



Miljø- og
Fødevareministeriet
Miljøstyrelsen

Nabotjek af den danske miljøtilsynsmodel

Orientering fra Miljøsty-
relsen nr. 23

Februar 2018

Udgiver: Miljøstyrelsen

Redaktion:

Rambøll Management Consulting

Lone Kielberg, Miljøstyrelsen

Hans Erling Jensen, Miljøstyrelsen

Ida Hansen, Miljøstyrelsen

ISBN: 978-87-93614-68-0

Miljøstyrelsen offentliggør rapporter og indlæg vedrørende forsknings- og udviklingsprojekter inden for miljøsektoren, som er finansieret af Miljøstyrelsen. Det skal bemærkes, at en sådan offentliggørelse ikke nødvendigvis betyder, at det pågældende indlæg giver udtryk for Miljøstyrelsens synspunkter. Offentliggørelsen betyder imidlertid, at Miljøstyrelsen finder, at indholdet udgør et væsentligt indlæg i debatten omkring den danske miljøpolitik.

Må citeres med kildeangivelse

Indhold

1.	Introduktion	4
1.1	Kommissorium	4
1.2	Metode/proces	4
1.3	Disposition	5
2.	Overordnet landekarakteristik	6
2.1	Erhvervsstruktur og miljøsårbarhed i de fire lande	6
2.2	Miljøtilsyn Danmark	10
2.3	Miljøtilsyn Sverige	13
2.4	Miljøtilsyn Holland	16
2.5	Miljøtilsyn Irland	19
3.	Temagennemgang	22
3.1	Virksomhedskategorier	22
3.2	Lovgivning	23
3.3	Miljøtilsynsmyndigheder	24
3.4	Mål for tilsynsindsats	26
3.5	Udpegning af virksomheder/brug af risikomodeller	27
3.6	Tilsynsfrekvenser	29
3.7	Tilsynsplaner	30
3.8	Tilsynstyper	32
3.9	Varsling	33
3.10	Reaktioner/sanktioner/håndhævelse	34
3.11	Offentliggørelse af tilsynsdata og dele af tilsynsrapporter	35
3.12	Betaling/finansiering	37
3.13	Digitalisering	39
3.14	Måling af tilsynsindsats/opfølgning	40
3.15	Effektmåling	41
4.	Tværgående temaer	42
4.1	Introduktion	42
4.2	Relationer mellem centrale og decentrale myndigheder	42
4.3	Relationer mellem myndigheder og virksomheder	44
4.4	Den overordnede balance mellem mange hensyn	46

1. Introduktion

1.1 Kommissorium

I 2012/2013 implementerede Danmark EU's direktiv om industrielle emissioner (IE-direktivet). Ifølge direktivets artikel 23 skal medlemsstaterne tilrettelægge og gennemføre tilsyn for de potentielt mest forurenende virksomheder og husdyrbrug.

I forbindelse med udsendelse af bekendtgørelsen vedrørende den danske tilsynsmodel for de virksomheder og husdyrbrug, der er omfattet af regelmæssige tilsyn, blev det lovet, at tilsynsmodellen skal evalueres ca. 2 år efter, at den er fuldt implementeret. Dette forventes at ske i 2017/18. Som led i denne evaluering har Miljøstyrelsen bedt Rambøll Management om at gennemføre et nabotjek af en række udvalgte EU-lande med henblik på at sammenligne den danske miljøtilsynsmodel med en række af vore nabolande.

Formålet med at gennemføre en komparativ analyse af tilsynsmodellerne i tre af Danmarks nabolande er først og fremmest at identificere forskelle i modellerne, der kan inspirere til eventuelle justeringer af den danske model. Det er således vigtigt at understrege, at nærværende analyse ikke i sig selv er en *evaluering* af den danske model. Den er i stedet en *kortlægning*, som kan bidrage med vigtige input til den overordnede evaluering af den danske tilsynsmodel.

1.2 Metode/proces

Analysen er blevet gennemført af et kernteam af danske generalister og specialister på miljøområdet, der har været suppleret af landeeksperter i hvert af de tre nabolande. Opgaveløsningen er gennemført i fem overordnede skridt.

For det første er en række strukturelle faktorer med betydning for miljøreguleringen i landene kortlagt. Det er især erhvervsstrukturen og indikatorer på miljøfølsomheden i landene, der har været i fokus, da det vurderes, at netop disse strukturelle faktorer kan have betydning for miljøreguleringen i landene. Det skal understreges, at formålet ikke har været at opstille kausale forklaringer på forskelle og ligheder mellem landenes miljøtilsynsmodeller, men at give en generel introduktion til landenes baggrundskarakteristika for at sætte resultaterne af kortlægningen ind i en relevant ramme.

For det andet er der gennemført en baselinebeskrivelse af den danske model. Formålet med dette har været at sikre en klar forståelse af, hvad der sammenlignes op imod i landene, inden dataindsamlingen fra de andre lande påbegyndtes. Samtidig har den danske baselinebeskrivelse fungeret som skabelon for den efterfølgende dataindsamling. Fokus har i analysen været på at sammenligne den danske model med hver af de tre andre lande frem for interne sammenligninger mellem nabolandene.

For det tredje er der indsamlet viden om de tre nabolande ved hjælp af desk research forestået af landeeksperterne i hvert land. Landebeskrivelserne har dannet grundlag for en indledende sammenligning og identifikation af særlige fokusområder for de efterfølgende landebesøg.

For det fjerde er der gennemført kvalitative interviews med miljømyndighederne i hvert af de tre nabolande. Da fokus for analysen er den formelle regulering i landene, har interviewene været rettet mod de centrale myndigheder, som er ansvarlige for reguleringen af miljøtilsyn i landene. Besøgene har haft deltagelse af såvel danske konsulenter, landeeksperter samt en

repræsentant fra Miljøstyrelsen. Der har ikke været gennemført interviews med udførende tilsynsmyndigheder, eller kommunerne i de enkelte lande.

For det femte er resultaterne af dataindsamlingen analyseret komparativt med udgangspunkt i en række tværgående temaer samt grundig beskrivelse og sammenligning af tilsynsmodellerne i landene. Der er samlet op på analysen ved at vurdere potentielle fordele og ulemper ved centrale aspekter af de andre landes tilsynsmodeller. Det skal dog understreges, at der ikke er tale om en evaluering af modellerne, men en kortlægning.

Endelig har projektet været fulgt af en ekstern følgegruppe bestående af KL, DI, Fødevarer og Landbrug samt Danmarks Naturfredningsforening. Følgegruppen har været involveret i opstartsfasen og i analysefasen af projektet.

I rapporten gøres af formidlingsmæssige hensyn i vid udstrækning brug af figurer og skematiske opstillinger. Figurerne, der opsummerer de fire landes miljøtilsynsmodeller inddelt efter et antal virksomhedstyper, er Rambølls bearbejdning af reguleringen i landene. Kilderne hertil er desk research samt interviews med myndighederne.

1.3 Disposition

Rapporten indleder i næste kapitel med en introduktion til de fire lande, som indgår i analysen. Der gives dels en kort landekarakteristik af landenes miljøtilsynsmodeller, dels en beskrivelse af relevante baggrundsvariable for landene.

Dernæst følger i kapitel 3 en gennemgang af de temaer, som har været ønsket belyst i forbindelse med analysen af miljøtilsynsmodellerne. Her identificeres forskelle og ligheder inden for hvert tema på tværs af landene.

I kapitel 4 findes en gennemgang af tværgående temaer, der har vist sig relevante under analysen. Der gives en beskrivelse af hvert tema samt en kort skitsering af fordele og ulemper, der kan knytte sig til forskellige modeller.

Det skal understreges, at miljøtilsynsopgaven er kompleks, både på grund af de mange virksomhedstyper, der indgår, de mange miljøfaktorer, der indgår, og de forskellige reguleringsmæssige og institutionelle faktorer, der præger de enkelte lande. Der vil derfor være en lang række forskellige enkeltelementer, som afviger fra hinanden i de fire landes miljøtilsynsmodeller. Hovedfokus i denne analyse og i denne rapport har været at beskrive de væsentlige variationer, der er blevet identificeret, hvorfor der vil være andre, men mindre væsentlige, forskelle, der ikke fremgår af rapporten.

2. Overordnet landekarakteristik

I dette kapitel gives en samlet, overordnet karakteristik af miljøtilsynsmodellerne i de fire undersøgte lande. Karakteristikken er opbygget efter en ensartet skabelon med henblik på at fremme muligheden for at sammenligne udvalgte elementer i de tre lande med den danske, men indebærer omvendt den udfordring, at de variationer og mindre nuancer, der er indeholdt i de enkelte landes tilrettelæggelse af miljøtilsynet, bliver mindre synlige på enkelte mindre områder.

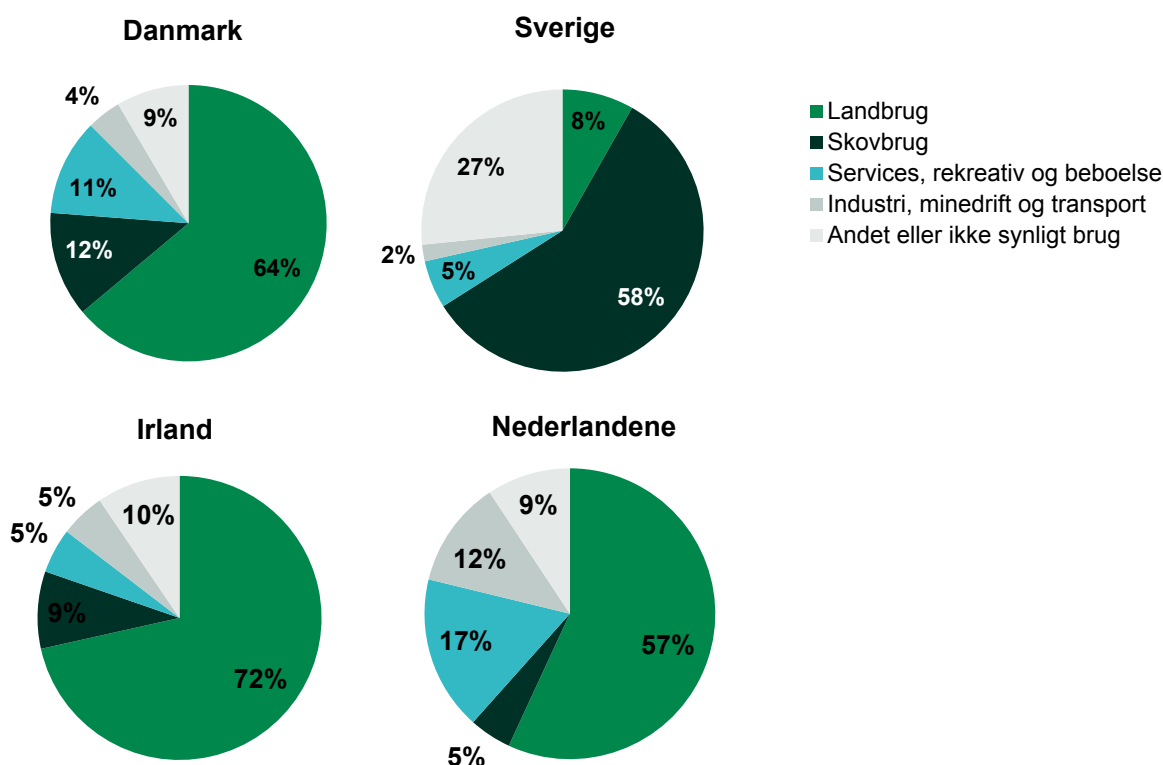
De enkelte landes tilrettelæggelse af miljøtilsynsindsatsen kan naturligvis i et vist omfang være præget af nogle mere strukturelle, nationale faktorer. Dette gælder især miljømæssige faktorer (såsom omfanget af arealer med sårbar natur, drikkevandshensyn etc.) og erhvervsmæssige faktorer (sammensætningen af landenes erhverv og industri i forhold til bl.a. størrelse og miljøbelastningsrisici). Der gives derfor i nedenstående afsnit 2.1 indledningsvist en kort præsentation af nogle af disse strukturelle faktorer i de fire lande med henblik på en vurdering af, hvorvidt disse faktorer *i sig selv* kan have indflydelse på valget af miljøtilsynsmodel i de fire lande.

2.1 Erhvervsstruktur og miljøsårbarhed i de fire lande

En første overordnet indikator for landenes miljøtilsynsmodel kan være arealanvendelsen i landene, som er vist i figuren nedenfor.

Danmark er arealmæssigt primært et landbrugsland. 64 pct. af arealet i Danmark består af landbrug. Også i Irland og Holland består en stor del af arealanvendelsen af landbrug, men hvor den del, der udgør landbrug i Irland, altovervejende består af græsmarker, består landbrugsjorden i Danmark primært af dyrket land, hvilket potentielt udgør en langt større miljøbelastning i forbindelse med gødning og sprøjtning af jorden. 12 pct. af arealanvendelsen i Danmark består af skovbrug, imens 11 pct. anvendes til services, rekreativ anvendelse og beboelse. Industri, minedrift og transport udgør kun en lille del af arealanvendelse i Danmark.

Figur 2-1: Arealanvendelse fordelt på kategorier



Kilde: Eurostat, *Primary land use by land use type, 2012*.

Sverige skiller sig markant ud ved at en stor del af arealet består af skovbrug. Hele 58 pct. af arealet i Sverige består af skov. Samtidig slår de store øde områder i Sverige ud i tallene med 27 pct. af arealanvendelsen i kategorien 'andet eller ikke synligt brug'. Kun i alt 7 pct. af arealet i Sverige består af industri, byer og beboelse.

Irland minder i arealanvendelsen meget om Danmark med den ene store forskel, at landbrugsjorden primært består af græs. Ca. halvdelen af Irlands areal er græsmarker.

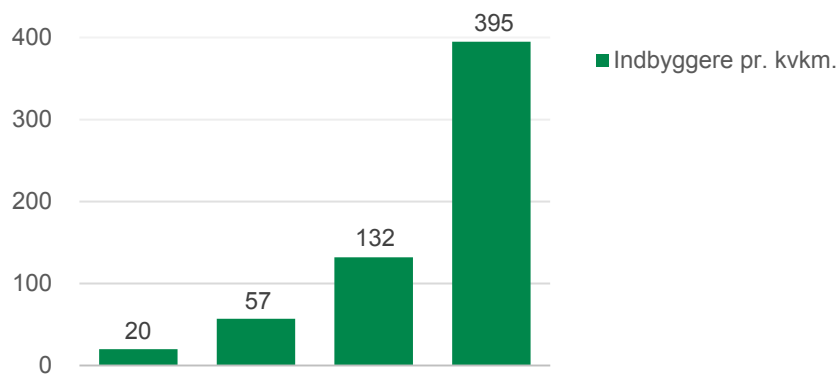
Endelig er Holland kendetegnet ved, at en markant større del af arealet består af byer og industri i forhold til de øvrige lande, hvilket kan have en væsentlig indflydelse på, hvordan miljøtilsynet organiseres og prioriteres. Services, rekreativ anvendelse, beboelse, industri, minedrift og transport udgør tilsammen 29 pct. af arealet i Nederlandene, hvor det tilsvarende kun er 15 pct. i Danmark.

Befolkningstæthed

De ovenstående tendenser bekræftes yderligere, når man ser på befolkningstætheden i landene. Figuren nedenfor viser antal indbyggere pr. kvadratkilometer. Der er markante forskelle på de fire lande. Groft sagt er befolkningstætheden ca. 2½ gange større i Holland end i Danmark, som til gengæld har ca. 2½ gange større befolkningstæthed end i Irland, hvor befolkningen bor yderligere 2½ gange tættere end i Sverige.

Dette mønster kan have betydning for miljøtilsynsmodellen. Eksempelvis er det simpelthen nemmere at placere en støjende produktion langt væk fra menneskelig beboelse i Sverige, hvorimod det kan være noget vanskeligere i Holland. I Danmark indgår nærheden til boligområder direkte i risikoscoren for virksomhederne og husdyrbrugene, som er omfattet af regelmæssige tilsyn.

Figur 2-2: Befolkningstæthed

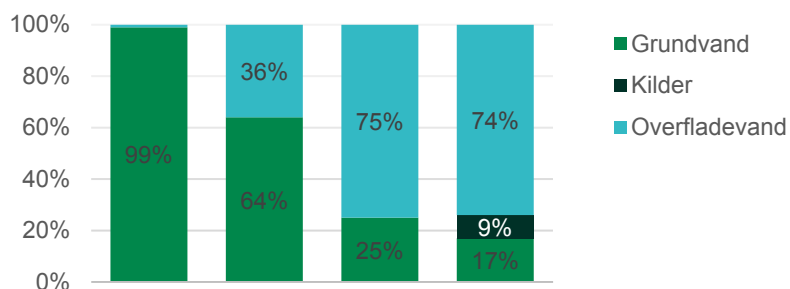


Kilde: Eurostat, *population density (persons per km2, 2014)*.

Vandforsyning

Vandforsyningen i landene er en indikator på landenes miljøfølsomhed. I Danmark kommer 99 pct. af drikkevandet fra grundvand, hvilket stiller særlige krav til beskyttelsen af grundvandet. Holland er det land, der minder mest om Danmark i denne henseende. Her kommer 64 pct. af drikkevandet fra grundvand. I Sverige og Irland udgør overfladevand den primære kilde til drikkevand, jf. figuren herunder.

