

2013

Den kommunale miljøregulering af industrien

- Udvikling mod et mere bæredygtigt fokus

Titel: Den kommunale miljøregulering af industrien
- Udvikling mod et mere bæredygtigt fokus

Tema: Master's thesis

Projektperiode:

1. februar 2013 til 13. juni 2013

Deltager:

Line Ozimek

Vejleder:

Henrik Riisgaard

Oplagstal: 3

Sideantal: 84 eksklusiv bilag

Bilagsantal: 6

Afsluttet: 13. juni 2013

Synopsis:

Der findes i Danmark et ønske om en bæredygtig udvikling og en grøn omstilling, og dette projekt undersøger, hvordan dette kan understøttes gennem en udvikling af den kommunale miljøregulering af industrien mod et bredere fokus på bæredygtighed.

Undersøgelsen baserer sig på fem kvalitative interviews af personer med forskellige tilgange til og indsigt i problemområdet samt en gennemgang af miljøreguleringens udvikling frem til i dag. Der indrages endvidere teori om path dependency og path creation.

De empiriske interviewdata, den historiske udvikling og teorien sammenholdes i en force field analyse i to faser. I første fase identificeres der drivkræfter og modstande til, at en udvikling af miljøreguleringen kan finde sted. I anden fase undersøges det på baggrund af fase 1, hvilke løsninger der kan hjælpe til at skabe bedre forudsætninger for udviklingen.

Afslutningsvist vurderes disse løsninger af interviewpersonerne ved brug af Delphi-værktøjet.

Forord

Denne projektrapport er udarbejdet på 4. semester af kandidatretningen "Environmental Management and Sustainability Science" ved Aalborg Universitet. Projektet er udført i perioden 01-02-2013 til 13-06-2013 og omhandler en undersøgelse af den danske miljøregulering af industrien, og hvordan et bredere fokus på bæredygtighed kan inddrages i denne.

Rapporten henvender sig primært til personer, der har en baggrund inden for området, såsom miljømedarbejdere i kommunerne eller Miljøstyrelsen samt de politikere, der er med til at udstikke de overordnede regler for miljøreguleringen.

Kilder er i projektrapporten angivet ved [Efternavn Årstal Sidetal]. Desuden er der forskel på, hvorvidt en kilde er indsat før eller efter et punktum, hvilket betyder, at hvis kilden er indsat før punktummet, refererer denne kun til den pågældende sætning, mens en kilde indsat efter et punktum refererer til hele afsnittet. Der forekommer også brug af indirekte kildeangivelser, hvor forfatterens navn indgår i teksten efterfulgt af [Årstal] eller [Årstal Sidetal].

Når der henvises til interview-kilder, der er at finde i Bilag A-F, bliver sidetallet i kildeangivelsen endvidere suppleret med et "B", da sidetallet i bilagene starter forfra; [Damm 2013 s. 11B].

Gennem projektrapporten henvises til førsterangsoverskrifter som kapitler, hvorimod anden- og tredjerangsoverskrifter omtales som afsnit. Når der citeres direkte fra en kilde, sættes dette i anførselstegn med kursiv skrift, og længere citater fremgår desuden særskilt af teksten sammen med kildeangivelse.

I forbindelse med projektet er der foretaget en række samtaler og interviews, og jeg vil derfor gerne rette en varm tak til Lene M. Nielsen, Jens Peter Mortensen, Michael Damm, Kasper Dirckinck-Holmfeld, Ellen Margrethe Basse og Monika Dyrbye for at have indvilliget i disse.

Abstract

This project takes its point of departure in the wish for a green transition in Denmark. Through an internship with The Network for Sustainable Business Development in Northern Denmark (NBE) in Aalborg Municipality the experience of the environmental regulation of the industry was that it had an old-fashioned approach with a focus on local environmental problems such as emissions. On the other hand the work with the NBE-network was proactive and included a broader focus on sustainability within the companies.

This inspired a study of the Danish environmental regulation of companies and why it doesn't have a more proactive approach than is the case.

A qualitative approach to the study was chosen, and therefore a series of five interviews were conducted with people of different affiliation to the problem area. These include the environmental executive of Aalborg Municipality, a professor of environmental law from Aarhus University, a PhD fellow within the problem area, a former municipal environmental worker with extensive experience within the area and finally an environmental worker at the Danish Environmental Protection Agency.

To form basic background knowledge of the environmental regulation the development within the area was described. The background knowledge together with the theory of path dependency and path creation and the data collected through the interviews was used in a force field analysis in two stages. The first stage had the objective to identify a series of positive and negative forces that influence the development of the environmental regulation towards a more sustainable focus. The second stage then had the objective to put forward potential solutions that might help better the preconditions for such a development by enforcing the positive forces and diminish or completely eliminate the negative forces influencing the change process.

Through the second stage of the force field analysis six possible solutions was found. By performing a simplified use of the Delphi Tool these six solutions were sent to each of the interviewees to rate on a scale of 1-10 in three different categories: The relevance for a development, the probability for it to be realized within 10 years as well as within 30 years. The average of the ratings were the given the solutions as a final score. The two most prominent solutions with a score of more than 9 were a total change of the environmental legislation towards a more holistic approach to the environmental regulation as well as a change of the environmental inspection so it might better meet the idea of the differentiated environmental inspection which is described in the act of environmental inspections.

