

Resultater fra tilsynsaksjon ved kommunale avløpsanlegg 2021



Kolofon

Utførende institusjon (institusjonen er ansvarlig for innholdet i rapporten)

Miljødirektoratet

Oppdragstakers prosjektansvarlig

Kontaktperson i Miljødirektoratet

Rune Aasheim

M-nummer

År

Sidetall

Miljødirektoratets
kontraktnummer

2201

2022

13

Utgiver

Prosjektet er finansiert av

Miljødirektoratet

Forfatter(e)

Miljødirektoratet

Tittel - norsk og engelsk

Oppsummering av resultater fra tilsynsaksjon ved kommunale avløpsanlegg i 2021
Summary of results from a control action at municipal wastewater treatment plants in 2021

Sammendrag - summary

Hovedmålene for aksjonen var å bidra til at kommunene overholder kravene i tillatelser og forskrift og avdekke problematiske miljøforhold. Resultatene fra aksjonen viste at de fleste kontrollerte kommunene hadde brudd på miljøregelverket.

The main goals of the action were to help the municipalities comply with the requirements in permits and regulations and to identify problematic environmental conditions. The results from the action showed that most of the controlled municipalities had deviations from the environmental regulations

4 emneord

Tilsyn, avløp, kommune, statsforvalteren

4 subject words

Inspection, wastewater, municipality, county governor

Forsidefoto

Illustrasjonsfoto Miljødirektoratet

Innhold

1. Innledning	4
1.1 Bakgrunn for aksjonen	4
1.2 Mål for aksjonen	5
2. Praktisk gjennomføring	6
2.1 Utvelgelse av kommuner	6
2.2 Samarbeid med bransjen	7
3. Resultater fra tilsynene	7
4. Vurdering av resultatene	11
5. Oppfølging av aksjonen	12
Vedlegg:	13
Oversikt over kommunene som ble kontrollert i tilsynsaksjonen ved kommunale avløpsanlegg i 2021	13

Oppsummering av resultater fra tilsynsaksjon ved kommunale avløpsanlegg 2021

1. Innledning

Tilsynsaksjonen hos kommunale avløpsanlegg ble gjennomført av statsforvalteren i august-september i 2021. Resultatene viste at 50 av de 55 kontrollerte kommunene har brudd på regelverket. I 17 kommuner vurderte statsforvalteren bruddene som alvorlige.

Mange kommuner har ikke tilstrekkelig oversikt over hvilken miljøpåvirkning det kommunale avløpssystemet har på omgivelsene, noe som er en forutsetning for å lage gode handlingsplaner og avvikssystemer.

Kunnskapen om regelverk og krav er mangelfull i mange kommuner, særlig hos kommuneledelsen.

Resultatene viste at mange kommuner ikke har tilstrekkelig oversikt over det samlede utslippet fra avløpssystemet. Nesten halvparten av de kontrollerte kommunene har mangler angående utslipp via overløp, og 70% av kommunene har ikke god nok kontroll på utslippene fra renseanleggene.

1.1 Bakgrunn for aksjonen

Lovgrunnlag

EUs avløpsdirektiv ble implementert i norsk regelverk i 2007 i forurensningsforskriften. De konkrete kravene som var mest aktuelle i denne aksjonen, er omfattet av forskriftens kapittel 11 "Generelle bestemmelser om avløp" og kapittel 14 "Krav til utslipp av kommunalt avløpsvann fra større tettbebyggelse".

Ved implementeringen av avløpsdirektivet ble det innført noen nasjonale overgangsbestemmelser som ikke er i overensstemmelse med direktivet. Blant annet ble kravet til sekundærrensing før utslipp til følsomt område formulert slik at det skulle gjelde for nye anlegg og for eksisterende anlegg som endres vesentlig, jf. § 14-6.

Overgangsbestemmelsene forutsatte at det skulle skje en gradvis fornying av avløpssystemene.