Figur 2-3: Drikkevandsforsyning



Kilde: www.vandetsvej.dk

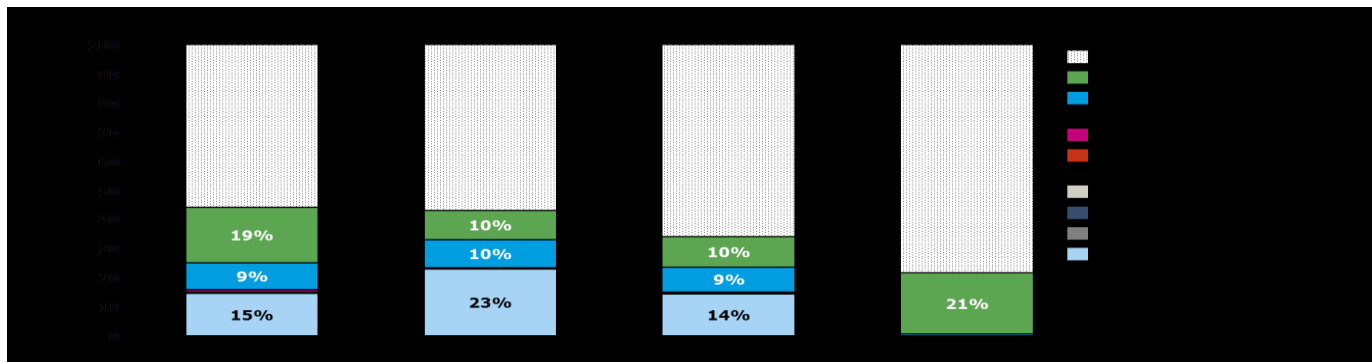
Natura2000-områder

Endelig har det været undersøgt, om der er forskelle på størrelsen af Natura2000-naturområder i de fire lande, men på det punkt er der ikke de store forskelle på landene.

Erhvervsstruktur

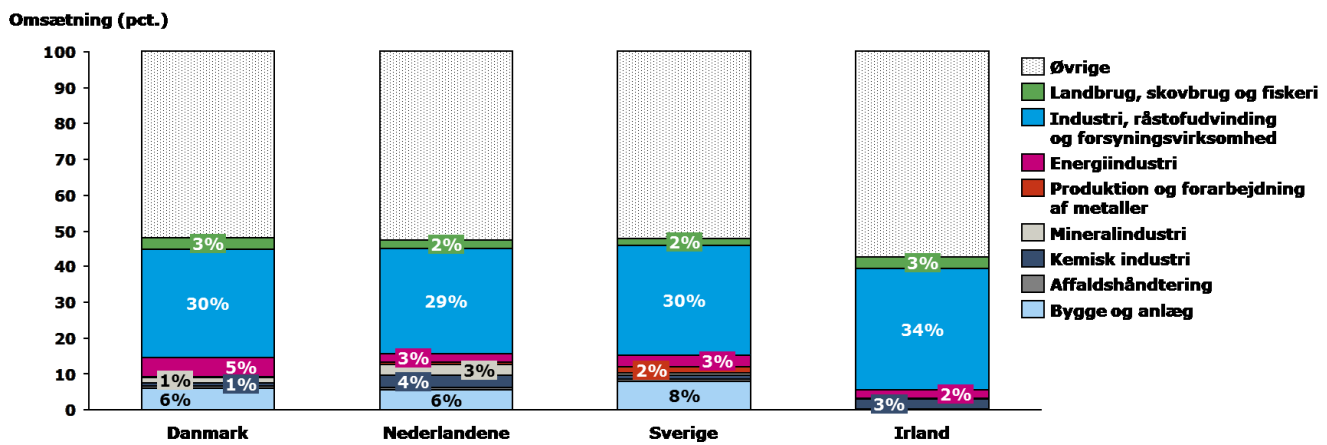
De tre nedenstående figurer (kilde: Eurostat Business 2012-15) viser indikatorer på erhvervsstrukturen i landene målt med udgangspunkt i henholdsvis antal virksomheder/husdyrbrug, omsætning og beskæftigelse. I figurene er de otte brancher fremhævet, som vurderes at rumme hovedparten af de virksomheder, der skal føres tilsyn med. Værdier mindre end 1 pct. er ikke vist i figur 2.4, 2.5 og 2.6.

Figur 2-4: Antal virksomheder/husdyrbrug fordelt på brancher



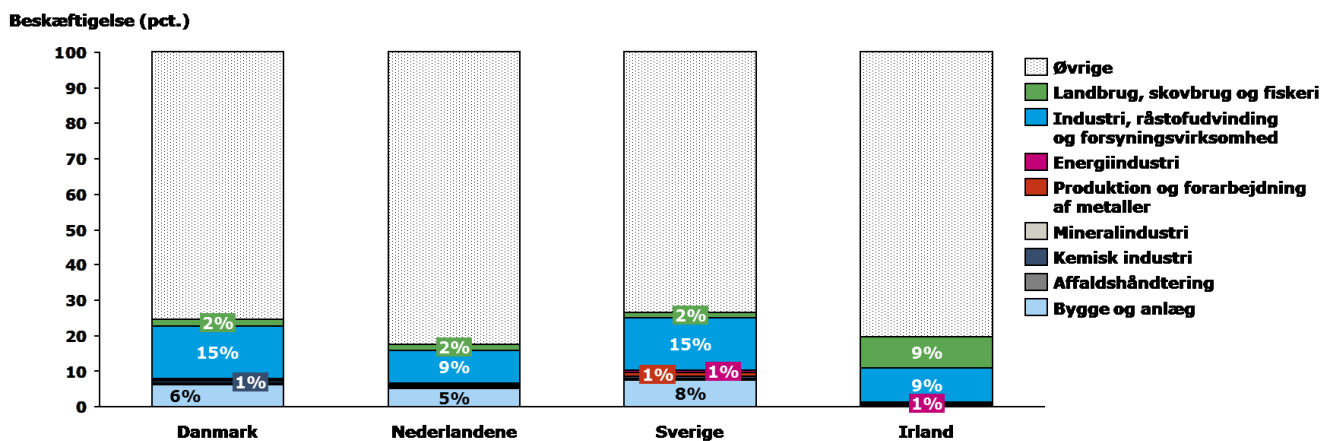
Kilde: Eurostat.

Figur 2-5: Omsætning fordelt på brancher



Kilde: Eurostat.

Figur 2-6: Beskæftigelse fordelt på brancher



Kilde: Eurostat.

Figurene viser forskellige indikatorer på erhvervsstrukturen i de fire lande med betydning for miljøtilsynet.

Det er især landbrug, industri samt bygge- og anlægsbranchen, der fylder meget, når man ser på tværs af landene og de tre valgte indikatorer. Når landene sammenlignes indbyrdes, minder erhvervsstrukturen i Danmark mest om den i Sverige og Holland, dog med den forskel, at landbrugssektoren målt på både antal virksomheder og omsætning fylder betydeligt mere i Danmark end i de to andre lande.

Samlet vurdering af baggrundsvARIABLE

Når der ses på tværs af de valgte baggrundsvARIABLE for landene, minder Danmark mest om Holland. Begge lande er små, tætbefolkede lande, hvor industri og landbrug fylder meget, og grundvandet er den primære kilde til drikkevand i begge lande. Det stiller særlige krav til miljøtilsynsmodellen i de to lande. Irland minder mindst om Danmark af de tre nabolande, og Sverige ligger midt i mellem de to andre lande på flere af de indikatorer, der er set på her.

I de næste fire afsnit i dette kapitel præsenteres hvert lands miljøtilsynsmodel.

2.2 Miljøtilsyn Danmark

Miljøtilsyn efter de regler, som er undersøgt i dette naboTjek, udføres i Danmark i henhold til nationale regler, fastsat i bekendtgørelse om miljøtilsyn og i miljøbeskyttelsesloven og husdyrgodkendelsesloven. Tilsynsmyndigheden skal i henhold hertil føre regelmæssigt miljøtilsyn med visse virksomheder og husdyrbrug samt ikke-regelmæssigt tilsyn ved klager, uheld mv., jf. nedenstående tabel.

Regelmæssige tilsyn

Kategori 1a:	IED-virksomheder/husdyrbrug med godkendelsespligtigt iht. EU-regler
Kategori 1b:	Virksomheder og husdyrbrug med godkendelsespligtigt iht. danske regler samt større maskinværksteder, omfattet af branchebekendtgørelse
Kategori 2:	Ikke-godkendelsespligtige virksomheder og husdyrbrug, omfattet af kravet om regelmæssige tilsyn fx autoværksteder, renserier etc.

Ikke-regelmæssige tilsyn

Kategori 3:	Øvrige virksomheder og husdyrbrug, hvor tilsyn udføres ved miljøklager, miljøuheld mv.
-------------	--

Miljøtilsyn udføres af 98 kommuner i Danmark, som udgør de lokale miljømyndigheder, og som fører tilsyn med ca. 99 pct. af de virksomheder og husdyrbrug, som er underlagt krav om regelmæssige miljøtilsyn. Miljøstyrelsen/Virksomheder er tilsynsmyndighed for de resterende virksomheder (ca. 1 pct.), der omfatter de mest miljøbelastende virksomheder, herunder IED-virksomheder samt visse andre godkendelsespligtige virksomheder.

Hovedelementerne i den danske miljøtilsynsmodel omfatter:

- Mål for, hvor mange virksomheder/husdyrbrug, der årligt skal have et fysisk miljøtilsyn
- Udpegning af virksomheder/husdyrbrug til miljøtilsyn på baggrund af en risikobaseret tilgang, således at virksomheder/husdyrbrug med størst risiko for miljøet, får hyppigst miljøtilsyn. Tilsynsfrekvensen fastsættes med udgangspunkt i den beregnede risikoscore.
- Udarbejdelse og offentliggørelse af 4-årige tilsynsplaner.
- Udarbejdelse og offentliggørelse af tilsynsrapport over hvert fysisk miljøtilsyn
- Indberetning af tilsynsdata til en landsdækkende portal, Digital Miljøadministration, således at tilsynsdata gøres tilgængelige for myndigheder, borgere og virksomheder/husdyrbrug
- Der opkræves brugerbetaling for miljøtilsyn på virksomheder/husdyrbrug, omfattet af regelmæssige tilsyn.
- Miljøtilsyn udføres af samme myndighed, som har meddelt miljøgodkendelsen.

Miljøstyrelsen udarbejder og offentliggør årligt en rapport om Danmarks samlede tilsynsindsats. Data for miljøtilsyn i 2015 er vist nedenfor:

Tabel 2-1: Tilsynsdata fordelt på kommuner og miljøstyrelsen samt forskellige kategorier

Myndighed	Virksomhedskategorier	Antal virksomheder	Antal husdyrbrug	Antal virksomheder med minimum et fysisk tilsyn	Antal reaktioner	Brugerbetaling, mio. kr.
Kommuner	kat. 1a	200	1.700	15.200	5.850	23,7
	kat. 1b	5.900	7.000			
	kat. 2	18.000	16.000			
Miljøstyrelsen	kat. 1a	350	0	200	200	9,7
	kat. 1b	100	0			
I alt		24.600	24.700	15.400	6.050	33,4

Kilde: Miljøstyrelsen.

I 2015 er der ca. 49.300 virksomheder/husdyrbrug, som er underlagt krav om regelmæssige miljøtilsyn. Der er heraf 15.400 virksomheder, som har fået mindst 1 fysisk tilsyn i 2015. Der er meddelt i alt ca. 6050 reaktioner. Virksomheder og husdyrbrug er i 2015 opkrævet i alt 33,4 mio. kr. i brugerbetaling for både godkendelse- og tilsynsarbejde.

Figur 2-7: Oversigt over den danske miljøtilsynsmodel

Virksomheds-kategorier	1a: Miljøgodkendelsespligtige IED-virks./husdyr jf. EU-direktiv	1b: Miljøgodkendelsespligtige virks./husdyr og maskinværksteder jf. dansk lov	2: Ikke-miljøgodkendelsespligtige virks./husdyr med regelmæssig tilsyn jf. dansk lov	3: Øvrige virks./husdyr jf. dansk lov
Lovgivning	Tilsynsbekendtgørelsen			Kap. 9 i Miljøbeskyttelsesloven og kap. 5 i husdyrloven
Miljøtilsynsmyndighed	Miljøstyrelsen (MST) og den pågældende kommune		Den pågældende kommune	
Antal virksomheder omfattet i 2015	Virks.: 550 (heraf 350 for MST) Husdyr: 1.700 (kun kommuner)	Virks.: 6.000 (heraf ca. 100 for MST) Husdyr: 7.000 (kun kommuner)	Virks.: 18.000 Husdyr: 16.000	Virks.: 97.000 Husdyr: 36.000
Mål for tilsynsindsats	Årlige fysiske tilsyn på mindst 40 pct. af virks./husdyr i kat. 1		Årlige fysiske tilsyn på mindst 25 pct. af virks./husdyr i kat. 2	Ingen mål
Udpegning af virksomheder til miljøtilsyn	Risikobaseret tilsyn på baggrund af to parametre: <ul style="list-style-type: none"> Sandsynlighed for forurening (2 underparametre), 50 % vægt. Konsekvens af forurening (3 underparametre), 50 % vægt. 			Reaktive tilsyn (ved uheld/klager)
Tilsynsfrekvenser	Regelmæssigt ud fra risikoscore: $X > 3,6 \rightarrow$ årligt. $2,8 < X \leq 3,6 \rightarrow$ hvert 2. år. $X \leq 2,8 \rightarrow$ hvert 3. år	Regelmæssigt tilsyn. Mindst 1 basis tilsyn hvert 3. år	Regelmæssigt tilsyn. Mindst 1 basis tilsyn hvert 6. år	Ikke regelmæssigt tilsyn Reaktive tilsyn (ved uheld/klager)
Tilsynstyper/-kategorier	Basistilsyn, prioriterede tilsyn, kampagnetilsyn og reaktive tilsyn (ved uheld/klager). Tilsyn udføres i visse tilfælde som administrative tilsyn. +Opstartstilsyn for kat. 1b			Reaktive tilsyn
Varsling af tilsyn	Varsles typisk . Varsling sker som udgangspunkt mindst 14 dage inden tilsyn			Typisk uanmeldt
Reaktioner/sanktioner/håndhævelse	Indgriben skal ske ved konstatering af ulovlige forhold. Reaktioner/håndhævelser: Henstillinger, indskærpelser, påbud, forbud og politianmeldelser. Hvis overhængende fare for sundheden mv. kan foretages selvhjælpshandlinger i rimeligt forhold til den aktuelle forureningsrisiko.			
Betalingsprincipper	Delvis brugerbetaling og delvis skattefinansiering. Virksomheder/husdyrbrug betaler for tidsforbrug med ca. 320 kr. pr. time i 2016. Der betales for forberedelse af tilsyn, tilsyn på og omkring virksomheden/husdyrbruget, prøveudtagning, tilsynsrapport, opfølgning på tilsyn mv. Der betales ikke for transporttid.			Ikke omfattet af brugerbetaling
Måling af tilsynsindsats	Årlig rapport om Danmarks samlede miljøtilsynsindsats. Som indikator indgår bl.a. procent udførte miljøtilsyn for hhv. kategori 1 og 2 virksomheder, antal meddelte håndhævelser, antal politianmeldelser, selvhjælpshandlinger m.v.			

Kilde: Desk research og informationer indhentet fra Miljøstyrelsen.

2.3 Miljøtilsyn Sverige

Der føres i Sverige også regelmæssigt tilsyn med visse virksomheder og husdyrbrug samt ikke-regelmæssigt tilsyn ved klager, uheld m.v. jf. nedenstående tabel.

Regelmæssige tilsyn

Kategori 1a:	IED-virksomheder og -husdyrbrug med godkendelsespligt iht. EU-regler
Kategori 1b:	Virksomheder og husdyrbrug med godkendelsespligt iht. svenske regler
Kategori 2a:	Virksomheder og husdyrbrug med anmeldepligt iht. svenske regler
Kategori 2b:	Ikke-godkendelsespligtige eller anmeldepligtige virksomheder og husdyrbrug, omfattet af brugerbetaling

Ikke-regelmæssige tilsyn

Kategori 3:	Øvrige virksomheder og husdyrbrug, hvor tilsyn udføres ved miljøklager, miljøuheld mv.
-------------	--

For IED-virksomheder og -husdyrbrug (kat. 1a) er der fastsat nationale regler om regelmæssige tilsyn, hvor tilsynsfrekvenser fastsættes ud fra en risikobaseret tilgang. For de øvrige virksomheder og husdyrbrug (kat. 1b, 2a og 2b) er der ikke lovgivningsmæssige krav om regelmæssige miljøtilsyn, men praksis er, at der udføres regelmæssige miljøtilsyn. Omfang og hyppighed af miljøtilsyn på disse virksomheder og husdyrbrug besluttet lokalt af de enkelte tilsynsmyndigheder, bl.a. på baggrund af vejledningsmateriale fra den svenske KL om anbefalede tilsynstimer for forskellige typer af virksomheder og husdyrbrug. Miljøtilsyn udføres i Sverige ikke af samme myndighed, som meddeler miljøgodkendelser. Miljøgodkendelser meddeles i Sverige af særlige godkendelsesmyndigheder.