Indholdsfortegnelse

1	Indledning	8
1.1	Problemformulering	11
1.2	Projektafgrænsning	11
2	Projektmetode	12
2.1	Projektdesign	12
2.2	Interviewmetode	13
2.3	Litteraturstudie	16
2.4	Force field analyse	17
2.5	Delphi-værktøjet	17
3	Den danske miljøregulering af industrivirksomheder	19
3.1	Miljøreguleringen af industrien – den historiske udvikling	19
3.2	Udviklingen i tilgangen til reguleringen	21
3.3	Forskellige myndighedsroller	23
3.4	Ny governance-tendenser	23
3.5	Miljøregulering anno 2013 – opsummering og særlige forhold	24
4	Path Dependency og Path Creation	30
4.1	Path Dependency	30
4.2	Path Creation	32
5	Force field analyse – fase 1	35
5.1	Kommunernes nuværende miljøtilsyn	35
5.2	Miljøgodkendelser og BAT	39
5.3	EU-lovgivningen og sektoropdelingen i den danske lovgivning	42
5.4	Ressourcer i kommunerne	46
5.5	Miljøstyrelsen og den centrale styring	48
5.6	Kommunernes frivillige arbejde med deres virksomheder	51
5.7	Opsamling på force field analyse og path dependency	53
6	Force field analyse – fase 2	55
6.1	Politisk fokus	55
6.2	Miljølovgivningen	57

6.3	Miljøgodkendelse	59
6.4	Miljøtilsyn og de tilsynsførende	60
6.5	Ressourcer	63
6.6	Miljønetværk og frivilligt samarbejde	65
6.7	Afrunding af fase 2	66
7	Feedback via Delphi-værktøjet.....	68
8	Kritiske overvejelser	71
9	Konklusion	73
10	Perspektivering – de nye bekendtgørelser	76
10.1	Den nye tilsynsbekendtgørelse	76
10.2	Den nye godkendelsesbekendtgørelse	78
11	Litteraturliste	79
12	Bilagsoversigt	84

1 Indledning

Baggrunden for min interesse i dette projekt kommer af mit virksomhedsophold på 9. semester ved Aalborg Kommunes Teknik- og Miljøforvaltning, hvor jeg var tilknyttet projektet Netværk for Bæredygtig Erhvervsudvikling i Nordjylland (NBE). Netværket er et offentligt-privat samarbejde mellem Aalborg og Hjørring Kommuner samt deres erhvervsafdelinger, Aalborg Universitet, Energi Nord og en række af 50 nordjyske virksomheder. Formålet med netværket er at styrke medlemsvirksomhedernes konkurrenceevne på det globale marked ved en målrettet indsats med miljørigtige og bæredygtige projekter på den enkelte virksomhed. [NBEN 2013]

Virksomhedsopholdet fandt sted i perioden september-december 2013, og i den periode var jeg en del af den daglige drift af netværket samtidig med, at jeg fik lov at deltage i flere regulære miljøtilsyn sammen med miljøafdelingens tilsynsførende. På den måde fik jeg et indblik både i afdelingens "daglige" drift med at føre tilsyn samt i arbejdet med netværkets målsætning om at lede medlemsvirksomhederne i en mere bæredygtig retning. Jeg fandt, at NBE-projektet var rigtig spændende og havde nogle interessante indgangsvinkler til det offentlige-private partnerskab med fokus på vinding for virksomhederne gennem miljøprojekterne og derved leve op til et andet formål, nemlig at støtte en grøn omstilling i kommunen. [Ozimek 2013]

I forbindelse med mit ophold i netværket og det projekt jeg udarbejdede i forbindelse hermed blev det klart, at der var en meget stærk opdeling mellem tilsynsarbejdet og netværksarbejdet, selvom det var de samme tilsynsførende, der tog del i det. Min oplevelse af de to arbejder var meget forskellig; under netværksarbejdet mødtes partnerne (inklusive virksomhedens tilsynsførende fra kommunen) og diskuterede virksomhedens muligheder for at vokse i en miljørigtig retning, hvorefter virksomheden prioriterede et eller flere miljøprojekter, som de forpligtigede sig til at gå i gang med. Samtidig oplevede jeg under de regulære miljøtilsyn, at den tilsynsførendes ressourcer i høj grad blev brugt på at tjekke om oliebeholdere var korrekt placerede, og om affald blev korrekt sorteret og behandlet. I de fleste tilfælde var der ikke noget at komme efter for sagsbehandleren, der efterfølgende brugte lang tid på at udarbejde en tilsynsrapport til virksomheden. Miljølovgivningen synes altså at kræve et meget omfattende stykke arbejde af kommunerne i forbindelse med deres miljøregulering med et forholdsvist lille udbytte rent miljømæssigt. [Ozimek 2013]

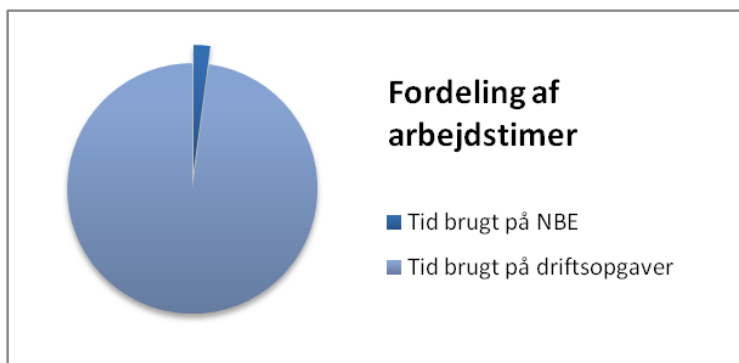
I forbindelse med indeværende projekt har jeg talt med og interviewet fem personer med hver sin tilgang til miljøreguleringsområdet og Aalborg Kommunes miljøchef, Michael Damm, der sagde det på følgende måde:

"Det er jo ikke fordi jeg på nogen måde sætter spørgsmålstegn ved, hvorvidt den regulering vi har og de krav vi stiller er rimelige eller ikke rimelige. Men når man spejler det ind i en ressourcepresset offentlig sektor; når man spejler det ind i, at vi oftere og oftere bliver gjort opmærksomme på, at vi har de her meget, meget markante globale udfordringer; så kan man godt tænke, at det kan være mere begavet at prøve at konvertere nogle af de her ressourcer over i de globale ud-

fordringer i stedet for at køre en lang proces for at regulere en virksomhed tre dB ned, når vejen de ligger lige ved siden af larmer så meget, at der aldrig er nogen borgere, der opdager, at virksomhedens støjbelastning bliver reduceret. Som et eksempel hvor man kan spørge; om det nu som samfund er den klogeste måde at bruge sin ressource på?” [Michael Damm 2013 s.14B]

Michael Damm sætter her ord på det, der også er min generelle oplevelse efter mit praktikophold i miljøafdelingen, nemlig, at der bliver brugt rigtig mange ressourcer på at tjekke op på virksomheder, der i rigtig manges tilfælde i det store hele overholder lovgivningen, frem for at se mere på de områder, hvor virksomhederne kan flytte sig rent miljømæssigt.

Selvfølgelig er det også godt, at der er tilsyn med, om loven bliver overholdt, og Aalborg Kommune gør jo også noget på den anden front i forbindelse med det EU-støttede NBE-projekt. Men som det fremgår af Figur 1 er fordelingen af de tilsynsførendes ressourcer i høj grad vægtet på den ”almindelige” sagsbehandling og driftsopgaver og ikke på NBE-projektet¹. Dette er et udtryk for, at kommunen som myndighed er nødt til at prioritere deres sparsomme ressourcer på overholdelsen af minimumsfrekvensen for de samlede miljøtilsyn, som de er forpligtet til ifølge den aftale, der er indgået mellem Kommunernes Landsforening og miljøministeren. [Ozimek 2013 s.20]



Figur 1: Estimeret fordeling af tilsynsførendes timer fordelt mellem driftsopgaver og arbejdet med NBE. [Ozimek 2013]

På trods af at kommunerne til stadighed bliver mere og mere pressede på ressourcerne [Ellegaard m.fl. 2010 s.24], er der alligevel mange kommuner, som er mere ambitiøse i deres miljøarbejde med deres virksomheder end blot at foretage de lovmæssige miljøtilsyn og at leve op til minimumsfrekvensen. Udover Aalborg Kommunes arbejde med NBE, findes en række andre miljønetværk, som er samlet i Key2Green, der er et frivilligt samarbejde mellem de forskellige danske miljønetværk [Key2Green 2013], hvoraf særligt det mere end 17 år gamle Green Network med 170 medlemsvirksomheder er kendt [Green Network 2013].

Til spørgsmålet om, hvilke strukturer der indrammer Aalborg Kommunes miljøarbejde med deres virksomheder svarer Michael Damm:

¹ Figuren er et overslag, lavet ud fra den viden, at en tilsynsførende får tildelt 40 timer til hver NBE virksomhed, dvs. lidt over en arbejdsuge ud af ca. 47 arbejdsuger på et år. Udover de tilsynsførende har NBE en fuldtids projektleder samt en kommunikationsansvarlig, men da dette projekt er interesseret i selve miljøreguleringen er deres timer ikke medregnet i denne figur, da de ikke har noget med den almindelige miljøregulering at gøre. [Ozimek 2013]

"Jamen der er to overordnede strukturer, der er væsentlige for os. Den ene det er lovgivningens tænkning omkring det differentierede tilsyn og differentieret miljøregulering. Og den anden hovedramme er bæredygtighedsstrategiens (Aalborg Kommunes Bæredygtighedsstrategi red.) ambition om at ville bidrage til en bæredygtig udvikling og ikke alene til overholdelse af miljølovgivningen." [Michael Damm 2013 s.11B]

Michael Damm ønsker altså, at kommunens miljøarbejde med virksomhederne skal give mening for mere end bare lovgivningen og være mere vidtrækkende end denne, men da de som myndighed er forpligtet til at opretholde lovgivningen og udføre et bestemt antal regulære tilsyn med stadigt mere begrænsede midler, kan lovgivningen siges i sin nuværende udformning at være hæmmende for en udvikling i retning mod en grøn omstilling.

Og der er stor fokus på netop grøn omstilling i dansk politik for tiden, hvilket fremgår af regeringsgrundlaget for den nuværende danske regering, hvor Grøn Omstilling er en af de store overskrifter og hvor man kan finde følgende citat:

"Danmark skal være et godt og effektivt samfund. Et samfund som bruger både de menneskelige og naturens ressourcer på en bæredygtig og konkurrencedygtig måde. Derfor vil regeringens vækstinitiativer og økonomiske politik gå hånd i hånd med en langsigtet og omfattende grøn omstilling af Danmark. Der er behov for nye løsninger. Og de skal udvikles gennem dialog, partnerskaber og bredt samarbejde." [Regeringen 2011]

Det er altså regeringens målsætning, at Danmark skal undergå en grøn omstilling ved at bruge de menneskelige og naturlige ressourcer på en bæredygtig måde, og de fremhæver behovet for nye løsninger, der skal udvikles gennem dialog, partnerskaber og et bredt samarbejde. Dette står i kontrast til Michael Damms udtalelse om, at samfundet kan bruge ressourcerne på en mere begavet måde og til min egen oplevelse fra min tid i Aalborg Kommunes miljøafdeling. Begge parter ønsker at arbejde i samme retning – mod en grøn omstilling og bæredygtig udvikling – men i realiteten er hoveddelen af kommunens midler rettet mod overholdelsen af en røg-, støj- og møg-fokuseret lovgivning.

