

OSLO KOMMUNE
Vann- og avløpsetaten
Postboks 4704 Sofienberg
0506 Oslo

Deres ref: 201604808-21
Vår ref: 2016/146189
Dato: 03.04.2017
Org.nr: 985399077

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



VEDTAK OM Å ETABLERE EN FULLGOD RESERVEVANNFORSYNING OG VEDTAK OM Å LEGGE FRAM EN FRAMDRIFTSPLAN

Mattilsynet gjennomførte 17.02.2016 inspeksjon hos Vann- og avløpsetaten, og viser til brev med varsel om to vedtak datert 26. august 2016. Oslo kommune ble som vannverkseier varslet om at Mattilsynet vil fatte vedtak. Her ble det varslet vedtak om at kommunen må etablere en fullgod reservevannforsyning og vedtak om at kommunen må utarbeide en plan for hvordan dette skal gjennomføres innen fastsatt frist.

Frist for uttalelse til de to varslene var opprinnelig 10. oktober 2016, men etter forespørsel fra Oslo kommune ble fristen forlenget i flere omganger til 15. februar 2017. Kommunen begrunnet behovet for utsatt frist med at de måtte få saken fremlagt for politisk behandling i Bystyret før uttalelse kunne gis. Etter det vi forstår ble ikke saken tatt opp i Bystyremøtet.

Vi har mottatt uttalelse fra Oslo kommune ved byråd for miljø og samferdsel Lan Marie Berg i brev datert 15.02.2017.

Mattilsynet pålegger Oslo kommune i dette brevet å etablere en fullgod reservevannforsyning innen 1. januar 2028. I tillegg pålegger vi Oslo kommune innen 1. august 2017 å lage en framdriftsplan som sikrer at kommunen får etablert en fullgod reservevannforsyning innen fristen. Framdriftsplanen skal inneholde viktige delmål og tidsfrister for når disse må være gjennomført

I det følgende oppsummeres Oslo kommunes uttalelse til de to varslede vedtakene. Deretter kommer vedtak om etablering av en fullgod reservevannforsyning med våre observasjoner og vurderinger og vedtaket om å legge fram en fremdriftsplan med våre observasjoner og vurderinger.

Som informert om i brev av 26. august 2017 er drikkevannsforskriften revidert og ny forskrift om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften) av 22.12.2016 trådte i kraft 1.1.2017. Forskriftskravene om leveringssikkerhet som de to varslede vedtakene er hjemlet i, er videreført i ny drikkevannsforskrift § 9. Mattilsynets myndighet til å fatte nødvendige vedtak i samsvar med matloven § 23 er videreført i drikkevannsforskriften § 28.

Kommunens uttalelse til de to varslede vedtakene

Oslo kommune skriver i sin uttalelse av 15. februar 2017 at kommunen tar sitt ansvar for å sikre befolkningen en fullgod vannforsyning på alvor og arbeider målrettet både med å styrke eksisterende vannforsyningssystem og for å sikre byen en fullgod reservevannforsyning. Kommunen viser til historikk og pågående arbeid, og mener de har lagt et løp som vil kunne oppfylle Mattilsynets varslede pålegg. Kommunen påpeker selv nødvendigheten av en fungerende vannforsyning og nevner kritiske deler av vannforsyningen som ikke kan tas ut av drift for vedlikehold, og at dette øker sannsynligheten for alvorlig svikt i vannforsyningen.

Vi oppfatter det som at kommunen ikke har innvendinger til det materielle innholdet i det varslede pålegget om å etablere en fullgod reservevannforsyning. Kommunen påpeker at det er igangsatt andre prosjekter /utredninger knyttet til eksisterende vannforsyningsanlegg som har stor betydning for leveringssikkerheten. Det fremheves følgende tiltak som skal sikre vannforsyningen ytterligere:

- Det er startet opp med konseptvalgutredning for forsterket overføring mellom Oslo øst og vest og overføring av vann fra Oset vannrenseanlegg mot sentrum. Frist for utredningene er høsten 2017.
- Nye rentvannbassenger ved Oset vannrenseanlegg og overføringsledning mellom Skullerud og Enebakkveien er innarbeidet i budsjettet for 2017.

Kommunens kommentarer relaterer seg i stor grad til tidsfristene, samt at de stiller spørsmål ved om Mattilsynet har hjemmel til å fatte et så inngripende vedtak.

Kommunen kommenterer følgende punkter:

Fristen for fremdriftsplan:

Oslo kommune ber om at fristen settes til 1.oktober 2017 for oversendelse av en tentativ fremdriftsplan, og at Oslo kommune kan komme tilbake til hva som anses å være en realistisk fremdriftsplan etter at forprosjekteringen med tilhørende ekstern kvalitetssikring (KS2) for investering i fullgod reservevannforsyning er gjennomført.

Fristen for etablering av reservevannforsyning:

Oslo kommune viser til at det er knyttet betydelige usikkerhet til flere nødvendige faktorer, særlig gjelder dette usikkerhet knyttet til politisk behandling av investeringene. Oslo kommune ber derfor Mattilsynet om å revurdere en absolutt frist 1. januar 2028.

Kommunen påpeker at en absolutt frist ilegger Oslo kommune risikoen for forhold utenfor kommunens kontroll. Kommunen skriver at pålegget må derfor gjøre unntak for slike forhold eller utformes som en forpliktelse for kommunen til å gjøre sitt beste for å nå fristen.

Det varslede pålegget oppfattes som inngripende for Oslo kommune:

Kommunen mener varselet dels er begrunnet i formålsbetraktninger fremfor i klare hjemmelsbestemmelser. Oslo kommune er usikker på om Mattilsynet er riktig tilsynsorgan. Kommunen ber om redegjørelse for hjemmelsgrunnlaget, samt informasjon om lignende pålegg er gitt tidligere.

Vi har tatt hensyn til kommunens uttalelse, se våre vurderinger under de enkelte vedtakene, men kommet frem til at det er nødvendig å fatte vedtak med konkrete frister. Dette for å unngå at planene

igjen utsettes og for å sikre at en fullgod reservevannforsyning faktisk blir gjennomført i tråd med drikkevannsforskriften §9.

Vedtak om pålegg om å etablere en fullgod reservevannforsyning

Vedtak om pålegg

Oslo kommune vil bli pålagt å etablere en fullgod reservevannforsyning slik at kommunen kan levere tilstrekkelige mengder drikkevann under normale forhold, under kriser og katastrofer i fredstid og ved krig, slik at Oslo kommune tilfredsstiller krav i drikkevannsregelverket.

Med fullgod menes i denne sammenheng at svikt i ethvert viktig element i vannforsyningen ikke skal kunne slå ut store deler av Oslos vannforsyning. For å oppnå en fullgod løsning må det etableres reservevannkilde, nytt vannbehandlingsanlegg og tilrettelegging av ledningsnett, eller annen tilsvarende løsning som sørger for at Oslo kommune kan levere drikkevann til enhver tid.

Oslo kommune pålegges å ferdigstille løsning for fullgod reservevannforsyning innen 1. januar 2028.

Vedtaket er fattet med hjemmel i drikkevannsforskriften § 9 Leveringssikkerhet

Vi har observert:

Oslo kommune har ingen fullgod reservevannforsyning

Oslo kommune har i vanlig drift forsyning av vann fra Oset vannrenseanlegg og Skullerud vannrenseanlegg. Oset utgjør ca. 90% av den totale vannleveransen til Oslo by, og henter råvann fra Maridalsvassdraget. Skullerud utgjør de resterende 10% av vannleveransen, og henter råvann fra Elvåga. Oslos vannforsyning er totalt avhengig av at det til enhver tid kan leveres vann fra Oset vannrenseanlegg og Maridalsvannet.

Vannforsyningen i Oslo består av flere vannrenseanlegg, både i vanlig drift og i beredskapssammenheng. Beredskapsanleggene har en del begrensninger i kapasitet og kvalitet, slik at de ikke fullt ut kan dekke opp byens behov for drikkevann.

Det finnes noen overføringsledninger for drikkevann til/fra nabokommuner, men disse har også klare kapasitetsbegrensninger. Disse vil heller ikke være tilstrekkelig til å kunne forsyne Oslo med drikkevann.

Oslos vannforsyning har svært mange abonnenter og leverer vann til mange og store sårbare abonnenter og andre abonnenter som utfører kritiske samfunnsfunksjoner. Eksempler på slike abonnenter er Ullevål sykehus, Rikshospitalet, Radiumhospitalet, sykehjem, mange pleietrengende hjemmeboende, skoler, barnehager, Stortinget, departementer, næringsmiddelforetak og næringsvirksomhet med flere. Vannverket leverer også vann til flere skjermingsverdige objekter etter sikkerhetsloven. Kommunen må også ha vann til brannslukking og avløpssystemet.

