



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Miljøvern avdelingen

Oslo kommune, vann- og avløpsetaten
Postboks 4704, Sofienberg
0506 Oslo

Deres ref.: Deres dato: Vår ref.: Saksbehandlere: Dato:
2010/19122 M-FO Jens Hertzberg / Simon Haraldsen 16.11.2010

KONTROLLRAPPORT FRA REVISJON AV OSLO KOMMUNES AVLØPSSYSTEM

*Fylkesmannen oversender rapport fra systemrevisjon av Oslo kommune, Vann- og avløpsetaten, sektor: avløp. Det forutsettes at påviste avvik rettes opp og at kommunen følger opp anmerkninger. Når det gjelder retting av avvik og oppfølging av anmerkninger bes kommunen skriftlig om å redegjøre for gjennomførte tiltak **innen 15. februar 2011.***

Revisjonens omfang

Systemrevisjonen ble utført i perioden 19. til 20. oktober med sluttmøte 22. oktober 2010. Formålet med revisjonen var å vurdere om det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet fungerer tilfredsstillende. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har blant annet undersøkt 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 rammene som myndighetene har satt

Revisjonen ble gjennomført ved:

- å granske dokumenter
- å intervju sentralt plasserte personer i organisasjonen
- å verifisere at rutiner, prosedyrer og instruksjoner blir fulgt opp i praksis

Kontrollen innbefattet Vann- og avløpsetaten i Oslo kommune og avløpssystemet knyttet til Bekkelaget renselanlegg med ledningsnett samt Oslo kommunes ledningsnett til VEAS.

Revisjonens tema

Revisjonen inkluderte tema som også inngår i den landsdekkende kontrollaksjon ”avløpsanlegg i større tettbebyggelser”. Formålet med denne aksjon er å kontrollere om utslipp av kommunalt avløpsvann renses i henhold til avløpsregelverket.

Rapporten inkluderer også forhåndsdefinerte avviksformuleringer fra denne kontrollaksjonen. Da disse ikke ble framlagt på sluttmøtet vil det være mulighet for kommunen til å kommentere disse formuleringene. Hvis vi ikke mottar kommentarer til denne del av rapporten i løpet av 14 dager vil anser vi den som endelig.

Rapporten beskriver de avvik og anmerkninger som ble konstatert innen følgende tema:

- internkontroll
- risikovurdering
- klimatilpasning
- overløp av urensset avløpsvann
- avløpsledninger
- renseanlegg
- rensekrav og oppfylging av disse

Rapportens konklusjoner er basert på stikkprøver innenfor de områder som er nevnt ovenfor og den informasjon som har vært tilgjengelig for revisjonsgruppen. Det gjøres oppmerksom på at revisjonen inngår som en del av Fylkesmannens arbeid med å håndheve gjeldende krav med hensyn til beskyttelse av det ytre miljø.

Revisjonen fokuserer på overholdelse av krav og rapporten beskriver eventuelle avvik og anmerkninger som ble konstatert under revisjonen. Rapporten gir således ingen fullstendig tilstandsvurdering av etatens miljøarbeid eller miljøstatus

Oppfølging etter revisjonen

Virksomheten plikter snarest å rette opp de avvikene som er beskrevet i denne rapporten. For at Fylkesmannen i Oslo og Akershus skal kunne avslutte saken, må Oslo kommune **innen 15.2.2011** sende en skriftlig bekreftelse med dokumentasjon som viser at avvikene er rettet, alternativt oversende en forpliktende handlingsplan for å kunne lukke avvikene. Fylkesmannen ber videre om tilbakemelding i forhold til rapportens anmerkninger innen samme frist.

Pålegg om tilbakemelding er gitt jf forurensningsloven §49. Klage på vedtaket kan skje innen tre dager etter at pålegget er mottatt jf. forvaltningsloven § 14.

Gebyr for revisjonen

Oslo kommune ved Vann- og avløpsetaten er ved denne revisjonen plassert i gebyrsats 3 (jf. varselbrev fra fylkesmannen i Oslo og Akershus datert 29.9.10). Dette betyr at det skal betales kr. 77.600,- i gebyr for den gjennomførte revisjonen. Faktura med innbetalingsblankett er oversendt.

Vedtaket om gebyr er hjemlet i forurensningsforskriftens § 39-8 om gebyr for revisjon (flerdagstilsyn). Gebyrets størrelse kan eventuelt klages inn til Klima- og forurensningsdirektoratet (jf. forvaltningsloven § 28). Klagefristen er tre uker. Klagen bør være skriftlig, begrunnet, og skal sendes via Fylkesmannen.

Med hilsen

Anne-Marie Vikla
fylkesmiljøvernssjef

Are Hedén
seksjonssjef

Godkjent og ekspedert i papirform uten underskrift.