Ovenstående erfaringer gjorde mig således interesseret i at undersøge den almindelige danske miljøregulering af virksomheder og herunder undersøge, hvilke strukturer der indrammer den, og hvad der er grunden til, at lovgivningen ikke tager en mere proaktiv tilgang til miljøreguleringen af virksomheder i et land, hvor vi hører politikkerne sige, at vi prioriterer miljøet og arbejder for en grøn omstilling.

1.1 Problemformulering

På baggrund af ovenstående erfaringer udarbejdes dette projekt ud fra følgende problemstilling:

Hvilken udformning har den danske miljøregulering af industrien i dag, og hvordan kan der skabes en udvikling i en ny retning, der understøtter en bæredygtig udvikling og en grøn omstilling i Danmark?

- a) Hvordan har miljøreguleringen udviklet sig, og hvad fokuseres der på i dag?***
- b) Hvilke kræfter påvirker den danske miljøregulering for og imod et mere bæredygtigt fokus?***
- c) Hvilke mulige løsninger kan understøtte en udvikling, af den danske miljøregulering, mod et mere bæredygtigt fokus?***

1.2 Projektafgrænsning

Der vil blive arbejdet med projektets problemstilling gennem en kvalitativ empirisk dataindsamling, og der vil ikke indgå noget kvantitativt element. Derfor kan projektet ikke håbe på at belyse alle vinkler på problemområdet udtømmende, men vinkler der findes gennem den kvalitative dataindsamling vil blive diskuteret og holdt op i mod Schienstock's [2011] teori omkring path dependency og path creation. Hovedvægten af projektet vil dog ligge på de kvalitative data.

Projektet henvender sig primært til den målgruppe, der allerede er bekendt med problemområdet, da der vil forekomme begreber og andet, der ikke bliver forklaret. Målgruppen bliver således fortrinsvist personer, der arbejder i kommunerne, Miljøstyrelsen, de regionale miljønetværk samt de politikere, der sætter rammerne for aktørerne på området.

Når der gennem projektrapporten tales om miljøreguleringen er der tale om de danske kommuners regulering af deres industrivirksomheder medmindre andet fremgår.

2 Projektmetode

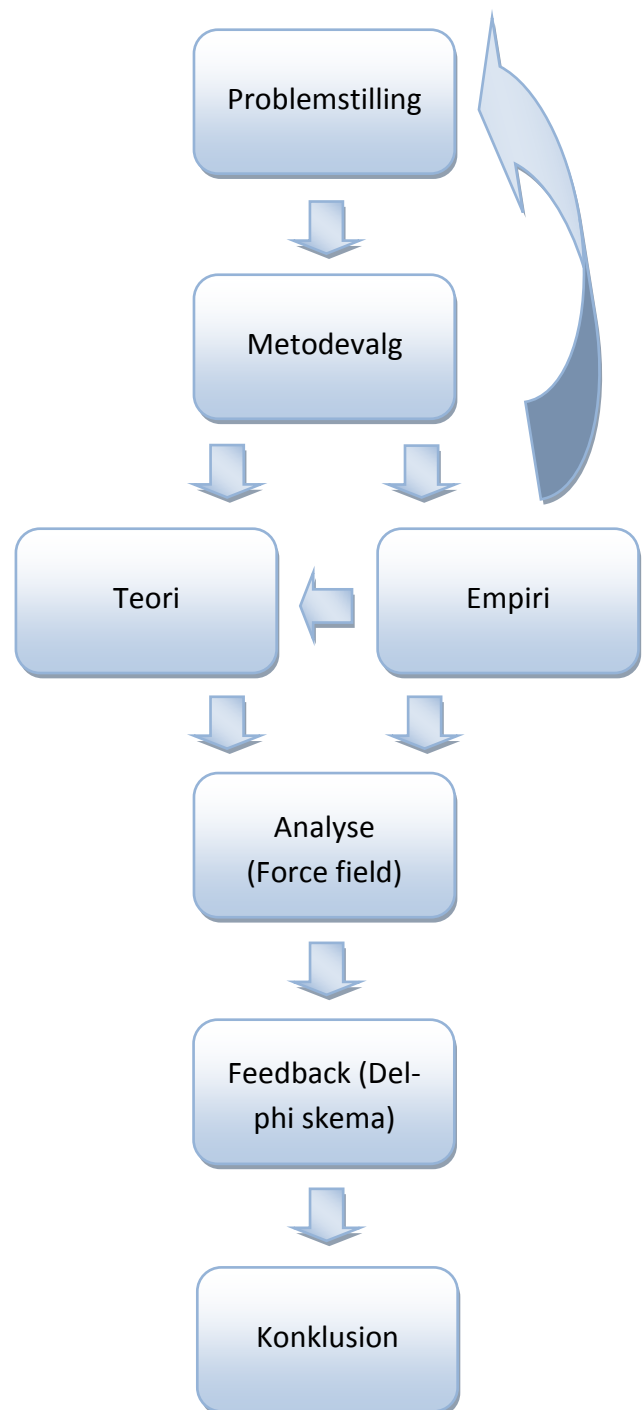
I dette kapitel beskrives projektdesignet ud fra et flow-diagram over projektprocessen. Derudover beskrives interviewmetoden separat, da den empiriske dataindsamling har stor betydning for projektet. Desuden gennemgås metoden for force field analyse og delphi-værktøjet, der begge benyttes i analyse-delen af projektet.