Historikk

VAV har på forespørsel fra Mattilsynet sendt oss en oversikt datert 13.april 2016 over Holsfjordprosjektets historie frem til 2005. Der fremkommer det at Oslo kommune allerede på 1950-tallet så behov for en reservevannforsyning, og at kommunen har jobbet med planer for alternative vannkilder uten at det har ført til at løsninger for alternative kilder er blitt realisert. Fra dette notatet har vi spesielt merket oss følgende:

- På 60 og 70 tallet ble det jobbet med å finne ny drikkevannskilde til Oslo. Kildene som da ble utredet var Hurdalssjøen, Randsfjorden, Mjøsa, Holsfjorden, Glomma og Øyeren.
- I februar 1972 fattet Bystyret i Oslo vedtak om å utrede overføring av vann fra Holsfjorden, Hurdalssjøen og Randsfjorden.
- Våren 1973 vedtok Bystyret med stort flertall å velge Holsfjorden som ny kilde for byens vannforsyning. Politikerne vektla spesielt at dette ville skjerme marka for nye betydelig inngrep. Bystyret satte imidlertid som betingelse at utbyggingen skulle skje i samarbeid med Asker og Bærum kommune. To år senere forelå det ferdige planer for overføring av vann i tunnel fra Holsfjorden til Oset. I desember 1976 vedtok imidlertid formannskapet i Oslo kommune at Oslo skulle trekke seg fra det interkommunale samarbeidprosjektet.
- I 1996 hadde Oslo en tørkesommer. Dette medførte revidering av Hovedplan vann fra 1993. I versjon 2 som gikk til politisk behandling ble det lagt til grunn at planlagt vannbehandlingsanlegg i Vettakollen skulle forsynes med vann fra Holsfjorden.
- I 1998 vedtok Bystyret «Hovedplanen for Oslos vannforsyning», med Maridalsvassdraget og Holsfjorden som råvannskilder og renseanlegg på Oset og Vettakollen. Holsfjordprosjektet ble planlagt med byggestart «så tidlig som mulig». (23.09.98, sak 718)
- I 2005 fattet Bystyret følgende vedtak (16.11.05, sak 446):

-Alternativ Langlia-Holsfjordalternativet legges til grunn for det videre arbeid med drikkevannskilde for Oslo.

-Dersom den videre planlegging avdekker forhold som i merkbar grad påvirker valg av løsning, bes byrådet fremme ny sak.

Om dette vedtaket skriver VAV i notatet blant annet at Bystyrets vedtak i sak 446 ble fattet på grunnlag av byrådssak 158/05, og Bystyrets vedtak var i samsvar med innstillingen i byrådet. Byrådssaken gir ifølge VAV en god oppsummering av situasjonen i 2005 og av Byrådets vurdering og VAV siterer følgende: *«Byrådet mener det er viktig å etablere en ny vannkilde som gir nødvendig sikkerhet i vannforsyningen. Kravene til den nye kilden må være at målene i hovedplanen knyttet til sikkerhet oppnås, og at kravene til leveringssikkerhet og beredskap i drikkevannsforskriften tilfredsstilles. Valget av ny vannkilde må også tilfredsstille de langsiktige behovene i den normale vannforsyningen.»*

- VAV etterlevde bystyrevedtaket fra 2005 og utredet fra januar 2006 Langlia alternativet frem til ferdig forprosjekt. Utredningen pågikk til vinteren 2009/2010. Den ble stoppet på grunn av at alternativet ble for dyrt og lite tilfredsstillende.
- Juni 2010: VAV valgte å utføre en konseptvalgutredning (KVU) for ny vannkilde fra Holsfjorden, som senere ble omdøpt til «ny vannforsyning» fordi omfanget ble utvidet til å omfatte både ny vannkilde med tilhørende ny vannbehandlingskapasitet, overføringstunneler og bassenger. KVU ny vannforsyning ble ferdigstilt og overlevert til byrådsavdelingen for kvalitetssikring1(KS1) i januar 2013.

Da varsel om vedtak ble sendt hadde Mattilsynet fått opplyst av VAV at saken hadde blitt sendt tilbake til VAV med krav om ytterligere utredninger om alternativer. I følge opplysninger fra VAV skulle utredningene behandles i Byrådsavdelingen høsten 2016. Dette er fortsatt ikke gjennomført, og

kommunen opplyser i sin uttalelse at det nå foreligger en kvalitetssikret konseptvalgutredning som forberedes for politisk behandling.

Mattilsynet vil også trekke fram at vi i 2007 gjennomførte en revisjon av Oslo kommune v/Vann- og avløpsetaten. Med bakgrunn i revisjonen fattet vi den 18. juni 2007 vedtak om at det måtte gjennomføres en risiko og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) som skulle skaffe oversikt over hendelser som kan føre til ekstraordinære belastninger for virksomheten. Forutsetningene ROS-analysen bygger på skulle dokumenteres, og avdekket risiko og sårbarhet skulle reduseres gjennom forebyggende og skadebegrensende tiltak (vår sak nr. 2007/3735-4).

Oslo kommune ga deretter SINTEF i oppdrag å gjennomføre denne ROS-analysen. ROS-analysen ble ferdigstilt i juni 2011 (Rapport Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) i Vann- og avløpsetaten - Sammendragsrapport SBF2011F0053 – Fortrolig). VAVs Hovedplan vannforsyning 2015-2030 (s. 8) sier at gjennomførte ROS-analyser viser behovet for en ny kilde og en redundant vannforsyning også med tanke på behandlingskapasitet.

Etter at vedtakene ble varslet, har Beredskapsetaten i Oslo kommune gjennomført en beredskapsanalyse for bortfall eller alvorlig kvalitetsforringelse av vann (22.08.2016). Denne analysen påpeker også sårbarheten i vannforsyningen i Oslo og viktigheten av å ha vannforsyning som kan levere vann til enhver tid. Analysen presiserer at beredskapstiltak ikke kan erstatte ny vannforsyning, og prosjektgruppen anbefaler at denne analysen benyttes som beslutningsgrunnlag for arbeidet med ny vannforsyning.

Det er også blitt fremlagt en ny ROS-analyse gjennomført av Rambøll (oppsummeringsrapport 5. desember 2016 - ÅPEN), som også underbygger konklusjonen om sårbarheten i vannforsyningen. Rapporten påpeker en del forhold som Rambøll mener er uakseptable, og at Oslo kommune er på etterskudd når det gjelder å etablere et tilstrekkelig sikkert og robust vannforsyningssystem. Rambøll mener det må implementeres tiltak i vannforsyningen snarest, og at det må implementeres redundante systemer til eksisterende nedbørsfelt/kilde, vannbehandling og overordnet stamnett for vandndistribusjon.

Planer i Oslo kommune

I kommuneplan 2015; Oslo mot 2030, er drikkevann og drikkevannshensyn lite omtalt. Et eksempel på omtale er side 33 (i «Grønn» mål 2 «Styrke Oslos blågrønne preg», satsing nr. 5 Innbyggerne skal sikres luft og vann av god kvalitet og stille områder). Der oppgis følgende: «Videre arbeid med ny vannkilde for Oslo er høyt prioritert. Utredning i forbindelse med ny vannkilde for Oslo fortsetter.»

Oslo kommune holdt på å revidere planstrategien for 2016-2019, da vedtakene ble varslet. Opprinnelig var det bare noen få setninger som omtalte temaet vannforsyning og det var lite konkrete planer. Mattilsynet ga på bakgrunn av en forespørsel fra Oslo kommune til statlige myndigheter og nabokommuner en uttalelse til pågående revisjon av denne planstrategien i brev datert 3. mai 2016 (2016/41318). Mattilsynet ga i dette brevet uttrykket for bekymring for leveringssikkerheten og peker på at Oslo kommune må ha høy fokus på vannforsyningen i sitt planarbeid (planstrategi og kommuneplan) for å sikre tilstrekkelig drikkevann i fremtiden. Oslo kommune v/ Byrådsavdeling for finans sendte 24. juni 2016 utkast til planstrategi og planprogram på høring og offentlig ettersyn. Her syntes ikke innspillene fra Mattilsynet å komme frem. Mattilsynet sendte derfor et høringssvar der vi gjentok våre innspill.

I etterkant har Oslo kommune revidert ferdig planstrategien for 2016-2019, og det er skrevet mer om sårbarhetene og behovene rundt drikkevannsforsyningen i fremtiden. Blant annet fremheves det at vannforsyningen er sårbar, og at utredning og planlegging av reservevannforsyning utgjør en svært viktig planprosess i kommende planperiode. Det kommer likevel ikke frem konkrete og forpliktende tiltak rundt reservannforsyningen.

Oslo kommune v/ Vann- og avløpsetaten (VAV) har utarbeidet Hovedplan vannforsyning 2015–2030, med bakgrunn i gjennomførte risiko- og sårbarhetsanalyser. Disse ROS-analysene viser ifølge hovedplanen til behovet for en ny kilde og en redundant vannforsyning også med tanke på behandlingsskapasitet. Hovedplanen er tydelig på hvordan Oslo kommune skal løse disse utfordringene og inneholder en rekke tiltak for å sikre vannforsyningen i Oslo.

