



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS
Miljøvernavdelingen

**ENEBAKK KOMMUNE, AVDELING TEKNIKK OG MILJØ, ENHET
KOMMUNALTEKNIKK**

**RAPPORT FRA SYSTEMREVISJON KOMMUNALT AVLØP STØRRE
TETTBEBYGGELSER, 22. OG 23. JUNI 2009.**

Saksnr. 2009/1572 M-FO Rapportnr. 2009.013.R.MVAOA Anleggsnr. 0229.001.02 Dato 01.09.2009

Opplysninger om bedriften

Bedriftens navn:	Enebakk kommune, Avdeling teknikk og miljø, Enhet kommunalteknikk		
Bedriftens org.nr.:	874 637 912	NACE-kode:	84.130
Telefonnr.:	64 99 20 00	Faksnr.:	64 99 20 09
Besøks- og postadresse:	Prestegårdsveien 4, 1912 Enebakk		
E-postadresse:	postmottak@enebakk.kommune.no		
Utslippstillatelse av:	5. desember 1996 (saksnr. 95/02640)		
Endringer av:	2. oktober 2001 (saksnr. 01/11053), 28. september 2005 (saksnr. 05/20099), og 12. desember 2006 (saksnr. 06/22355).		
Risikoklasse:	3		

Tilstede under kontrollen

Fra bedriften:	Konst. rådmann Kjersti Øiseth, kommunalsjef teknikk og miljø Torleif Sjølie, driftssjef kommunalteknikk Sverre Netting, driftsoperatør Nils Setheren, avdelingsingeniør Knut Moen, driftsoperatør Einar Byberg, verneombud Arne Krogstad og avdelingsingeniør Anne Marie Solsvik Heidenreich.
Fra Fylkesmannen:	Overingeniør Elin Ilebekk (revisor) og overingeniør Lotte Oddaker (revisjonsleder)

Hovedkonklusjon

Under revisjonen ble det påvist 2 avvik. Det er også gitt 2 anmerkninger.

1. Innledning

Fylkesmannen ved Miljøvernavdelingens gjennomfører systemrevisjoner i hovedsak for å undersøke hvorvidt en virksomhets internkontroll legger til rette for ivaretagelse av ytre miljø.

Revisjonen fokuserer på overholdelse av krav, og rapporten beskriver de avvik og anmerkninger som ble avdekket under kontrollen.

Definisjoner på et avvik og en anmerkning er som følger:

- Avvik er overtredelse av krav fastsatt i eller i medhold av helse, miljø- og sikkerhetslovgivningen.
- Anmerkning er et forhold tilsynsetatene mener det er nødvendig å påpeke for å ivareta helse, miljø og sikkerhet, og som ikke omfattes av definisjonen for avvik.
Dette kan f. eks. være mangler eller svake punkter ved virksomhetens utstyr, styresystemer eller arbeidsmåte. Virksomheten manglende etterlevelse av egne regler som er strengere enn lovkravene defineres også som anmerkning.

2. Dokumentunderlag

Dokumentunderlag for revisjonen var:

- Kopi av internkontrollhåndbok avløp.
- Kopi av beredskapshåndbok avløp.
- Årsrapporter over resultater for renseanleggene i 2008, 2007 og 2006 utarbeidet av Aquateam – Driftsassistansen Follo.
- Hovedplan avløp 2001-2011.
- Årsmelding og årsrapport Enebakk kommune 2008.
- Økonomiplan 2009-2012 og budsjett 2009 Enebakk kommune.

3. Omfang

Følgende områder ble dekket under revisjonen:

- Ansvars- og oppgavefordeling.
- Målsetninger ytre miljø.
- Miljørisikovurderinger.
- Avvikssystem.
- Interne revisjoner og ledelsens gjennomgang av internkontrollen.
- Utslippsreducerende tiltak.
- Beredskap.
- Driftsovervåkning.
- Utslippskontroll.

