



Kongsberg kommune
Postboks 115
3602 Kongsberg

Brevet er sendt per e-post til: postmottak@kongsberg.kommune.no

Rapport etter forurensningstilsyn ved Sellikdalen avløpsanlegg

Sammendrag

Fylkesmannen gjennomførte 28. og 29. oktober 2014 forurensningstilsyn ved Sellikdalen avløpsanlegg i Kongsberg. Tilsynet ble gjennomført som en revisjon. Denne rapporten omhandler avvik, anmerkninger og andre forhold som ble avdekket under revisjonen. Rapporten omhandler også oppfølging etter revisjonen. Den er å anse som endelig hvis vi ikke får tilbakemelding om faktiske feil innen 24. november 2014.

Kongsberg kommune har for Sellikdalen avløpsanlegg overholdt utslippstillatelsens krav til 95 % gjennomsnittlig fosforrenseeffekt i to av de tre siste årene.

Fylkesmannen avdekket to avvik og en anmerkning under revisjonen.

Avvikene gjaldt følgende:

- Det var mangler ved virksomhetens internkontroll.
- Utslipet av urensset avløpsvann fra Sellikdalen avløpsanlegg har vært større enn tillatt, og ledningsnettets mangler.

Anmerkningen gjaldt følgende:

- Kommunen bør sørge for at en eventuell rehabilitering eller utvidelse av Sellikdalen renseanlegg blir forberedt i tilstrekkelig tid.

Avvikene og anmerkningen er nærmere beskrevet under eget punkt.

Vi ber om at virksomheten innen 20. desember 2014 sender Fylkesmannen en plan for retting av avvikene. Oppfølgingen etter revisjonen er nærmere beskrevet under eget punkt.

Vi fatter vedtak om at virksomheten skal betale 46 200 kr i gebyr for revisjonen. Vedtaket kan påklages til Miljødirektoratet.

Marianne Seland
seniorrådgiver

Håkon Dalen
kontrollør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift. Dokumentet er bare sendt elektronisk.

Diverse informasjon

Dato for revisjonen: 28. og 29. oktober 2014	Rapportnummer: 2014.001.R.FMBU
Forrige kontroll: 9. juni 2008 (inspeksjon)	
Kontaktperson for virksomheten: Bjørn Næss	Til stede fra Fylkesmannen: Marianne Seland Håkon Dalen

Kontrollert virksomhet

Navn: Sellikdalen avløpsanlegg, eid og drevet av Kongsberg kommune	E-post: postmottak@kongsberg.kommune.no
Besøksadresse: Gesellveien 40, Kongsberg	Telefon: 32 86 60 00
Organisasjonsnr.: 974639599	Kommune: 0604 Kongsberg
Anleggsaktivitet: Avløpsnett og -rensing	Anleggsnr.: 0604.0045.01
Risikoklasse: 2	Tillatelse gitt: 7. september 2001
	Tillatelse sist endret: 2. mai 2013

Bakgrunn for revisjonen

Fylkesmannen gjennomførte revisjonen for å kontrollere om Kongsberg kommune for Sellikdalen avløpsanlegg overholder gjeldende krav fastsatt i eller i medhold av forurensningsloven. Revisjonen er en del av Fylkesmannens risikobaserte tilsyn, og inngår samtidig i en landsdekkende aksjon for avløpsanlegg.

Tema for revisjonen var som følger:

- drift og kontroll av ledningsnettet
- drift og kontroll av renseanlegget
- internkontroll
- risikovurdering
- utslippskontroll
- farlig avfall
- tillatelse

Rapporten beskriver avvik og anmerkninger som ble avdekket under revisjonen, innen områder der Fylkesmannen er forurensningsmyndighet. Rapporten gir altså ingen fullstendig tilstandsvurdering av virksomhetens miljøarbeid eller miljøstatus.

Definisjoner

Avvik: manglende etterlevelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov.

Anmerkning: et forhold som Fylkesmannen mener er nødvendig å påpeke for å ivareta det ytre miljøet, men som ikke omfattes av definisjonen for avvik.