Det fremgår av Hovedplan vannforsyning 2015-2030 at arbeidet med å redusere sårbarheten og oppfylle regelverkskravet er et stort, omfattende og ikke minst kostnadskrevende arbeid. Mattilsynet bemerker at dette arbeidet likevel ikke kom frem som noe forpliktende arbeid i kommuneplanen eller planstrategien.

Når det gjelder VAVs egne hovedplaner, så har det tidligere vært vanskelig å oppnå fastsatte mål knyttet til leveringssikkerhet og beredskap. Planlagte tiltak har vært forsinket og/eller er blitt utsatt:

- Det går frem av VAVs Hovedplan vannforsyning 2015-2030 s. 7-9 at VAV kun oppnådde 4 av 11 mål etter den forrige hovedplanen for planperioden 1998-2015. I tillegg var det et mål som ble oppnådd delvis.
- Hovedplan vannforsyning 2015-2030 er ifølge VAV allerede forsinket minst 1 år med tanke på alternativ kilde. Etter opprinnelig plan skal prosjekterings/planleggingsperioden starte i 2016 og vare ut 2017 med ferdigstillelse av ny vannkilde i 2024.
- Hovedplan vannforsyning 2015-2030 beskriver en planleggingsfase fra 2027 til 2030 for nytt vannbehandlingsanlegg. Byggefasen av nytt vannbehandlingsanlegg er først planlagt etter 2030.

Møter med Oslo kommune om reservevann

Det har vært gjennomført møter med Oslo kommune i forbindelse med denne saken. Mattilsynet var i møte med VAV 17.februar 2016, hvor VAV ble bedt om å orientere om reservevannforsyning og status vedrørende sak om ny drikkevannskilde. Fra VAV møtte Sigurd Grande, Lars Hem, Murad Ahmad og Jo Egil Sveen. Her kom det frem opplysninger om at dersom Oset vannrenseanlegg ikke kan levere vann, vil de fleste av abonnentene innenfor Ring 3 miste vannet raskt. Dette antas å skje allerede etter få timer. VAV informerte også om at de jobber med ny ROS-analyse for vannforsyningen i Oslo. Denne er antatt ferdigstilt juli/august og Mattilsynet vil ikke ha tilgang på denne før høsten 2016.

Den 26. april ble det gjennomført et nytt møte med VAV. På dette møtet stilte VAV med Lars Hem, Tone Høysæter, Frode Hult, og Magnus Olsen. Temaet ved dette møtet var Hovedplan vannforsyning 2015-2030, og hovedplanen ble presentert av VAV. Planen har mange tiltak for å sikre robustheten til vannforsyningen, blant annet ny alternativ kilde. I denne planen framheves ny vannforsyning fra Holsfjorden og planlegging av nytt vannbehandlingsanlegg som tiltak for å sikre vannforsyningen. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har fått VAVs Hovedplan vannforsyning 2015-2030 oversendt til gjennomlesning og muligheter for å gi kommentarer. Oslo kommune har, så vidt vi forstår, ikke tatt noen bindende beslutninger om å gjennomføre alle tiltakene i planen. Gjennomføringen av tiltakene er avhengig av at kommunen som vannverkseier beslutter å finansiere tiltakene.

Mattilsynet ba også om et møte med Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel, og møtet ble gjennomført 23. juni 2016. I dette møtet ble Byrådsavdelingen informert om Mattilsynets oppfatning av sårbarheten i vannforsyningen til Oslo by og at vi kom til å varsle og deretter fatte vedtak i saken. Fra Byrådsavdelingen møtte kommunaldirektør Inger Anne Ravlum, seksjonssjef Anne Brit Lindsøe og rådgiver Kristin Ulsrud.

Vannforsyning er en kritisk samfunnsfunksjon

Flere andre offentlige etater og sektormyndigheter har utgitt rapporter som omhandler sikkerhet og sårbarhet i samfunnet og kritisk infrastruktur. Rapportene viser at vannforsyningen er en kritisk samfunnsfunksjon, se eksempler i vedlegg 2 som ble lagt med i brevet med varselet om vedtak.

Mattilsynet vurderer dette slik:

Regelverk

Leveringssikkerhet er et av hovedformålene med drikkevannsforskriften. Drikkevannsforskriftens formål § 1 sier at *«formålet med forskriften er å beskytte menneskers helse ved å stille krav om sikker levering av tilstrekkelige mengder helsemessig trygt drikkevann som er klart og uten fremtredende lukt, smak og farge.»*

Videre er § 6 i den nye forskriften en sentral bestemmelse. Bestemmelsen sier at *«vannverkseieren skal identifisere farene som må forebygges, fjernes eller reduseres til et akseptabelt nivå for å sikre levering av tilstrekkelige mengder helsemessig trygt drikkevann som er klart og uten fremtredende lukt, smak og farge.»*

Vannverkseieren skal sikre at tiltak som forebygger, fjerner eller reduserer farene til et akseptabelt nivå, identifiseres og gjennomføres.

Farekartlegging og farehåndtering skal danne grunnlag for beredskapsforberedelser som er beskrevet i § 11.

Vannverkseieren skal sikre at farekartleggingen og farehåndteringen er oppdatert.»

Drikkevannsforskriftens § 9 (Leveringssikkerhet) krever at *«vannverkseieren skal sikre at vannforsyningssystemet er utstyrt og dimensjonert samt har driftsplaner og beredskapsplaner for å kunne levere tilstrekkelige mengder drikkevann til enhver tid.*

Vannverkseieren skal legge til rette for at vannforsyningssystemet kan levere nødvann til drikke og personlig hygiene uten bruk av det ordinære distribusjonssystemet.

Under kriser eller katastrofer i fredstid eller ved krig kan vannforsyningen opprettholdes for å sikre vann til nødvendige formål selv om konsentrasjonen av en eller flere parametere er over grenseverdiene i vedlegg 1. Dette kan bare gjøres etter avtale med kommunelegen i samsvar med folkehelseloven § 27 bokstav b og Mattilsynet, og etter at abonnentene er varslet i samsvar med kravene i § 23 andre ledd.»

Drikkevannsforskriftens veileder (som er under høring for tiden) til § 9 utdyper bestemmelsen. Her er noen utdrag fra veilederen:

«Som vannverkseiere skal dere sikre at dere har det utstyret som trengs for alltid å kunne levere nok helsemessig trygt drikkevann. Dere skal også sikre at vannforsyningssystemet er dimensjonert for å kunne klare dette, og at dere har de driftsplanene og beredskapsplanene som er nødvendig.

Flere hensyn ligger bak dette kravet. Abonentene skal ha tilgang på helsemessig trygt vann til drikke, matproduksjon og personlig hygiene. I tillegg har samfunnet til enhver tid behov for tilgang på tilstrekkelige mengder sanitærvann og slokkevann»

...

«For å oppnå god leveringssikkerhet, kreves tilstrekkelig grad av redundante løsninger. Det vil si at det foreligger dublering av forskjellige delelementer i vannforsyningssystemet. To eller flere råvannskilder eller parallelle UV-filtre er eksempler på en slik dublering. Dette betyr at hvis et delelement feiler eller svikter, så vil et annet overta. På denne måten kan dere levere drikkevann selv om for eksempel en eller flere kritiske anleggskomponenter ikke fungerer som de skal. Nivået av redundans må være tilpasset viktigheten av å unngå stans i vannforsyningen.

I mange tilfeller vil det være en stor fordel å ha en alternativ råvannskilde som kan kobles på vannforsyningssystemet ved behov. Slike reservekilder kan ha flere funksjoner. Den kan for eksempel gi suppleringsvann i perioder hvor hovedkilden har kapasitetsproblemer, eller reservekilden kan ta over helt hvis det for eksempel oppstår uforutsette problemer med eller planlagte avbrudd i vannuttaket fra hovedkilden.

Et alternativ til å ha egen reservekilde er at dere har en avtale med et annet vannforsyningssystem om leveranse av vann hvis behovet oppstår.»

...

«Med tilstrekkelig mengde mener vi at dere leverer nok vann til å dekke det abonnentene trenger til daglige gjøremål og funksjoner. Abonnenter er en sammensatt gruppe som består av ulike typer mennesker i boliger i tillegg til for eksempel kontorbygg, hoteller, restauranter, industrivirksomhet, helseinstitusjoner og barnehager. Vanligvis skal dessuten vannforsyningen også dekke behovet for slokkevann i kommunen.»

Mattilsynet kan fatte nødvendige vedtak

Oslo kommune har i sin uttalelse til de varslede vedtakene stilt spørsmål ved om Mattilsynet har hjemmel til å fatte så inngripende tiltak i form av økonomiske konsekvenser som de varslede vedtakene innebærer.

Med hjemmel i drikkevannsforskriften § 28 første ledd (Tilsyn og vedtak) fører Mattilsynet tilsyn og kan fatte nødvendige vedtak i samsvar med matloven § 23 til § 26, for alle bestemmelsene i drikkevannsforskriften med unntak av § 26 og § 27. Denne myndigheten er delegert fra Mattilsynets hovedkontor til det regionale Mattilsynet og gjelder innenfor regionenes respektive geografiske virkeområder. Oslos vannforsyning hører under Mattilsynet, Region Stor-Oslos geografiske virkeområde.