Miljøkonsekvenser

Manglende etterlevelse av kravene kan gi ulovlige utslipp av kommunalt avløpsvann. Utslipp av organisk stoff og næringsalter kan føre til overgjødning (eutrofi), algeoppblomstring og fiskedød. Mangelfull rensing kan også føre til økt utslipp av mikroplast og miljøgifter.

1.2 Mål for aksjonen

Hensikten med aksjonen var å kontrollere at kommunene tar sitt ansvar for at hele det samlede avløpssystemet er innrettet i tråd med regelverket og gjeldende tillatelser.

Mange kommuner har krav i tillatelsene som ikke er i samsvar med det som er påkrevd etter EUs avløpsdirektiv. Tilsynsaksjonen i 2021 hadde som mål å medvirke til å tydeliggjøre kommunenes ansvar for oppfølging av kravene overfor kommuneledelsen, og gi statsforvalterne bedre oversikt over hvordan avløpsområdet følges opp i kommunene.

1.3 Tema for aksjonen

I tilsynene var hovedtemaet å kontrollere om kommunene overholder kravene i lover, forskrifter og tillatelser. Temaet omfatter overordnet styring og planlegging, kommuneledelsens forståelse av mål og krav, og hvordan de sikrer god oversikt over egne utslipp og påvirkning på miljøet.

Hovedtemaet hadde følgende deltemaer:

Kommunal planlegging og oppfølging av krav til internkontroll.

Stadig fornyinger eller utbedringer av kommunens avløpssystem i tråd med regelverket fordrer langsiktig planlegging og systematisk gjennomføring av tiltak. Sentralt for dette arbeidet er skriftlige vurderinger, rutiner og prioritering av tiltak relatert til miljørisiko, som alle kommuner skal ha. Det er viktig at alle sentrale aktører, f.eks. kommunaldirektører og tekniske sjefer, deltar i kommunens planlegging og at de er kjent med kravene i regelverket.

Miljørisikovurderinger er viktige for å kunne iverksette risikoreducerende tiltak mot forurensning av ytre miljø og avveie ulike tiltak. Mangelfulle miljørisikovurderinger kan ha stor miljømessig betydning.

Ledningsnett

Kvaliteten på kommunale ledningsnett og tilpasning til resten av avløpssystemet påvirker mulighetene for rensing av avløpsvannet og har betydning for miljøtilstanden i berørte vannforekomster. Avløpsnettet skal jevnlig rehabiliteres og bidra til forebygging av lekkasjer, inntrenging av fremmedvann som drikkevann, grunnvann og overvann, samt begrense behovet for utslipp av urensset avløpsvann via overløp.

Renseanlegget og prøvetaking

Lowerket inneholder krav til rensing av kommunalt avløpsvann. Prøvetakingen av avløpsvann skal være representativ for utslippene og vise om renseanleggene overholder rensekravene.

Rapportering til staten

Kommunene skal årlig rapportere avløpsdata til miljømyndighetenes rapporteringssystem. Rapporteringen omfatter resultater fra målinger av avløpsvann og beskrivelse av driftsforhold og utslippshendelser, og skal vise hvordan kravene i forskrift og utslippstillatelser etterleves.