4. Hjemmel

Hjemmelsgrunnlag for revisjonen var:

- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

- Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
- Utslippstillatelse av dato 05.12.1996,
 - o brev av dato 02.10.2001 angående forlengelse av Enebakk kommunes utslippstillatelse,
 - o brev fra Fylkesmannen datert 28.09.2005 angående program for utslippskontroll og vassdragsovervåkning, og
 - o brev av dato 12.12.2006 angående videreføring av eksisterende utslippstillatelser avløp.
- Forskrift om begrenning av forurensing (forurensningsforskriften) kap. 11 med vedlegg og kap. 14.
- Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften).
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (HMS-internkontrollforskriften).

5. Avvik

Følgende mangler i forhold til overholdelse av krav ble avdekket under revisjonen:

Avvik 1: Kommunens overholdelse av vilkår i utslippstillatelsen er mangelfull.

Avvik fra utslippstillatelsen av dato 05.12.1996.

Grunnlag for avviket:

Av. 1.1. Kommunens kartlegging av utslipp på transportnettet er mangelfull.

Av. 1.2. Kommunen har ikke levert årsrapport for avløp til Fylkesmannen.

Fylkesmannens kommentarer:

Av. 1.1. Kommunens kartlegging av utslipp på transportnettet er mangelfull.

Viser til utslippstillatelsens punkt 1.3 Totalutslipp:

”Kommunen skal ha en samlet oversikt over alle kommunale punktutslipp. Med punktutslipp menes her utslipp via renseanlegg, og fra transportsystemet via regnvannsoverløp, nødoverløp, overvannsutslipp og større lekkasjepunkter i nettet. [...]

Direkte utløp fra regnvannsoverløp og nødoverløp skal måles og beregnes. Utslipp fra nødoverløp skal beregnes så nøyaktig som mulig på grunnlag av registrert driftsstans ved pumpestasjoner o.l., eventuelt ved direkte målinger av vannmengder og konsentrasjon.

Kommunen skal også ha en oversikt over evt. uforutsette utslipp av spillvann via overvannsnettet p.g.a. lekkasjer og feilkoblinger.

Kommunen må påse at alle tilfeldige og uforutsette utslipp tas med i utslippsregnskapet.”

Funn:

Kommunens registreringer av punktutslipp, ledningsbrudd, kloakkstopper, pumpestopper, utette kummer, fellessystem, etc. på transportnettet er mangelfull. Registrering og kartlegging skjer ikke på en måte som legger til rette for systematisk arbeid med å kontinuerlig redusere utslipp.

Se også Av. 2.1. og Av. 2.2.

Av. 1.2. *Kommunen har ikke levert årsrapport for avløp til Fylkesmannen.*

Viser til utslippstillatelsens punkt 4.0 Krav til årsrapportering:

”Kommunen skal i årsrapporten dokumentere forhold som er av betydning for Fylkesmannens bedømmelse av om krav i utslippstillatelsen blir oppfylt og om driften av avløpssystemet er som en må forvente. Videre skal kommunen rapportere forhold som Statistisk sentralbyrå trenger av avløpsdata. Årsrapporten for foregående år skal sendes Fylkesmannen senest

1. mars hvert år og i den form Fylkesmannen til enhver tid bestemmer.

I årsrapporten til Fylkesmannen skal det bl.a. redegjøres for følgende forhold:

- * Grad av måloppnåelse vedrørende resipientmål.*
- * Forurensningstilstanden i de resipienter som tillatelsen omfatter.*
- * Utslippsregnskapet for de berørte rensedistrikt.[...]*
- * Tiltak som er gjennomført i henhold til handlingsplanen i avløpsplan.*
- * Avvik (årsak, rette tiltak)*
- * Egenvurdering av effekten av tiltak*
- * Kommunale forbedringspunkter som kan redusere utslipp.”*

Funn:

Kommunen har ikke levert årsrapport avløp for 2008 til Fylkesmannen. Fylkesmannen sendte kommunene brev med påminnelse om årsrapportering i brev av dato 2. mars 2009 (saksnr. 2009/3374).