Tilsyn med drikkevann er et satsingsområde for Mattilsynet. At Mattilsynet fører tilsyn og følger opp med relevante virkemidler er særlig viktig ettersom vann er vårt viktigste næringsmiddel og abonnentene ikke har noen mulighet til å velge mellom andre produkter eller produsenter, men er avhengig av det vannet som leveres i springen, og ikke minst at det leveres drikkevann til enhver tid.

Drikkevannsforskriften § 28, jamfør matloven § 23 gir Mattilsynet, Region Stor Oslo hjemmel til å fatte de vedtak overfor en vannverkseier som er nødvendige for å sikre gjennomføring av drikkevannsforskriftens krav til leveringssikkerhet. I dette ligger at Mattilsynet kan foreta nødvendige prioriteringer, samtidig som Mattilsynet ikke kan gripe inn i den enkelte vannverkseiers rettigheter og interesser i større utstrekning enn det som anses nødvendig (forholdsmessighetsprinsippet). Det uttales i forarbeidene til matloven § 23 at det skal foreligge forholdsmessighet mellom mål og middel. Bestemmelsen er således å se på som en form for generalfullmakt for tilsynet til å kunne fatte forholdsmessige vedtak.

Den nevnte vedtakshjemmelen i drikkevannsforskriften § 28 jf. matloven § 23 er generelt formulert og henviser til forholdsmessighetsprinsippet. Vurderingen av om formålet med pålegget kan nås med mindre inngripende virkemidler er av faktisk, faglig og situasjonsbestemt karakter. Det er ikke kun de objektive kostnader som er av betydning i vurderingen, men den forholdsmessige kostnaden veiet opp mot det som oppnås.

Ansvar for å sørge for tilstrekkelig leveringssikkerhet ligger etter drikkevannsforskriften § 9 på vannverkseieren. Det følger videre av drikkevannsforskriften § 6 annet ledd at vannverkseieren skal sikre at tiltak som forebygger, fjerner eller reduserer farene til et akseptabelt nivå ikke bare skal identifiseres, men også gjennomføres. Som nevnt over er Oslo kommune klar over at vannforsyningen i Oslo er sårbar når det gjelder leveringssikkerhet, og kommunen jobber med å få på plass en reservevannforsyning som vil være i tråd med drikkevannsforskriftens krav til leveringssikkerhet. Likevel er fremdriften i arbeidet ikke tilfredsstillende.

Det er klart at det å etablere en fullgod reservevannforsyning eller tilsvarende løsning innen 1.1.2028 er svært ressurskrevende for Oslo kommune, selv om kostnader kan fordeles på vannforsynings abonnenter over tid gjennom Oslo kommunes vannforsyningsgebyr. I det følgende vil vi redegjøre for hvorfor det nå er så nødvendig å få bedret leveringssikkerheten i Oslo. Vi mener at dette veier langt tyngre enn den ulempe et pålegg om å etablere en ny reservevannforsyning innen denne fristen vil ha for Oslo kommune som vannverkseier.

Oslos vannforsynings leveringssikkerhet

Krav til Oslos vannforsyning

Mattilsynet vurderer ut ifra vannforsynings størrelse, samt at den leverer vann til kritisk infrastruktur og til mange store sårbare abonnenter, at kravene til tilstrekkelig leveringssikkerhet må settes høyt for Oslo kommune.

Drikkevannsforskriften § 9 krever at vannverkseieren sikrer at vannforsyningssystemet er utstyrt og dimensjonert samt har driftsplaner og beredskapsplaner for å kunne levere tilstrekkelige mengder drikkevann til enhver tid. Disse kravene til leveringssikkerhet er ikke konkret angitt, men er skjønnsmessige. I tråd med både forvaltningsrettens forholdsmessighetsprinsipp og veilederen til drikkevannsforskriften vil det avhenge av vannverkets størrelse, antallet abonnenter med videre hva som kreves for at vannforsyningssystemet er utstyrt og dimensjonert samt har driftsplaner og beredskapsplaner for å kunne levere tilstrekkelig mengder drikkevann til enhver tid. Det er klart at vannforsyningen i Oslo er Norges største vannforsyning, både i produsert mengde drikkevann og antall abonnenter. Oslo har også mange sårbare abonnenter og skjermingsverdige objekter. Det følger derfor av drikkevannsforskriften at det må stilles strenge krav til leveringssikkerheten i Oslo. Dette synes også å være i tråd med andre sektormyndigheters veiledere og rapporter i forhold til

kritisk infrastruktur og betydningen av å ha en tilstrekkelig vannforsyning til enhver tid, se vedlegg 2 svar vedlagt brev med varsel om vedtak. Videre påpeker Oslo kommune i sin uttalelse til de varslede vedtakene, at deler av vannforsyningen i Oslo kommune i 2014 ble utpekt av Helse- og omsorgsdepartementet som skjermingsverdige objekter. I henhold til sikkerhetsloven § 17 utpeker hvert enkelt departement skjermingsverdige objekter innen sitt myndighetsområde blant annet basert på deres betydning for kritiske funksjoner for det sivile samfunn og mulighet for å utgjøre en fare for miljøet eller befolkningens liv og helse.

Konsekvensene ved svikt/brudd i vannforsyningen til Oslo er store og alvorlige. En svikt i vannforsyningen vil få store følger for svært mange personer, sårbare abonnenter og annen kritisk infrastruktur i samfunnet samt hovedstadens næringsliv. Ved bortfall av vann i Oslo vil det i løpet av kort tid (timer) være behov for beredskapsmessige tiltak hos for eksempel sykehus, sykehjem osv. Utover dette er avløpssystemet avhengig av at det finnes en vannforsyning som til enhver tid fungerer. En situasjon der Oslo by mangler fungerende avløpssystem vil raskt kunne utvikle seg til stor krise hvis flere hundre tusen personer mangler vann i sanitæranlegget. Manglende sanitæropplegg i Oslo vil kunne bli en risiko for folkehelsen i private hjem, virksomheter og offentlige bygninger. Det er også viktig at det finnes vann tilgjengelig i vannforsyningen til brannslukking.

Behov for pålegg om fullgod reservevannforsyning

Vannforsyningen i Oslo er sårbar. Konsekvensene ved bortfall av vann i Oslo kommune vil være svært store. Dersom Maridalsvannet som kilde eller Oset vannrenseanlegg faller ut, har ikke Oslo noen fullgod vannforsyning.

Vannbehandlingen ved Oset vannrenseanlegg er omfattende og ved en slik avansert vannbehandling må Oslo kommune påregne at det oppstår forstyrrelser i drift som kan medføre at ett av de to anleggene ikke kan produsere drikkevann. Det har vært flere tilfeller med driftsforstyrrelser ved Oset vannrenseanlegg hvor bassenger har fått faretruende lavt nivå før normal drift ble gjenopptatt. Eksempler på dette har vært gjennombrudd av filtre, svikt i strømforsyning, feil i kalkvannsanlegg mv. hvor det ble forberedt drift av reserveanlegget. Reserveanlegget med UV har også blitt benyttet til å supplere vann ved planlagt vedlikehold av anlegget.

Det må tas høyde for at også andre hendelser kan gi bortfall av vann som følge av svikt ved Oset vannrenseanlegg eller at Maridalsvannet blir uegnet som vannkilde. Eksempler på dette er en tilsiktet handling som rammer viktige elementer i vannforsyningene eller en lang periode med tørke, som i 1996 hvor det begynte å bli lite vann igjen i vassdragene knyttet til Maridalsvannet. Det kan også tenkes andre forhold som gjør at Maridalsvannet ikke kan benyttes som kilde.

Det er ifølge VAV spesielt områdene innenfor Ring 3 hvor vannet raskt vil forsvinne ved bortfall av Oset vannrenseanlegg. Bortfall av vann vil medføre trykløst ledningsnett og forurensinger vil kunne trenge inn i vannledningene. Det finnes vannkilder i Oslo som kan benyttes som «krisekilder», men disse kildene og deres ledningsnett har en del begrensninger. Selv om det leveres vann fra krisekildene, vil ikke dette vannet kunne distribueres til hele byen og kildene har begrenset kapasitet. Krisevannskildene oppfyller heller ikke drikkevannsforskriftens krav til tilstrekkelige hygieniske barrierer og vannet må antageligvis kokes før det drikkes.

Videre er det en sterk befolkningsvekst i Oslo. Det fremgår av Oslo kommunes prognoser om befolkningsvekst, at Maridalsvannet ikke vil være tilstrekkelig som vannkilde i fremtiden. Utfra dette hensynet må Oslo kommune sørge for mer drikkevann for å dekke fremtidens behov til enhver tid.