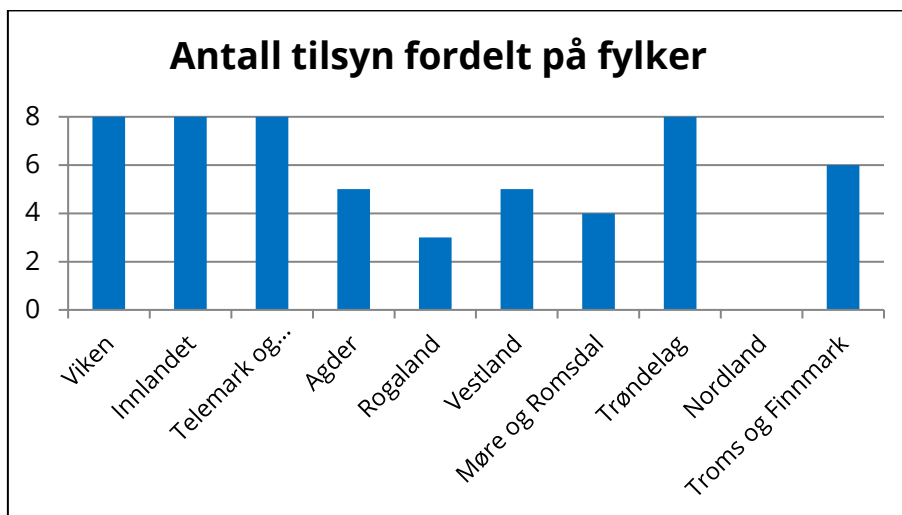
2. Praktisk gjennomføring

2.1 Utvelgelse av kommuner

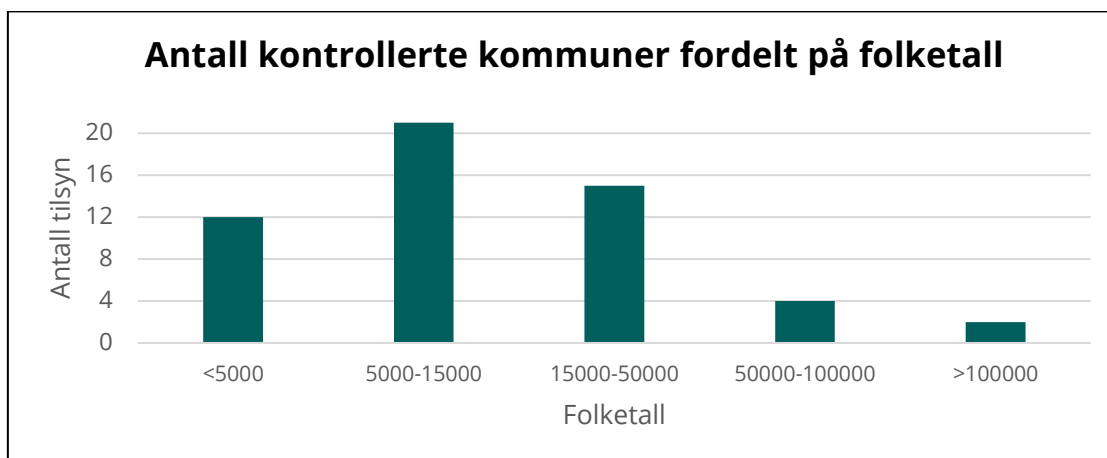
Aksjonen omfattet kommuner med kommunalt avløpsnett som er en del av en tettbebyggelse med samlet utslipp av kommunalt avløpsvann omfattet av forurensningsforskriften, kapittel 14. De fleste kommunene har egne renseanlegg. Noen kommuner tar imot avløpsvann fra nabokommuner eller sender avløpsvann til rensing i nabokommunens renseanlegg eller interkommunale avløpsanlegg.

I aksjonen ble det gjennomført 55 tilsyn. Statsforvalteren har valgt kommuner blant annet på grunnlag av frekvens og omfang av tidligere tilsyn ved kommunale avløpsanlegg. Kommuner som har hatt tilsyn i løpet av de siste årene, ble generelt ikke prioritert i årets aksjon. Mange av kommunene som er med i årets aksjon, er derfor kommuner som aldri eller sjeldent har fått tilsyn.

Statsforvalterne gjennomførte tilsyn i alle fylkene, unntatt Nordland. Fordelingen av tilsynene er vist i figur 1. Figur 2 viser at det ble gjennomført flest tilsyn i kommuner med folketall mellom 5000-15000. Tilsynene ble gjennomført i august-september 2021. En oversikt over virksomhetene som ble kontrollert, er vist i vedlegget på side 13.