2.1 Projektdesign

Problemstillingen udspringer fra et relevant problemområde og danner baggrunden for projektet og dets opbygning. Problemstillingen tydeliggøres gennem en kort problemformulering, der i dette tilfælde udspringer af den kontrast, der findes mellem fokuset for miljøreguleringen i dag og ønsket om en bæredygtig udvikling og en grøn omstilling i Danmark.

Metodevalget er bestemmende for hvordan, der arbejdes med problemstillingen. Dette projekt bygger på en kvalitativ tilgang, hvor empirisk data indsamlet via interviews er den bærende del af projektet. Denne tilgang er valgt, da emnet er så omfattende, at det med de tilgængelige ressourcer har været den mest realistiske tilgang til at komme omkring hele emnet. Derudover er der tale om et område, der fortsat er i udvikling, hvorfor denne metode også anses for at være den bedst egnede til at afdække den nyeste udvikling på området.

Empirien tager som nævnt udgangspunkt i en kvalitativ tilgang, hvor data fortrinsvist er blevet indsamlet gennem en række af fem interviews, og metoden for interviewene beskrives separat senere i kapitlet grundet dennes store betydning. Derudover er der indledningsvist foretaget to samtaler med Lene M. Nielsen (projektleder af Netværk for Bæredygtig Erhvervsudvikling) og Jens Peter Mortensen (Miljømedarbejder i Danmarks Naturfredningsforening), som gav den første indsigt i problemfeltet. Lene M. Nielsen var et



Figur 2: Flowdiagram over projektprocessen

naturligt førstevalg, da hun havde været ekstern vejleder og kontaktperson i forbindelse med virksomhedsopholdet på 9. semester, og derfor kunne være behjælpelig i en første diskussion af problemstillingen ud fra samme indgangsvinkel, som jeg selv var kommet i kontakt med den. Herefter fulgte endnu en indledende samtale med Jens Peter Mortensen, der har mange års erfaring på området. Efterfølgende blev der foretaget fem interviews – herunder også med Jens Peter Mortensen (se desuden afsnittet *Udvælgelse af interviewpersoner* på side 14). Undervejs i interviewrunden blev der reflekteret over problemstillingen i forbindelse med, at nye synspunkter og viden kom til som angivet ved den svungne pil i flowdiagrammet. Denne nye viden blev således taget med i den efterfølgende dataindsamling, hvorved arbejdsgangen kan siges at have været hermeneutisk [Jacobsen m.fl. 2010 s. 152]. Dataindsamlingen er foretaget i perioden 05-03-2013, hvor den første indledende samtale fandt sted, og frem til det sidste interview den 21-05-2013.

Teorien er valgt på baggrund af den viden, der blev opnået gennem interviewene. Interviewene belyste en udvikling, der på nogle områder sidder fast pga. fastholdelsen af en række traditioner tilbage fra miljøreguleringens indførelse. Derfor blev det valgt at se på teorien omkring path dependency, der kan belyse den nuværende situation, og path creation, der er mere fremsynet og belyser, hvordan traditioner kan brydes, og en ny national retning kan anlægges.

Analysen udføres i dette projekt som en force field analyse, der har til formål at identificere de drivkræfter og modstande, der påvirker en udvikling af den danske miljøregulering i en retning, der har et mere bæredygtigt og helhedstænkende fokus. Metoden for force field analysen beskrives nærmere i afsnittet *Force field analyse* på side 17.

Feedbacken gennemføres ved brug af Delphi-værktøjet, som beskrives nærmere i afsnittet *Delphi-værktøjet* på side 17. Feedbacken kommer fra de fem interviewpersoner og har til formål at validere de resultater, der fremkommer gennem analysen.

Konklusionen besvarer til slut problemformuleringen på baggrund af det gennemførte arbejde med problemstillingen på baggrund af en afsluttende diskussion.

2.2 Interviewmetode

Da projektets datagrundlag hovedsageligt beror på kvalitative interviewdata, er det vigtigt at overveje formen på interviewene og udvælgelsen af interviewpersoner. Der er i dataindsamlingen foretaget fem interviews af personer, der er udvalgt pga. deres professionelle baggrunde og nuværende positioner og ud fra forestillingen om, at de kan bidrage med særlig viden om projektets problemområde. [Jensen, 1991 s.69]

Dette kapitel vil omhandle udvælgelsen af interviewpersonerne og de metoder, der er brugt under selve interviewene og endeligt databehandlingen.

2.2.1 Udvalgelse af interviewpersoner

For at dække problemområdet bredest muligt er der valgt en række interviewpersoner med forskellige baggrunde og dermed forskellige indgangsvinkler til emnet. Begrundelsen herfor er, at projektet kan siges at være en eksplorativ undersøgelse med det formål at finde frem til og diskutere en række faktorer, der påvirker, indrammer og begrænser kommunernes arbejde med at lede deres virksomheder i en mere bæredygtig retning [Jensen 1991 s.69].