Miljøtilsyn udføres i Sverige af flere myndigheder:

- 21 Länstyrelser fører tilsyn med kategori 1a og 1b virksomheder/husdyrbrug, som udgør ca. 3 pct. af virksomheder/husdyrbrug, hvor der udføres regelmæssigt tilsyn. Länstyrelsen har for ca. 75 pct. af disse virksomheder/husdyrbrug overdraget tilsynskompetencen til kommunen.
- 290 Kommuner udgør de lokale miljømyndigheder og fører tilsyn med ca. 97 pct. af de virksomheder og husdyrbrug, hvor der udføres regelmæssigt miljøtilsyn.
- Generalläkaren fører miljøtilsyn med aktiviteter på militære anlæg.

Der opkræves i Sverige også brugerbetaling for miljøtilsyn baseret på et fast årligt gebyr til Staten for godkendelsespligtige virksomheder/husdyrbrug i kat. 1a og 1b. Der betales endvidere et årligt timeopgjort gebyr til kommunerne for tilsyn med virksomheder/husdyrbrug i kat. 2a og 2b samt for de virksomheder/husdyrbrug i kat. 1a og 1b, hvor tilsynet er uddelegeret til kommunen.

Der findes i Sverige ikke nøjagtige opgørelser af antal virksomheder/husdyrbrug, som er omfattet af regelmæssige tilsyn og heller ikke opgørelser af årlige udførte miljøtilsyn, da sådanne data ikke indberettes til central myndighed. Nedenstående data repræsenterer derfor Naturvårdsverkets skøn over antal tilsynsobjekter i de forskellige kategorier.

Tabel 2-2: Tilsynsdata fordelt på tilsynsmyndigheder

Tilsynsmyndighed	Kategorier	Ca. Antal virksomheder	Ca. Antal husdyrbrug
Länstyrelsen – Tilsynet kan være delegeret til kommunen	kat. 1a	918*	283*
	kat. 1a		4600*
Generalläkaren	kat. 1a	0	0
	kat. 1b	70	0
	kat. 2a	Ikke oplyst	Ikke oplyst
	kat. 2b	Ikke oplyst	Ikke oplyst
Kommuner	kat. 1a	0	Se nedenfor *
	kat. 1b	0	Se nedenfor *
	kat. 2a		20.000
	kat. 2b		200.000

Anm.: * En stor del (ca. 75 pct.) af tilsynene er delegeret til kommunen.

Kilde: De svenske tilsynsmyndigheder.

Figur 2-8: Oversigt over den svenske miljøtilsynsmodel

Virksomhedskategorier	1a: IED Miljøgodkendelsespligtige IED-installationer jf. EU-direktiv	1b: Godkendelsepligtige installationer jf. Svensk lov	2a: Anmeldelsespligtige installationer jf. svensk lov	2b: installationer, der ikke er godkendelses- eller anmeldningspligtige jf. svensk lov	3: Øvrige installationer jf. svensk lov
Lovgivning	Miljøtilsynsforordning MTF	Miljöbalken			
Miljøtilsynsmyndighed	Kommuner, Länstyrelser, Generalläkaren	Kommuner, Generalläkaren			
Antal virksomheder omfattet i 2015	Virk.: 918 Husdyr: 283	Total: ca. 4600	Total: ca. 20 000	Total: ca. 200 000	Total: ca. 100 000
Mål for tilsynsindsats	Der er ikke landsdækkende mål for tilsynsindsats. Tilsynsindsatsen fastsættes individuelt af tilsynsmyndighederne og offentliggøres i en 3-årig tilsynsplan.				
Udpegning af virksomheder til miljøtilsyn	Risikobaseret tilsyn jf. EU-direktiv	Risikobaseret tilsyn, baseret på tilsynsmyndigheders individuelle vurderinger			Reaktive tilsyn (ved uheld/klager)
Tilsynsfrekvenser, praksis	Regelmæssige tilsyn. Praksis: Mindst hvert 3. år			Regelmæssige tilsyn. Praksis: Mindst hvert 5. år	Ikke regelmæssigt. Reaktive tilsyn (ved uheld/klager)
Tilsynstyper/-kategorier	Miljøtilsyn med virksomheders miljøforhold Tematiske tilsyn med udvalgte miljøforhold Reaktive tilsyn (ved klager/uheld) Miljøtilsyn udføres i visse tilfælde som administrative tilsyn				Reaktive tilsyn
Varsling af tilsyn	Varsles typisk. Varsling sker som udgangspunkt mindst 14 dage inden tilsyn				Både varsling og uanmeldt
Reaktioner/sanktioner/håndhævelse	Indgriben skal ske ved konstatering af ulovlige forhold. Reaktioner/håndhævelsetyper: Henstillinger, påbud, forbud, politianmeldelser samt miljøstrafgebyr og administrative bøder. Hvis overhængende fare for sundheden mv. kan foretages selvhjælpshandlinger i rimeligt forhold til den aktuelle forureningsrisiko.				
Betalingsprincipper	Kommuner/Generalläkaren opkræver brugerbetaling for kat. 1-3, baseret på forbrugt tid og en timesats, der varierer fra 700-1100 SEK. Der betales for forberedelse af tilsyn, tilsyn på og omkring virksomhed/husdyrbrug, tilsynsrapport, opfølgning på tilsyn mv. Betaling dækker også transporttid. Alle installationer i kat. 1 betaler også et fast gebyr til staten, fastsat i reglerne for brugerbetaling og afhængig af kompleksitet og størrelse.				Brugerbetaling, hvis klagen er berettiget
Måling af tilsynsindsats	Ingen nationale eller regionale opgørelser af miljøindsatsen. Opgørelser af kommunernes lokale miljøindsatser afrapporteres til de kommunale beslutningstagere sammen med en analyse af tilsynsbehov.				

Anm.: Opdelingen af virksomhedskategorier er tilpasset så den er sammenlignelig med den danske opdeling og afspejler således ikke de faktiske virksomhedskategorier anvendt i Sverige.

Kilde: Desk research og informationer indhentet fra de svenske tilsynsmyndigheder.

2.4 Miljøtilsyn Holland

Miljøtilsyn udføres i Holland i henhold til en national rammelovgivning, der giver de nationale miljømyndigheder bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler for miljøtilsynet.

Regelmæssige tilsyn

- Kategori C: IED-virksomheder og husdyrbrug og andre virksomheder med godkendelsespligt
- Kategori B: Anmeldepligtige ikke-IED virksomheder
- Kategori A: Virksomheder og husdyrbrug der hverken er godkendelsespligtige eller anmeldepligtige,

Ikke-regelmæssige tilsyn

Øvrige virksomheder og husdyrbrug, hvor tilsyn udføres ved miljøklager, miljøuheld m.v. (ingen selvstændig kategori).

Ansvar for gennemførelsen af miljøtilsyn er placeret hos hhv. de 12 regioner (kategori C-virksomheder) og de 403 kommuner i Holland (kategori A- og B-virksomheder samt øvrige ikke-regelmæssige tilsyn). De faktiske tilsyn gennemføres imidlertid af 28 såkaldte "Miljøagenturer". Disse agenturer indgår årligt aftaler med provinser og kommuner om antallet af tilsyn, frekvenser, særlige indsatser mv. De risikomodeller, der lægges til grund for udvælgelsen af tilsynsvirksomheder, fastlægges også i de enkelte provinser og kommuner.

De enkelte agenturer sørger for godkendelser og eventuelle sanktioner, om end disse formelt underskrives af de ansvarlige myndigheder. Ansvar for hhv. tilladelser og kontrol er adskilt i de enkelte agenturer. De nationale retningslinjer for tilsyn og sanktioner er meget overordnede, og de nærmere principper fastsættes regionalt og lokalt. Der er således ikke fastsat konkrete, definerede bagatelgrænser i Holland, og de enkelte inspektører vurderer selv eventuelle sanktioner, herunder administrative bøder.

Der er ikke fastlagt nationale krav til indholdet af de enkelte inspektioner udover de krav, der fremgår af IED-direktivet, disse fastlægges af provinser og kommuner selv. Der gennemføres ikke obligatoriske opstartstilsyn men der gennemføres kampagner i de enkelte provinser/kommuner. Disse er ikke koordineret på nationalt plan. Der anvendes både varslede og ikke-varslede tilsyn. Dette bestemmes af de enkelte provinser/kommuner selv.

Der opkræves ikke gebyrer for miljøtilsyn i Holland, dette finansieres centralt via skattebetalingen i provinser og kommuner. Budgettet til brug for miljøtilsyn har efter det oplyste været stabilt i en årrække, om end der kan konstateres variationer mellem provinserne/kommunerne.

Med baggrund i den udstrakte delegation af ansvaret for miljøtilsyn findes der ikke tilgængelige, samlede data for det samlede antal af virksomheder og husdyrbrug, der er omfattet af miljøtilsyn i Holland. Det har ligeledes ikke været muligt for de centrale myndigheder at angive et egentligt skøn over antallet, udover at det er blevet oplyst, at der "vurderes" at være "op imod 500" IED-virksomheder, inklusiv husdyrbrug, hvoraf de ca. 100 vurderes at være husdyrbrug. Dette sidste tal, der forekommer meget lavt i forhold til Danmark, og som muligvis kan skyldes en anden landbrugsstruktur i Holland med meget store bedrifter, har det ikke været muligt at verificere.

Det er ligeledes ikke muligt at få oplyst antallet af tilsyn, hverken samlet eller fordelt på de enkelte tilsynskategorier, da disse data ikke indsamles centralt, og da det ikke vurderes muligt at skalere tallet ud fra tal fra enkelte provinser/kommuner pga. variationen imellem disse. Det

"vurderes" hos de centrale myndigheder, at IED-virksomheder kontrolleres 1 gang årligt (i enkelte tilfælde oftere), og at ikke-IED-husdyrbrug kontrolleres "ca. hvert 3. år".

Figur 2-9: Oversigt over den hollandske miljøtilsynsmodel

Virksomhedskategorier	Kategori C Miljøgodkendelsespligtige IED-virksomheder jf. EU-direktiv	Kategori B: Anmeldepligtige virksomheder	Kategori A: Ikke-miljøgodkendelsespligtige virksomheder	På tværs af kategorier: Reaktive tilsyn
Lovgivning	National rammelovgivning + udmøntning i bekendtgørelser			
Miljøtilsynsmyndighed	Provinser (faktisk tilsyn købes hos reg. miljøagenturer)	Kommuner (faktisk tilsyn købes hos regionale miljøagenturer)		Provinser eller kommuner
Antal virksomheder omfattet i 2015	Skønsmæssigt 500, heraf 100 husdyrbrug	Ukendt		
Mål for tilsynsindsats	Mindst 1 besøg årligt pr. IED-virksomhed	Mål fastsættes af og varierer mellem regioner og kommuner		Ikke mål
Udpegning af virksomheder til miljøtilsyn	Risikobaseret tilsyn på baggrund af en række parametre. Parametre fastsættes af de enkelte provinser og kommuner uden national koordination.			Reaktive tilsyn (ved uheld/klager)
Tilsynsfrekvenser	Regelmæssige tilsyn. Mindst 1 fysisk tilsyn pr. år	Regelmæssige tilsyn. Frekvenser fastsættes af provinser og kommuner		Ikke regelmæssigt. Reaktive tilsyn (ved uheld/klager)
Tilsynstyper/-kategorier	Fysiske tilsyn, administrative tilsyn, basistilsyn, kampagnetilsyn, reaktive tilsyn (ved uheld/klager).			Reaktive tilsyn
Varsling af tilsyn	Varsles ofte. Fordelingen mellem varsling og ikke-varsling fastlægges af de enkelte provinser/kommuner.			Typisk uanmeldt
Reaktioner/sanktioner/håndhævelse	Reaktioner/håndhævestyper: Henstillinger, indskærpelser, påbud, forbud, administrative bøder og politianmeldelser. Hvis overhængende fare for sundheden mv. kan foretages selvhjælpshandlinger i rimeligt forhold til den aktuelle forureningsrisiko.			
Betalingsprincipper	100 % skattefinansieret via regions- og kommuneskatter			
Måling af tilsynsindsats	Der sker ingen central opfølgning på den nationale indsats, der er ikke rapporteringspligt fra decentrale myndigheder. Enkelte regioner/kommuner offentliggør data for antal tilsyn og antal overtrædelser/sanktioner, men ikke på systematisk basis. Der sker ingen central audit eller evaluering.			

Anm.: Opdelingen af virksomhedskategorier er tilpasset så den er sammenlignelig med den danske opdeling og afspejler således ikke de faktiske virksomhedskategorier anvendt i Holland.

Kilde: Desk research og informationer indhentet fra de hollandske miljømyndigheder.

2.5 Miljøtilsyn Irland

Miljøtilsyn i Irland gennemføres af hhv. den irske miljøstyrelse (IEPA) og de lokale myndigheder. Der gennemføres regelmæssige tilsyn med virksomheder, der kræver en miljøgodkendelse. For virksomheder, der ikke skal have en miljøgodkendelse, føres der kun tilsyn i forbindelse med pludseligt opståede hændelser, herunder klager og miljømæssige uheld.

Regelmæssige tilsyn

- Kategori 1: Miljøgodkendelsespligtige virksomheder og husdyrbrug underlagt IED-Regulering. jf. EU-direktiv.
- Kategori 2: Øvrige miljøgodkendelsespligtige virksomheder og husdyrbrug reguleret af IEPA, jf. irsk lov
- Kategori 3: Øvrige miljøgodkendelsespligtige virksomheder og husdyrbrug reguleret af lokale myndigheder jf. irsk lov

Ikke-regelmæssige tilsyn

- Kategori 4: Øvrige virksomheder og husdyrbrug, hvor tilsyn udføres ved miljøklager, miljøuheld mv.

IEPA har ansvaret for virksomheder og husdyrbrug i kategori 2 og størstedelen af virksomheder og husdyrbrug i kategori 1, mens de lokale myndigheder har ansvaret for størstedelen af virksomheder og husdyrbrug i kategori 3. Tilsyn med virksomheder og husdyrbrug i kategori 4 foretages af den tilsynsansvarlige myndighed. Der blev i 2015 gennemført 695 tilsyn med kategori 1 og 2 virksomheder og husdyrbrug.

Der er kun fastsat national lovgivning for kategori 1 og 2 virksomheder og husdyrbrug. For kategori 3 har de 31 lokale myndigheder i højere grad frihed til at indrette deres modeller for miljøtilsyn efter eget ønske, så længe de lever op til de nationale og europæiske krav. Myndigheden, der udsteder miljøtilladelsen, er også den tilsynsansvarlige myndighed. Det må dog ikke være den samme person, der udsteder miljøgodkendelser, som også udfører miljøtilsyn.

Udvælgelsen af virksomheder til miljøtilsyn foretages ud fra en risikobaseret tilgang. IEPA har opsat mål for frekvensen af tilsyn på baggrund af, hvilken risikokategori virksomheden placeres. Risikoen udregnes på baggrund af parametrene kompleksitet, emissioner, placering, driftsledelse og håndhævelseshistorik. IEPA har udgivet en vejledning med udgangspunkt i IEPA's praksis til de lokale myndigheder omkring anvendelsen af en risikobaseret tilgang og tilsynsfrekvenser. Foruden de risikobaserede miljøtilsyn foretages der miljøtilsyn i forbindelse med udstedelse af miljøgodkendelser samt tematiske tilsyn, der tager udgangspunkt i de største miljøproblemer for hver enkelt sektor. Miljøtilsynene sker overvejende uden varsling.

IEPA udarbejder tilsynsplaner, som blandt andet indeholder en generel vurdering af væsentlige miljøproblemer, det omfattede geografiske område, en fortegnelse over anlæg, samt procedurer for miljøtilsyn. Der findes ingen lovmæssige krav om, at de lokale myndigheder skal udarbejde tilsynsplaner, med i praksis udarbejdes der tilsynsplaner årlig, som sendes til IEPA for evaluering.

Irland har ingen formel måling af tilsynsindsatsen, men IEPA skal føre tilsyn med, at lokale myndigheder lever op til alle deres miljømæssige inspektionsforpligtigelser. IEPA gennemfører siden 2016 mellem 6 og 10 tilsyn hos lokale myndigheder om året. De lokale myndigheder varsles inden besøget. Der gennemføres bl.a. administrative tests, kvalitetskontrol samt gennemgang af klageprocedurer og håndhævelse af tilladelser. Hvilke områder, der undersøges, afhænger herunder af de særlige prioriteter for IEPA, som bestemmes årligt. IEPA kan i sidste ende anvende retsforfølgelse mod den lokale myndighed, hvis de ikke lever op til deres for-

pligtigelser. De lokale myndigheder skal herudover årligt indsende data om deres miljøtilsyn til IEPA.

IEPA udarbejder på den baggrund rapporter med forskellige emner og fokusområder, der anvendes som et selv-forbedringsværktøj til de lokale myndigheder. De lokale myndigheder måles på i alt 26 indikatorer, og IEPA har løbende en tæt dialog med lokale myndigheder omkring mål og forbedringspunkter.