Se også Av. 2.3.

Avvik 2: *Kommunens internkontroll for avløp og ytre miljø er mangelfull.*

Avvik fra HMS-internkontrollforskriften § 5, 2. ledd, punkter 6, 7 og 8.

Grunnlag for avviket:

Av. 2.1. *Kommunens miljørisikovurdering for avløp er mangelfull.*

Av. 2.2. *Kommunens bruk av registrerte avvik vedrørende avløp og ytre miljø er mangelfull.*

Av. 2.3. *Systematisk gjennomgang av internkontroll vedrørende avløp og ytre miljø er ikke gjennomført.*

Fylkesmannens kommentarer:

Av. 2.1. *Kommunens miljørisikovurdering for avløp er mangelfull.*

Viser til HMS-internkontrollforskriften § 5, 2. ledd, punkt 6:

Internkontroll innebærer at virksomheten skal kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, [...]

Risikovurderinger og risikoreduserende tiltak skal dokumenteres.

Funn:

Kommunens miljørisikovurdering avløp er fra 1998 og har ikke blitt revidert. I internkontrollhåndbok avløp er det ikke fastsatt noen frekvens for hvor ofte risikovurderinger skal systematisk oppdateres eller fornyes i sin helhet. Ny miljørisikovurdering med bistand fra driftsassistansen¹ er bestilt og planlagt til høsten 2009.

Gjennomføring av HMS-konsekvensanalyse ved innkjøp av ristgodsvasker til Flateby renseanlegg i 2008 kan ikke dokumenteres². Årlig vernerunde gjennomført i mars 2009 fokuserte i hovedsak på helse, trivsel og arbeidssikkerhet på renseanleggene som del av oppfølging av driftsassistansens risikovurdering av biologiske og kjemiske helsefarer m.m. i februar 2008. Vurdering av sjekkpunkter for ytre miljø var ikke tema³.

Kommunens registreringer av punktutslipp, ledningsbrudd, kloakkstopper, pumpestopper, utette kummer, fellessystem, etc. på transportnettet er mangelfull. Registrering og kartlegging skjer ikke på en måte som legger til rette for systematisk arbeid med å kontinuerlig redusere utslipp.

Av. 2.2. *Kommunens bruk av registrerte avvik vedrørende avløp og ytre miljø er mangelfull.*

Viser til HMS-internkontrollforskriften § 5, 2. ledd, punkt 7:

Internkontroll innebærer at virksomheten skal iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhets- lovgivningen.

Avviksbehandling og –oppfølging skal dokumenteres.

Funn:

I kommunens internkontrollhåndbok avløp er avvik definert som forhold som ikke er i samsvar med lover og forskrifter eller prosedyrer og instruksjer (ref. rutine 12.0). Personell oppfatter avvik som alt fra unormale eller uønskete hendelser til hendelser som innebærer akutt og kritisk kloakkforurensning. I henhold til rutine 12.0 skal hendelser som ikke lar seg rette der og da eller som er kritiske, registreres og sendes systemansvarlig (= rådmann). Hendelser som ikke er alvorlige, men som gjentar seg ofte, skal også meldes. Personell kan ta opp hendelser i ukentlig driftsmøte. Dersom ytterligere avviksbehandling besluttes, noteres dette i møtereferrat. Alle som er tilknyttet teknisk vakt, driftssjef og kommunalsjef mottar

¹ Aquateam – Driftsassistansen Follo

² Ref. rutine 15.2 i internkontrollhåndbok avløp

³ Ref. rutine 11.0 og rutine 14.0 i internkontrollhåndbok avløp

kopi av møtereferatet. Avvik angående avløp kan også tas opp til politisk behandling i Utvalg for teknikk og miljø og Utvalg for klima og miljø.

