Endelig

Fylkesmannen i Østfold
Miljøvernavdelingen

SYSTEMREVISJON
ved
Halden kommune,
Remmendalen avløpsrenseanlegg og tilhørende ledningsnett

RAPPORT

2011.009.R.
FMOS

Virksomhetens adresse:	**Storgata 8** **1771 Halden**	**Arkivkode:** **Saksnr.**	**461.2 HEG** **07/9322**
Utslippstillatelse:	**16.12.10**	**Tidsrom for revisjonen:**	**06.12. 11 – 15.12. 11**
Kontaktperson i virksomheten:	**Anja Wingstedt, Planlegger VA**	**Revisjonslag fra FMVA:**	**Henning Gøhtesen, revisjonsleder** **Bjørn Gudevold, senioringeniø**

Rapportens innhold:

Denne rapporten beskriver de avvik og anmerkninger som ble avdekket/konstatert innen de reviderte områdene. Systemrevisjonen omfattet internkontroll knyttet drift og tilsyn med avløpsanlegget. I tillegg ble det fokusert på utslippskontroll og overholdelse av utslippskrav samt rutiner for håndtering av spesialavfall/kjemikalier.

Hovedkonklusjon:

Rapporten omhandler 10 avvik og 2 anmerkninger:

AVVIK:

1. Kommunens internkontroll for HMS knyttet til ytre miljø har omfattende mangler
2. Mangelfull sanering og nødvendig oppradering av eksisterende ledningsnett i prioriterte områder
3. Ufullstendig KOSTRA-rapportering
4. Virksomheten har ikke utarbeidet eller gjort tilgjengelig årsrapporter for driften av avløpsanlegget
5. Anleggseier har ikke gjort tilstrekkelige forberedelser for å tilpasse avløpsanlegget til framtidige klimaendringer
6. Det kan ikke dokumenteres at det er gjennomført substitusjonsvurderinger
7. Mangelfull merking av kjemikalier
8. Mangelfull deklarering av farlig avfall og manglende oversikt over farlig avfall
9. Det kan ikke dokumenteres en PCB-kartlegging ved Remmendalen renseanlegg
10. Det er ikke dokumentert at det er etablert mengdemåling i Peder Ankers gate

ANMERKNINGER:

1. Usikkert om kravet til BOF_5 og KOF_{Cr} overholdes
2. Tvilsomt om rensekravet til Total-fosfor overholdes for 2011

Utarbeidet dato:

Sign.:

Revisjonsleder

Innholdsfortegnelse

1. Innledning
2. Dokumentunderlag
3. Omfang
4. Avvik
5. Anmerkninger
6. Resultater fra verifikasjoner
7. Gjennomføring

Vedlegg:

Vedlegg 1: Deltakere ved FMs systemrevisjon

1. Innledning

Rapporten er utarbeidet etter en systemrevisjon ved Remmendalen avløpsanlegg den 13.12.11, med formøte 06.12.11 og sluttmøte 15.12.11. Revisjonen inngår som en del av Fylkesmannens planlagte tilsynsaktivitet i 2011.

Formålet med systemrevisjonen var å vurdere om det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet fungerer tilfredsstillende. Det ble særlig sett på områder som har betydning for ytre miljø. Revisjonen omfattet bl.a. undersøkelse om:

- virksomhetens system for internkontroll er hensiktsmessig og dekkende
- aktiviteter utføres slik som beskrevet og uttalt
- virksomheten når sine mål og driver sin virksomhet innenfor egne rammer og de rammer som myndighetene har satt

Systemrevisjonen ble gjennomført ved gransking av dokumenter, ved intervjuer av sentralt plasserte personer i organisasjonen, og ved verifikasjon av at rutiner, prosedyrer og instrukser blir fulgt opp i praksis.
Rapporten omhandler avvik og anmerkninger som er avdekket under revisjonen og gir således ingen fullstendig tilstandsvurdering av virksomhetens miljøarbeid eller miljøstatus.