Figur 2-10: Oversigt over den irske miljøtilsynsmodel

Virksomhedskategorier	Miljøgodkendelse pligtige IED-virk. og -HU jf. EU-direktiv og irsk lov	Virk. og HU der skal have miljøgodkendelse af IEPA jf. irsk lov	Virk. og HU der skal have miljøgodkendelse af lokale myndigheder jf. irsk lov	Ikke-miljøgodkendelsespligtige virk. og HU jf. dansk lov
Lovgivning	SI 138 2013 – Industrial Emissions Regulations	Forskellige love, herunder EPA Act og IPC	Ca. 100 forskellige "Statutory Instruments".	
Miljøtilsynsmyndighed	Primært IEPA (men også lokale myndigheder)	IEPA	Lokale myndigheder	Primært Lokale myndigheder, men også IEPA
Antal virksomheder omfattet i 2015	IEPA: ca. 780		7.800	IEPA: Ca. 300 Lokale myndigheder: Ukendt
Mål for tilsynsindsats	Der fastsættes årlige mål for antal tilsyn for den enkelte tilsynsmyndighed i forbindelse med udarbejdelsen af tilsynsplaner.			Ingen mål
Udpegning af virksomheder til miljøtilsyn	Risikobaseret udpegning på baggrund af IEPA's risikomodel. Virksomhederne inddeles i tre risikogrupper, høj, mellem og lav.		Risikobaseret på baggrund af tilsynsmyndighedens risikomodel	Reaktive tilsyn ved klager, uheld mv.
Tilsynsfrekvenser	Regelmæssig tilsynsfrekvens. Høj risiko: Hvert år Mellem risiko: hvert andet år Lav risiko: Hvert tredje år.		Regelmæssig tilsynsfrekvens. Bestemmes af den enkelte tilsynsmyndighed	Reaktive tilsyn ved klager, uheld mv.
Tilsynstyper/-kategorier	Tilsyn ved udstedelse af miljøgodkendelse. Temabaserede tilsyn bestemt ud fra de største miljøproblemer. Almindelige håndhævelsestilsyn. Reaktive tilsyn			Reaktive tilsyn
Varsling af tilsyn	Typisk uden varsling. Der gives primært kun en varsling, hvis der er tale om tilsyn med ubemandet virksomheder eller anlæg.			
Reaktioner/sanktioner/håndhævelse	IEPA og de lokale myndigheder har følgende muligheder: Mundlige og skriftlige advarsler, møder om opfyldelse af reglerne, fratagelse af licens, retsforfølgelse i Lower Court (byretten), politianmeldelse med henblik på retsforfølgelse i Higher Court (landsretten).			
Betalingsprincipper	Betaling baseret på forventet miljørisiko på baggrund af risikofaktorer. Der betales for alle direkte og indirekte omkostninger forbundet med miljøtilsyn.		Bestemmes af den enkelte tilsynsmyndighed	Ingen brugerbetaling
Måling af tilsynsindsats	Årlige rapporter fra IEPA om de lokale myndigheders og IEPA's egen tilsynsindsats.		De lokale myndigheder indsender tilsynsplaner og tilsynsdata til IEPA, der evalueres i samarbejde med den lokale myndighed med henblik på at forbedre tilsynsindsatsen.	

Anm.: Opdelingen af virksomhedskategorier er tilpasset så den er sammenlignelig med den danske opdeling og afspejler således ikke de faktiske virksomhedskategorier anvendt i Irland.

Kilde: Desk research og informationer indhentet fra de irlandske miljømyndigheder.

3. Temagennemgang

I dette kapitel gennemgås de forskellige del-temaer, der er kortlagt i relation til miljøtilsynet i de fire lande. I hvert enkelt afsnit beskrives kort variationerne mellem det danske miljøtilsyn og miljøtilsynet i de andre lande, ligesom der for overskuelighedens skyld er opstillet en simpel indikator for hvert enkelt deltema.

3.1 Virksomhedskategorier

Der er ikke væsentlige forskelle mellem de virksomhedskategorier, der opereres med i de fire lande. Udover IED-virksomheder/husdyrbrug, som er fælles for alle landene på grund af fælles EU-regulering, findes der i alle landene en kategori af andre virksomheder/husdyrbrug, som forudsætter miljøgodkendelse i henhold til de enkelte landes miljølovgivning samt en kategori af øvrige ikke godkendelsespligtige virksomheder/husdyrbrug, hvor der føres regelmæssigt tilsyn. Holland og Sverige har endvidere en kategori for anmeldelsespligtige virksomheder og husdyrbrug. Anmeldepligtige virksomheder findes også i Danmark, men disse håndteres tilsynsmæssigt analog til hhv. kategori 1b (maskinværksteder) og kategori 2 (autoværksteder).



Danmark

Der føres i Danmark regelmæssigt miljøtilsyn med virksomheder og husdyrbrug, omfattet af nedenstående kategori 1a, 1b og 2. For virksomheder i kategori 3 udføres miljøtilsyn kun i forbindelse med konkrete miljøklager, miljøuheld m.v.

Regelmæssige tilsyn

- Kategori 1a: IED-virksomheder og IED-husdyrbrug, der er godkendelsespligtige i henhold til EU-regler (IE Direktiv og den danske implementering heraf).
- Kategori 1b: Andre virksomheder og husdyrbrug (≥ 75 DE) med krav om miljøgodkendelse i henhold til danske regler samt større anmeldepligtige maskinværksteder, omfattet af branchebekendtgørelse.
- Kategori 2: Andre ikke godkendelsespligtige virksomheder og husdyrbrug (3 -75 DE), herunder anmeldelsespligtige autoværksteder, omfattet af regler om regelmæssigt tilsyn samt brugerbetaling

Ikke-regelmæssige tilsyn

- Kategori 3: Alle øvrige virksomheder og husdyrbrug, som er omfattet af miljøbeskyttelses- og husdyrgodkendelseslovens regler om tilsyn i forbindelse med konkrete miljøklager, miljøuheld mv.

Sverige

I Sverige udføres miljøtilsyn med grupper af virksomheder og husdyrbrug, som i hovedtræk minder om de danske grupperinger. Sverige adskiller sig dog fra Danmark bl.a. ved:

- At der findes en kategori 2a "Anmeldepligtige virksomheder," som er omfattet af regler om indgivelse af anmeldelse ved etablering.
- At grænserne for godkendelsespligt for husdyrbrug er anderledes end i Danmark.
 - Kategori 1b omfatter i Danmark husdyrbrug ≥ 75 DE og i Sverige husdyrbrug ≥ 400 DE
 - Kategori 2 omfatter i Danmark husdyrbrug 3 -75 DE og i Sverige husdyrbrug 30-400 DE, dog vælger tilsynsmyndigheden ofte at føre tilsyn med betydeligt mindre husdyrbrug en 30 DE.

Holland

Den hollandske inddeling minder i hovedtræk om den danske. Der opereres imidlertid ikke med en egentlig kategori som den danske kategori 3 (ikke-regelmæssige tilsyn), hvorfor der kun er 3 kategorier.

Irland

Irland operer som udgangspunkt med en anden opdeling af virksomhedskategorier end Danmark, men de kan sammensættes til kategorier, der er sammenlignelige med de danske:

Regelmæssige tilsyn

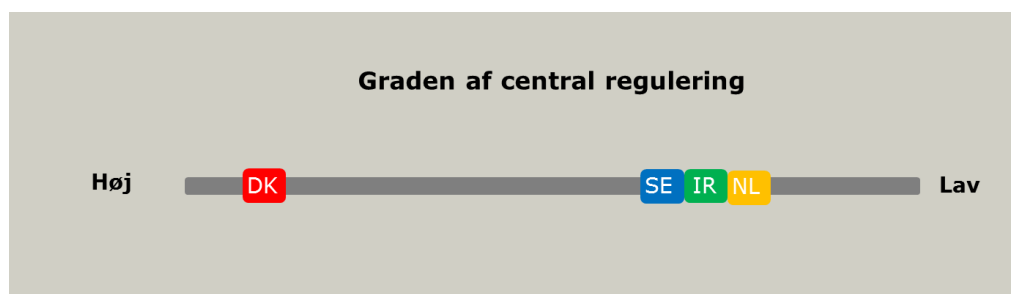
- Kategori 1: Miljøgodkendelsespligtige virksomheder/husdyrbrug underlagt IED-regulering jf. EU-direktiv.
- Kategori 2: Øvrige miljøgodkendelsespligtige virksomheder/husdyrbrug reguleret af IEPA jf. irsk lov
- Kategori 3: Øvrige miljøgodkendelsespligtige virksomheder/ husdyrbrug reguleret af lokale myndigheder jf. irsk lov

Ikke-regelmæssige tilsyn

- Kategori 4: Øvrige virksomheder og husdyrbrug, hvor tilsyn udføres ved miljøklager, miljøuheld mv.

3.2 Lovgivning

Den danske lovgivning på miljøtilsynsområdet er fastsat fra centralt hold og gælder for både Miljøstyrelsen og de øvrige decentrale miljømyndigheder. Lovgivningen er detaljeret og fastsætter regler for, hvordan hele tilsynsindsatsen skal planlægges, gennemføres og afrapporteres. I de øvrige lande er der i højere grad end i Danmark tale om rammelovgivning, der giver større råderum til lokale og regionale myndigheder til at indrette tilsynsindsatsen. Kun lovgivningen vedr. IED-virksomheder er i store træk identisk i alle lande grundet en fælles ramme fra EU's direktiv om industrielle emissioner (IE-direktivet).



Danmark

Miljøtilsyn udføres i Danmark i henhold til nationale regler, fastsat i bekendtgørelse om miljøtilsyn samt i miljøbeskyttelsesloven og husdyrgodkendelsesloven. Der er i Danmark ikke mulighed for, at lokale/regionale tilsynsmyndigheder kan fastsætte egne tilsynsregler.

De danske regler for miljøtilsyn fastsætter krav om, at tilsynsmyndigheden skal udføre regelmæssigt miljøtilsyn med virksomheder og husdyrbrug, omfattet af kategori 1a, 1b og 2. Herudover skal der i henhold til miljøbeskyttelsesloven og husdyrgodkendelsesloven udføres ikke-regelmæssige miljøtilsyn med virksomheder og husdyrbrug i forbindelse med konkrete miljøklager, miljøuheld mv.

Sverige

Praksis i Sverige for udførelse af miljøtilsyn på virksomheder og husdyrbrug er i hovedtræk identisk med Danmark. Lovgivningsmæssigt adskiller Sverige sig dog fra Danmark bl.a. ved:

- Der er kun nationalt fastsatte regler for regelmæssige miljøtilsyn på IED-virksomheder og husdyrbrug (kat. 1a).
- For øvrige virksomheder og husdyrbrug (kat. 1b, 2a og 2b) er der ikke nationale regler om regelmæssige miljøtilsyn. Omfang og hyppigheden af miljøtilsyn på disse virksomheder og husdyrbrug beslutes af de enkelte tilsynsmyndigheder, bl.a. på baggrund af de årlige tilsynsgebyrer og vejledningsmateriale fra den svenske KL om anbefalede tilsynstimer for forskellige typer af virksomheder og husdyrbrug.

Holland

Den hollandske model er meget identisk med den svenske. Der er på nationalt niveau fastsat en rammelovgivning samt regulering mht. IED-virksomheder og husdyrbrug, mens reglerne for tilsyn med de øvrige to kategorier fastsættes af de regionale og/eller kommunale myndigheder selv.

Irland

Irland har på samme måde som Sverige og Holland fastsat national rammelovgivning samt regulering mht. IED-virksomheder og husdyrbrug.

For miljøtilsyn foretaget af IEPA er IED-reglerne også anvendt på virksomheder og husdyrbrug underlagt "Integrated Pollution Control". De lokale myndigheder har i højere grad frihed til at indrette deres modeller for miljøtilsyn efter eget ønske, så længe de lever op til de nationale og europæiske krav.

3.3 Miljøtilsynsmyndigheder

De fire lande adskiller sig væsentligt i relation til myndighedsstrukturen, i kraft af hvor mange niveauer af myndigheder der er involveret i tilsynsopgaven:

- I Danmark og Irland er tilsynsopgaven delt mellem kommunale og nationale myndigheder. Nationale myndigheder indgår ikke som tilsynsmyndighed i Holland og Sverige.
- I Holland og Sverige er tilsynsopgaven delt mellem regionale og kommunale myndigheder. I Sverige er de svenske län ansvarlig for tilsynet med godkendelsespligtige virksomheder og husdyrbrug (kat. 1a og 1b), men länet kan vælge at uddelegere tilsynet til kommunerne, og det er altid kommunerne, der fører tilsyn med virksomheder og husdyrbrug i kat. 2a og 2b. I Holland er den faktiske tilsynsopgave yderligere delegeret til regionale miljøagenturer, der udfører tilsyn på vegne af provinser og kommuner. Visse særligt risikobetonede anlæg er endvidere underlagt nationalt tilsyn.
- I Sverige er militære anlæg underlagt en særlig tilsynsmyndighed – Generalläkaren.
- I de tre andre lande er miljøgodkendelser organisatorisk adskilt fra miljøtilsynsopgaven.

Myndighedsniveauer involveret i tilsynsopgaven



Danmark

Miljøtilsyn med virksomheder og husdyrbrug udføres af hhv. Miljøstyrelsen og de 98 kommuner, som udgør de lokale miljømyndigheder. Tilsynsopgaven er fordelt således, at:

- Miljøstyrelsen fører tilsyn med de mest forurenende virksomheder, d.v.s. størstedelen af IED-virksomheder samt visse øvrige godkendelsespligtige virksomheder.
- Kommunerne (98 stk.) fører tilsyn med resten af virksomhederne samt alle husdyrbrug, herunder IED-husdyrbrug.

Virksomheder, som har Miljøstyrelsen som tilsynsmyndighed, udgør de mest miljøtunge og dermed mest tilsynskrævende virksomheder (målt på antal ca. 1 % af det samlede antal virksomheder, som er underlagt krav om regelmæssige miljøtilsyn).

Miljøstyrelsen dækker virksomheder i hele landet, mens hver enkelt af de 98 kommuner dækker virksomheder og husdyrbrug indenfor kommunegrænsen.

Tilsynsmyndigheden er i Danmark identisk med den myndighed, som også meddeler miljøgodkendelse til virksomheden.

Sverige

Den svenske myndighedsstruktur er på flere områder anderledes end i Danmark:

- Miljøtilsyn udføres ikke af den myndighed, som meddeler miljøgodkendelser. Miljøgodkendelser meddeles i Sverige af særlige godkendelsesmyndigheder, mens miljøtilsyn udføres af hhv.:
 - Länsstyrelsen, der er tilsynsmyndighed for virksomheder i kat. 1a og 1b
 - Generalläkaren, der er tilsynsmyndighed for militære anlæg
 - Kommuner, der er tilsynsmyndig for øvrige virksomheder og husdyrbrug.
 - Länsstyrelsen kan på anmodning delegerer tilsynskompetencen til kommunen, forudsat at Länsstyrelsen vurderer, at kommunen har kompetencer og ressourcer til at varetage dette.
- For ca. 75 pct. af de virksomheder og husdyrbrug, som er underlagt Länsstyrelsen som tilsynsmyndighed, er tilsynskompetencen delegeret til kommuner.

Holland

Den hollandske tilsynsmodel adskiller sig væsentligt fra den danske på en række områder:

- Stort set alle miljøtilsyn udføres som i Danmark af decentrale myndigheder. Provinser er ansvarlige for tilsyn med IED-virksomheder, kommuner for øvrige virksomheder, herunder alle husdyrbrug. Kun helt særlige typer virksomheder (i relation til a-kraftværker, sikkerheds- og forsvarsanlæg, GMO og minedrift) er de nationale myndigheder tilsynsansvarlig.
- Alle faktiske tilladelser og tilsyn gennemføres af en række regionale miljøagenturer, der rekvireres til tilsynene af provinser og kommuner.
- Tilladelser og tilsyn er organisatorisk adskilt i miljøagenturerne.

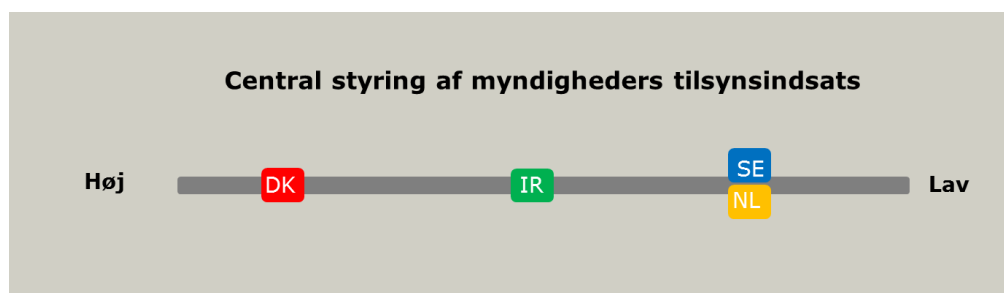
Irland

Irlands miljøtilsyn udføres af IEPA og de 31 kommuner, på samme måde som i Danmark. Det er IEPA der fører tilsyn med størstedelen af IED-virksomheder og husdyrbrug, og det er de samme myndigheder, der fører tilsyn med virksomheder og husdyrbrug, som udsteder miljøgodkendelser. Det er ikke muligt for IEPA eller kommunerne at udlicitere miljøtilsynsforpligtigheden til en tredjepart.