I praksis blir de fleste unormale hendelser tatt hånd om på et lavt nivå i organisasjonen. Personell loggfører gjøremål og hendelser i dagbøker for renseanlegg, for pumpestasjoner og for teknisk vakt. For meldinger til teknisk vakt som det har vært oppfølging/utrykning på, skrives det ut meldingsskjema. Hendelser tas opp i driftsmøte, evt. oppfølging settes opp i referat inntil avviket er lukket. Det skjer ingen jevnlig og systematisk gjennomgang av rapporterte hendelser som kvalitetssikrer at avvik er (godt nok) lukket eller som avdekker negative tendenser og forbedringspunkter.

Eksempler på forhold det burde vært foretatt en avviksoppfølging på (data tatt fra årsrapporter renseanlegg):

- Ytre Enebakk renseanlegg:
 - o For mye fosfor i 5 prøver på rad tatt ut fra utløp i perioden 27. mai – 15. juli 2008. For mye fosfor i prøver fra utløp i til sammen 10 av 24 prøver i 2008. For mye fosfor ut i 2008.
 - o Store mengder avløpsvann i overløp før inntak og etter mellomsedimentering, spesielt i januar, mars og oktober 2008.
 - o Økt tilførsel av organisk stoff i avløpsvannet i 2008.
- Flateby renseanlegg:
 - o For mye fosfor i prøver tatt ut fra utløp i desember 2007 – januar 2008.
 - o Økt tilførsel og utslipp av organisk stoff i avløpsvannet i 2008.

Av. 2.3. Systematisk gjennomgang av internkontrollen vedrørende avløp og ytre miljø er ikke gjennomført.

Viser til HMS-internkontrollforskriften § 5, 2. ledd, punkt 8:

Internkontroll innebærer at virksomheten skal foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt.

Ledelsens gjennomgang og interne revisjoner av internkontrollen skal dokumenteres.

Funn:

Kommunens miljørisikovurdering av avløpssystem er fra 1998. Evaluering og justering av miljørisikovurderingen er ikke foretatt.

Kommunens beredskapsplan avløp er basert på miljørisikovurderingen fra 1998 og er sist oppdatert i 2002.

Oppdatering av hovedplan avløp har ikke blitt foretatt, ref. hovedplan avløp avsnitt 2.7 og bilag 2.

Kommunen kan ikke dokumentere at tiltaksplanene i hovedplan avløp har blitt evaluert og justert.

Kommunen har ikke levert årsrapport avløp for 2008 til Fylkesmannen.

Årlig intern systemrevisjon er ikke gjennomført i henhold til rutine 11.0 i internkontrollhåndbok avløp.

Kommunen har ikke foretatt en årlig oppsummering av resultater som grunnlag for HMS-årsrapport, ref. rutine 14.0 i internkontrollhåndbok avløp.

5. ANMERKNINGER

Følgende forbedringspunkter ble avdekket under revisjonen:

ANMERKNING 1 Opplæring og kompetanse angående ytre miljø kan styrkes.

Funn:

Internkontrolldokumentene risikovurdering avløp og beredskapshåndbok avløp er ikke kjent for alle ansatte som drifter avløpssystemet. Under vernerundene har ikke verneombud og driftspersonell løftet opp tema vedrørende avløp og ytre miljø. Verneombud og driftspersonell ønsker mer opplæring i vurdering av farer for ytre miljø knyttet til avløp.

Kommentar:

Kommunen bør undersøke hvordan opplæring i internkontroll for avløp og oppbygging av miljøkompetanse blant ansatte i Enhet kommunalteknikk og Avdeling teknikk og miljø kan styrkes.

ANMERKNING 2 Organisering av avløpsarbeidet kan forbedres.