Andre forhold: saker som fremkom under revisjonen og som det kan være nyttig for virksomheten og saksbehandlere å kjenne til. Her kan det også inngå kommentarer til tema som ble tatt opp under revisjonen, men der det ikke ble gitt avvik eller anmerkninger.

Resultater fra revisjonen

Hovedkonklusjon

Sellikdalen avløpsanlegg har de siste tre årene oppnådd en gjennomsnittlig årlig fosforrenseeffekt på 96 % i 2011 og i 2012, og 94 % i 2013 (anleggets årsrapporter). Dette til tross for at det er ledet en relativt stor fremmedvannmengde, det vil si overflatevann, grunnvann og drikkevann, inn på renseanlegget: Gjennomsnittlig tilførsel av avløpsvann i 2013 var ca. 513 l/(person×døgn), noe som innebærer at avløpsvannet bestod av i størrelsesorden 2/3 fremmedvann og 1/3 sanitært og industrielt avløpsvann. Kravet i utslippstillatelsen er 95 % gjennomsnittlig årlig fosforrenseeffekt, og anlegget har derved overholdt dette hoved-resultatkravet i to av de tre siste årene. For at Sellikdalen avløpsanlegg skal overholde sentrale bestemmelser i forurensningsregelverket fremover, må kommunen blant annet sørge for at anlegget fortsetter å ha høy fosforrenseeffekt, at tapet av urensset kloakk fra avløpsnettets blir redusert, og at internkontrollen ved avløpsanlegget blir forbedret.

Avvik

Vi fant følgende avvik under revisjonen:

Avvik 1

Det var mangler ved virksomhetens internkontroll.

Avvik fra:

Internkontrollforskriften § 5, 2. ledd punkt 1, 2, 4, 6, 7 og 8.

Kommentarer:

Om punkt 1 og 2 – lovverk og opplæring

Flere av virksomhetens representanter hadde ved tilsynet mangelfull kunnskap om sentrale bestemmelser i de delene av forurensningsregelverket som er relevant for Sellikdalen avløpsanlegg. For eksempel var utslippstillatelsens krav om maks 8 % årlig tap av urensset kloakk fra avløpsnettets, det vil si minst 92 % virkningsgrad, dårlig kjent. Videre hadde virksomheten ikke en samlet oversikt over relevant forurensningsregelverk.

Ifølge internkontrollforskriften § 5, 2. ledd punkt 1 skal relevant regelverk (lover, forskrifter, tillatelser osv.) være tilgjengelig i virksomheten – fysisk eller elektronisk. Og ifølge punkt 2 skal virksomheten sørge for at medarbeiderne har tilstrekkelige kunnskaper om HMS-arbeidet, inkludert kunnskap om relevant regelverk. Virksomheten må sørge for at aktuelt forurensningsregelverk blir bedre tilgjengelig ved Sellikdalen avløpsanlegg, og at medarbeidere får bedre opplæring i relevant regelverk, på en mer systematisk måte.

Om punkt 4 – mål

Internkontrollforskriften § 5, 2. ledd punkt 4 sier at virksomheten skal ha fastsatte mål for hva virksomheten skal oppnå på forurensningsområdet. Kongsberg kommune hadde ved tilsynet et dokument som detaljert beskrev Tekniske tjenesters mål med HMS (A1.4 vA: D2, rev. 0 17.09.2004). Men denne rutinen omhandlet ikke det ytre miljøet. Kommunens årsplaner for Tekniske tjenester for 2013 og 2014 har med en del målformuleringer som gjelder det ytre miljøet. Videre inkluderer kommunens Hovedplan avløp 2013–2023 en rekke mål for det ytre miljøet, for eksempel mål om 95 % virkningsgrad på avløpsnett. Men vi mener kommunens internkontrolldokumentasjon i tillegg skal ha en egen oversikt med konkrete, målbare mål for det ytre miljøet. Det vil kunne bidra til at overordnede mål blir bedre kjent i organisasjonen (se Om punkt 1 og 2 ovenfor). Eksempel på slike mål er 95 % årlig fosforrenseeffekt, maks 8 % årlig tap av urensset kloakk fra avløpsnett, og at virksomheten skal håndtere alt farlig avfall på en korrekt måte. Mål i internkontrollen kan med fordel vise til tillatelsen for avløpsanlegget, og til hovedplanen for avløp.