VAV har som nevnt satt opp i sin hovedplan tidsløp for en del tiltak (punkt 7 Hovedtiltak i planperioden, s 44). Planen for ny vannkilde var allerede forsinket ifølge VAV. Videre er det planlagt å starte med prosjektering/planleggingsperiode for ny vannbehandling i år 2027, og anleggsperioden er angitt som "etter 2030". At Oslos befolkning må leve med en sårbar vannforsyning så lenge, er uakseptabelt når konsekvensene av å være uten drikkevann er så store og ikke i tråd med kravene i drikkevannsforskriften § 9.

Oslo kommune har jobbet med forskjellige alternativer til reservevannforsyning i mange år uten at dette har endt opp i nye kilder eller andre tiltak som fjerner/reduserer denne sårbarheten vesentlig. Økt fokus på sikkerhet og avhengighet av vannforsyning gjør at dette fortsatt er en klar sårbarhet i Oslo. Bortfall av vann for store deler av Oslo kommune er et scenario som vil være vanskelig å håndtere. At dette vil ramme sykehus, næringsvirksomhet, pleietrengende som er hjemmeboende, brannsikring, Storting, departementer etc. veier tungt. Derfor mener Mattilsynet at det er behov for å sikre fremdrift i saken. Beredskapsetaten i Oslo kommune sin Beredskapsanalyse av 22. august 2016 og Oppsummeringsrapport av 5. desember 2016 fra ROS-analysen gjennomført av RAMBØLL underbygger og støtter disse vurderingene ytterligere.

Det er naturlig at det stilles strenge krav til vannforsyningen i Norges største by og hovedstad. Vannforsyningen i Oslo er ikke utstyrt og dimensjonert, eller har driftsplaner eller beredskapsplaner for å kunne levere tilstrekkelige mengder drikkevann til enhver tid. Det er følgelig rimelig å kreve at Oslo etablerer en fullgod reservevannforsyning. Til sammenligning kan vi nevne at andre større byer i Norge, som for eksempel Bergen og Trondheim, allerede har opplegg med alternative kilder/ reservevann og vannbehandlingsanlegg.

Kommunen nevner en del tiltak i uttalelsen til vedtaket som skal sikre sikre vannforsyningen (se innledningsvis i brevet). Dette er tiltak som vil styrke vannforsyningen i Oslo, men disse tiltakene vil ikke fjerne eller redusere sårbarheten vesentlig knyttet til kilde og Oset vannrenseanlegg slik at vannforsyningssystemet kan levere tilstrekkelige mengder drikkevann til enhver tid.

Fullgod reservevannforsyning innebærer

Med fullgod reservevannforsyning mener Mattilsynet i denne sammenheng at svikt i ethvert viktig element i vannforsyningen ikke skal kunne slå ut store deler av Oslos vannforsyning.

Det er etter drikkevannsforskriften vannverkseier selv som har ansvar for å finne frem til en løsning for å kunne levere tilstrekkelige mengder drikkevann til enhver tid. Oslo kommune har over flere tiår utredet mange alternative løsninger som deretter er forkastet. I Hovedplan vannforsyning 2015-2030 er det planlagt å etablere en ny vannkilde i Holsfjorden og deretter bygge nytt vannbehandlingsanlegg. Med bakgrunn i dette har vi lagt til grunn at den mest aktuelle løsningen for Oslo kommune ser ut å være å etablere en ny vannkilde med tilhørende vannbehandlingsanlegg og tilrettelegging av ledningsnett.

Etablering av en ny vannkilde alene vil ikke i tilstrekkelig grad redusere sårbarheten til vannforsyningen dersom vann fra denne kilden også skal behandles av Oset vannrenseanlegg.

Mattilsynet fatter derfor vedtak om å etablere en fullgod reservevannforsyning, som inkluderer ny kilde, vannbehandlingsanlegg og tilrettelegging av ledningsnett for å etablere ny reservevannforsyningen. Eventuelle andre løsninger som oppnår tilsvarende fullgod

reservevannforsyning er også mulig. Oslo kommune må da kunne dokumentere at alternativ løsning tilfredsstiller kravene i drikkevannsforskriften i lang tid fremover.

Fullgod reservevannforsyning må etableres innen 1. januar 2028.

Mattilsynet vurderer at det at Oslo mangler en fullgod reservevannforsyning kan sette leveringssikkerheten og beredskapen for drikkevannet i Oslo i fare. For å sikre at driften foregår innenfor drikkevannsforskriftens krav, må dere gjennomføre tiltak innen en bestemt frist. Med tanke på prosjektets størrelse og kompleksitet, vil naturlig nok en fullgod reservevannløsning ta tid å få på plass.

Oslo kommune viser i sin uttalelse av 15. februar 2017 til at det er knyttet betydelige usikkerhet til flere nødvendige faktorer, særlig gjelder dette usikkerhet knyttet til politisk behandling av investeringene. Oslo kommune ber derfor Mattilsynet om å revurdere en absolutt frist 1. januar 2028. Kommunen påpeker videre at en absolutt frist ilegger Oslo kommune risikoen for forhold utenfor kommunens kontroll. Kommunen skriver at pålegget derfor må gjøre unntak for slike forhold eller utformes som en forpliktelse for kommunen til å gjøre sitt beste for å nå fristen.

Mattilsynet er kjent med at beslutnings- og utredningsprosessen i Oslo kommune er lang og omfattende. Vi anser imidlertid en absolutt frist som en nødvendighet for å få tilstrekkelig fremdrift i Oslo kommunens arbeid med å få på plass en reservevannforsyning. Vi varslet vedtaket i august 2016 for å hindre ytterligere utsettelse i arbeidet. Bakgrunnen for at det har gått lang tid fra vedtaket ble varslet til det nå fattes, skyldes kun at kommunen flere ganger har fått uttalelsesfristen utsatt for å få saken politisk behandlet. Den tidligere historikken, at KS1 fortsatt ikke er blitt behandlet og at kommunen nå ønsker fleksibilitet i fristen på grunn av politiske prosesser, underbygger behovet for å sette en absolutt frist. Ny vannforsyning til Oslo har blitt utredet flere ganger over lang tid, vedtak har blitt fattet uten å bli realisert og det synes dermed som nødvendig med en konkret frist som sikrer at en fullgod vannforsyning etableres raskt for å bringe Oslo kommune som vannverkseier i tråd med drikkevannsforskriftens krav til leveringssikkerhet. Flere analyser utført av VAV, Beredskapsetaten og eksterne aktører konkluderer med at dette arbeidet allerede er på etterskudd. Vi finner det dermed nødvendig å gi pålegg med en konkret frist overfor Oslo kommune for å sikre fremdrift og hindre ytterligere forsinkelser i prosessen.

Mattilsynet forventer at løsning for fullgod reservevannforsyning av drikkevannskvalitet ferdigstilles innen 1. januar 2028. Fristen er satt ut fra viktigheten av reservevannforsyningen, da vannforsyningen i dag er sårbar, og fra VAVs egne tidsfrister/rammer i hovedplanen. Mattilsynet mener det er viktig at en fullgod reservevannforsyning etableres så raskt som mulig. For å få til en fullgod reservevannforsyning innen rimelig tid, må tiltak i «Hovedplan vannforsyning» fra Vann- og avløpsetaten for 2015-2030 fremskyndes/justeres. Vi viser til tabell 12 over hovedtiltak i planperioden fra VAVs hovedplan datert 19. august 2015. Spesielt vil dette medføre store endringer for tidsplanen for nytt vannbehandlingsanlegg, som først er planlagt med en prosjektering/planleggingsfase fra og med 2027 og en byggeperiode etter 2030. Det synes som unødig lang tid å utsette oppstart av dette tiltaket. Det er viktig at nytt vannrenseanlegg fremskyndes i henhold til planer, da en overføringsledning fra for eksempel Holsfjorden til Oset vannrenseanlegg ikke reduserer sårbarheten som følge av avhengigheten av dette vannrenseanlegget.

Det er klart at Oslo kommune i prosessen med å få etablert en fullgod reservevannforsyning er avhengig av samarbeid med flere andre private og offentlige aktører, samt er avhengig av flere offentlige tillatelser og godkjenninger. I sin uttalelse peker kommunen i tillegg på at det er en

betydelig reguleringsrisiko knyttet til tiltakene, da det er sannsynlig at Markagrensen og flere kommuner blir berørt. Vi er ikke helt enig med Oslo kommune i at dette kan anses å være forhold helt utenfor kommunens kontroll. Mattilsynet forventer at Oslo kommune som vannverkseier tar de aktuelle usikkerhetsmomentene inn i sin planlegging og sørger for å igangsette relevante prosesser og sende de nødvendige søknader osv. i tilstrekkelig god tid til at fristen kan overholdes. Vi påpeker at det etter drikkevannsforskriften er vannverkseier som har ansvar for å sikre leveringssikkerheten og gjennomføre de nødvendige tiltak og at det er Oslo kommune som vannverkseier sitt ansvar å velge og gjennomføre en løsning som gir en fullgod reservevannforsyning i tråd med forskriften. Vi finner det nødvendig å fatte vedtak for å sikre at Oslo kommune som vannverkseier etablerer en fullgod reservevannforsyning for Oslo med en konkret frist. Vi vil gjøre dere oppmerksomme på at Mattilsynet vil vurdere å bruke sine virkemidler, herav bruk av tvangsmulkt dersom fristen ikke overholdes.