- AVVIK defineres som: ***overtredelse av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen***.
  (F.eks. overtredelse av krav i forurensningsloven, produktkontrolloven, forskrifter hjemlet i disse to lovene, utslippstillatelsen og virksomhetenes egne rutiner som er nødvendige for å overholde myndighetenes krav).

- ANMERKNING defineres som: ***et forhold som tilsynsetatene mener det er nødvendig å påpeke for å ivareta helse, miljø og sikkerhet og som ikke omfattes av definisjonen for avvik.***

Avvik og anmerkninger som er beskrevet i kap. 4 og 5 i rapporten, er ikke satt opp i prioritert rekkefølge.

2. Dokumentunderlag

Dokumentunderlaget for kontrollen var:

- Aktuelle lover og forskrifter
- Utslippstillatelse for Remmendalen avløpsanlegg av 16.12.10.
- Korrespondanse mellom virksomheten og Fylkesmannens miljøvernavdeling.
- Virksomhetens egen dokumentasjon knyttet til den daglige drift og forhold av betydning for helse/miljø/sikkerhet.

3. Omfang

Systemrevisjonen omfattet internkontroll knyttet drift og tilsyn med avløpsanlegget. I tillegg ble det fokusert på utslippskontroll og overholdelse av utslippskrav, virksomhetens oppfølging av egen ”Handlingsplan VA 2011” samt rutiner for håndtering av spesialavfall/kjemikalier.

4. Avvik

Følgende avvik ble konstatert under revisjonen:

Avvik 1
Kommunens internkontroll for HMS knyttet til ytre miljø har omfattende mangler.

Avvik fra:
Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften), § 4 og § 5, første ledd og annet ledd pkt. 4, 5, 6, 7, 8.

Kommentarer:
Kravet til Internkontroll for HMS har vært gjeldende siden 1992. Fylkesmannen har tidligere hatt revisjon i 1997 og 2003. I tillegg har det vært inspeksjon i 2008. Kommunen har til denne revisjonen oversendt internkontrolldokumentasjon knyttet til Remmendalen renseanlegg. Dokumentasjonen er hovedsaklig ment å dekke systemkravet ved akkreditering av prøvetaking og utslippsmålinger. Dokumentasjonen er utarbeidet av Driftsassistansen og datert 23.11.2011. Det ble opplyst under revisjonen at kommunen er i ferd med å innarbeide IK-dokumentasjon for avløpsanlegget i IK-MAT systemet. Kommunens HMS-håndbok er hovedsakelig knyttet til arbeidsmiljø og omfatter ikke nødvendig systemdokumentasjon for avløpsanlegget. Kommunen har ved kontrollene i 1997, 2003 og 2008 fått tilsvarende avvik på internkontrollarbeidet. Dette medfører at kommunen ikke har innført og ikke utøver internkontroll for avløpsanlegget i tråd med internkontrollplikten.
Det virker som om kommunen ikke har prioritert arbeidet med internkontrollen for myndighetskrav knyttet til ytre miljø.
Den foreliggende dokumentasjon har følgende mangler og svakheter:

- Kommunens HMS-dokumentasjon omfatter i liten grad nødvendig målsetting for ytre miljø. Både overordnet målsetting og spesifikke mål for avløp, avfall og kjemikalier mangler. Det er ikke gitt referanser til annen styrende dokumentasjon hvor eventuell annen overordnet HMS-målsetting eller detaljerte årlige målsettinger knyttet til ytre miljø framkommer. En god målstyring blir derfor vanskelig å gjennomføre og etterprøve.
- Det er ikke dokumentert klart hvordan ansvars- og arbeidsoppgaver er fordelt for ytre miljø. I en tid hvor det er omfattende og hyppige omorganiseringer eller personellutskiftninger, er det svært viktig at virksomhetens beskrivelse er entydig og at ansvar og arbeidsoppgaver kommer klart fram i IK-dokumentasjonen. Eksempelvis er det ikke klart dokumentert hvordan fordelingen mellom kommunens oppgaver og private operatører er fordelt. Det er uttrykt usikkerhet for hvem som har utførelse av etterkontroll ved nyanlegg, rehabilitering og vedlikehold av ledningsnett, overløp, årlig resipientundersøkelser m.m.
- Den foreliggende HMS-dokumentasjonen var gjennomgående lite kjent i organisasjonen.
- Det er ikke dokumentert at kommunen har innført eller gjennomført nødvendig kartlegging av sitt avløpsanlegg og foretatt en risikovurdering med tanke på prioriterte tiltak ved eventuell svikt. Dette er absolutt nødvendig for å forebygge lovbrudd og lage/oppdatere handlingsplaner for ytre miljø. Både renseanlegg og store deler av ledningsnettet er av eldre dato og dette medfører en økt fare for teknisk og materialmessig svikt. I tillegg vil økte nedbørsmengder og klimaendringer øke belastningene på utstyret ytterligere.
- Kommunen kan ikke dokumentere at det er etablert et system for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav knyttet til avløpsanlegget og avfalls/kjemikalie håndtering. Det foreligger en prosedyre for avviksbehandling i den overordnede HMS-håndboka og i IK-Remmendalen (23.11.2011) som ikke er

tilstrekkelig gjennomført i praksis. Det ble observert flere aktuelle avvik under revisjonen som med fordel kunne vært avvikshåndtert og ført videre opp i systemet.

- Kommunen har ikke dokumentasjon som viser at det er gjennomført en systematisk overvåking og gjennomgang av IK knyttet til miljøkrav for avløpsanlegget for å sikre at den fungerer som forutsatt.

Avvik 2
Mangelfull sanering og nødvendig oppradering av eksisterende ledningsnett i prioriterte områder

Avvik fra:
Forurensningsforskriftens § 14-5 jf. utslippstillatelsen av 16.12.10

Kommentarer:
Halden kommune har ikke vedtatt en egen kommunedelplan for vannmiljø, men har politisk vedtatt en egen "Handlingsplan VA 2011". Denne planen er en oppfølging av ny utslippstillatelse fra Fylkesmannen. Planen skisserer 28 prosjekter med hovedmål om å redusere antall overløp, samt å minske belastningen av fremmedvann. Med bakgrunn i de dokumenter som er fremlagt og samtaler som er gjennomført under revisjonen, konkluderer Fylkesmannen med at man har et stort etterslep på denne planen. Det vises til følgende tabell hvor saneringsprosjektene for 2010 og 2011 er dratt ut:

Prosjektområder 2010 og 2011	2010 (tall i mill.kr)	2011 (tall i mill. kr)	Status pr. 13.12.11
Øbergveien + Gamle Øberg		5	Ikke påbegynt
Høstbakken	6		Ikke ferdigstilt, Byggestart 26.09.11
Vårstien - Sommeroveien	2,2	2,3	Ikke ferdigstilt, byggestart jan 2012
Alfheim- Lorangløkka - Stenerød - Hjortsberg		10	
Fjellstua		1,5	Ikke påbegynt
Løkkeveien - Atomveien - Oskleiva		3	Ikke ferdigstilt, byggestart 02.04.12
Brødløsveien - Watvedtveien	2		Ikke ferdigstilt, Byggestart 15.08.11 (planlagt bevilgninger i 2013 og 2014 også)
Schultzedalen - Dyrendal	2,5	2,5	Ikke ferdigstilt, Byggestart 15.10.11
Flatland		4	Ikke ferdigstilt, Byggestart 01.04.12
Knardal		5	Ikke ferdigstilt, byggestart august 2012
Grimsrødhøgda	2	2,5	Ikke ferdigstilt, byggestart 01.12.11
Hovsveien		2,5	Ikke ferdigstilt, byggestart 05.03.12

Som denne tabellen viser, er ingen av prosjektene ferdigstilt. Jf. statistikk i Kostradatabasen er heller ingen saneringsprosjekter gjennomført og fullført siden

2008. Med bakgrunn i den fremdriften Halden kommune har i dag, hvor man også tar i betraktning de gjenstående prosjektene, så vil ikke planens fastsatte tidsperspektiv overholdes. Fylkesmannen påpeker at, uavhengig av planer, så er Halden kommune omfattet av forskriftens § 14-5, som sier at man skal ha en forsvarlig fornyingstakt som forebygger lekkasjer og begrenser forurensning av resipienten. Halden kommune sin utfordring handler om fremmedvann og utlekkingsproblematikk, og det er saneringsprosjektene som i hovedsak skal løse de problemer man står overfor. Dersom man ser fremover i tid, så vil behovet for ytterligere sanering kunne bli enda større med hensyn til de klimaendringer vi står overfor.