Om punkt 6 – risikovurdering

I intervjuene og ved befaringen kunne virksomhetens representanter fortelle om hvilke hendelser som kan skje ved Sellikdalen avløpsanlegg og som kan medføre uakseptabel forurensning, og hvilke installasjoner og rutiner virksomheten har for å hindre at disse hendelsene skjer. Videre hadde kommunen, for eksempel i Hovedplan avløp 2013–2023, skrevet en god del om risikoen for forurensende utslipp fra avløpsanlegget. Men kommunen manglet en overordnet risikovurdering for avløpsanlegget, inkludert gradering av risiko ved forskjellige hendelser, og eventuelt med en tilhørende handlingsplan for å gjennomføre risikoreducerende tiltak. En slik risikovurdering må komme på plass. Vi minner for øvrig om at manglende risikovurdering var avvik også ved tilsynet i 2008.

Om punkt 7 – avvikshåndtering og rutinebeskrivelser

Del I – avvikshåndtering

Virksomheten kunne ved tilsynet dokumentere en rutine for avvikshåndtering, som gjaldt for hele kommunen (Kapittel A3.5.1 vB: Avvik – rutine). Denne rutinen inkluderte et skjema for avviksmelding. Men ut fra det som stod i rutinen, var det utydelig om den gjaldt ytre miljø, og ikke bare arbeidsmiljø og tjeneste-/kvalitetsavvik. Videre var rutinen dårlig kjent blant medarbeiderne ved Sellikdalen avløpsanlegg, og standardskjemaet for avviksmelding ble i liten grad brukt ved avløpsanlegget. Praksisen ved Sellikdalen avløpsanlegg var ved tilsynet slik at avvik ble notert i en egen bok. Videre var praksisen slik at avvik brukte å bli tatt opp, diskutert og referert i virksomhetens månedlige driftsmøter.

Sellikdalen renseanlegg hadde i 2013 en gjennomsnittlig fosforrenseeffekt på 94 %. Kravet er 95 %, jamfør virksomhetens utslippstillatelse. Virksomhetens representanter fortalte ved tilsynet at de er i gang med å undersøke årsakene til dette avviket, og at de har gjort tiltak for å unngå at avviket skal skje på nytt. Men denne avvikshåndteringen var ikke dokumentert.

Avvik, det vil si brudd på forurensingsregelverket, som er av en viss alvorlighet og/eller som er stadig gjentakende, skal avvikshåndteres i samsvar med bestemmelsene i internkontrollforskriften § 5, 2. ledd punkt 7. Dette inkluderer undersøkelse av årsakene til at avvikene har skjedd, vurdering og iverksetting av strakstiltak for å rette avvikene og vurdering og iverksetting av tiltak for å hindre at lignende avvik skal skje på nytt. Avvikshåndteringen skal dokumenteres skriftlig. For at driften ved Sellikdalen avløpsanlegg skal være i samsvar med internkontrollforskriftens bestemmelser om avvikshåndtering, mener vi at følgende endringer må skje:

- Kommunen må innføre og etterleve en rutine for håndtering av avvik som gjelder det ytre miljøet. Rutinen skal være skriftlig dokumentert.
- Rutinen bør inkludere en oversikt over hvilke hendelser som skal følges opp av en grundig og dokumentert avvikshåndtering. Hendelsen beskrevet ovenfor, med avvik fra fosforrensekravet, er et eksempel på en hendelse vi mener skal avvikshåndteres på en slik måte.

Del II – skriftlige rutiner

Internkontrollforskriften § 5, 2. ledd punkt 7 sier at sentrale rutiner/arbeidsoppgaver virksomheten gjør for å sikre at forurensningsregelverket blir fulgt, skal være dokumentert. Virksomheten viste ved tilsynet frem en perm med dokumenterte driftsrutiner for avløpsanlegget. Men rutinene var gamle og noe mangelfulle, og de ble i liten grad brukt som en del av virksomhetens drift. Kommunen må derfor oppdatere dokumentasjonen av driftsrutiner. Gode driftsrutiner er et nyttig verktøy for å optimalisere drift av renseanlegget, inkludert utråtningsstanken for slam. Videre mener vi at dette er eksempler på arbeidsoppgaver som bør dokumenteres som en del av virksomhetens internkontroll:

- kontroll av resultater fra inn- og utløpsprøver tatt i samsvar med forurensningsforskriften § 14-11
- oppfølging av egne kontrollprøver
- kontroll av tap fra avløpsnett (se avvik 2)
- identifisering og håndtering av farlig avfall

Om punkt 8 – regelmessig gjennomgang

Kommunen kunne ved tilsynet vise frem en skriftlig rutine for regelmessig gjennomgang av internkontrollen ved avdeling for Tekniske tjenester (A6.4.2vA: D2, rev. 0 08.11.2004). Men kommunen hadde ikke praksis for å følge denne rutinen ved Sellikdalen avløpsanlegg. Ifølge internkontrollforskriften § 5, 2. ledd punkt 8 skal virksomheten jevnlig, for eksempel årlig, gjennomgå internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt. Vi minner også om at internkontrollforskriftens krav om medarbeidernes medvirkning (§ 5, 2. ledd punkt 3) betyr at resultatene av en slik gjennomgang skal diskuteres mellom ledelsen og medarbeiderne.

En intern gjennomgang av internkontrollen er et viktig redskap for kommunen til selv å oppdage mangler i egen internkontroll. Endringer i rammebetingelser for drift, slik som

endringer i tillatelse eller akkreditert prøvetaking, bør som et minimum fanges opp gjennom intern revisjon, og føre til tilpasning av internkontrollsystemet.

Avvik 2

Utslippt av urensset avløpsvann fra Sellikdalen avløpsanlegg har vært større enn tillatt, og ledningsnettets har mangler.

Avvik fra:

Virksomhetens utslippstillatelse vedlegg 2, og forurensningsforskriften § 14-5.

Kommentarer:

Avløpsnettets til Sellikdalen avløpsanlegg (den delen av avløpsnettets som er eid av kommunen) er tilknyttet 30 pumpestasjoner. I alle pumpestasjonene er det overløp for urensset kloakk direkte til overflatevann – til Lågen eller til mindre sideelver/-bekker. I disse overløpene blir det registrert tid (timer/minutter) for når avløpsvann går i overløp. I tillegg er det ca. 30 regnvannsoverløp på avløpsnettets. Kommunen inspiserer disse regnvannsoverløpene hver 14. dag, og registrerer i den forbindelse om overløpene har vært i drift eller ikke de siste 14 dagene. Men kommunen registrerer eller beregner ikke driftstid for regnvannsoverløpene. Endelig har avløpsnettets et ukjent antall felleskummer for kloakk og overvann, hvor urensset kloakk kan havne i overvannet og videre ut til resipient via åpne renner i kummene. I hovedplan avløp for 2013 til 2023 (kapittel 4.3.4) står det at det er fare for overløp til resipient fra slike felleskummer. Men ifølge kommunens representanter kan muligheten for overløp fra disse felleskummene effektivt fysisk blokkeres i kummene.

Virkningsgraden til avløpsnettets ved Sellikdalen avløpsanlegg er beregnet til 84 % i 2011, 94 % i 2012 og 78 % i 2013 (årsrapporter for avløpsanlegget). Beregningene er basert på tilførsel av fosfor til renseanlegget, sammenholdt med forventet tilførsel fra personer og fra industri til avløpsnettets. Ifølge avløpsanleggets utslippstillatelse skal tapet av urensset avløpsvann fra avløpsnettets være maks 8 % per år, altså skal virkningsgraden være minst 92 %. Med avløpsvann mener vi i denne sammenhengen sanitært og industrielt avløpsvann, ikke overvann. Kongsberg kommune oppfylte med andre ord ikke utslippstillatelsens krav til maks tap av avløpsvann i 2011 og 2013. Disse avvikene var ved tilsynet ikke registrert i kommunens avvikshåndteringssystem, eller håndtert på annen måte. Videre hadde kommunens representanter ved tilsynet dårlig kjennskap til kravet om tap fra avløpsnettets, og kommunen hadde ikke rutiner for å regelmessig summere opp tap fra avløpsnettets ut over i året.