Frist for gjennomføring:

01.01.2028

Vedtak om pålegg

Vedtak om pålegg om å legge fram en framdriftsplan

Oslo kommune pålegges å legge fram en framdriftsplan innen 1.august 2017 med klare delmål for hvordan Oslo kommune skal sørge for å følge opp pålegget om å etablere en fullgod reservevannforsyning innen 1. januar 2028.

Framdriftsplanen må minimum inneholde realistiske delmål og dato for ferdigstillelse for sentrale elementer som er planlagt gjennomført. Delmål i planen må være knyttet opp mot Oslo kommunes investeringsregime, nødvendige offentlige tillatelser og godkjenninger mv.

Sentrale elementer vil minimum være:

- Ny reservevannkilde
- Nytt vannbehandlingsanlegg
- Tilrettelegge ledningsnett slik at vannet kan fordeles til kommunens innbyggere

Hvis Oslo kommune velger en annen løsning for fullgod reservevannforsyning, må sentrale elementer for denne løsningen beskrives.

Vedtaket er fattet med hjemmel i drikkevannsforskriften § 9 Leveringssikkerhet

Vi har observert:

Mattilsynet viser til vedtak om å få på plass en fullgod reservevannforsyning i Oslo kommune innen 1. januar 2028. Vi vil likevel trekke frem observasjoner som ligger til grunn for dette vedtaket om pålegg om å legge fram en framdriftsplan.

Notat fra Vann- og avløpsetaten

I et notat til Mattilsynet fra Oslo Kommune, Vann- og avløpsetaten (VAV) datert 13.04.2016 beskriver VAV en historisk gjennomgang av arbeid og planene i Oslo kommune for vannkilder og vannbehandlingsanlegg fram til 2005. Ut fra dette notatet har vi merket oss følgende:

Tidlig på 1950-tallet beskrev Vann- og kloakkvesenet behovet for at Oslo må ha to vannkilder. I de påfølgende årene ble det gjennomført mange utredninger for å finne en ny drikkevannskilde til Oslo. I 1973 vedtok Bystyret at Holsfjorden skulle velges som ny kilde for byens vannforsyning. Utbyggingen skulle skje i samarbeid med Asker og Bærum. I 1975 forelå ferdige planer for tunnel fra Holsfjorden til Oset. I 1976 vedtok Formannskapet at Oslo skulle trekke seg fra samarbeidet med Asker og Bærum om ny vannkilde.

I 1998 vedtok Bystyret «Hovedplan for Oslos vannforsyning». I denne planen var vannkildene Maridalsvassdraget og Holsfjorden. Vannbehandlingsanleggene skulle være på Oset og Vettakollen. Holsfjordprosjektet ble planlagt med byggestart «så tidlig som mulig».

I 2005 konkluderte en ny analyse med at det vil være gunstig å bygge et felles vannbehandlingsanlegg på Oset først, for deretter å gjennomføre en fasedelt utbygging av kildene. Bystyret fattet vedtak om at Langlia-Holsfjordalternativet legges til grunn for det videre arbeidet med drikkevannskilde for Oslo (16. november 2005 sak 446). Dersom den videre planleggingen avdekket forhold som i merkbart grad påvirket valg av løsning, ble Byrådet bedt om fremme en ny sak. I 2010 ble Langlia-Holsfjorden- alternativet stoppet på grunn av at alternativet ble vurdert som for dyrt og lite tilfredsstillende.

Historikk fra 2007

I 2007 fattet Mattilsynet et vedtak om at det måtte gjennomføres en Risiko og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) som skulle skaffe oversikt over hendelser som kan føre til ekstraordinære belastninger for virksomheten. Forutsetningene ROS-analysen bygger på, skulle dokumenteres og avdekket risiko og sårbarhet skulle reduseres gjennom forebyggende og skadebegrensende tiltak.

I 2011 forelå ROS-analysen, som er en sammendragsrapport av 9 ulike delrapporter. Gjennomførte ROS-analyser viser behovet for en ny kilde og en redundant vannforsyning også med tanke på behandlingskapasitet. Dette beskrives i VAVs Hovedplan vannforsyning 2015-2030 (s. 8).

Siden vedtaket ble varslet er det blitt gjennomført noen analyser som ytterligere understreker behovet for å styrke vannforsyninger. Dette er en ROS-analyse gjennomført av Rambøll 5. desember 2016 og en beredskapsanalyse gjennomført av beredskapsetaten 22.august 2016.

Oslo Kommune har innført et nytt regime for investeringsprosjekter. Som et ledd i dette regimet har VAV utført en konseptvalgutredning (KVU) for ny vannforsyning med Holsfjorden som ny vannkilde og tilhørende ny vannbehandlingskapasitet, overføringstunneler og bassenger. Denne utredningen ble ferdigstilt og overlevert til Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel for kvalitetssikring (KS1) i 2013. I 2015 ble denne utredningen sendt tilbake til VAV med krav om å utrede ytterligere alternativer. Det var opprinnelig planlagt at KS1 for alternativ vannforsyning skulle behandles politisk i høsten 2016. Dette er fortsatt ikke gjennomført og kommunen opplyser i sin uttalelse at KS1 nå er eksternt kvalitetssikret.

Planer i Oslo kommune

I kommuneplan 2015; Oslo mot 2030, er drikkevann og drikkevannshensyn lite omtalt. Et eksempel på omtale er side 33 (i «Grønn» mål 2 «Styrke Oslos blågrønne preg», satsing nr. 5 Innbyggerne skal sikres luft og vann av god kvalitet og stille områder). Der oppgis følgende: «Videre arbeid med ny vannkilde for Oslo er høyt prioritert. Utredning i forbindelse med ny vannkilde for Oslo fortsetter.»

Oslo kommune var i ferd med å revidere planstrategien for 2016-2019 når vedtakene ble varslet. Planstrategien inneholdt bare noen få setninger som omtaler temaet vannforsyning og de planene som foreligger var lite konkrete. Mattilsynet ga en uttalelse til pågående revisjon av denne planstrategien i brev datert 3. mai 2016 (2016/41318). I utkastet til planstrategi og planprogram som ble sendt på høring og offentlig ettersyn den 24. juni 2016, syntes ikke innspillene fra Mattilsynet å komme frem. I etterkant har Oslo kommune revidert ferdig planstrategien for 2016-2019, og det er skrevet mere om sårbarhetene og behovene rundt drikkevannsforsyningen i fremtiden. Blant annet fremheves at vannforsyningen er sårbar, og at utredning og planlegging av reservevannforsyning utgjør en svært viktig planprosess i kommende planperiode. Det kommer likevel ikke frem konkrete og forpliktende tiltak rundt reservannforsyningen.

Oslo kommune v/ Vann- og avløpsetaten (VAV) har utarbeidet Hovedplan vannforsyning 2015–2030, med bakgrunn i gjennomførte risiko- og sårbarhetsanalyser. Disse ROS-analysene viser behovet for en ny kilde og en redundant vannforsyning også med tanke på behandlingskapasitet. Hovedplanen beskriver at hovedutfordringen er å kunne levere nok vann til den økende befolkningen i Oslo og å redusere avhengigheten av Maridalsvannet og vannrenseanlegget på Oset.

Når det gjelder VAVs egne hovedplaner, så har det tidligere vært vanskelig å oppnå fastsatte mål knyttet til leveringssikkerhet og beredskap. Planlagte tiltak har vært forsinket og/eller er blitt utsatt:

- Det går frem av VAVs Hovedplan vannforsyning 2015-2030 s. 7-9 at VAV kun oppnådde 4 av 11 mål etter den forrige hovedplanen for planperioden 1998-2015. I tillegg var det et mål som ble oppnådd delvis.
- Hovedplan vannforsyning 2015-2030 var i følge VAV allerede forsinket minst 1 år med tanke på alternativ kilde da dette vedtaket ble varslet. Etter opprinnelig plan skal prosjekterings/planleggingsperioden starte i 2016 og vare ut 2017 med ferdigstilling av ny vannkilde i 2024. Dette innebærer slik vi forstår at oppstarten av prosjekterings/planleggingsperioden nå er over 1 ½ år forsinket.
- Hovedplan vannforsyning 2015-2030 beskriver en planleggingsfase fra 2027 til 2030 for nytt vannbehandlingsanlegg. Byggefasen av nytt vannbehandlingsanlegg er først planlagt etter 2030.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har fått VAVs Hovedplan vannforsyning 2015-2030 til gjennomlesning og muligheter for å gi kommentarer. Oslo kommune har, slik vi forstår kommunens uttalelse, ikke tatt noen bindende beslutninger om å gjennomføre alle tiltakene i planen. Gjennomføringen av tiltakene er avhengig av at kommunen som vannverkseier beslutter å finansiere tiltakene.