Med dagens rammebetingelser, økonomi og bemanningssituasjon, så fremkommer det også at Halden kommune selv er bekymret med tanke på gjennomføring av prosjekter innenfor avløpssektoren.
Fylkesmannen kan heller ikke se at det er dokumentert et systematisk målstyrings- og resultatoppnåelsesarbeid underveis i forhold til den aktuelle planen eller det øvrige arbeidet knyttet til forurensning fra avløpsanlegget. Det er usikkert hva kommunen vil gjøre for å ta igjen etterslepet.

Avvik 3
Ufullstendig KOSTRA-rapportering

Avvik fra
Utslippstillatelsen punkt 11.2.1

Kommentar
Kommunen opplyser at man har problemer med å få riktige tall inn i egne databaser, og at dette gjør at tallene som rapporteres inn i Kostra nødvendigvis ikke er riktige.

Kostra er systemet for rapportering fra kommune til stat, og det må kvalitetssikres at tallene som legges inn er representative.

Avvik 4
Virksomheten har ikke utarbeidet eller gjort tilgjengelig årsrapporter for driften av avløpsanlegget.

Avvik fra:
Utslippstillatelsen, punkt 11.2.2.

Kommentarer:
Kommunen skal utarbeide årlige rapporter for avløpsanlegget. Rapporten skal dokumentere forhold ved anlegget som har betydning for miljøet, herunder overvåkingsresultater, vedlikehold, påslipp, utbedring av ledningsnett m.m. Årsrapporten skal oppbevares i 5 år og være tilgjengelig ved tilsyn.

Avvik 5
Anleggseier har ikke gjort tilstrekkelige forberedelser for å tilpasse avløpsanlegget til framtidige klimaendringer.

Avvik fra
Forurensingsforskriften § 14-10 Utforming og drift av renseanlegg.
Forskrift om internkontroll § 5 punkt 7 Avdekke og rette opp avvik.
Utslippstillatelsen

Kommentar
Kommunen har ikke dokumentert at det er undersøkt hvordan regionen vil bli påvirket mht. framtidige klimaendringer.

Det er ikke foretatt vurderinger eller beregninger av hvilke konsekvenser og virkninger forventede framtidige nedbørsmengder vil ha på avløpsnettet.
(Nedbørsprognoser er ikke omsatt til virkninger på avløpsnettet ved modellberegninger eller ved andre vurderinger).

Avvik 6
Det kan ikke dokumenteres at det er gjennomført substitusjonsvurderinger

Avvik fra:
Produktkontrollovens § 3a

Kommentarer:
Det kan ikke dokumenteres et systematisk arbeid når det gjelder å undersøke kjemikalieporteføljen med hensyn til helse- og miljøfare.
Kravet er at en virksomhet som bruker produkt med innhold av kjemisk stoff som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse, skal vurdere om det finnes alternativ som medfører mindre risiko for slik virkning. Virksomheten skal i så fall velge dette alternativet, hvis det kan skje uten urimelig kostnad eller ulempe.

Avvik 7
Mangelfull merking av kjemikalier

Avvik fra
Produktkontrollovens § 3

Kommentarer:
Under verifikasjonen ble det observert at flere av kjemikaliene manglet merking, bl.a. polymeren.