Figur 1
Fordelingen av tilsynene som ble gjennomført av statsforvalterne i fylkene i 2021

**Figur 2**

Oversikt over antall tilsyn fordelt på folketallsgrupper i de kontrollerte kommunene

2.2 Samarbeid med bransjen

Miljødirektoratet informerte bransjeorganisasjonen Norsk Vann, som er kommunenes bransjeforening for vann og avløp, om aksjonen før oppstart. Norsk Vann vil bli informert om resultatene fra tilsynene.

3. Resultater fra tilsynene

Brudd på regelverket ble funnet hos 50 av de 55 kontrollerte kommunene. Halvparten av kommunene har mangelfull kunnskap om regelverk og krav, særlig hos kommuneledelsen. Mange kommuner har betydelige og alvorlige mangler i miljørisikovurderingene, avviksbehandlingen, ledningsnettene og håndteringen av overløp. Statistikk over resultatene fra aksjonen i 2021 er vist i figur 3 og 4.

Alvorlige brudd

Statsforvalteren avdekket brudd hos 50 av de 55 kommunene som ble kontrollert i aksjonen. Bruddene ble vurdert som alvorlige i 17 av kommunene. Av disse er fem i Vestfold og Telemark, fire i Oslo/Viken, tre i Trøndelag, to i Møre og Romsdal og ett i hvert av fylkene Agder, Innlandet og Vestland. Andelen alvorlige brudd på kontrolltemaene er vist i figur 3. Kontrolltemaene med flest alvorlige brudd var miljørisikovurdering, utslippskontroll, handlingsplaner og HMS-rutiner.

Miljørisikovurdering og HMS-rutiner

Internkontrollforskriften inneholder krav om gjennomføring og dokumentasjon av miljørisikovurderinger. I tillegg skal rutiner for helse, miljø og sikkerhet (HMS) være beskrevet.

Tilsynene avdekket brudd på kravene til miljørisikovurderinger i 36 av de 48 kommunene hvor dette temaet ble kontrollert (75%), se figur 3 og 4. I over halvparten av kommunene var dokumenterte miljørisikovurderinger ikke forankret i ledelsen eller ikke fulgt opp med planer og tiltak.

Over 65% av kommunene hadde brudd på internkontrollforskriftens krav til HMS-rutiner. De fleste manglene gjaldt rutiner for håndteringen av avvik, drift av renseanlegg, ledelsens informasjon til de ansatte og rapportering til statsforvalteren om overskridelser av konsesjonskrav for utslipp til vann.

Ledningsnett og overløp

Temaet ledningsnett omfatter krav til overløp og lekkasjer og planer for rehabilitering/fornyning, inkludert utfordringer med uønsket vann i avløpsnettet pga. lekkasjer fra drikkevannsnett, økt grunnvannsnivå eller økte tilførsler av overflatevann fra ekstremnedbør. Ledningsnettets kapasitet og kvalitet skal være tilpasset mengden kommunalt avløpsvann som nettet skal transportere, og slik at risikoen for lekkasjer og overløp blir redusert. Kommunene skal ha en oversikt over alle overløp i avløpsnettet, samt rutiner for bruk og sanering. Oversikten skal også inkludere eventuelle lekkasjer av betydning. Både lekkasjer og overløp gir utslipp av urensset avløpsvann og skal derfor begrenses.

Det ble avdekket lovbrudd på temaet ledningsnett i 26 kommuner (49 %). Det var flest brudd på manglende etterlevelse av funksjonskrav til ledningsnettet, f.eks. lekkasjer og kapasitet til å håndtere alt avløpsvannet.

Brudd på temaet overløp ble funnet i 26 kommuner (49 %). De fleste bruddene gjaldt manglende tidsregistrering av utslipp fra overløp.

Renseanlegg og rensekrav

I dette temaet kontrollerte statsforvalteren renseanleggenes kapasitet og dimensjonering og kommunenes rutiner for inspeksjoner og vedlikehold av anleggene. Vurdering av renseanleggenes kapasitet er viktig når det planlegges ny bebyggelse eller industripåslipp. Regelverket inneholder krav om at tilstrekkelig rensekapasitet skal være på plass før mengden kommunalt avløpsvann som tilføres det kommunale avløpssystemet, kan øke som følge av ny arealbruk.

