheter,
- bidra til at både private og offentlige virksomheter får en kvalitetsvurdering av et kompetent og uavhengig part,
- sikre at inspeksjon/tilsyn skjer etter et normativt dokument godkjent av Norsk Akkreditering.

Norsk Akkreditering er det eneste organ i Norge som utfører teknisk akkreditering. Det er en upartisk og uavhengig organisasjon, etablert som forvaltningsorgan under Nærings- og handelsdepartementet. Teknisk akkreditering er ett av virkemidlene for å

etablere tillit til norske varer og tjenester både nasjonalt og internasjonalt. Norsk Akkreditering har gjensidige godkjenningssavtaler med tilsvarende organisasjoner i andre land. Dette gir internasjonal tillit til norske akkrediterte prøveresultater, sertifikater og inspeksjoner.

Informasjonstiltak

Prosjektgruppen fremhever viktigheten av at tilstrekkelig informasjonstiltak blir iverksatt i forhold til forebygging av Legionella. Eksempler på nye tiltak er opprettelse av et samarbeidsforum mellom relevante aktører som bransjer og myndigheter, utar-

beidelse av bransjespesifikk veiledning og veiledning til private husholdninger.

Prosessene videre

Innføring av tredjepartsvurdering krever lovhjemmel, og betyr endring av kommunehelsetjenesteloven og et nytt kapittel i forskrift om miljørettet helsevern.

Helse- og omsorgsdepartementet utarbeider nå et høringsnotat som i hovedsak følger opp prosjektgruppens anbefalinger. Forslagene vil etter planen bli sendt på høring ved årsskiftet 2006-2007.