Avvik 8
Mangelfull deklarering av farlig avfall og manglende oversikt over farlig avfall

Avvik fra
Avfallsforskriften kap. 11

Kommentarer:
Virksomheten mangler en tilstrekkelig oversikt over hvilket farlig avfall som oppstår ved renseanlegget. Det kan ikke dokumenteres en gjennomgang med hensyn til hvordan de ulike typene av avfall skal håndteres, oppbevares og leveres. Som eksempel på dette kan nevnes lab.avfall som det under verifikasjonen fremkom at ble tømt i utslagsvasken uten å ha full oversikt i forhold til om avfallet er å betrakte som farlig avfall i henhold til avfallsforskriften.

Avvik 9
Det kan ikke dokumenteres en PCB-kartlegging ved Remmendalen renseanlegg

Avvik fra:
Forskrift om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften) § 2-1

Kommentarer:
Det er usikkerhet i forhold til om det er gjennomført en kartlegging av PCB-innhold i kondensatorer i gammel lysarmatur og isolerglassrutene som er i bygget i dag. Det foregår i dag en rehabilitering av bygget.
Frist for fjerning av kondensatorer med PCB i lysarmatur var satt til 01.07.08. Når det gjelder isolerglassruter med PCB innhold, så skal de kartlegges og dersom de innehar PCB skal de merkes.

Avvik 10
Det er ikke dokumentert at det er etablert mengdemåling i Peder Ankers gate

Avvik fra
Utslippstillatelsen

Kommentarer:
Frist for å etablere mengdemåling av overløpet i Peder Ankers gate var satt til 01.06.11.

5. Anmerkninger

Anmerkning 1
Det er usikkert om kravet til BOF_5 og KOF_{Cr} overholdes.

Kommentarer:
I utslippstillatelsen står det at renseeffekten for BOF_5 og KOF_{Cr} minst skal opprettholdes på dagens nivå. Det foreligger ingen dokumentasjon eller rapportering som viser dette.

Anmerkning 2
Ut fra tilgjengelige analyser av Total fosfor hittil i 2011, er det tvilsomt om kravet til rensegrad vil overholdes.

Andre forhold
Under verifikasjonen ble det observert at renseanlegget hadde noe overløp og at pumpestasjonen ved Fosseløkka hadde stort overløp.

6. Resultater fra verifikasjoner utført av FM

Følgende steder ble besøkt under revisjonens verifikasjonsdel:

- Kjemikalielager
- Prøveuttakingssteder
- Doseringsenheter for kjemikalier
- Sedimenteringsbassenger
- Verkstedhall
- Lagerplasser for avfall og spesialavfall
- 2 Pumpestasjoner

Under verifikasjonsrunden ble det på observert noen tilfeller av manglende merking av kjemikalier.

7. Gjennomføring

Revisjonen omfattet følgende aktiviteter:

Formøte 06.12.11

Forberedende møte for planlegging av revisjonen.

Åpningsmøte 13.12.11

Informasjon fra tilsynsmyndigheten om gjennomføring av revisjonen

Intervjuer og verifikasjoner 13.12.11

6 personer ble intervjuet.

Avsluttende møte 15.12.11

Oppsummering med presentasjon av resultatene.

I vedlegg 1 er det gitt en oversikt over deltakerne på kontrollen.

Deltakere ved FMs revisjon

I tabellen under er det gitt en oversikt over hvilke personer ved virksomheten som deltok under formøtet, åpningsmøtet og det avsluttende møtet, og over hvilke personer som ble intervjuet.

Navn	Funksjon	Formøte	Åpnings-møte	Intervju	Slutt møte
Roar Signebøen	Fagkoordinator RA	X	X		X
Rune Løkkeberg	Driftsoperatør RA	X	X	X	X
Anja Wingstedt	Planlegger VA	X		X	X
Frank Tore Olsen	Fagleder VA	X	X	X	X
Roy Prang	Fagkoordinator ledn.nett/pumpe st.		X	X	X
Rune Adolfsen	Driftsoperatør		X		X
John Kvalvik	Enhetsleder		X	X	X
Åsmund Bråtekas	Kommunalsjef teknisk og kultur			X	X
Per Egil Pedersen	Rådmann				X
Henning Gøhtesen	FM revisjonsleder				
Bjørn Gudevold	FM revisor				