Statsforvalteren avdekket brudd på drift og vedlikehold av renseanlegg i 10 av kommunene hvor temaet ble kontrollert. Flest mangler ble funnet ved renseanleggenes dimensjonering og kontroll med at kravene i tillatelsene ble overholdt.

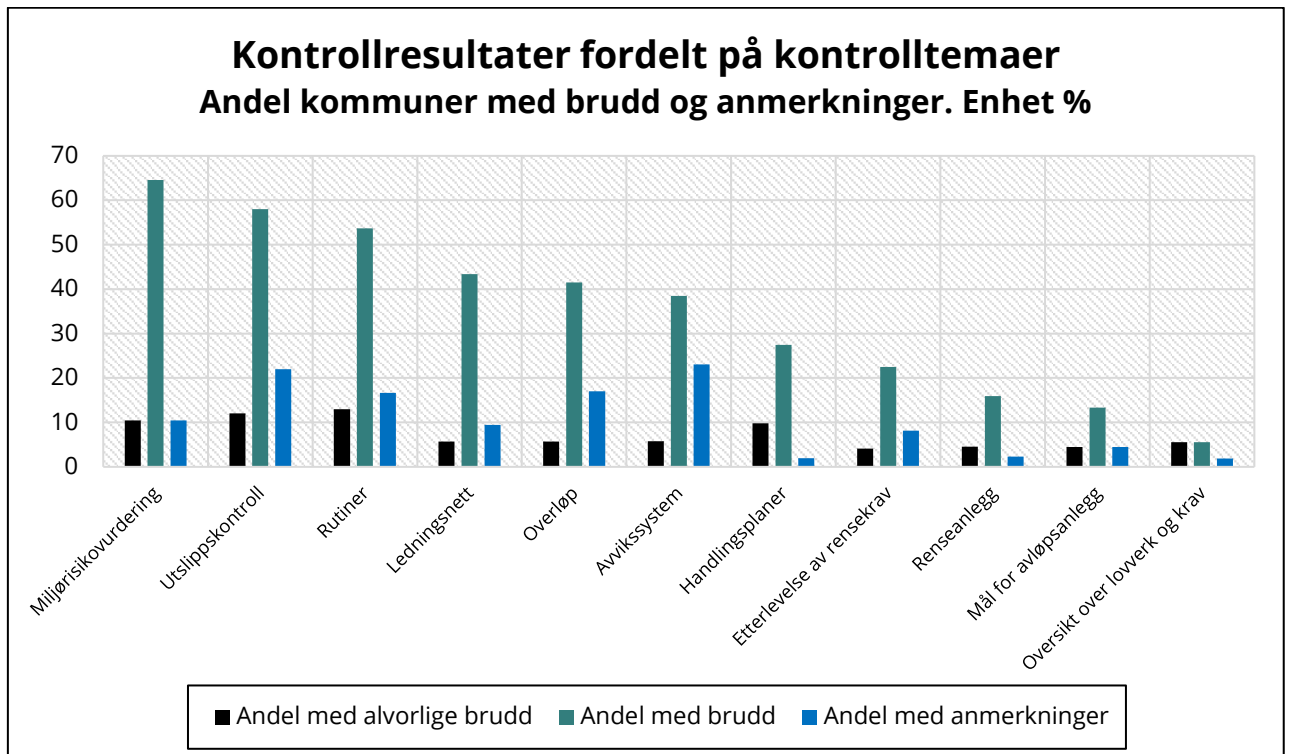
Utslippskontroll

Temaet utslippskontroll omfatter blant annet gjennomføring av målinger for å kontrollere overholdelse av utslippsgrenser og vurdering av utslippenes påvirkning på vannforekomstene som mottar utslippene.

Statsforvalteren avdekket brudd på temaet utslippskontroll i 35 kommuner (70 %). De fleste bruddene gjaldt overskridelser av tillatelsenes rensekrav.