Mattilsynet vurderer dette slik:

Regelverk

Drikkevannsforskriftens § 9 (Leveringssikkerhet) krever at «vannverkseieren skal sikre at vannforsyningssystemet er utstyrt og dimensjonert samt har driftsplaner og beredskapsplaner for å kunne levere tilstrekkelige mengder drikkevann til enhver tid.

Vannverkseieren skal legge til rette for at vannforsyningssystemet kan levere nødvann til drikke og personlig hygiene uten bruk av det ordinære distribusjonssystemet.

Under kriser eller katastrofer i fredstid eller ved krig kan vannforsyningen opprettholdes for å sikre vann til nødvendige formål selv om konsentrasjonen av en eller flere parametere er over grenseverdiene i vedlegg 1. Dette kan bare gjøres etter avtale med kommunelegen i samsvar med

folkehelseloven § 27 bokstav b og Mattilsynet, og etter at abonnentene er varslet i samsvar med kravene i § 23 andre ledd.» Videre støttes dette opp av drikkevannsforskriftens formål § 1 som sier at «formålet med forskriften er å beskytte menneskers helse ved å stille krav om sikker levering av tilstrekkelige mengder helsemessig trygt drikkevann som er klart og uten fremtredende lukt, smak og farge.»

I følge drikkevannsforskriften § 6 (Farekartlegging og farehåndtering) skal vannverkseieren «identifisere farene som må forebygges, fjernes eller reduseres til et akseptabelt nivå for å sikre levering av tilstrekkelige mengder helsemessig trygt drikkevann som er klart og uten fremtredende lukt, smak og farge.

Vannverkseieren skal sikre at tiltak som forebygger, fjerner eller reduserer farene til et akseptabelt nivå, identifiseres og gjennomføres.

Farekartlegging og farehåndtering skal danne grunnlag for beredskapsforberedelser som er beskrevet i § 11.

Vannverkseieren skal sikre at farekartleggingen og farehåndteringen er oppdatert.»

Mattilsynet kan fatte nødvendige vedtak

Med hjemmel i drikkevannsforskriften § 28 første ledd (Tilsyn og vedtak) fører Mattilsynet tilsyn og kan fatte nødvendige vedtak i samsvar med matloven § 23 til § 26, for alle bestemmelsene i drikkevannsforskriften med unntak av § 26 og § 27. Denne myndigheten er delegert fra Mattilsynets hovedkontor til det regionale Mattilsynet og gjelder innenfor regionenes respektive geografiske virkeområder. Oslos vannforsyning hører under Mattilsynet, Region Stor-Oslos geografiske virkeområde.

Drikkevannsforskriften § 28, jamfør matloven § 23 gir Mattilsynet, Region Stor Oslo hjemmel til å fatte de vedtak overfor en vannverkseier som er nødvendige for å sikre gjennomføring av drikkevannsforskriftens krav til leveringssikkerhet. I dette ligger at Mattilsynet kan foreta nødvendige prioriteringer, samtidig som Mattilsynet ikke kan gripe inn i den enkelte vannverkseiers rettigheter og interesser i større utstrekning enn det som anses nødvendig (forholdsmessighetsprinsippet). Det uttales i forarbeidene til matloven § 23 at det skal foreligge forholdsmessighet mellom mål og middel. Bestemmelsen er således å se på som en form for generalfullmakt for tilsynet til å kunne fatte forholdsmessige vedtak.

Den nevnte vedtakshjemmelen i drikkevannsforskriften § 28 jamfør matloven § 23 er generelt formulert og henviser til forholdsmessighetsprinsippet. Vurderingen av om formålet med pålegget kan nås med mindre inngripende virkemidler er av faktisk, faglig og situasjonsbestemt karakter. Det er ikke kun de objektive kostnader som er av betydning i vurderingen, men den forholdsmessige kostnaden veiet opp mot det som oppnås.

Det å framlegge en framdriftsplan krever noe arbeid og planlegging, men det er viktig for å sikre framdriften i arbeidet med å få etablert en fullgod reservevannforsyning. Som det fremgår av vurderingen under anser vi det som et forholdsmessig vedtak å pålegge kommunen å legge fram en plan slik at både kommunen som vannverkseier og Mattilsynet som tilsynsmyndighet kan føre tilsyn med framdriften.

Behov for framdriftsplan

Oslo Kommune har helt siden 1950-tallet uttalt at det har vært behov for en ny drikkevannskilde i Oslo. Det har vært gjennomført mange utredninger om ulike alternative kilder og det er fattet minst to vedtak om utbygging av en ny kilde (i 1973 og 1998) samt det gjeldende vedtaket fra Bystyret i 2005. Disse vedtakene om ny kilde er ikke gjennomført og VAV har gjentatte ganger gjennomført nye utredninger.

Mattilsynet er ikke kjent med at det er fattet noen bindende vedtak i kommunen om etablering av en fullgod reservevannforsyning etter 2005. Slik vi forstår har Oslo kommune som vannverkseier heller ikke fattet vedtak om at alle tiltakene i VAVs Hovedplan vannforsyning 2015-2030 skal gjennomføres eller finansieres. Alle VAVs planer blir dermed ikke gjennomført. Dette vises ved at VAV bare oppnådde 4 av 11 mål som var beskrevet i Hovedplan (1998-2015). Vi har fått opplyst at flere av planene i VAVs Hovedplan vannforsyning (2015-2030) er forsinket. Blant annet er arbeidet med å etablere en ny drikkevannskilde minst et og et halvt år forsinket.

VAV har levert en konseptvalgutredning som utreder Holsfjorden som ny kilde. Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel har sendt rapporten tilbake til VAV og bedt om ytterligere utredninger av andre alternativer. Kommunen opplyser i sin uttalelse av 15. februar 2017 at denne utredningen er kvalitetssikret eksternt og snart klar for å kunne presenteres for politisk behandling.

På tross av langvarig jobbing med temaet, er vannforsyningen i Oslo fortsatt sårbar i forhold til leveringssikkerhet. Sårbarheten er knyttet til avhengigheten av Maridalsvannet og Oset vannrenseanlegg. Sårbarheten medfører at Oslo kommune ikke tilfredsstiller kravet i regelverket om å kunne levere tilstrekkelige mengder drikkevann til enhver tid. Ved utfall av Oset vannrenseanlegg og/eller Maridalsvannet som kilde har ikke Oslo kommune noen fullgod reservevannforsyning. Denne sårbarheten er nærmere beskrevet i om vedtak om å etablere en fullgod reservevannforsyning.

Sårbarheten i vannforsyningen medfører at Mattilsynet ikke kan vente til 2028 med å kontrollere at vedtaket følges opp eller kontrollere at Oslo kommune har nødvendig fremdrift i arbeidet. For å sikre at en fullgod reservevannforsyning står ferdig innen 1. januar 2028, vurderer vi at det er nødvendig at Oslo kommune legger fram en framdriftsplan som viser hvilke delmål som skal gjennomføres for å nå dette målet. Delmål med frister gjør det enklere å kontrollere at arbeidet er i rute både for Oslo kommune som vannverkseier og oss som tilsynsmyndighet. På denne måten kan man tidlig fange opp forsinkelser i arbeidet og tiltak kan gjøres for å korrigere dette. Her er det naturlig å knytte delmålene opp mot rutiner for investeringer i Oslo kommune og andre sentrale trinn i prosessen med tanke på både planlegging og fysisk utførelse, samt ta høyde for risikofaktorer.

Oslo kommune ber i uttalelsen til det varslede vedtaket om at de får frist til 1.oktober 2017 for å sende inn en tentativ framdriftsplan, og at kommunen deretter kan komme tilbake til en realistisk framdriftsplan etter at forprosjekteringen med tilhørende ekstern kvalitetssikring (KS2) for investering i fullgod reservevannforsyning er gjennomført.

Det er viktig at fristen for å legge fram planen settes slik at Oslo kommune skal ha praktisk mulighet til å gjennomføre vedtaket. Det er også viktig at kommunen legger fram en realistisk plan og ikke kun en tentativ plan. I varselet som ble sendt i august 2016 var fristen for å fremlegge framdriftsplanen satt til 1. mars for at kommunen skulle ha tid til å fatte en beslutning som følge av konseptvalgsutredningen (KS1) i løpet av høsten 2016 og rimelig tid til å lage plan for arbeidet fremover. Kommunen har ikke tatt noen beslutning angående konseptvalgsutredningen (KS1),

men Byrådet skriver at denne nå klargjøres for politisk behandling. Per telefon har saksbehandler i Byrådsavdelingen opplyst, at de kan lage en tentativ plan nå, men at det er mulig å ha en mer realistisk plan ferdig til 1. august. Selv om kommunen formelt ber om frist til 1. oktober 2017, legger vi til grunn at en frist satt til 1. august 2017 gir kommunen tilstrekkelig tid til å utarbeide en framdriftsplan med det innholdet som angis i vedtaket. Vi legger vekt på at Oslo kommune har hatt god tid til å fremme saken for politisk behandling og kan ikke se at det er nødvendig å utsette fristen til 1. oktober 2017 slik kommunen ønsker. Kommunen tilfredsstiller ikke kravene til leveringssikkerhet i drikkevannsforskriften. Ettersom formålet med vedtaket er å sikre framdrift i arbeidet, mener vi kommunen må legge fram framdriftsplanen med delmål og sentrale elementer innen 1. august 2017.