Ifølge forurensningsforskriften § 14-5 skal kommunen registrere eller beregne driftstid for utslipp fra overløp tilknyttet Sellikdalen avløpsanlegg. Kommunen må sørge for at en slik registrering eller beregning kommer i gang for de overløpene som mangler tidsregistrering. Videre må kommunen iverksette tiltak som sikrer at tapet av urensset kloakk fra Sellikdalen avløpsanlegg ikke blir større enn det som er tillatt. Dessuten mener vi følgende:

- Kommunen må få gjort en hyppigere kontroll av status for tap fra avløpsnettets ut over i året, gjerne med en månedlig oppsummering. På den måten kan kommunen bli kjent med et eventuelt avvik fra kravet om tap fra avløpsnettets, eller om det ligger an til avvik utover i året, på et tidligere tidspunkt enn om en oppsummering gjøres når året

er omme. Kommunen kan på bakgrunn av en slik oppfølging raskere sette i gang eventuelle korrigerende tiltak.

- Brudd på utslippstillatelsens krav til tap fra avløpsnett er et såpass alvorlig avvik at vi mener oppfølgingen av avviket skal dokumenteres i kommunens avvikshåndteringssystem. Vi viser til avvik 1, om punkt 7.

For øvrig vil vi si at ved fremtidig endring av utslippstillatelsen (se anmerkning 1) kan kommunen forvente at kravet til maks årlig tap fra avløpsnett blir skjerpet til 5 %, fordi dette er det kravet de fleste avløpsanleggene Fylkesmannen forvalter i Buskerud har. På lengre sikt for Sellikdalen avløpsanlegg, og per i dag for de avløpsanleggene som allerede har avløpsnett med velfungerende separatsystem, mener vi det er grunnlag for å sette kravet til tap fra avløpsnett til 1 %. Vi ber kommunen ta det i betraktning ved langsiktig planlegging for Sellikdalen avløpsanlegg.

Anmerkninger

Vi anmerket følgende forhold under revisjonen:

Anmerkning 1

Kommunen bør sørge for at en eventuell rehabilitering eller utvidelse av Sellikdalen renseanlegg blir forberedt i tilstrekkelig tid.

Kommentarer:

Ifølge Kongsberg kommunes hovedplan for avløp har kommunen ambisjon om å få økt antall innbyggere fra ca. 26 000 i 2014 til 40 000 i 2035. Dette kan ifølge kommunen gjøre at kapasiteten ved Sellikdalen renseanlegg blir overskredet de nærmeste årene. Videre er det slik at anlegget vil få krav til rensing av organisk stoff ved en vesentlig endring ut fra situasjonen slik den var i 2007, for eksempel ved en økt tilførsel av avløpsvann på 25 %, eller ved en økt tilførsel tilsvarende 5 000 personekvivalenter (pe)¹. Se forurensningsforskriften § 14-6, og Miljødirektoratets kommentarer til forurensningsforskriften (www.miljodirektoratet.no). Fylkesmannen forventer at Sellikdalen avløpsanlegg er i stand til å overholde sekundærrensekravet fra det tidspunktet anlegget eventuelt har gjennomgått en vesentlig endring. Vi minner om at kommunen har plikt til å skaffe seg en ny utslippstillatelse for Sellikdalen avløpsanlegg før en vesentlig økning i utslippet har skjedd, jmfør forurensningsforskriften § 14-4.

Andre forhold

Akkreditert prøvetaking

Kongsberg kommune er i ferd med å få innført akkreditert prøvetaking ved Sellikdalen renseanlegg, etter forurensningsforskriften § 14-11. Kommunens representanter mente ved tilsynet at prøvetakingen ved renseanlegget kan gjøres akkreditert i løpet av april/mai 2015. Vi ønsker å få informasjon om når renseanlegg er godkjent for akkreditert prøvetaking, og vi ber derfor kommune melde fra til oss når Sellikdalen renseanlegg har fått en slik godkjenning.

¹ Personekvivalent (pe), slik som definert i forurensningsforskriften § 11-3 m).