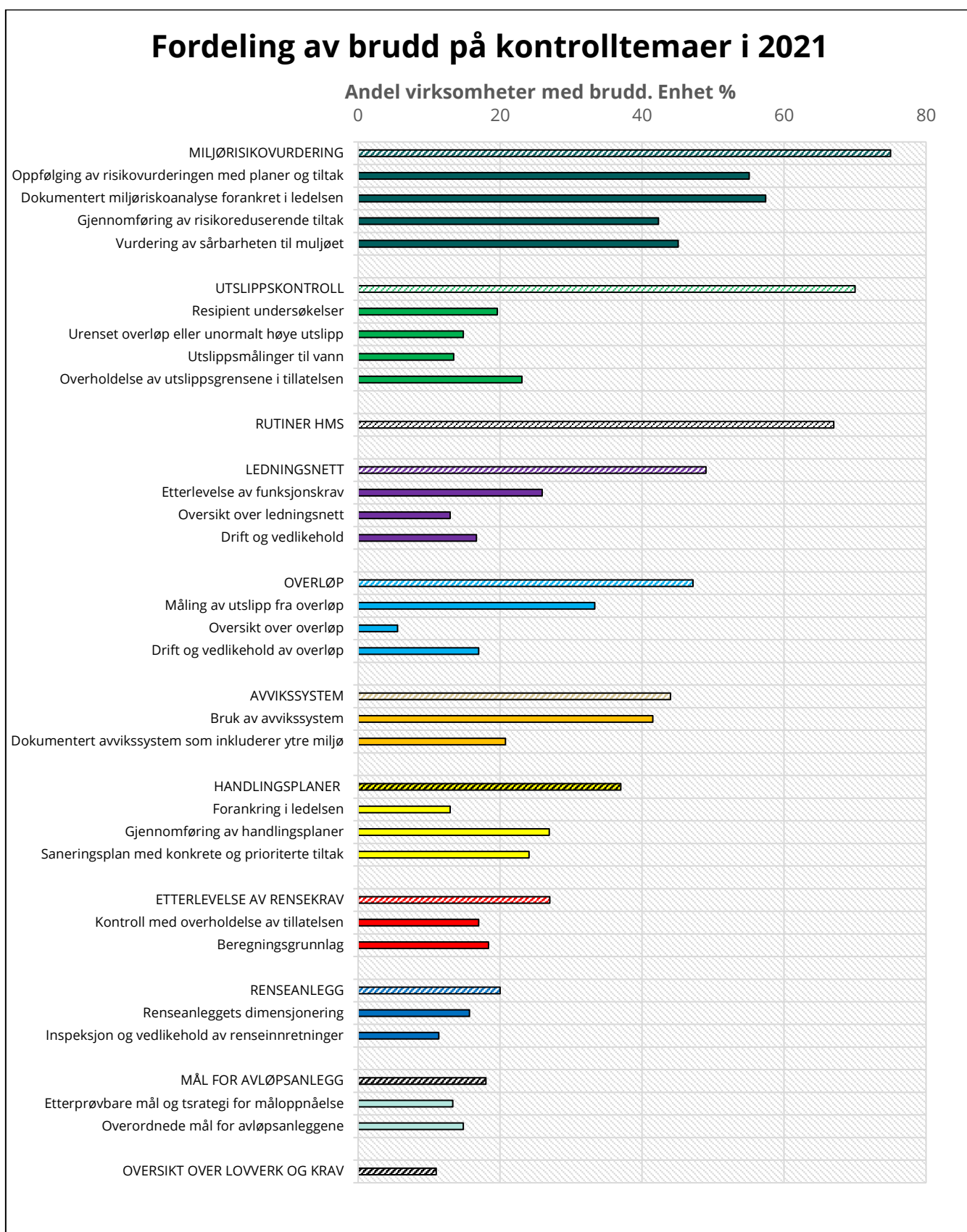
Handlingsplaner, avvikssystem og mål for avløpsanlegg

Internkontrollforskriften inneholder krav om at kommunene skal utarbeide mål for avløpsanleggene, lage handlingsplaner med tiltak og ha et system for avviksbehandling. Resultatene viste at 37 og 44 % av de kontrollerte kommunene har brudd på kravene til henholdsvis handlingsplaner og avviksbehandling. Manglene gjaldt særlig gjennomføring av handlingsplaner og at kommunenes avvikssystem ikke omfatter avløpsanleggene.