Før interviewrunden gik i gang blev der, i en forundersøgelse, foretaget to indledende samtaler med henholdsvis Lene Mariane Nielsen, der er projektleder på NBE-projektet og Jens Peter Mortensen, der nu er miljømedarbejder ved Danmarks Naturfredningsforening, men har mange års erfaring inden for problemområdet (uddybelse findes senere i nærværende afsnit). Formålet med de to indledende samtaler var at få en forhåndsviden omkring emnet før den egentlige kvalitative dataindsamlings start.

Da projektideen, som nævnt i indledningen, udspringer af et praktiksemester ved NBE-projektet i Aalborg Kommune, blev det første egentlige interview foretaget med Michael Damm, der er miljøchef i Aalborg Kommune, for at få et indblik i de rammer, som miljøarbejdet i kommunen arbejder inden for og hvilke begrænsninger og muligheder, der måtte være her.

Det næste interview blev foretaget med Kasper Dirckinck-Holmfeld, der skriver Ph.D. ved Aalborg Universitet om kommunernes involvering af virksomheder i at reducere deres CO₂-udledning, hvilket ligger tæt op ad emnet for dette projekt. Dermed er Kasper Dirckinck-Holmfeld aktuelt i gang med at forske inden for problemfeltet, hvorfor han er oplagt som interviewperson til dette projekt.

Herefter fulgte et nyt interview med Jens Peter Mortensen, der er miljømedarbejder i Danmarks Naturfredningsforening, men som tidligere har skrevet Ph.D. ved Roskilde Universitet omkring "Regulering af miljøforbedringer - Integration af kredsløbstankegang og Forbedringspotentialer i miljøgodkendelsessystemet" [Mortensen 2000]. Desuden har han været ansat som kommunal miljøsagsbehandler og fungeret som ekspert på tilsynsområdet i flere forskellige projekter og andre sammenhænge og har således stor erfaring og viden inden for problemfeltet.

Gennem det indledende arbejde med problemstillingen fremgik det, at lovgivningen for miljøreguleringen ansås for at være et problem i forhold til inddragelse af et bredere perspektiv, og derfor blev der gennemført et interview med Ellen Margrethe Basse, der er professor i miljøret ved Aarhus Universitet.

Endeligt blev der foretaget et interview med Monika Dyrbye, der arbejder i Miljøstyrelsen Erhverv, da det er Miljøstyrelsen, der udstikker de overordnede regler for miljøreguleringen i Danmark. Dette interview bidrager således med et anderledes perspektiv på kommunernes miljøregulering i forhold til de øvrige gennemførte interviews. Efter den indledende kontakt til Miljøstyrelsen blev jeg henvist til Monika Dyrbye, da hun til dagligt arbejder med projekter inden for netop miljøreguleringen.

2.2.2 Fremgangsmåde før og under interviewene

Allerede ved indgåelse af aftalen med de enkelte interviewpersoner blev disse gjort opmærksomme på, hvad projektet omhandler. Indledningsvist ved hvert interview blev det endvidere gjort klart, hvordan vedkommende forventedes at kunne bidrage til projektets vidensgrundlag [Jensen 1991 s.76]. Før hvert interview (med undtagelse af interviewet med Kasper Dirckinck-Holmfeld) var der på forhånd forberedt en unik interviewguide med fokus på, hvordan den enkelte interviewperson kunne belyse problemstillingen. Interviewguiderne er inddelt i en række overordnede emner med underspørgsmål, som interviewet søger at afdække. Der er således i interviewguiderne formuleret præcise forslag til spørgsmålenes ordlyd, men under interviewene er det løbende vurderet, hvorvidt ordlyd eller rækkefølge skulle ændres ud fra interviewets øvrige forløb. Interviewguiderne har altså fungeret mere som en tjekliste og er ikke fulgt slavisk [Kvale 1996 s.129]. Disse interviewguides kan findes i rapportens Bilag A. Som projektet forløb, blev trenden for brugen af interviewguiderne i højere grad, at de blev brugt vejledende og som tjeklister. Dette skyldes, at interviewene udviklede sig mere i retning af samtaler, hvor aktiv lytning gjorde, at der ofte blev spurgt ind til ting sagt undervejs i interviewet, som faldt uden for de listede spørgsmål – evt. hvis en udtalelse understøttede eller stod i kontrast til tidligere indsamlet data. Selvom dette giver en uensartethed i gennemførslen af interviewene vurderes det at have været en god udvikling i interviewforløbet, da der derved er fundet frem til perspektiver, der ikke på forhånd var forventede. Dermed er det lykkedes at komme dybere ind i emnerne, end de på forhånd tænkte spørgsmål ville have muliggjort.

Udover den generelle udvikling i retning af interviews, der var mere samtaleprægede, var der også forskel i typen af interviews, i og med at interviewene med Michael Damm og Kasper Dirckinck-Holmfeld blev udført ansigt til ansigt, mens de tre øvrige interviews blev gennemført som telefoninterviews, hvor der på forhånd var aftalt tidspunkt via mail. Derudover blev der før interviewet med Kasper Dirckinck-Holmfeld ikke forberedt en decideret interviewguide, da det på forhånd ikke var muligt at gætte, hvilke emner der faldt inden for hans forskning, og der var derfor kun forberedt helt overordnede emner til drøftelse.