Irlands adskiller sig fra Danmark ved, at det ikke må være den samme person, der udsteder miljøgodkendelser og føre tilsyn. Dette er sikret ved, at der er 2 kontorer: Ét kontor for at meddele miljøgodkendelser og et andet, som udfører tilsynet.

3.4 Mål for tilsynsindsats

Danmark adskiller sig væsentligt fra de andre lande i den forstand, at der i den danske lovgivning er mål for tilsynsmyndighedernes tilsynsindsats i form af, hvor stor en andel virksomheder, der årligt skal have foretaget et fysisk miljøtilsyn. I de øvrige lande er tilsynsmålene, eksempelvis antal tilsynsbesøg, fastsat af de decentrale myndigheder. Målene er offentligt tilgængelige i Danmark via lovgivningen og i Sverige og Irland via myndigheders tilsynsplaner, mens de ikke kommunikerer til offentligheden i Holland.



Danmark

Der er i Danmark fastsat nationale regler i tilsynsbekendtgørelsen for tilsynsaktiviteten. De enkelte tilsynsmyndigheder (kommuner og Miljøstyrelsen) skal ved tilrettelæggelsen af tilsynsindsatsen sikre, at nedenstående mål opfyldes:

- Kategori 1a og 1b: Mindst 40 pct. af virksomheder/husdyrbrug skal have et fysisk tilsyn hvert år.
- Kategori 2: Mindst 25 pct. skal have et fysisk tilsyn hvert år.

For virksomheder/husdyrbrug, der ikke er omfattet af regelmæssige tilsyn, er der ikke fastsat mål for tilsynsindsatsen. Tilsynsindsatsen bestemmes af konkrete klager, miljøuheld mv.

Sverige

Der er i Sverige ikke fastsat nationale regler eller mål for de enkelte tilsynsmyndigheders tilsynsindsats. Tilsynsindsatsen besluttet og fastsættes lokalt af de enkelte tilsynsmyndigheder og offentliggøres i deres årlige tilsynsplan.

Holland

Der er ikke i Holland fastsat nationale mål for tilsynsindsatsen. Disse mål fastlægges af hver enkelt decentral myndighed (provinser og kommuner), og skal kun overholde IED-direktivets krav, men skal ikke godkendes eller høres af de nationale myndigheder.

Irland

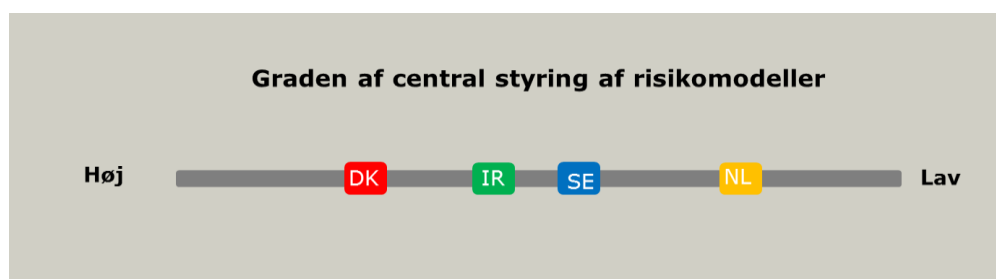
Irland har lige som Danmark opstillet mål for miljøtilsyn, men målene adskiller sig dog fra de danske, idet der er opstillet mål for antal tilsyn frem for hvor stor en andel af virksomheder og husdyrbrug, der skal have tilsyn. Hvilke virksomheder, der skal besøges, bestemmes ud fra en risikobaseret tilgang.

For kategori 1 og 2 virksomheder og husdyrbrug skal alle højrisikovirksomheder have tilsyn hvert år, virksomheder og husdyrbrug med middlerisiko skal have tilsyn hvert andet år, mens lavrisikovirksomheder og husdyrbrug skal have til syn hvert tredje år.

For kategorier 3 fastsættes målet på et risikobaseret grundlag for hver enkelt sektor.

3.5 Udpeging af virksomheder/brug af risikomodeller

Alle fire lande anvender risikobaserede tilgange i udvælgelsen af virksomheder til miljøtilsyn. De væsentligste forskelle mellem landene består i graden af central styring af risikomodellerne: i Danmark sker også kommunernes udvælgelse på basis af en centralt fastlagt risikostyringsmodel, mens det i de øvrige lande er de lokale myndigheder selv, der har autoritet til at fastlægge, hvordan den risikobaserede udvælgelse af virksomheder sker. I Irland sker der en tæt koordinering i udviklingen og anvendelsen af risikomodellerne gennem det irske miljøtilsyns-netværk og en række vejledninger, mens der i Sverige kun foreligger en række vejledninger. Grundet den meget decentrale risikostyringsmodel i Holland er det ikke muligt at sammenligne det faktiske indhold i risikostyringsmodellerne mellem Danmark og Holland.



Danmark

Udvælgelsen af virksomheder og husdyrbrug, der skal have regelmæssige miljøtilsyn, foretages i Danmark af de pågældende tilsynsmyndigheder i henhold til nationale regler, fastsat i tilsynsbekendtgørelsen.

Tilsynsmyndighederne udvælger virksomheder og husdyrbrug til miljøtilsyn på baggrund af en risikobaseret model. For de enkelte virksomheder/husdyrbrug udregner tilsynsmyndigheden således en samlet miljørisikoscore, der baserer sig på en vægtning af følgende parametre:

- Anvendelse af miljøledelse eller principper heri
- Overholdelse af miljølovgivningen
- Håndtering af kemikalier, farligt affald, forhold vedr. oplagret husdyrgødning
- Udledninger af forurenende stoffer til luft, jord- og/eller vandmiljø eller antal dyreenheder
- Beliggenhed i forhold til sårbare naturområde, områder med drikkevandsinteresser mv. eller konkrete afstande fra husdyrbruget til sårbare områder

Den beregnede risikoscore for virksomheden/husdyrbruget indgår som grundlag for tilsynsmyndighedens fastsættelse af tilsynsfrekvenser for de enkelte virksomheder/husdyrbrug, jf. afsnit 3.6.

Reglerne for udpegingen af virksomheder/husdyrbrug til miljøtilsyn er fastsat i nationale regler for miljøtilsyn og giver ikke mulighed for fleksibilitet med hensyn til, hvilke virksomhe-

der/husdyrbrug tilsynsmyndighederne skal udpege til regelmæssigt tilsyn i det kommende kalenderår. Dog har tilsynsmyndighederne fleksibilitet ved udpegning af virksomheder/husdyrbrug, der skal indgå i planlagte tilsynskampanjer. Tilsynsmyndighederne har også mulighed for at supplere med yderligere miljøtilsyn på andre virksomheder ud over de udpegede.

For virksomheder/husdyrbrug, som ikke er omfattet af krav om regelmæssige miljøtilsyn, foretages ingen udpegning, da disse kun får miljøtilsyn ved klager, uheld mv.

Sverige

I Sverige udvælger tilsynsmyndigheden også virksomheder og husdyrbrug til miljøtilsyn ud fra en risikobaseret tilgang. Mange kommuner anvender helt eller delvist en model, som minder om den danske. Udvælgelsen adskiller sig dog fra den danske model på bl.a. følgende punkter:

- Der er ikke nationale regler om, hvordan udvælgelse skal foretages. Udvælgelsen foretages af den enkelte tilsynsmyndighed ud fra skøn og risikobaseret tilgang. Udvælgelsen offentliggøres i en årlig tilsynsplan, som oplister virksomheder/husdyrbrug, som skal have miljøtilsyn i det pågældende år.
- Til brug for tilsynsmyndighedens udvælgelse foreligger en "vejledning" fra den svenske KL, som bl.a. oplister årlige anbefalede tilsynstimer for forskellige typer af virksomheder og husdyrbrug samt tillæg af tilsynstimer, hvis virksomheder er omfattet af forskellige risikoparametre, som minder om de danske parametre. Mange Kommuner vurderes helt eller delvist at følge denne vejledning.
- Undtaget herfra er dog udvælgelsen af IED-virksomheder/husdyrbrug til miljøtilsyn, som baseres på landsdækkende regler om risikovurdering, analog til krav i IE-direktivet

Holland

Udvælgelsen af virksomheder og husdyrbrug i Holland sker i de enkelte provinser og kommuner, og der findes ikke centrale retningslinjer eller regler for udvælgelsen. Der er udstedt vejledninger, men disse har ingen bindende virkning.

Provinserne og kommunerne (i praksis ofte miljøagenturerne) anvender forskellige risikobaserede modeller i udvælgelsen. Der sker en vis, frivillig koordinering og sammentænkning på tværs af kommuner og provinser.

Der sker ingen national koordination for så vidt angår kampanjer eller emnerettede tilsyn, også disse fastlægges decentralt.

Irland

Udpegningen af virksomheder og husdyrbrug foregår lige som i Danmark ud fra en risikobaseret tilgang, og det er den tilsynsansvarlige myndighed, der står for udpegningen.

For kategori 1 og 2 anvendes en risikomodel der i øjeblikket er under revision. Det nuværende system udregner risikofaktoren på grundlag af følgende karakteristika:

1. Komplexitet
2. Emissioner
3. Placering
4. Driftsledelse
5. Klager og håndhævelseshistorik.

I 2016 har IEPA herudover indført et prioritetsystem for kategori 1 og 2, som er et dynamisk pointsystem, der bruger de seneste seks måneders håndhævelsesdata til at identificere virk-

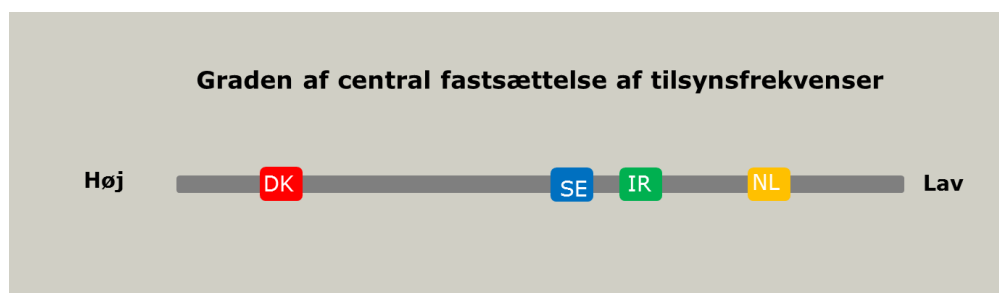
somheder, der er mest i strid med miljøreglerne. Systemet bruges til at målrette håndhævelsen af miljøreglerne, herunder i form af yderligere tilsyn.

For kategori 3 udarbejdes en sektorspecifik risikovurdering. I modsætning til i Danmark er det op til den enkelte kommune at udforme disse risikomodeller. IEPA har udarbejdet en vejledning, som de enkelte kommuner kan anvende. Vejledningen tager udgangspunkt i IEPA's egen risikomodel.

3.6 Tilsynsfrekvenser

Det er generelt vanskeligt at sammenligne tilsynsfrekvenserne mellem landene, da de kun er fastsat og offentliggjort centralt i Danmark, mens frekvenserne i de øvrige lande fastsættes decentralt og derfor ikke kendes. Tilsynsfrekvenserne antages dog at være relativt homogene på tværs af de decentrale myndigheder i både Sverige og Irland i kraft af foreliggende vejledningsmateriale om anbefalet tilsynsindsats. De danske og svenske tilsynsfrekvenser er på en række områder næsten identiske.

I lyset af den manglende viden om tilsynsfrekvenser i hhv. Holland og Irland synes den væsentligste forskel her at være graden af centralt versus decentralt fastsatte tilsynsfrekvenser.



Danmark

Der fastsættes i Danmark individuelle minimumstilsynsfrekvenser for hver virksomhed/husdyrbrug, som indgår i regelmæssige tilsyn. Tilsynsfrekvenserne tager udgangspunkt i, at godkendelsespligtige virksomheder/husdyrbrug (kat. 1a og 1b), som vurderes at være de mest miljøbelastende, skal have basistilsyn i løbet af en 3-årig periode, mens ikke-godkendelsespligtige virksomheder/husdyrbrug (kat. 2) skal have basistilsyn i løbet af en 6-årig periode. Ved et basistilsyn skal alle virksomhedens/husdyrbrugets miljøforhold gennemgås. Tilsynsfrekvenser fastsættes af de pågældende tilsynsmyndigheder (i alt 99 stk.) i henhold til nationale regler i tilsynsbekendtgørelsen:

Kategori 1a: Basistilsyn i løbet af en 3-årig periode.

Afhængig af anlæggets risikoscore:

- Tilsyn hvert år, hvis risikoscore er $\geq 3,6$
- Tilsyn hvert 2. år, hvis risikoscore er $2,8 \leq X \leq 3,6$
- Tilsyn hvert 3. år, hvis risikoscore er $\leq 2,8$

Kategori 1b: Basistilsyn i løbet af en 3-årig periode, herudover prioriterede tilsyn indtil aktivitetsmål på 40 % er nået

Kategori 2: Basistilsyn hvert 6. år, herudover prioriterede tilsyn indtil aktivitetsmål på 25 % er nået

Kategori 3: Reaktive tilsyn ved uheld, miljøklager mv.

Med tilsynsfrekvenserne sikres det således, at virksomheder/husdyrbrug, hvor sandsynligheden for en høj miljøpåvirkning og konsekvenser ved miljøpåvirkninger er størst, får oftest miljøtilsyn.

Sverige

De svenske tilsynsfrekvenser fastsættes også af de pågældende tilsynsmyndigheder og minder i hovedtræk om de danske frekvenser, men adskiller sig herfra bl.a. ved:

- Der er ikke nationale regler for, hvorledes tilsynsmyndigheden skal fastsætte tilsynsfrekvenser, på nær for IED-anlæg, hvor miljøtilsyn skal foretages mindst hvert 3. år.
- Tilsynsfrekvenser fastsættes af de enkelte tilsynsmyndigheder og kan derfor variere fra tilsynsmyndighed til tilsynsmyndighed, men vurderes af Naturvårdsverket at være:
 - Kategori 1b: Fysisk tilsyn mindst hvert 3. år, afhængig af risikovurdering
 - Kategori 2a: Fysisk tilsyn mindst hvert 3. år, afhængig af risikovurdering
 - Kategori 2b: Fysisk tilsyn mindst hvert 5. år, afhængig af risikovurdering
 - Kategori 3: kun tilsyn ved uheld, klager mv.

Holland

Der er ingen nationalt fastsatte (kendte) tilsynsfrekvenser i Holland, udover de retningslinjer, der fremgår af IED-direktivet. Tilsynsfrekvenser for alle grupper af virksomheder og husdyrbrug fastsættes af den enkelte provins eller region.

Det vurderes af de nationale myndigheder, at IED-virksomheder og husdyrbrug modtager fysisk tilsyn mindst 1 gang årligt, og at husdyrbrug udenfor IED-gruppen modtager fysisk tilsyn ca. hvert 3. år (baseret på en tidligere evaluering). Andre tal for tilsynsfrekvenser kendes ikke.

Irland

Irland har kun fastsat nationale regler for tilsynsfrekvenser for virksomheder i kategori 1 og 2. Risikovurderingen inddeler virksomhederne og husdyrbrug i 9 kategorier; A1, A2, A3, B1, B2, B3, C1, C2 og P, hvor A1 angiver virksomheder og husdyrbrug med den største risiko. Virksomheder i de enkelte grupper får gennemført tilsyn med følgende frekvens:

- A: hvert år
- B: hver 2 år
- C: hvert 3 år
- P: hvert 3 år.

For kategori 3 er det op til de lokale myndigheder at bestemme tilsynsfrekvensen. IEPA har udviklet en vejledning, som der kan tages udgangspunkt i, og som efter det oplyste følges af hovedparten af kommunerne.

3.7 Tilsynsplaner

Danmark og Sverige har begge nationalt fastsatte krav til tilsynsplanerne. I Irland udarbejder de fleste lokale myndigheder tilsynsplaner, selv om det ikke er et lovkrav. Dette skal ses i lyset af, at den centrale myndighed ellers gennemfører kontrolbesøg ved de lokale myndigheder for at undersøge, hvordan tilsynsindsatsen foretages. Tilsynsplanerne i Irland og Sverige indeholder udover miljøtilsyn med virksomheder og husdyrbrug også tilsyn med øvrige forhold, eksempelvis naturforhold, hvilket ikke er tilfældet i Danmark. Danmark er omvendt det eneste land, hvor tilsynsplanerne sendes i offentlig høring.

Antal krav til tilsynsplaner



Danmark

Der er i Danmark fastsat nationale regler i tilsynsbekendtgørelsen om, at tilsynsmyndigheden skal udarbejde en 4-årig tilsynsplan for alle virksomheder og husdyrbrug inden for deres kompetenceområde, som er omfattet af regelmæssige tilsyn.

Planen skal bl.a. indeholde oplysninger om geografisk område, væsentlige miljøproblemer, oversigter over omfattede IED-virksomheder/husdyrbrug, beskrivelse af tilsynsindsatser og eventuelle samarbejdsrelationer.

Udkast til tilsynsplan sendes i offentlig høring, så berørte parter og interesseorganisationer får mulighed for at blive hørt.