Figur 3

Oversikt over andelen av brudd og anmerkninger fordelt på hovedkontrolltemaene i 2021



Figur 4

Oversikt over andelen brudd fordelt på kontrolltemaene i tilsynsaksjonen i 2021

4. Vurdering av resultatene

Statsforvalteren kontrollerte 55 kommuner i tilsynsaksjonen i 2021. Det ble gjennomført flest tilsyn i kommuner med folketall mellom 5000-15000. Statsforvalteren har valgt kommuner blant annet på grunnlag av frekvens og omfang av tidligere tilsyn med kommunale avløpsanlegg. Mange av kommunene som er med i årets aksjon, er derfor kommuner som aldri eller sjeldent har fått tilsyn. Antallet og fordelingen av kommunene gir likevel en representativ oversikt over etterlevelsen av lovverket i de fylkene der tilsynene ble gjennomført.

Målsettingen i tilsynsaksjonen i 2021 har vært å gjøre kommuneledelsen oppmerksom på kommunens samlede ansvar for å følge opp krav på avløpsområdet og i mindre grad å kontrollere oppfølgingen av tekniske krav til renseanlegg. Siden tidligere aksjoner ikke har hatt denne målsettingen, kan ikke resultatene fra årets aksjon sammenlignes direkte med tidligere resultater.

Aksjonen har vist at mange kommuner har et kommunalt avløpssystem i strid med regelverket, eller har en oppfølging av dette systemet som ikke samsvarer med regelverket. Brudd på regelverket ble funnet hos hele 50 av de 55 kontrollerte kommunene. I 17 kommuner vurderte statsforvalteren bruddene som alvorlige. Det er viktig at kommunene så raskt som mulig starter et arbeid for å utbedre bruddene

Kunnskap om regelverk og krav

Resultatene fra aksjonen viser at kunnskapen om regelverk og krav er mangelfull i mange kommuner, særlig hos kommuneledelsen. Kommunene med best kunnskap er de som har jobbet planmessig med utbedring av renseanleggene eller fornying av avløpssystemet, med hele kommuneledelsen involvert. Dårligst kunnskap over avløpssystemets tilstand og gjeldende krav har de kommunene som overlater driftsoppgavene til noen få ansatte og som baserer seg på stor bistand fra driftsassistansen.

Resultatene viser enkelte tilfeller hvor de som har driftsansvaret, har informert kommuneledelsen om at tilstanden er i samsvar med kravene, selv om statsforvalteren har påpekt klare brudd.

Miljørisikovurdering, handlingsplaner og avvikssystem

Aksjonen viste at mange kommuner ikke har et godt nok system for utarbeidelse av handlingsplaner og avviksmeldinger for avløpssystemet, og oppfølgingen av planer og driftskrav er mangelfull. Hele 75 % av kommunene fikk brudd på kravene til miljørisikovurderinger. Dette betyr at kommunene ikke har tilstrekkelig oversikt over hvilken miljøpåvirkning det kommunale avløpssystemet har på omgivelsene, noe som er en forutsetning for å lage gode handlingsplaner og avvikssystemer.

Miljørisikovurderinger er viktige for å kunne iverksette risikoreducerende tiltak mot forurensning av ytre miljø og avveie ulike tiltak. For eksempel avveie hvilke ledningsnett som bør bli fornyet for å redusere overløp til sårbare resipienter, framfor andre med utslipp til mer robuste vannforekomster. Mangelfulle miljørisikovurderinger kan derfor ha stor miljømessig betydning.