Den oprindelige samtale med Jens Peter Mortensen var oprindeligt planlagt som det egentlige interview, men han ønskede ikke at blive citeret for denne samtale, hvorfor det andet interview med mere fokuserede spørgsmål blev foretaget. Dette betyder endvidere, at interviewguiden til interviewet med Jens Peter Mortensen er benyttet under den første indledende samtale.

Ens for alle interviewene er, at de er indledt med basale spørgsmål til interviewpersonens professionelle baggrund, hvilket både er nyttigt for at forstå personens tilbøjeligheder, men også med det formål at lade personen varme op til interviewet ved at tale om noget bekendt og lettilgængeligt [Jensen 1991 s.77].

Undervejs er der desuden benyttet forskellige former for spørgsmål og teknikker. Eksempelvis blev der under interviewet med Michael Damm forsøgt et simuleret rollespil med spørgsmålet:

”Nu vil jeg gerne lave et lille tænkt scenarie med dig, hvor du bliver miljøminister, og den post har du mange år fremover, så du har magt og mulighed for at påvirke, hvordan tingene kommer til at se ud. Hvordan er drømmescenariet? Hvordan ser det ud i 2050 for kommunerne og deres miljøarbejde med virksomhederne?”

Et sådan spørgsmål nærmest tvinger den interviewede til at visualisere ønsker for fremtiden og beskrive, hvad der ”skete” eller ”vil ske” [Jensen 1991 s.86-87], og dette sætter interviewpersonen fri for de praktikaliteter, der kan virke begrænsende i nuet. Ydermere blev der anvendt en simpel form af backcasting i forbindelse med dette spørgsmål, da han efterfølgende blev bedt om at redegøre for, hvordan situationen så ser ud i år 2030 på vej mod drømmescenariet i år 2050 [Holmberg & Robert 2011 s.291].

2.2.3 Databehandling

Interviewene blev alle optaget, således at der under interviewene kunne fokuseres på, hvad interviewpersonerne sagde, og der blev således kun skrevet enkelte stikord til brug undervejs i samtalen frem for egentlige referatnoter.

Interviewene blev efterfølgende transskriberet – dog i forskelligt omfang, da ikke alle områder i interviewene var lige relevante. Interviewene med Ellen Margrethe Basse og Michael Damm er således transskriberet i helhed, mens transskriberingen af interviewene med Jens Peter Mortensen, Kasper Dirckinck-Holmfeld og Monika Dyrbye delvist består af noter udover den direkte transskribering af de relevante udsagn. De interviewpersoner der ønskede det, har haft mulighed for at se og rette i transskriberingerne af deres eget interview. Der er ikke rettet i holdninger i denne proces, men talesprog er rettet til og udsagn er præciseret. Når en udtalelse er benyttet som direkte citat rapporten, er der desuden i nogle tilfælde finpudset i forhold til talesproget. Alle transskriberingerne kan findes i bilag til rapporten (se Bilag B-F).

2.3 Litteraturstudie

Gennem projektet er der udover interviewene også gennemført et litteraturstudie – særligt i forbindelse med beskrivelsen af den danske miljøregulering i kapitel 3 side 19. Da der er tale om et problemfelt, der er forholdsvist nyt, har det været prioriteret, at der er benyttet aktuel litteratur, og at de nødvendigvis har været danske kilder (nogle dog udfærdiget på engelsk). Derfor er flere af de vigtigste kilder fremkommet ved, at interviewpersonerne har gjort opmærksom på dem og evt. selv skrevet dem. Et eksempel herpå er artiklen *“Can local environmental regulation of companies deal with a broader environmental view?”* [Dirckinck-Holmfeld & Smink 2012], der benyttes i stort omfang i Kapitel 3, fordi den er meget relevant og fortrinsvist bygger på Kasper Dirckinck-Holmfelds aktuelle Ph.D.-forskning.

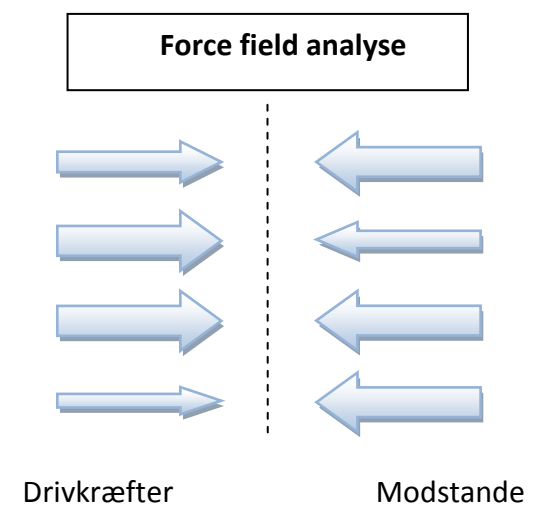
2.4 Force field analyse

Analysen i dette projekt bliver udført som en force field analyse, der har til formål at identificere drivkræfter og modstande ift. en udvikling af den danske miljøregulering af virksomheder mod et mere bæredygtigt og bredere fokus. I Figur 3 skitseres princippet for en force field analyse og skal forstås således, at i en situation uden udvikling vil modstandene veje tungere end drivkræfterne eller som minimum opveje dem. Hvis der skal ske en udvikling, må der derfor ændres i balancen, således at drivkræfterne bliver dem, der vejer tungest, og status quo forstyrres. Dette kan enten ske ved tilførsel af nye positive kræfter eller ved reducere eller eliminering af modstandene eller de negative kræfter. Det er også i nogle tilfælde en mulighed at konvertere en modstand til en drivende kraft. Alle kræfter (positive eller negative) vil kunne påvirke med forskellige styrker, da nogle vil have en meget stor påvirkning og andre en mindre, og i visualiseringen skitseres dette med forskellige tykkelser af pile. [Cawsey m.fl. 2012 s.192]

I dette projekt vil de to første faser af en force field analyse blive gennemført.