Den endelige tilsynsplan offentliggøres og opdateres mindst hvert 4. år.

Sverige

I Sverige er der også nationale regler om, at tilsynsmyndigheden skal udarbejde tilsynsplaner for alle virksomheder og husdyrbrug indenfor deres kompetenceområde, som er omfattet af regelmæssige tilsyn. Den svenske tilsynsplan adskiller sig fra den danske på bl.a. følgende områder:

- Tilsynsplaner udarbejdes for 3 år og opdateres hvert år.
- Tilsynsplanen offentliggøres, men udkast sendes ikke i offentlig høring, inden offentliggørelsen
- Tilsynsplanen indeholder udover miljøtilsyn med virksomheder og husdyrbrug også tilsyn med naturforhold mv.

Holland

Det fremgår af lovgivningen, at de regionale og lokale myndigheder skal udfærdige planer for de kommende års tilsynsaktiviteter. Disse regler er imidlertid meget overordnede, og tilsynsplanerne kan derfor variere væsentligt i både omfang og struktur. Det fremgår blandt andet ikke, hvor lang en periode tilsynsplanerne skal dække. Tilsynsplanerne offentliggøres ikke, ligesom de heller ikke sendes i offentlig høring.

Irland

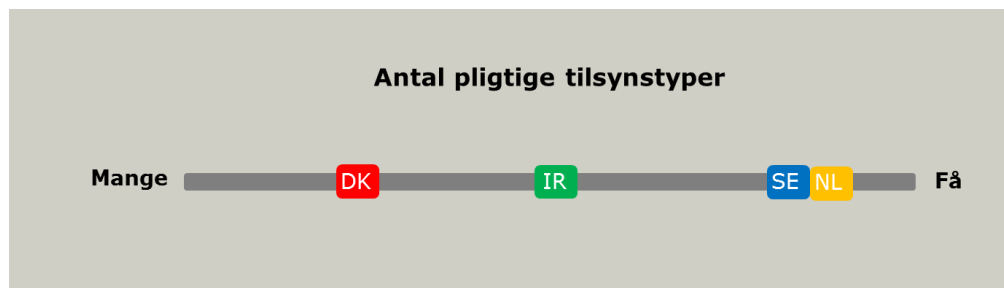
Irland har ikke et direkte lovkrav om, at hver tilsynsmyndighed skal udarbejde en tilsynsplan for sit respektive område. IEPA udarbejder årligt tilsynsplaner, og indholdet af tilsyn minder i høj grad om det danske. De lokale myndigheder er ikke underlagt at skulle udarbejde tilsynsplaner. Såfremt de lokale myndigheder fravælger at udarbejde tilsynsplaner, gennemfører IEPA kontrolbesøg ved myndigheden for at undersøge, hvordan tilsynsindsatsen foretages. På baggrund heraf laver EPA et beslutningsgrundlag for, hvilke forhold der skal tages over for den lokale myndighed. Der er en tendens til, at de lokale myndigheder udarbejder planer på flere forskellige områder, hvorfor der som oftest også udarbejdes miljøtilsynsplaner. Generelt er der følgende forskelle i forhold til den danske praksis:

- Indholdet af tilsynsplanerne er kun nationalt fastsat for kategori 1 og 2 virksomheder og husdyrbrug og er en direkte implementering af kravene fra IED-direktivet.

- For de øvrige kategorier har de lokale myndigheder en mere fri ramme til at udvikle tilsynsplanerne.
- De lokale myndigheder kan tilføje deres egne prioriteter til tilsynsplanerne, men skal som udgangspunkt have de nationale prioriteter med. Kun hvis der er en god begrundelse for ikke at have de nationale prioriteter med, kan disse undlades.
- De lokale myndigheders tilsynsplaner indeholder en bredere tilsynsindsats end relateret til virksomheder
- De lokale myndigheders tilsynsplaner skal sendes til IEPA for evaluering. IEPA giver efterfølgende de enkelte kommuner tilbagemeldinger med henblik på at skabe forbedringer i miljøtilsynene.
- Tilsynsplanerne gælder for et år og udarbejdes årligt.
- Der sker ingen offentlig høring af tilsynsplanerne.

3.8 Tilsynstyper

De danske, nationale regler om tilsynstyper er betydeligt mere detaljerede end i de andre tre lande. I Irland har de defineret tre typer af tilsyn, imens valget af tilsynstyper i Sverige og Holland sker decentralt hos de regionale/lokale myndigheder. Der arbejdes således ikke med formelt fastlagte basistilsyn og prioriterede tilsyn i de andre lande, som det kendes fra Danmark. Efter det oplyste ifm. landebesøgene, er det imidlertid indtrykket hos de nationale miljømyndigheder, at der i praksis i store træk arbejdes med samme typer af tilsyn i alle lande. Eksempelvis arbejder i alle lande med en eller anden form for kampagner, og flere af landene oplyser, at der tages højde for, om det er første gang en virksomhed besøges (opstartstilsyn), eller om den har fået tilsyn før. Det sker blot ud fra lokale overvejelser og er mindre standardiseret end i Danmark.



Danmark

Der er i Danmark fastsat nationale regler i tilsynsbekendtgørelsen om forskellige typer af tilsyn, som tilsynsmyndigheden skal udføre, herunder:

- Basistilsyn omfatter en total gennemgang af anlæggets samlede produktions- og miljøforhold. Et basistilsyn kan bestå af flere fysiske og administrative tilsyn.
- Prioriterede tilsyn omfatter miljøtilsyn med forhold, hvor der er høj miljørisikoscore.
- Opstartstilsyn omfatter tilsyn på nyetablerede virksomheder/husdyrbrug i kategori 1b senest 3 mdr. efter etableringen.
- Kampagnetilsyn omfatter miljøtilsyn som led i planlagte tilsynskampagner.

I Danmark er der nationale regler om, at tilsynsmyndigheden hvert år, udover de regelmæssige tilsyn, skal gennemføre to tilsynskampagner.

Sverige

Der er i Sverige ingen regler, som fastsætter krav til forskellige typer af tilsyn, som myndighederne skal udføre. Omfang og indhold af et miljøtilsyn fastsættes således individuelt af den enkelte tilsynsmyndighed og kan derfor variere fra myndighed til myndighed.

Der er heller ikke i Sverige krav om, at tilsynsmyndigheder skal udføre tilsynskampagner. Beslutning herom er op til den enkelte tilsynsmyndighed.

Holland

Der er i Holland ingen regler om specifikke typer af tilsyn, som myndighederne skal udføre. Omfanget og indholdet af tilsynene fastsættes af hhv. provinserne (IED-virksomheder) og kommunerne (øvrige tilsyn). Dette gælder både basistilsyn, eventuelle opstartstilsyn, kampagnetilsyn mv. Alle disse typer tilsyn udføres, men med variation mellem de enkelte provinser og kommuner.

Irland

Irland har lige som Danmark en række forskellige tilsynstyper. Kun fysiske besøg hos virksomheder og husdyrbrug betragtes som tilsyn, mens en administrativ undersøgelse af virksomheder og husdyrbrug på baggrund af indsendte rapporter og data ikke karakteriseres som et tilsyn. Irland har følgende tilsynstyper:

- Der gennemføres et opstartstilsyn for virksomheder og husdyrbrug i kategori 1 og 2 i forbindelse med, at virksomheden får en miljøgodkendelse.
- Herudover arbejdes der med tematiske tilsyn. Temaerne for tilsynene er forskellige på tværs af sektorer og udvælges på baggrund af de primære miljømæssige problemstillinger i den enkelte sektor. Der udarbejdes på den baggrund en sektorspecifik tilsynsplan, hvor der blandt andet udvælges bestemte virksomheder, der skal have gennemført et tilsyn.
- Endelig gennemføres der kampagnetilsyn, der lever op til kravene i IED-direktivet.

3.9 Varsling

Der har udviklet sig to typer praksis mht. varsling af tilsyn. I Danmark og Sverige foretages som udgangspunkt altid varsling, mens det modsatte er tilfældet i Irland. I Holland skønnes det, at ca. halvdelen af alle tilsyn er varslede.



Danmark

I Danmark foretages som udgangspunkt altid varsling ved gennemførelse af regelmæssige miljøtilsyn. Miljøtilsyn i forbindelse med klager, uheld m.v. sker dog ofte uanmeldt.

Ved varsling får virksomheden/husdyrbruget mulighed for at sikre at relevante personer er til stede ved tilsynet, dokumentation for miljøforhold er fundet frem og virksomheden/husdyrbruget er forberedt på tilsynet.

Ved varsling skal virksomheden/husdyrbruget i henhold til retssikkerhedsloven have besked mindst 14 dage inden tilsynet. Det kan dog fraviges i særlige tilfælde.

Miljøtilsyn i forbindelse med klager, uheld m.v. sker ofte uanmeldt.

Sverige

I Sverige anvendes samme praksis som i Danmark i forbindelse med varsling af miljøtilsyn

Holland

Der er ingen fast praksis for varsling i Holland. Anvendelsen af varsling hhv. ikke-varsling besluttet af den enkelte myndighed (provins/kommune). De nationale myndigheder vurderer selv, at ca. halvdelen af alle tilsyn er varslede. Der er efter det oplyste heller ikke fastsat regler for varslede tilsyn som i Danmark. Det typiske varsel er efter det oplyste 14 dage.

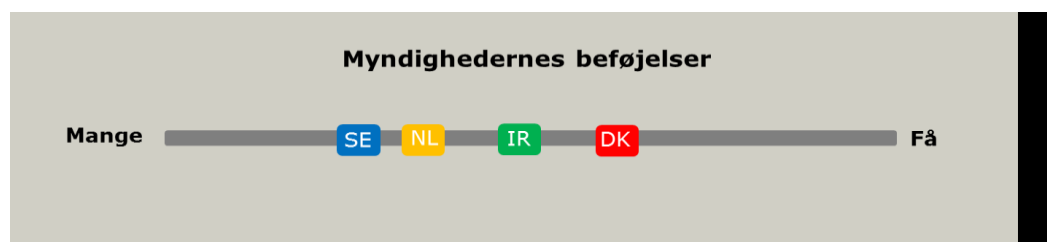
Irland

Irland adskiller sig fra Danmark og Sverige ved, at stort set alle tilsyn sker uden en forudgående varsling af virksomheden. Varsling sker kun i tilfælde, hvor der skal gennemføres et tilsyn med ubemandede virksomheder, husdyrbrug eller anlæg.

3.10 Reaktioner/sanktioner/håndhævelse

De danske tilsynsmyndigheder har generelt færre beføjelser i forhold til reaktioner, sanktioner og håndhævelse end de øvrige lande.

I Sverige og Holland har tilsynsmyndighederne beføjelser til direkte at give administrative bøder, mens bødestraf i Danmark og Irland kun kan ske gennem politianmeldelse. Irland er dog i færd med at udarbejde ny lovgivning, som fremadrettet vil give myndigheder mulighed for også at give administrative bøder. De svenske myndigheder har endvidere adgang til at udstede såkaldte "miljøsanktionsafgifter" for objektive lovovertrædelser. De irske myndigheder har desuden som de eneste adgang til direkte at rejse sager ved domstolene, uden at dette sker via politianmeldelse.



Danmark

Ved konstaterede ulovlige forhold skal tilsynsmyndigheden foranledige forholdet lovliggjort, med mindre forholdet er af miljømæssig underordnet betydning, hvilket baseres på en individuel vurdering i den konkrete sag.

Lovliggørelse kan i Danmark ske ved følgende instrumenter:

- *Henstilling* – en mundtlig eller skriftlig anmodning om, at forholdet skal bringes i orden.
- *Indskærpelse* – Skriftlig indskærpelse om, at et konstateret ulovligt forhold skal ophøre.
- *Påbud* – Skriftligt påbud, som fastlægger nye miljøkrav til anlægget
- *Forbud* – Skriftligt forbud, som nedlægger forbud mod fortsat drift.
- *Selvhjælpshandlinger* – Anvendes ved overhængende fare for sundheden, forurening eller forureningens udbredelse.

Ovennævnte reaktioner anvendes på tværs af alle virksomhedskategorier. Valg af reaktion skal stå i rimeligt forhold til den aktuelle forureningsrisiko. Ved gentagen ulovlighed kan myndigheden skærpe håndhævelsen.

Danske tilsynsmyndigheder kan ikke give administrative bøder eller tvangsbøder ved konsta-

terede ulovligheder. Strafsanktionering foregår i Danmark via politianmeldelse

Sverige

Sverige har de samme forpligtelser ved konstatering af ulovligheder som i Danmark. Muligheder og regler for reaktioner/håndhævelser er dog på flere punkter mere vidtgående i Sverige end i Danmark. Sverige adskiller sig således fra Danmark på følgende punkter:

- Tilsynsmyndigheden har mulighed for at udstede miljøstrafafgifter (Förordning om miljøstrafafgifter (2012:259)) ved objektive/klare lovovertrædelser, som f.eks. manglende miljøgodkendelse, manglende anmeldelser til myndigheder, manglende udlægning af vinterafgrøder m.v. Størrelsen af miljøstrafafgiften er for forskellige typer af overtrædelser fastlagt i forordningen.
- Tilsynsmyndigheden har mulighed for at give administrative bøder og eller/tvangsbøder, hvis frister for opfyldelse af påbud ikke efterkommes. Dette benyttes dog kun i begrænset omfang, da dokumentationskrav hertil er store.
- Sverige har ikke en sanktion svarende til de danske myndigheders indskærpelse, som bliver brugt ved manglende overholdelse af vilkår eller allerede gældende regler. I disse situationer anvender de svenske myndigheder som oftest henstillinger, men kan også anvende strafafgiften eller politianmeldelse.

Holland

Hollands muligheder og regler for håndhævelser mv. er i langt overvejende grad identisk med de danske muligheder og regler. Holland adskiller sig imidlertid fra Danmark på følgende punkter:

- Miljømyndighederne har mulighed for at udstede administrative bøder. Bøderne har ikke karakter af "kriminelle" bøder. Bødestørrelsen er ikke defineret for alle typer af forhold og gives som oftest i forbindelse med en anden håndhævelse om at lovliggøre det pågældende forhold. Den administrative bøde kan skaleres, hvis forholdet ikke bringes i orden. Bøden kan udstedes på stedet af den enkelte tilsynsførende (der arbejder for de regionale miljøagenturer på vegne af provinser og kommuner).

Irland

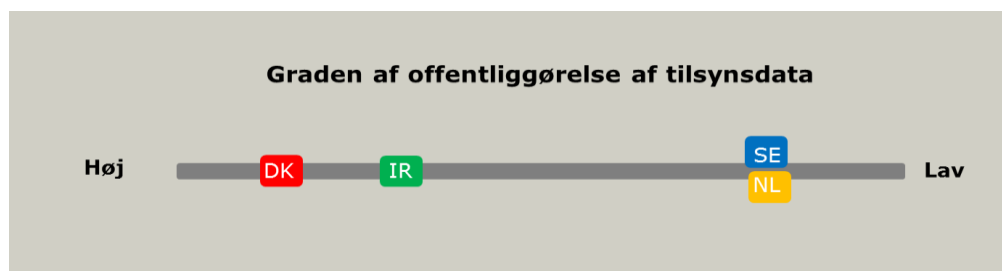
Irlands system minder i nogen grad om det danske system, idet de har de samme forpligtelser ved konstatering af ulovligheder og har mange af de samme muligheder for håndhævelse. Irlands muligheder for håndhævelse adskiller sig dog fra Danmark på følgende punkter:

- For at en håndhævelse kan træde i kraft, eksempelvis en tilbagekaldelse af en miljøtilladelse, skal der gives en tilladelse fra en enhed i IEPA. Hvilket niveau, der skal gives tilladelse fra, afhænger af håndhævelsestypen.
- Der arbejdes på en ny regulering, der giver inspektørerne mulighed for at kunne give virksomheder og husdyrbrug administrative bøder uden, at politiet inddrages.
- IEPA og de lokale miljømyndigheder har mulighed for at retsforfølge en virksomhed i Lower Court (svarende til den danske byret) uden at involvere politiet, hvis der er foretaget ulovligheder, som kræver dette.
- For de lokale myndigheder er det op til dem selv, hvilken betalingsmodel de indfører.
- Der er ingen brugerbetaling for kategori 4 virksomheder og husdyrbrug.

3.11 Offentliggørelse af tilsynsdata og dele af tilsynsrapporter

De danske og irske krav mht. offentliggørelse af tilsynsdata adskiller sig væsentligt fra de øvrige to lande, idet der i Danmark og Irland er fastlagt krav til offentliggørelse af data og dele af tilsynsrapporter.

I Sverige og Holland sker der for det første ingen central registrering af data, og for det andet ingen offentliggørelse, heller ikke på regionalt eller kommunalt niveau. Praksis er dog, at der udarbejdes tilsynsrapporter, og at disse i princippet er omfattet af regler om aktindsigt.