Kommunene bør ha et skriftlig system for avviksbehandling for ytre miljø for hele avløpssystemet. Alle deler av avløpssystemet bør være inkludert i avviksbehandlingen. Dette gjelder blant annet avløpsnett, pumpestasjoner, renseanlegg og driftsparametrene overløp og utslippsmålinger.

Utslippskontroll, ledningsnett og renseanlegg

Resultatene viser at mange kommuner ikke har oversikt over det samlede utslippet fra avløpssystemet. Nesten halvparten av de kontrollerte kommunene har mangler angående utslipp via overløp, og flere kommuner har ikke tilstrekkelig oversikt over lekkasjeforhold på ledningsnettet. Manglende oversikt gir økt risiko for at ledningsnett og renseanlegg blir underdimensjonert for mengden avløpsvann som kommunen har ansvar for å håndtere, slik at utslipp av urensset avløpsvann til resipienter via overløp øker. Tilstrekkelig rensing av alt kommunalt avløpsvann er viktig for å redusere utslipp av organisk stoff, fett og næringssalter til resipientene.

Aksjonen har også avdekket at hele 70 % av kommunene ikke har god nok kontroll på utslipp fra renseanlegg, ettersom det i disse kommunene ikke blir utført tilstrekkelige utslippsmålinger, og/eller at rensekravene ikke blir overholdt. At rensekravene ikke overholdes, kan både skyldes mangelfull kompetanse om drift av anleggene eller at dimensjoneringen av renseanleggene er for lav i forhold til den vannmengden og/eller organisk belastning som blir tilført anleggene.

En årsak til manglende oppgradering av renseanleggene er at kommuneledelsen ikke prioriterer dette tilstrekkelig, blant annet på grunn av mangelfull kunnskap om regelverk og krav (se avsnitt over).

5. Oppfølging av aksjonen

Vi forventer at kommunene retter bruddene som ble avdekket under aksjonen. Videre at de bruker informasjonen og de forventningene miljømyndighetene har presentert til å bedre kompetansen og sikre en god etterlevelse av regelverket.

Statsforvalteren vil følge opp kommunene ved å kontrollere at brudd på regelverket blir utbedret, veilede om regelverket, gjennomføre oppfølgende tilsyn og oppdatere tillatelser.

Vedlegg:

Oversikt over kommunene som ble kontrollert i tilsynsaksjonen ved kommunale avløpsanlegg i 2021

VIKEN	ROGALAND
Lunner	Haugesund
Kongsberg	Sandnes
Øvre Eiker	Eigersund
Marker	
Modum	VESTLAND
Hole	Bergen
Enebakk	Stord
Ås	Kinn
	Ullensvang
INNLANDET	Eidfjord
Eidskog	
Nord-Aurdal	MØRE OG ROMSDAL
Nord-Fron	Ålesund
Sel	Molde
Vestre Slidre	Kristiansund
Gausdal	Sula
Kongsvinger	
Vang	TRØNDELAG
	Namsos
TELEMARK OG VESTFOLD	Meråker
Skien	Midtre Gauldal
Porsgrunn	Verdal
Fyresdal	Oppdal
Notodden	Levanger
Bamble	Steinkjer
Kragerø	Orkland
Holmestrand	
Kvitseid	TROMS OG FINNMARK
	Tromsø
AGDER	Harstad
Kristiansand	Hammerfest
Froland	Karasjok
Bygland	Målselv
Valle	Bardu
Bykle	

Tlf.: 73 58 05 00
post@miljodir.no
www.miljodirektoratet.no
Postboks 5672 Sluppen,
7485 Trondheim

Besøksadresse Trondheim:
Brattørkaia 15, 7010 Trondheim

Besøksadresse Oslo:
Grensesvingen 7, 0661 Oslo



Miljødirektoratet jobber for et rent og rikt miljø. Våre hovedoppgaver er å redusere klimagassutslipp, forvalte norsk natur og hindre forurensning.