Vedlegg
1 Deltagerliste

Kopi til:

Oslo kommune, Byrådsavdeling for Miljø og Samferdsel Rådhuset 0037 Oslo

Revisjonsrapport

2010.002.R.FMOA

Virksomhetsområde:

Vann- og avløpsetaten og avløpssystem knyttet til Bekkelaget renseanlegg med ledningsnett samt Oslo kommunes ledningsnett til VEAS.

Informasjon om virksomheten:

Navn: Oslo kommune, Vann-og avløpsetaten	Organisasjonsnummer: 973627228
Postadresse: Postboks 4704 Sofienberg, 0506 Oslo	Besøksadresse: Herslebsgate 5, 0561 Oslo
Utslippstillatelse: 01.3.1994, endret 11.7.1995	Bransjenummer: 36.000 - Uttak fra kilde, rensing og distribusjon av vann
Risikoklasse: 2	Kommune/kommunenummer: Oslo / 0301
Kontrolldato: 12.10.10	Tidspunkt for forrige kontroll: 6.-8. mai 1996

Tilstede under kontrollen:

Intervjuet fra virksomheten: VAV: Ole Jakob Johansen / Rashid Agdi Per Kristiansen Ole Skytterholm BEVAS: Ola Toftdahl Deltagere på start- og ettermøte; Se egen vedlagt liste	Revisorer fra Fylkesmannen: Simon Haraldsen Jens Hertzberg Observatører / Fylkesmannen: Carina Rossebø Isdahl Henriette Givskud
---	--

Resultat fra revisjonen:

Denne rapporten omhandler avvik og anmerkninger som ble presentert under sluttmøtet for revisjonen 22.oktober. Videre har vi valgt å inkludere avvik som skal vidererapporteres til Klif i forbindelse med den landsomfattende aksjon avløp 2010.

Fylkesmannen avdekket 3 avvik under kontrollen. Disse er:

- 1. Utslippstillatelsen for Bekkelaget renseanlegg med tunnelsystem er ikke overholdt de siste årene inkludert 2009 når det gjelder rensekravet for totalnitrogen. Kravet vil trolig heller ikke kunne innfris for 2010.**
- 2. Risikovurdering for avløpssystemet innen ytre miljø har mangler.**
- 3. Det er ikke formalisert en samarbeidsavtale mellom Oslo kommune og VEAS som oppfyller tillatelsens krav om minimalisering av utslipp. - Det er uklare ansvarsforhold knyttet til Lysakeroverløpet.**

Det ble gitt 7 anmerkninger etter kontrollen. Avvikene og anmerkningene er beskrevet på sidene 5-9.

Definisjoner

Avvik defineres som en overtredelse av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen (for eksempel overtredelse av krav i forurensningsloven, forskrifter hjemlet i forurensningsloven eller krav og vilkår fastsatt i utslippstillatelser eller dispensasjoner).

Anmerkning defineres som forhold som tilsynsetatene mener det er nødvendig å påpeke for å ivareta helse, miljø og sikkerhet, og som ikke omfattes av definisjonen for avvik.

Regelverk

De viktigste HMS-kravene ligger tilgjengelig på internett, www.regelhjelp.no.

Hjemlene for de avvik som gis i denne rapporten ligger i følgende regelverk:

- *Lov om forurensninger og om avfall (forurensningsloven)* av 13.mars 1981, med senere endringer.
- *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)* av 6. desember 1996, med senere endringer.
- *Forskrift om begrenning av forurensning (forurensningsforskriften)* av 1. juni 2004. (Kjernerokumentet er Kapittel 14, *Krav til utslipp av kommunalt avløpsvann fra større tettbebyggelser*. I tillegg kommer definisjoner som er angitt i Kapittel 11, *Generelle bestemmelser om avløp*).
- *Utslippstillatelsen for kommunalt avløpsvann i Oslo kommune* pr. 01.3.1994, endret 11.7.1995.

Avvik:

Avvik 1 **Utslippstillatelsen for Bekkelaget renseanlegg med tunnelsystem er ikke overholdt de siste årene inkludert 2009 når det gjelder rensekravet for totalnitrogen. Kravet vil trolig heller ikke kunne innfris for 2010.**

Avvik fra Utslippstillatelsen av 1.3.94 med endringer av 11.7.95.
Forurensningsforskriften kapittel 14.

Avvik notert ved aksjon avløp: 8D) Rensekravene i tillatelsen ble overskredet i året 2009

Kommentar:

Renseanlegget med tunnelsystem inklusivt overløp ved Kværner har i de senere årene ikke overholdt utslippstillatelsen når det gjelder kravet om 70 % rensing av nitrogen inklusive overløp.