Danmark

Der er i Danmark fastsat nationale regler i tilsynsbekendtgørelsen om, at tilsynsmyndigheden skal:

- foretage indberetninger af grundlæggende stamdata om alle virksomheder og husdyrbrug, som er underlagt krav om miljøtilsyn
- udarbejde og offentliggøre dele af tilsynsrapporter for udførte miljøtilsyn. Tilsynsrapporten skal indeholde oplysninger om virksomheden/husdyrbruget, tilsynsmyndighed, dato for tilsyn, hvad der er ført tilsyn med samt resultater af tilsynet, herunder om der er konstateret jordforurening, konklusioner vedr. virksomhedens/husdyrbrugets indberetninger om egenkontrol og om der er meddelt påbud, forbud eller indskærpelser som opfølgning på tilsynet. Virksomheden/husdyrbruget orienteres forinden om, hvilke oplysninger som agtes offentliggjort. Hvis der er oplysninger, som virksomheden/husdyrbruget ikke ønsker offentliggjort, så afgør myndigheden, om ønsket kan imødekommes.

Indberetningen af stamdata og tilsynsdata efter hvert tilsyn foregår digitalt via en landsdækkende portal, Digital Miljøadministration (DMA), som Miljøstyrelsen er ansvarlig for.

Der er offentlig adgang til data i DMA for både myndigheder, virksomheder/husdyrbrug, borgere og interesseorganisationer.

Sverige

Der er i Sverige ikke regler om udarbejdelse og offentliggørelse af tilsynsrapport eller indberetning af øvrige tilsynsdata, ligesom der ikke findes krav om centrale indberetninger om udførte miljøtilsyn. Praksis er dog, at der normalt udarbejdes tilsynsrapporter ved udførte miljøtilsyn.

Ved sanktioner er der krav om skriftlighed, ligesom der er notatpligt ifølge Sveriges forvaltningslov.

Holland

Der er i Holland ikke centralt fastsatte regler om udarbejdelse af tilsynsrapporter eller indberetning af tilsynsdata med undtagelse af krav om, at den udførende tilsynsførende (dvs. det regionale miljøagentur) skal indrapportere tilsynsdata til den ansvarlige tilsynsmyndighed (provins eller kommune). Der er imidlertid ingen indrapportering fra provinser og kommuner til centrale myndigheder.

Der er ingen offentlig adgang til indberetningerne, om end beretningerne er underlagt de generelle regler om aktindsigt i Holland.

Irland

Irland har ligesom Danmark nationale regler for indberetning og offentliggørelse af oplysninger

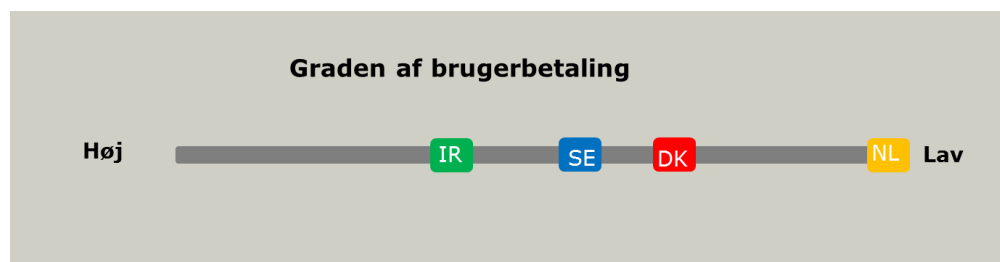
omkring miljøtilsyn, men kun for kategori 1 og 2 virksomheder og husdyrbrug. IEPA offentliggør alt information vedrørende kategori 1 virksomheder og husdyrbrug på deres hjemmeside, herunder informationer fra de lokale myndigheder, som indberetter data for deres tilsyn til IEPA.

Oplysninger om håndhævelsen af licenser omfatter alle formelle korrespondancer relateret til håndhævelser mellem kategori 1 og 2 virksomheder og husdyrbrug og EPA. Oplysningerne omfatter også korrespondancer fra tredjepart, forudsat at databeskyttelsesloven overholdes. Information gøres tilgængelig på IEPA's hjemmeside gennem portalen *Licence Enforcement Access Portal* (LEAP).

3.12 Betaling/finansiering

Finansieringen af miljøtilsynsopgaven varierer væsentligt mellem landene på flere punkter:

- Tilsynene finansieres delvist af gebyrer i Danmark, Sverige og Irland, mens de udelukkende er skattefinansierede i Holland.
- Betalingen i Sverige er betydeligt højere pr. time end i Danmark, idet kun ca. halvdelen af tilsynsomkostninger i Danmark dækkes af brugerbetalingen. I begge lande fastsættes gebyrer individuelt for hver enkelt virksomhed, afhængig af timeforbrug til tilsyn. I Irland fastsættes betalingen centralt og kobles sammen med risikomodellen. Betalingsmodellen justeres derfor en gang årligt, og skønnes at dække en væsentlig del af de samlede udgifter til miljøtilsynet.



Danmark

I Danmark er der nationale regler for opkrævning af brugerbetaling for miljøtilsyn for alle virksomheder/husdyrbrug, som er omfattet af krav om regelmæssige miljøtilsyn. Der opkræves for myndighedens tidsforbrug med en timesats, som er gældende for hele landet. Den fastsatte timesats (ca. 320 kr. i 2016) tager udgangspunkt i oprindelig aftale om, at ca. halvdelen af tidsforbruget betales af virksomheden/husdyrbruget, mens den anden halvdel er skattefinansieret. Myndighederne fremsender faktura herfor 1 gang årligt.

Virksomheder/husdyrbrug skal betale for myndighedernes tidsforbrug til bl.a. forberedelse af tilsyn, tilsyn på og omkring virksomheden/husdyrbruget, prøveudtagning, analyser og målinger, udførelse af beregninger, konkret vejledning af virksomheden/husdyrbruget om de krav, den skal opfylde, opfølgning af tilsyn i form af tilsynsrapporter samt håndhævelse og politianmeldelser.

Tidsforbrug til transport indgår ikke. Gebyret tilfalder tilsynsmyndigheden.

Der opkræves ikke brugerbetaling ved miljøtilsyn på kat. 3 virksomheder/husdyrbrug i forbindelse med klager, uheld mv.

Sverige

Der opkræves i Sverige også brugerbetaling for miljøtilsyn, men betalingsordningen adskiller sig fra den danske ordning ved bl.a.:

- Godkendelsespligtige virksomheder/husdyrbrug (kat. 1a og 1b) betaler et fast årligt gebyr til

staten, fastsat ud fra kompleksitet og størrelse. Gebyr dækker betaling for miljøgodkendelse og -tilsyn.

- Kommuner og Generallakaren opkræver selv årlige gebyrer for miljøtilsyn. Gebyret er individuelt og afhænger af virksomhedstype, kompleksitet og størrelse. Gebyret afregnes som et fast årligt gebyr, der fastsættes ud fra forventet timeforbrug og en timepris på 700 til 1100 SEK. Timeprisen varierer fra myndighed til myndighed og fastsættes af tilsynsmyndigheden ud fra en omkostningsvurdering. Gebyrer kan også opkræves per udført tilsyn i stedet for som et årligt gebyr. Gebyret tilfalder tilsynsmyndigheden.
- Hvis tilsynskompetencen for kat. 1a og 1b er delegeret til kommunerne betaler virksomheder/husdyrbrug både det faste årlige gebyr til Staten og tilsynsgebyr til Kommunerne.

Holland

Der anvendes ikke gebyrer for miljøtilsyn i Holland. Tilsynet finansieres via provins- og kommuneskatter. Efter det oplyste har bevillingsniveauet generelt været stabilt igennem en årrække, om end det relativt set varierer mellem provinserne og mellem kommunerne.

Irland

Irland finansierer IEPA's miljøtilsyn gennem gebyrer ud fra et princip om, at forureneren betaler. Opkrævningen af gebyrer adskiller sig fra den danske model på en række områder:

- Der opkræves et fast gebyr afhængig af, hvilken tilsynsgruppe virksomheden tilhører på baggrund af miljørisiko for virksomheden, og dermed ikke for det faktiske antal tilsyn for en given virksomhed. Den primære faktor for en virksomheds betaling for miljøtilsyn bestemmes således ud fra, hvilken risikogruppe virksomheden befinder sig i. En virksomheds risikogruppe udregnes ud fra type og omfang af aktiviteten samt virksomhedens historik for miljøovertrædelser.
- Opkrævningen på baggrund af den forventede risikofaktor gør, at det opkrævede beløb som oftest ikke er lig de faktiske udgifter afholdt i forbindelse med miljøtilsyn. Forskellen mellem disse indregnes i næste års opkrævning.
- De opkrævede gebyrer må kun anvendes til aktiviteter der er direkte eller indirekte relateret til miljøtilsyn. De direkte omkostninger afspejler blandt andet lønomkostninger og rejseomkostninger. De indirekte omkostninger omfatter blandt andet supportfunktioner, HR, kursus- og uddannelsesforløb samt husleje.

3.13 Digitalisering

Kun Danmark og Irland har udviklet og anvender en central digital platform til miljøtilsynet. Dette hænger bl.a. sammen med de danske og irske regler om indrapportering og offentliggørelse af miljøtilsynsdata. Da Holland og Sverige ikke har samme krav til rapportering og offentliggørelse er der i disse lande ikke brugt ressourcer på at udvikle fælles digitale platforme.



Danmark

Der er i Danmark opbygget en landsdækkende portal, Digital Miljøadministration (DMA), som Miljøstyrelsen er ansvarlig for.

Alle tilsynsdata og -rapporter indberettes og offentliggøres via denne portal, idet der er offentlig adgang til data i DMA for myndigheder, virksomheder/husdyrbrug, borgere og interesseorganisationer. Adgangen er brugerdefineret, så borgere har fx ikke adgang til samme oplysninger som virksomhederne.

Sverige

Sverige har ikke en tilsvarende landsdækkende portal til registrering af data og rapporter ift. miljøtilsyn. Al registrering af tilsynsdata og -rapporter sker digitalt og individuelt hos de enkelte tilsynsmyndigheder. Tilsynsdata er ikke offentligt tilgængeligt, men der kan gives adgang gennem aktindsigt.

Holland

Der findes ingen landsdækkende registrering af miljøtilsynsdata og ingen landsdækkende indrapporteringssystem for virksomhederne eller for de tilsynsførende. Visse provinser og kommuner er længere med digitalisering af visse opgaver på miljøområdet end andre, men der findes ikke noget samlet overblik over digitaliseringsindsatsen.

Irland

Irland har lige som Danmark en portal for licenser (miljøgodkendelser og tilladelser) i form af *Licence Enforcement Access Portal* (LEAP), der kan tilgås gennem IEPA's hjemmeside. Portalen indeholder oplysninger om håndhævelsen af licenser omfatter alle formelle korrespondancer relateret til håndhævelser mellem kategori 1 virksomheder og husdyrbrug og EPA. Oplysningerne omfatter også korrespondancer fra tredjepart, forudsat at databeskyttelsesloven overholdes.

De lokale myndigheder har deres egne registre og virksomheder og husdyrbrug med licenser inden for deres respektive område.

3.14 Måling af tilsynsindsats/opfølgning

Også på dette område adskiller Danmark sig fra de øvrige lande, i kraft af en væsentligt mere omfattende, central, offentlig rapportering. En lignende central rapportering findes ikke på samme måde i Sverige og Holland.

Irland har ingen formel måling af tilsynsindsatsen, men adskiller sig fra de øvrige tre lande ved at IEPA skal føre tilsyn med, om de lokale myndigheder lever op til deres tilsynsforpligtelser. IEPA's tilsyn med de lokale myndigheder gør dem i stand til at lave årlige rapporter over tilsynsindsatsen.



Danmark

Miljøstyrelsen udarbejder og offentliggør årlige rapporter om Danmarks samlede miljøtilsyns- og godkendelsesindsats. Rapporten udarbejdes på baggrund af data, som er indberettet til DMA. I rapporten opgøres bl.a.:

- Antal virksomheder/husdyrbrug, som er omfattet af regelmæssige miljøtilsyn
- Antal udførte miljøtilsyn
- Antal håndhævelser samt
- Om de årlige tilsynsmål er opfyldt

Ved sammenligninger med tidligere år er der mulighed for at følge udviklingen i antal miljøtilsyn, håndhævelser og virksomheder/husdyrbrug, som er underlagt regelmæssigt tilsyn.

Rapporten og den landsdækkende digitale registrering af tilsynsdata giver grundlag for at følge tilsynsindsatsen, både landsdækkende og regionalt.

Sverige

Landsdækkende rapporter over tilsynsindsatsen i Sverige udarbejdes ikke, da datagrundlaget herfor ikke er registreret centralt.

Holland

Der udarbejdes ikke landsdækkende rapporter i Holland over tilsynsindsatsen, da denne er delegeret til provinser og kommuner, og da der ikke er fastsat krav til indrapportering til centralt niveau. De centrale myndigheder foretager kun på ad hoc-basis evalueringer og nationale dataindsamlinger.

Irland

Irland har ingen formel måling af tilsynsindsatsen, men IEPA skal føre tilsyn med, at lokale myndigheder lever op til alle deres miljømæssige inspektionsforpligtelser.

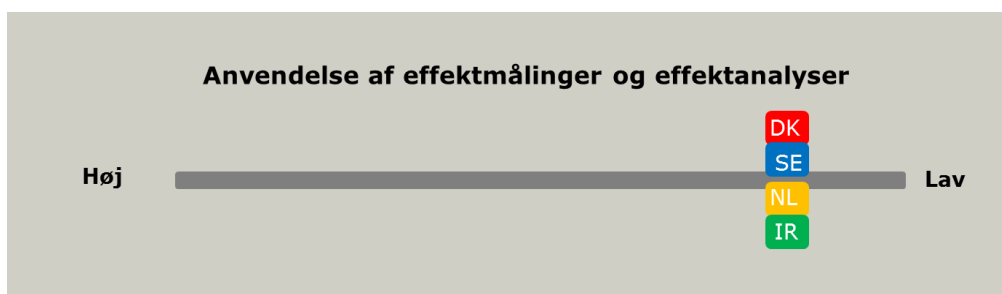
IEPA gennemfører mellem 6 og 10 tilsyn hos lokale myndigheder om året. De lokale myndigheder varsles inden besøget. Der gennemføres bl.a. administrative tests, kvalitetskontrol samt gennemgang af klageprocedurer og håndhævelse af tilladelser. Hvilke områder, der undersøges, afhænger herunder af de særlige prioriteter for IEPA, som bestemmes årligt. EPA kan i sidste ende retsforfølge den lokale myndighed, hvis de ikke lever op til deres forpligtelser.

De lokale myndigheder skal herudover indsende data om deres miljøtilsyn til IEPA hvert år den 31/1. Der gives bøde til de lokale myndigheder, hvis data indsendes for sent.

IEPA udarbejder på den baggrund rapporter med forskellige emner og fokusområder, der anvendes som et selv-forbedringsværktøj af de lokale myndigheder. De lokale myndigheder måles på i alt 26 indikatorer, og IEPA har løbende en tæt dialog med lokale myndigheder omkring mål og forbedringspunkter.

3.15 Effektmåling

Der arbejdes ikke i nogle af de fire lande med egentlige effektmålinger, der analyserer eksempelvis effekten af forskellige tilsynstyper, varslinger/ikke-varslinger, risikomodeller, sanktions-typer mv. på det omgivende miljø. Der er heller ikke i nogle af de fire lande anført, at der er overvejelser herom fremover.



Danmark

Der foretages i Danmark ikke målinger af om miljøtilsynsindsatsen har en effekt på miljøforhold i det omgivende miljø.

Sverige

Dette foretages heller ikke i Sverige.

Holland

Dette foretages heller ikke i Holland.

Irland

Dette foretages heller ikke i Irland.

4. Tværgående temaer

4.1 Introduktion

Den samlede kortlægning og analyse af miljøtilsynsopgaven i de fire lande har vist en række mønstre og tværgående temaer, der kan være relevante i relation til den samlede evaluering af den danske miljøtilsynsmodel.

I dette kapitel præsenteres tre sådanne tværgående temaer. Det skal igen understreges, at der ikke er tale om en evaluering af miljøtilsynsordningen, men blot en kortlægning og gengivelse af de argumenter, der undervejs i analyseforløbet har været rejst i relation til de enkelte temaer.

4.2 Relationer mellem centrale og decentrale myndigheder

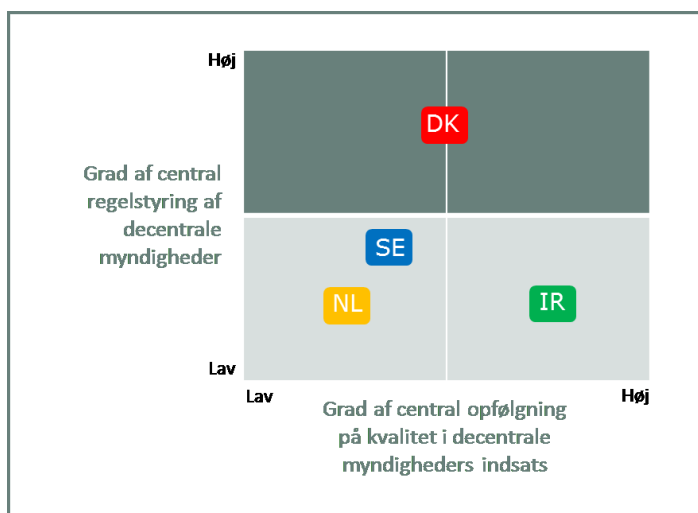
Den ovenstående temagennemgang viser et ganske klart, gennemgående mønster i forhold til den grundlæggende forvaltningsmodel, der er valgt i de forskellige lande. Forvaltningsmodellerne afspejler i særdeleshed forskelle i samarbejds- og styringsrelationerne mellem hhv. de centrale og de decentrale myndigheder i miljøtilsynsindsatsen.