Gjennomføring

Systemrevisjonen omfattet følgende aktiviteter:

Forberedende møte, 23. oktober 2014

Dette var et forberedende møte for planlegging av systemrevisjonen.

Åpningsmøte, befaring og intervjuer, 28. og 29. oktober 2014

Seks personer ble intervjuet. Revisorene gikk verifikasjon (befaring) 28. oktober.

Verifikasjonen omfattet en pumpestasjon, et regnvannsoverløp, og Sellikdalen renseanlegg.

Avsluttende møte, 7. november 2014

Fylkesmannens representanter la fram funnene sine etter revisjonen, og virksomheten kommenterte funnene.

Oppfølging etter revisjonen

Kongsberg kommune plikter snarest å få rettet avvikene som er beskrevet i denne rapporten. Vi ber om at dere innen 20. desember 2014 sender oss en skriftlig plan for hvordan avvikene vil bli rettet. Planen skal angi tidspunkt for når avvikene skal være ferdig rettet.

Vi ber om at dere sender tilbakemeldinger per e-post til fmbupost@fylkesmannen.no, gjerne med kopi til revisoren (fmbuhda@fylkesmannen.no). Eventuelt kan dere sende tilbakemeldinger per post til Fylkesmannen i Buskerud, postboks 1604, 3007 Drammen.

Vedtak om gebyr

Fylkesmannen varslet i e-post av 13. august 2014 at Kongsberg kommune vil bli ilagt et gebyr for revisjonen. Vi har ikke mottatt noen uttalelser til saken. Fylkesmannen fatter derfor følgende vedtak: Kongsberg kommune skal betale 46 200 kr i gebyr for revisjonen. Hjemmel for vedtaket er forurensningsforskriften § 39-3 jamfør § 39-8. Faktura med innbetalingsblankett ettersendes fra Miljødirektoratet.

Klageadgang

Vedtaket kan påklages til Miljødirektoratet innen tre uker, jamfør forvaltningsloven §§ 28 og 29. Klagen sendes til Fylkesmannen. Klagen må inneholde opplysninger om hvilket vedtak som påklages, årsaken til klagen, hvilke endringer som ønskes og eventuelt andre opplysninger som kan ha betydning for vurdering av klagen. Partene i saken har adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Den som klager kan be om at iverksettelsen av vedtaket utsettes. Informasjonsark om klage på forvaltningsvedtak kan lastes ned fra www.fmbu.no – Miljø og klima – Klageskjema.

Offentlighet i forvaltningen

Den endelige revisjonsrapporten vil være tilgjengelig for offentligheten på www.fmbu.no, jamfør offentleglova.

Dokumentunderlag

Dokumentunderlaget for revisjonen var:

- Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) med forskrifter
 - Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften)
 - Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften)
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid virksomheter (internkontrollforskriften)
- korrespondanse mellom virksomheten og Fylkesmannen
- virksomhetens egen dokumentasjon knyttet til den daglige driften og til forhold av betydning for det ytre miljøet
- Utslippstillatelse for avløpsvann inkl. overvann fra Kongsberg kommune. Rensedistriktet Kongsberg, av 7. september 2001 (virksomhetens utslippstillatelse)

Informasjon til virksomheten

Annet relevant regelverk og veiledere:

- Veileder om farlig avfall (www.norsas.no)
- Veileder om risikovurdering av ytre miljø for avløpsanlegg, rapport 197/2013, www.norskvann.no

Deltakere ved revisjonen

Tabellen under viser en oversikt over funksjonene til de personene fra virksomheten som deltok ved revisjonen.

Funksjon	Forberedende møte	Åpningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Seksjonsleder vann, avløp og renovasjon	x	x	x	x
Ingeniør vann, avløp og renovasjon	-	x	x	x
Oppsynsmann, vann og avløp ledningsnett	x	x	x	x
Driftsleder renseanlegg	x	x	x	x
Driftsoperatør renseanlegg	-	x	x	x
Driftsoperatør renseanlegg	-	x	x	x
Driftsoperatør renseanlegg	-	x	-	x
Driftstekniker	-	x	-	x

Fylkesmannens revisjonsgruppe bestod av følgende personer:

Håkon Dalen, revisjonsleder
Marianne Seland, revisor