Funn:

Bemannings situasjonen for avløp har over noen tid gjort at oppgaver som systematisk kartlegging, planlegging og evaluering ikke har kunnet bli gjennomført. Bemanningen gir ikke rom for organisering av makkerordninger (hovedansvarlig og stedfortreder) for de ulike oppgavefunksjonene. Bemanningen gir heller ikke mulighet for tvillingkompetanse for de forskjellige tekniske og faglige oppgaveområdene.

Kommentar:

Kommunen bør se på mulighetene for å legge forhold bedre til rette slik at Enhet kommunalteknikk og Avdeling teknikk og miljø har tilstrekkelig med ressurser til å kunne utføre sine arbeidsoppgaver.

6. Andre forhold

Under "andre forhold" oppsummerer Fylkesmannen andre funn som ble gjort under revisjonen. Disse funnene er enten ikke er klassifisert som avvik eller anmerkning, eller er ikke knyttet til temaene for revisjonen. Kommentarer Fylkesmannen har gitt her er ment som råd og veiledning.

Miljørisikovurdering

Enebakk kommune skal høsten 2009 foreta en ny risikovurdering for avløp og ytre miljø. Driftsassistansen skal bistå i arbeidet.

Den nye miljørisikovurderingen må ta for seg sannsynlighet for utslipp fra hele avløpssystemet med konsekvenser som forurensning av ytre miljø, ulempe for nærmiljø og konflikt med brukerinteresser. Det må tas høyde for økt påkobling/tilknytning til avløpsnett pga. befolkningsvekst, fortettet bebyggelse og opprydning spredte avløp, og effekter av klimaendringer som økt nedbør og flom.

Personell som jobber med avløp må delta i de ulike fasene av miljørisikovurdering. Dette både for å få med personellens erfaringer med kommunens avløpssystem, og for å sikre personellet eierskap til miljørisikovurderingen og det påfølgende arbeidet.

Nytt renseanlegg og andre tiltak på avløpssystemet

Ytre Enebakk renseanlegg med utslipp til Våg – Mjær skal nedlegges. Forprosjektering av nytt renseanlegg med utslipp til Øyeren skal snart påbegynnes, og anlegget kan stå ferdigbygget i 2016.

Driftsresultater for renseanleggene i 2008⁴ kan tyde på en betydelig grad av innlekking av fremmedvann på transportnettet, særlig i Ytre Enebakk rensedistrikt.

Fornyng av ledningsnettene for avløpsvann og overvann, og opprydning i fellessystemer, er et viktig grep for å redusere innlekking av fremmedvann til avløpssystemet, og dermed antall hendelser med overløp på transportnett og ved renseanlegg. Sanering av ledningsnett vil også redusere utlekking av avløpsvann fra transportnettet, noe som vil være et bidrag til bedret vannkvalitet. Med tanke på fortetting av etablerte boligområder og effekter av klimaendringer blir opprydning på ledningsnettet desto viktigere. Prosjektering og bygging av nytt renseanlegg og fornyelse av transportsystemene må ikke gå på bekostning av hverandre.

Ny hovedplan avløp

Kommunen har arbeidet etter tiltaksplaner for avløp satt opp som del av Hovedplan avløp 2001 – 2011. Evaluering av hovedplanen som grunnlag for utarbeidelse av ny plan for 2012 – 2022 skal påbegynnes i nær fremtid.

Behov for større tiltak på avløpssystemet som måtte fremkomme som resultat av miljørisikovurderingen, bør legges til grunn for utarbeidelsen av kommunens nye hovedplan avløp. Videre bør kommunens

⁴ Ref. årsrapporter utarbeidet av Aquateam – Driftsassistansen Follo.

deltakelse i arbeid med å oppnå mål for vannområde Vansjø – Høbøl-vassdraget (Morsa) synliggjøres. Mål og tiltak i ny hovedplan avløp bør settes i sammenheng med areal- og samfunnsdeler i kommuneplan(er).