Forskellene vedrører især to sammenhængende aspekter:

- Graden af central regelstyring, dvs. i hvilket omfang der på centralt/nationalt niveau fastsættes regler for de decentrale myndigheders tilsynsarbejde, eksempelvis for tilsynsfrekvenser, tilsynstyper, risikomodeller, måltal, indholdet i tilsynet, rapportering/opfølgning mv.
- Graden af central/national opfølgning på kvalitet i og effekter af den decentrale miljøtilsynsindsats.

I den ene forvaltningsmodel – præget af en høj grad af central styring af myndighedernes miljøtilsyn - vil en tæt regelstyring i princippet (og under forudsætning af, at reglerne og styringsmodellen overholdes) kunne reducere behovet for opfølgning, fordi de lokale myndigheders muligheder for at udøve skøn og tilrettelægge tilsynsindsatsen på alternative måder vil være meget begrænsede.

I den anden model – præget af en høj grad af decentral styring af myndighedernes miljøtilsyn - vil et udstrakt decentralt råderum i forhold til tilrettelæggelsen af miljøtilsynet omvendt kunne nødvendiggøre en tæt opfølgning centralt på kvalitet og effekter samt ensartet sagsbehandling.



Den danske forvaltningsmodel på miljøtilsynsområdet adskiller sig på flere områder fra de andre landes model, som det er fremgået. Dette er illustreret i ovenstående figur, hvor de fire lande er indplaceret i forhold til de to ovenstående aspekter.

Den centrale styring af miljøtilsynet er, som det er fremgået af temagennemgangen i kapitel 3, på en lang række områder mere udpræget i Danmark end i de andre lande. Dette gælder bl.a. i relation til fastsættelsen af tilsynsmål, tilsynstyper, tilsynsfrekvenser for fx IED-virksomheder og husdyrbrug samt udpegningen af virksomheder til tilsyn. Opfølgningen på kommunernes indsats er i højere grad præget af aktivitetsopfølgning snarere end kvalitetskontrol.

Irland repræsenterer den modsatte styringsmodel. En national rammelovgivning overlader ganske store beføjelser til kommunerne i forhold til omfang af og indhold i tilsynene. Til gengæld sker der en ganske tæt opfølgning på kvaliteten af kommunernes tilsynsindsats, bl.a. i form af revisioner, case-gennemgange mv. En ganske stor del af regeludviklingen i Irland sker via de såkaldte "Networks", som er et samarbejdsprogram mellem alle interessenter på miljøtilsynsområdet (staten, kommuner, industriens organisationer, NGO'er mv.). Det er bl.a. disse fora, der udvikler vejledninger samt retningslinjer for tilsynene og for klagebehandling, ligesom de årlige "prioriteter" i miljøtilsynene fastlægges i disse netværk.

Sverige og Holland repræsenterer to andre modeller. Den hollandske regulering ligner den irske i forhold til en meget udbredt, decentral kompetence – men her er der til gengæld ingen opfølgning på hverken aktiviteter eller kvaliteten af den decentrale indsats. Denne model ligger i forlængelse af en generel decentralisering af det politiske og administrative ansvar, der er sket igennem det sidste årti i Holland. Også Sverige overlader væsentligt større beføjelser til kommunerne end Danmark, men sikrer dog en vis (frivillig) koordination bl.a. via det svenske Kommuneforbund samt centrale regler for kommunernes tilsynsplaner.

Spørgsmålet om valg af forvaltningsmodel bunder i en række forskellige både politiske, administrative, historiske og strukturelle forhold i de enkelte lande, men er ikke desto mindre væsentligt i forhold til balancen mellem to væsentlige hensyn i miljøtilsynet: På den ene side behovet for at sikre ensartethed og proportionalitet i udøvelsen af miljøtilsynet på tværs af kommuner og regioner, og på den anden side behovet for at sikre en effektiv tilsynsindsats, der bl.a. kan baseres på et bedre kendskab til virksomhederne i de enkelte lokalområder.

Kortlægningen af de forskellige modeller har identificeret en række mulige fordele og udfordringer ved de forskellige forvaltnings- og styringsmodeller. Disse er kort opridset i nedenstående tabel:

Styringsmodel	Potentielle fordele
Høj grad af central styring	Større sikkerhed for ensartet administrationspraksis og dermed oplevelse af ligeværdig behandling hos virksomhederne
	Bedre mulighed for at sikre ensartet proportionalitet, når virksomheder sanktioneres
	Bedre mulighed for dynamisk, ensartet regulering, når reguleringen kun skal ændres hos én myndighed
	Mindre behov for opfølgning på kvalitet og effekter, når styringen ligger "indlejret" i reguleringen
	Bedre mulighed for at indsamle og formidle ensartede data og viden om den samlede miljøtilsynsindsats
Høj grad af decentral styring	Bedre mulighed for at tage særlige hensyn til lokale forhold og udnytte lokalt kendskab til virksomhederne
	Større opbakning og legitimitet bag reguleringen hos lokale myndigheder
	Bedre mulighed for at lade miljøtilsynsindsatsen indgå i en samlet regional/kommunal ressourceprioritering
	Større fleksibilitet i forhold til valg af sanktionsinstrumenter, herunder skøn

4.3 Relationer mellem myndigheder og virksomheder

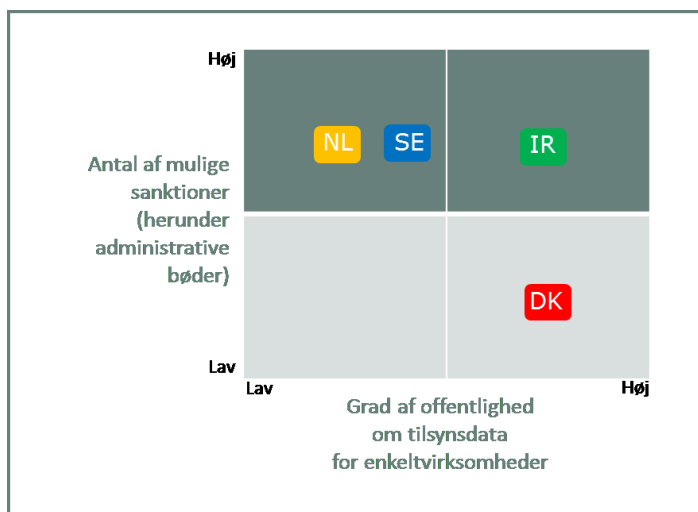
Temagennemgangen i kapitel 3 har vist, at relationen mellem myndighederne og virksomhederne, der er underlagt miljøtilsyn, adskiller sig på en række områder mellem de fire lande. Variationerne vedrører emner som:

- Antallet og karakteren af mulige sanktioner
- Antallet og typen af miljøtilsyn i de enkelte virksomheder, herunder varslede vs. ikke-varslede tilsyn
- Offentliggørelse af og åbenhed om virksomhedsnære miljøtilsynsdata
- Brugerbetaling

Det skal påpeges, at der på visse områder ikke findes tilstrækkelige data til at belyse eventuelle forskelle, primært på grund af den decentrale forvaltningsmodel, der praktiseres i de andre lande, og som indebærer, at der ikke findes standardiserede metoder for miljøtilsynet. Dette gælder eksempelvis spørgsmålet om det konkrete møde mellem de miljøtilsynsførende og de enkelte virksomheder.

Et overordnet tema, der er blevet rejst, er spørgsmålet om, i hvilket omfang reguleringen og miljøtilsynsmodellerne i de enkelte lande "belaster" virksomhederne, enten i form af tidsmæssige og datamæssige krav (fx antallet og omfanget af tilsyn, indrapporteringskrav mv.), i form af de sanktionspolitikker og åbenhedspolitikker, der praktiseres i landene, eller i form af økonomiske byrder. Når begrebet "belaster" her sættes i citationstegn skyldes det, at det langt fra altid er tilfældet, at miljøtilsyn opleves som en belastning af virksomhederne selv – for en række virksomheder gælder tværtimod, at man har en positiv holdning til miljøtilsynet og i mange tilfælde aktivt anvender det som del af virksomhedens forretningsmodel. De nedenstående opgørelser og sammenligninger skal derfor tages med dette vigtige forbehold.

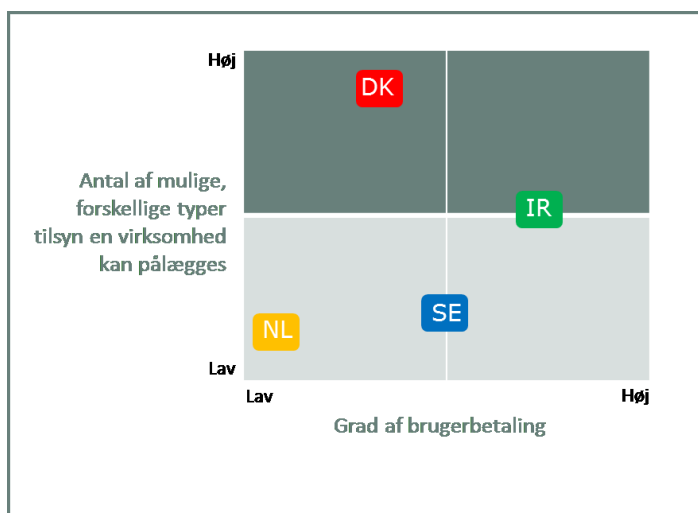
Sammenligningen mellem landene på disse parametre kan foretages på mange måder. En mulighed er at belyse, i hvilken grad myndighederne har mulighed for at sanktionere virksomhederne, enten i form af egentlige sanktioner og håndhævelser eller i form af "udstilling" i offentligheden af virksomhederne. Disse to dimensioner er illustreret i figuren nedenstående figur.



Både Danmark og Irland lægger stor vægt på åbenhed om resultater fra miljøtilsynet, dels som en del af den overordnede, præventive tilsynsindsats og dels på grund af mere almene åbenhedsprincipper. I Irland offentliggøres endog (fra indeværende forår) lister med navne på de virksomheder, der har flest miljølovs-overtrædelser i en given periode. Der er ikke lignende krav til åbenhed i Sverige og Holland, delvist pga. den meget decentrale forvaltningsmodel, der er valgt.

Til gengæld kan det også konstateres, at der i alle andre lande end Danmark er adgang til en bredere palette af sanktioner, primært i form af adgangen til administrative bøder og afgifter. Hertil kommer en adgang for myndighederne til direkte domstolsprøvelse uden en forudgående politianmeldelse. Alt andet lige er den samlede *potentielle* "byrde" for virksomheder (i form af *både* sanktioner og offentliggørelse) størst i Irland, om end det som nævnt langt fra er givet, at dette er identisk med den *reelle*, oplevede byrde.

En anden måde at belyse forskellene i "byrder" på er at sammenligne hhv. antallet af tilsynstyper og den økonomiske byrde i form af brugerbetaling, som virksomhederne pålægges. I nedenstående figur opgøres antallet af tilsynstyper i landene på den ene akse, og graden af brugerbetaling. De to akser er ikke korrelerede som sådan, men skal blot betragtes som to mulige indikatorer på "byrder" for virksomhederne.



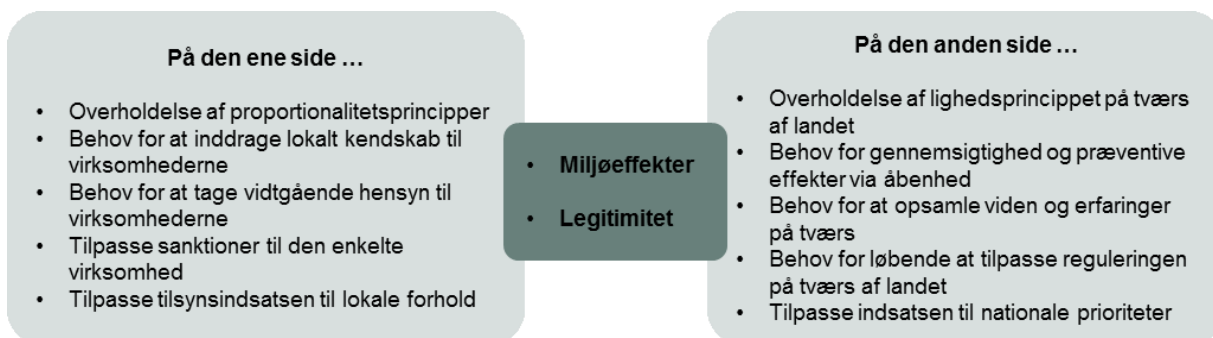
Det fremgår, at der gennemføres flere typer af tilsyn i Danmark end i de andre lande. Det skal påpeges, at dette bygger på skønsmæssige vurderinger fra de nationale myndigheder; der er formelt adgang til samme typer tilsyn i Sverige, Holland og Irland, som udføres i Danmark, men disse gennemføres i mere begrænset omfang. Det er kun i Danmark, at de forskellige typer af tilsyn er fastsat i reguleringen (udover de krav, der følger af IED-direktivet).

Det fremgår endvidere, at brugerbetalingen (og dermed en del af den økonomiske belastning for virksomhederne) er lavere i Danmark og Holland, hvor miljøtilsynet er skattefinansieret. Takster for brugerbetaling er omvendt væsentligt højere i Sverige end i Danmark, hvor kun ca. halvdelen af tilsynsomkostningerne dækkes af brugerbetalingen. Uden at analysen har belyst den samlede belastning for virksomhederne, er der dermed ikke noget der tyder på, at den "belastning" af virksomhederne, der stammer fra antallet af tilsynstyper og brugerbetaling, i Danmark ligger systematisk over eller under niveauet i de andre lande.

4.4 Den overordnede balance mellem mange hensyn

Som beskrevet ovenfor er de forskellige administrations- og forvaltningsmodeller udtryk for forskellige vægtninger i de fire lande mellem en række ofte modsatrettede hensyn. Miljøtilsynet skal i sidste ende sikre den nødvendige miljøbeskyttelse, men dette skal samtidigt – så vidt det overhovedet er muligt – ske på en måde, der sikrer den størst mulige legitimitet blandt de borgere og virksomheder, som berører af tilsynet. Legitimiteten opstår, når borgerne og virksomhederne accepterer tilsynets tilstedeværelse, forstår de afgørelser, der træffes, oplever at de behandles ligeligt og retfærdigt, og anerkender den faglighed, der ligger bag de trufne afgørelser.

Overordnet set er der således tale om to hovedhensyn, som illustreret i nedenstående figur.



Proportionalitetsprincippet tilsiger, at myndigheden som udgangspunkt altid skal anvende den mildest mulige sanktion for at opnå et givent resultat. Et sådant princip kunne tilsige, at tilsynet og eventuelle tilhørende sanktioner så vidt muligt skal målrettes de enkelte virksomheder; dette kan igen siges at forudsætte, at der så vidt muligt inddrages lokalt, nært kendskab til de enkelte virksomheder i udførelsen af tilsynet, og at eksempelvis risikovurderinger, tilsynsfrekvenser, kampagnetemaer mv. fastsættes lokalt, og at eventuelle sanktioner baseres på et konkret kendskab til virksomhederne. Et sådant overordnet proportionalitetsprincip kan derfor i et vist omfang begrunde en mere decentral forvaltningsmodel, som den eksempelvis praktiseres i det hollandske miljøtilsyn.

Andre hensyn tilsiger omvendt en mere centralt styret forvaltningsmodel. Dette gælder ikke mindst hensynet til lighedsprincippet, der tilsiger, at to borgere/virksomheder som udgangspunkt skal behandles helt ligeligt i tilfælde af samme overtrædelse af reguleringen. Et sådant princip gælder naturligvis ikke blot indenfor samme tilsynsområde, men nationalt. Der kan samtidigt være væsentlige hensyn at tage i forhold til at sikre en tilstrækkelig og ensartet gennemsigthed og åbenhed i myndighedsudøvelsen, hvilket igen bedst kan sikres via fælles, nationale regler. Endeligt vil hensynet til en effektiv implementering af ny regulering ofte bedre kunne tilgodeses, når der sker en fælles central regulering, fremfor at implementeringen skal ske i en lang række mindre forvaltningsenheder på tværs af landet. Denne model synes som beskrevet at dominere i den danske miljøtilsynsregulering.

Valget mellem sådanne modeller er i sidste ende et politisk spørgsmål om, hvilke prioriteter og hensyn der vurderes mest væsentlige.

Nabotjek af den danske miljøtilsynsmodel

Miljøstyrelsen har med hjælp fra Rambøll Management Consulting gennemført et nabotjek af den danske miljøtilsynsmodel. Nabotjekket sammenligner den danske model med tilsvarende modeller og praksis i Sverige, Irland og Nederlandene. Sammenligningen kortlægger og dokumenterer ligheder og forskelle mellem de lovgivningsmæssige modeller og praksis i de fire lande. Resultatet af nabotjekket vil indgå som en del af en evaluering af den danske tilsynsmodel.



Miljøstyrelsen
Haraldsgade 53
2100 København Ø

www.mst.dk