Det er ikke gjennomført tilstrekkelige tiltak til å kunne tilfredsstille rensekravene i forurensningsforskriften av 2007 som er basert på EUs avløpsdirektiv for byer og større tettsteder. Manglende oppfyllelse av rensekrav for nitrogen skyldes at anlegget i dag ikke har tilstrekkelig kapasitet til å behandle hele tilførselen gjennom alle rensetrinn i perioder med større tilførsler.

Det må følgelig nå på kort sikt iverksettes tiltak for å øke behandlingsskapiteten slik at konsesjonen kan oppfylles.

På grunn av den sterke befolkningsutviklingen fremover forutsetter vi at kommunen setter i gang planleggingen av en permanent avløpsløsning som er i stand til å ivareta rensekrav og fjordmiljø i fremtiden.

Avvik 2 Risikovurdering for avløpssystemet innen ytre miljø har mangler.

Avvik fra Internkontrollforskriften § 5 punkt 6. (Vurdere risiko)

Avvik notert ved aksjon avløp:

2D; Klimatilpasning er ikke behandlet og inngår ikke i risikovurderingen (for avløpsanlegget)
3A; Kommunen har ikke undersøkt hvordan regionen vil bli påvirket mht framtidige klimaendringer.

3B; Det er ikke foretatt vurderinger eller beregninger av hvilke konsekvenser og virkninger forventede framtidige nedbørsmengder vil ha på avløpsnett.
(Nedbørsprognoser er ikke omsatt til virkninger på avløpsnett ved modellberegninger eller ved andre vurderinger).

Kommentar:

Risikovurderingen er mangelfull/utilstrekkelig behandlet for noen områder. Dette gjelder avløpsnett og overløp ved renseanlegg. Klimatilpasning er ikke behandlet og inngår ikke i risikovurderingen.

Handlingsplan for å håndtere uakseptable risikoforhold ved disse tema er ikke utarbeidet.

Risikovurdering av avløpsnett manglet. Det ble opplyst at dette nå var igangsatt.

Risikovurdering av Bekkelaget renseanlegg med overløp har blitt utført av SINTEF i samarbeid med VAV og BEVAS. Rapporten som ble presentert under revisjonen var et foreløpig utkast fra våren 2010.

Konsekvensvurdering av overløpshendelser ved renseanlegget og Kværneroverløpet spesielt synes noe svakt vektet for ytre miljø. Dette gjelder for eksempel hendelser som også vil ha bruksmessige konsekvenser for utslipp til badeplasser lokalisert i nærheten av overflateutslipp til fjorden. Vektingen av omdømme- og helseaspekter maskerer etter vår mening konsekvensen av utslipp av urensset avløpsvann. Dette kan gjøre at noen nødvendige miljøtiltak ikke vil bli gjennomført som følge av for lav vekting. Andre hendelser ved renseanlegget som svikt i 2 av 3 blåsemaskiner og lang leveringstid for erstatningsutstyr ble omtalt som kritisk under revisjonen. SINTEF-rapporten omtaler imidlertid ikke disse elementene.

Avvik 3 **Det er ikke formalisert en samarbeidsavtale mellom Oslo kommune og VEAS som oppfyller tillatelsens krav om minimalisering av utslipp. - Det er uklare ansvarsforhold knyttet til Lysakeroverløpet.**

Avvik fra Utslippstillatelsen pkt 1.2 (vedr. VEAS) og 3.2 (styring av avløpssystemet)

Utslippstillatelsen pkt 1.2 Vedr VEAS: ”Med hensyn til fjorden er det den totale belastningen som er viktig. Det er derfor avgjørende at avløpsnett og renseanlegg drives slik at de samlet sett gir et optimalt driftsresultat. Det er Oslo kommunes ansvar sammen med de andre eierkommunene å sikre dette gjennom driftsavtalen og driften av VEAS.”

Utslippstillatelsen pkt 3.2 Styring av avløpssystemet: ”Renseanlegg med tilførselstunneler, pumpestasjoner og overløp skal betraktes som en helhet og styres slik at utslippsmengdene totalt sett minimaliseres.”

Kommentarer:

A) Samspillet mellom Bekkelaget RA, tunnelsystemet og VEAS må videreutvikles slik at utslippene til fjorden minimaliseres.

En forutsetning for å få dette til er at det foretas en undersøkelse av hvilke muligheter og potensial for utslippsreduksjoner som finnes for å samkjøre avløpssystemet mellom Bekkelaget renseanlegg og VEAS.

Det mangler en formalisert avtale mellom Oslo kommune og VEAS, der en blir enig om målet for en slik undersøkelse og rammen for gjennomføringen av denne. Dette er en oppgave som nå må prioriteres høyt og settes i gang raskt.

B) Det er uklare ansvarsforhold knyttet til Lysakeroverløpet. Det må klargjøres hvem som er ansvarlig forurensar etter forurensningsloven for dette overløpet.