Mattilsynet vurderer at Oslo kommune ikke oppfyller kravet i drikkevannsforskriftens § 9 om leveringssikkerhet. Vannverkseieren skal sikre at vannforsyningssystemet er utstyrt og dimensjonert samt har driftsplaner og beredskapsplaner for å kunne levere tilstrekkelige mengder drikkevann til enhver tid. For å sikre at driften i framtiden skal foregå innenfor regelverkets krav, må dere legge fram en framdriftsplan innen en bestemt frist. Vi vil gjøre dere oppmerksomme på at Mattilsynet vil vurdere å bruke sine virkemidler, herav bruk av tvangsmulkt dersom frister ikke overholdes. Oppsummert finner vi det nødvendig å fatte vedtak om å legge fram en framdriftsplan for å sikre framdrift i arbeidet med å etablere en fullgod reservevannforsyning. Dette er også nødvendig for å hindre nye utsettelse.

Frist for gjennomføring:

01.08.2017

Vi vil ha tilbakemelding når vedtaket er oppfylt

Mattilsynet har satt frist for når vedtatte tiltak skal gjennomføres. Det er viktig at dere gir oss tilbakemelding så snart disse er utført slik at vi kan avslutte saken. Vi ber om at dere gir tilbakemeldingen på det vedlagte tilbakemeldingsskjemaet.

Se regelverk og rettigheter.

Med hilsen

Karina Kaupang
regiondirektør

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.
Dokumenter som må ha signatur blir i tillegg sendt i papirversjon.*

Kopi til:
FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS, Postboks 8111 Dep, 0032 OSLO

Vedlegg:
Regelverk og rettigheter
Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak
Tilbakemeldingsskjema i forbindelse med vedtak

Regelverk og rettigheter

Hjemmel for tilsyn

Mattilsynet har i henhold til matloven § 23 hjemmel til å føre tilsyn og fatte vedtak for gjennomføring av bestemmelser gitt i medhold av loven.

Du har rett til å få veiledning om regelverket

Dette betyr at du kan kreve å få vite hvilket regelverk som gjelder, hvor du finner regelverket og hvordan regelverket skal forstås. Mattilsynet kan ikke gi konkrete råd om hvordan du skal oppfylle regelverket. Plikten til å veilede følger av forvaltningsloven § 11.

Klagerett

Det er klagerett på enkeltvedtak. Fristen for å klage er tre uker etter at dere har mottatt informasjon om vedtaket, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Dere finner mer informasjon om klageretten i vedlegget Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak.

Aktuelt regelverk:

- Lov 19. des. 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv (matloven)
- FOR 2001-12-04 nr 1372: Forskrift 4. des. 2001 nr. 1372 om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften)

Vi har funnet brudd på disse bestemmelsene:

- Drikkevannsforskriften § 9 Leveringssikkerhet

Avsender Mattilsynet Avdeling Oslo, Asker og Bærum Felles postmottak, Postboks 383 2381 Brumunddal	Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak (Forvaltningsloven § 27)	
Mottaker (navn og adresse) OSLO KOMMUNE Vann- og avløpsetaten Postboks 4704 Sofienberg 0506 Oslo	Dato 03.04.2017	Klageinstans Mattilsynet, hovedkontoret

Denne meldingen gir viktige opplysninger hvis De ønsker å klage over vedtak De har fått underretning om.

Klagerett	De har rett til å klage over vedtaket.
Hvem kan De klage til	Klagen skal først sendes til avsenderen av denne meldingen. Dersom dette organet ikke endrer vedtaket som følge av klagen, vil den bli sendt videre til klageinstansen for avgjørelse.
Fristen til å klage	Klagefristen er 3 uker fra den dag dette brevet ble mottatt. Det er tilstrekkelig at klagen er postlagt innen fristen løper ut. Dersom De klager så sent at det kan være uklart for oss om De har klaget i rett tid, bes De oppgi dato når denne meldingen ble mottatt. Dersom klagen blir sendt for sent, er det adgang til å se bort fra den. Om De har særlig grunn til det, kan De likevel søke om å få forlenget klagefristen. De bør da i tilfelle nevne grunnen til forsinkelsen.
Rett til å kreve begrunnelse	Dersom De ikke allerede har fått begrunnelse for vedtaket, kan De sette fram krav om å få det. Slikt krav må settes fram i løpet av klagefristen. Klagefristen blir i så fall avbrutt, og ny frist begynner å løpe fra det tidspunkt De mottar begrunnelsen.
Klagens innhold	Klagen skal nevne det vedtak det klages over, og den eller de endringer som ønskes. De bør også nevne Deres begrunnelse for å klage og eventuelle andre opplysninger som kan ha betydning for vurderingen av klagen. Klagen må undertegnes.
Utsetting av vedtaket	Selv om De har klagerett, kan vedtaket vanligvis gjennomføres straks. De har imidlertid adgang til å søke om å få utsatt iverksettingen av vedtaket inntil klagefristen er ute eller klagen er avgjort
Rett til å se sakens dokumenter og til å kreve veiledning	Med visse begrensninger har De rett til å se dokumentene i saken, jf fvl §§ 18 og 19. De må i tilfelle vende Dem til det forvaltningsorgan som har sendt denne meldingen. Der kan De også få nærmere veiledning om adgangen til å klage, om fremgangsmåten ved klage og om reglene for saksbehandlingen ellers.
Kostnader ved klagesaken	De kan søke om å få dekket utgifter til nødvendig advokatbistand etter reglene om fritt rettsråd. Her gjelder imidlertid normalt visse inntekts- og formuesgrenser. Fylkesmannens kontor eller vedkommende advokat kan gi nærmere veiledning. Det er også særskilt adgang til å kreve dekning for vesentlige kostnader i forbindelse med klagesaken, for eksempel til advokatbistand. Dersom vedtaket er blitt endret til gunst for klageren, er det etter fvl § 36 også adgang til å søke dekning for vesentlige kostnader i forbindelse med saken. Klageinstansen vil om nødvendig orientere Dem om retten til å kreve slik dekning for sakskostnader.
Klage til Sivilombudsmannen	Det er også mulig å klage til Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen).

Mattilsynet Avdeling Oslo, Asker og Bærum
v/ Arne Sigurd Brørs
Felles postmottak, Postboks 383
2381 Brumunddal

Deres ref:
Vår ref:
Dato:
Org.nr:

TILBAKEMELDING OM OPPFYLT VEDTAK (UTFØRTE TILTAK)

Det vises til vedtak fra Mattilsynet, Avdeling Oslo, Asker og Bærum gitt i rapport datert 03.04.2017 med saksnummer 2016/146189.

Tilbakemelding gjelder: Vann- og avløpsetaten

Her gis en beskrivelse av tiltak som er utført.

☐ Eventuelt ytterligere opplysninger, som for eksempel kopi av utfylt avviksskjema, gis i vedlegg.

Vedtak	Frist for gjennomføring	Beskrivelse av utført tiltak
Oslo kommune vil bli pålagt å etablere en fullgod reservevannforsyning slik at kommunen kan levere tilstrekkelige mengder drikkevann under normale forhold, under kriser og katastrofer i fredstid og ved krig, slik at Oslo kommune tilfredsstiller krav i drikkevannsregelverket. Med fullgod menes i denne sammenheng at svikt i ethvert viktig element i vannforsyningen ikke skal kunne slå ut store deler av Oslos vannforsyning. For å oppnå en fullgod løsning må det etableres reservevannkilde, nytt vannbehandlingsanlegg og tilrettelegging av ledningsnett, eller annen tilsvarende løsning som sørger for at Oslo kommune kan levere drikkevann til enhver tid. Oslo kommune pålegges å ferdigstille løsning for fullgod reservevannforsyning innen 1. januar 2028.	01.01.2028	

Vedtak	Frist for gjennomføring	Beskrivelse av utført tiltak
Vedtak om pålegg om å legge fram en framdriftsplan Oslo kommune pålegges å legge fram en framdriftsplan innen 1.august 2017 med klare delmål for hvordan Oslo kommune skal sørge for å følge opp pålegget om å etablere en fullgod reservevannforsyning innen 1. januar 2028. Framdriftsplanen må minimum inneholde realistiske delmål og dato for ferdigstilling for sentrale elementer som er planlagt gjennomført. Delmål i planen må være knyttet opp mot Oslo kommunes investeringsregime, nødvendige offentlige tillatelser og godkjenninger mv. Sentrale elementer vil minimum være: • Ny reservevannkilde • Nytt vannbehandlingsanlegg • Tilrettelegge ledningsnett slik at vannet kan fordeles til kommunens innbyggere Hvis Oslo kommune velger en annen løsning for fullgod reservevannforsyning, må sentrale elementer for denne løsningen beskrives.	01.08.2017	

Sted:

Dato:

.....
Ansvarlig for virksomheten