Lysakeroverløpet er geografisk lokalisert i Oslo kommune. Lysakeroverløpet inngår ikke i den avtalen VEAS har med eierkommune.

Avklaring av ansvarsforhold er en viktig forutsetning for Fylkesmannens utøvelse av myndighet og for konsesjonsbehandlingen.

Anmerkinger

Anmerking 1: Vannføringsmålinger fra Kværneroverløpet har betydelig usikkerhet.

Utslipet fra Kværneroverløpet inngår i utarbeidelsen av renseseffekt på Bekkelaget rensesanlegg. Fylkesmannen har i utslippstillatelsen satt et krav om at de årlige overløpsvannmengdene fra Bekkelaget tunnelsystem inkl. Kværneroverløpet ikke skal overstige 2 % av den totale tilførslen målt som TN, TP og BOF.

Det må iverksettes tiltak for å bedre utslippskontrollen fra Kværneroverløpet.

Anmerking 2: Nasjonale mål og hovedprinsipper i EUs vannrammedirektiv er ikke implementert i overordnede planer i kommunen.

Målet om god økologisk vanntilstand vil få store konsekvenser for avløpsstrategiene fremover. Dette kan innebære nye oppfatninger og løsningsvalg.

En forutsetning for et vellykket arbeid er at det utvikles tett samarbeid mellom etater og overkommunegrenser for å finne frem til gode helhetlige løsninger og strategier.

Overordnede planer og styringssystem i kommunen må vise dette.

Anmerking 3: Det mangler en overordnet plan for overvannshåndteringen som er tilpasset klimaendringene.

Det må trekkes opp overordnede prinsipper og strategier som integrerer overvannstrategi i byutvikling, klima og vannkvalitetsmål. Lokal overvannshåndtering må prioriteres i eksisterende og nyutbygde områder ut fra ulike hensyn som volumkontroll, forurensningskontroll, kretsløp etc. I forbindelse med forurensningskontroll må rensekrav / ikke rensekrav inngå i vurderingen.

Anmerking 4: Hovedplanen for avløp (2000-2015) har for sjelden rullering

Hovedplanen ble siste gang rullert i år 2000. Hovedplanen er i utakt med de endringer vi ser i rammevilkår, løsninger og øvrig ny kunnskap de senere år.

Det bør være et siktemål at rulleringen tilpasses kommuneplanarbeidet, slik at det skjer en rullering hvert 4.år.

Anmerking 5: Kriterier for når Fylkesmannen skal varsles ved akutte hendelser bør konkretiseres i VAV sin varslingsplan.

Dagens varslingsplan for eksterne har følgende passus: "Beredskapsstaben vurderer i hvert tilfelle hvem som varsles." For Fylkesmannen kan det varsles ved forurensningsutslipp.

Videre er det i varslingsrutine mellom VAV, VEAS og BEVAS angitt at MAR kan vurdere orientering til MOS og FMOA ved "avvik i utslippkrav".

Fylkesmannen har de siste to årene blitt varslet ved slutten av året (desember) hvis utslippskravene ikke vil kunne overholdes.

Med utgangspunkt i hendelsen med akuttutslipp av overløp 29.-30.juli 2010 ønskes det at VAV justerer sin varslingsplan slik at større akuttutslipp med mulige miljømessige konsekvenser meldes til Fylkesmannen.

Anmerking 6: Opplæringsystem for driftsoperatører er ikke etablert og gjennomført.

Alle driftsoperatører hos BEVAS har ikke tilstrekkelig kompetanse i dag. Det må sikres at alle operatører til enhver tid (ferie, sykdom) har nødvendig opplæring.

Kompetanseplan utarbeides og opplegg for gjennomføring fastsettes.

Anmerking 7: Det bør utvikles et bedre kvalitetssystem for eksterne tjenester

Det bør utvikles aktive kvalitetsplaner med prosedyrer for gjennomgang av inngåtte avtaler med eksterne leverandører av tjenester og varer.

Planene blir styrende for oppfølging og kvalitet på serviceavtaler, leveransetid knyttet til kritiske komponenter etc og i etterkant av hendelser. Vi har registrert hendelser på Bekkelaget renseanlegg med altfor lang leveringstid av kritiske komponenter.

Andre forhold

VAV er en veldrevet etat med mange faglig dyktige medarbeidere.

Følgende hovedtiltak trekkes frem som eksempler på gode og synlige miljøprosjekt:

- Energiprojekt- Biogassoppgraderingsanlegget som ble satt i drift febr. 2010 er et meget godt eksempel på energiutnyttelse.
- Prosjektet ” Midgardsormen” – et omfattende prosjekt som ledd i byutvikling og renere vannmiljø i Bjørvika.
- God overløpsstrategi med svært ambisiøse og viktig mål for å bidra til å oppnå badevannskvalitet i vassdragene.