I fase 1 bliver de forskellige kræfter, der arbejder enten for eller imod en udvikling af miljøreguleringen samt den styrke, de påvirker med, identificeret. [Cawsey m.fl. 2012 s.193]

I fase 2 undersøges det, hvorledes det er muligt at skabe bedre forudsætninger for udviklingen ved at ændre på kræfterne og enten styrke de positive kræfter og reducere i modstandene eller helt fjerne dem. [Cawsey m.fl. 2012 s.193]



Figur 3: Skitse af en force field analyse. Inspireret af [Cawsey m.fl. 2012 s.192]

2.5 Delphi-værktøjet

I dette projekt benyttes en forenklet form af Delphi-værktøjet, der har til formål at frembringe en troværdig konsensus fra et panel af eksperter i en given sammenhæng. Dette gøres ved, at panelet anonymt medvirker i en gruppebedømmelse ved at besvare et spørgeskema, hvor der skal angives vurderinger af en række udsagn ud fra en given skala. Herefter sendes skemaet ud igen med angivelse af middelværdien for hver vurdering, og panelet har så mulighed for at ændre deres egne vurderinger ud fra denne viden. Dette kan gøres et antal gange, indtil forskellen har en acceptabel størrelse [Finkbeiner 2011 s.5].

I dette projekt forsimples den originale model og kan derfor ikke siges at skabe en decideret konsensus, da der grundet tidspres kun foretages den første anonyme vurdering af en række temaer af interviewpersonerne. Temaerne er fremkommet gennem force field analysens fase 2 og er således muligheder for at påvirke de positive og negative kræfter, der er identificeret i fase 1. Da løsningerne eller temaerne er fremkommet gennem en kvalitativ undersøgelse, skal denne ano-

nyme vurdering fra interviewpersonerne hjælpe til at vægte hvilke af disse muligheder, der blandt dem alle vurderes at have størst effekt.

Interviewpersonerne blev således bedt om hver især at give temaerne en vurdering fra 1-10 i tre forskellige kategorier. Den første kategori er, hvor relevant de anser temaet for at være for en udvikling af kommunernes miljøregulering i ny retning med et bredere fokus på bæredygtighed. Den anden kategori er, hvor sandsynligt de vurderer det pågældende tema for at være en realistisk udvikling inden for 10 år og endeligt inden for 30 år i den sidste kategori.

Derved opnås der ikke en decideret konsensus, men der fremkommer en samlet vægtning af de forskellige temaer, der giver en ekstra validering af de mulige løsninger, der findes gennem force field analysen.

3 Den danske miljøregulering af industrivirksomheder

I dette kapitel vil der være en kort gennemgang af udviklingen i den danske miljøregulering, med det formål at danne en baggrundsforståelse for de traditioner og regler, der findes i miljøreguleringen i dag. Efter den historiske gennemgang undersøges de forhold, der gør sig gældende for kommunernes miljøregulering i dag med fokus på ressourcer, muligheder og begrænsninger. Oversigten over relevante tiltag i miljøreguleringen udformes i overvejende grad på baggrund af den gennemgang, som Dirckinck-Holmfeld og Smink [2012] har foretaget i artiklen *"Can local environmental regulation of companies deal with a broader environmental view?"*, hvori de søger at afdække, hvordan og om den bredere miljøanskuelse har påvirket den direkte regulering af virksomheder i Danmark [Dirckinck-Holmfeld & Smink 2012], da dette er en relevant indgangsvinkel i forhold til dette projekts problemstilling. Ligeledes anvendes fundene fra denne artikel til at belyse områder af den nuværende miljøregulering i sidste del af kapitlet.

3.1 Miljøreguleringen af industrien – den historiske udvikling

Den første danske miljøbeskyttelseslov (MBL) blev vedtaget i 1973 og var i overvejende grad rettet mod forurening fra industrien. Der blev udarbejdet en liste over de mest forurenende brancher af virksomheder, hvorefter der blev fastsat individuelle grænser for de forskellige virksomheder [Moe 1995 s.63]. Den dag i dag er de virksomheder, der skal miljøgodkendes således fortsat de såkaldte listevirksomheder, der er at finde på listen over særligt forurenende virksomheder, der forefindes i Godkendelsesbekendtgørelsens bilag 1 og 2 [Friberg m.fl. 1998 s.25] – se Figur 4 for udvikling i antallet af listevirksomheder.

Den politiske proces frem mod den første miljøbeskyttelseslov indebar omfattende forhandlinger mellem regeringen og industrien, hvorfor sidstnævnte accepterede de nye reguleringer. Der havde også tidligere eksisteret regler om, at forurenende virksomheder skulle have miljøgodkendelse, men dette blev administreret af instanser uden egen medarbejderstab, og disse modtog ikke mange ansøgninger om godkendelser, og når de gjorde, blev de vurderet ud fra ansøgerens præmisser. [Moe 1995 s.63]

Det der var udpræget anderledes i forbindelse med den nye miljøbeskyttelseslov i 1973 var, at der blev opbygget et effektivt administrerende miljøstatsapparat med flere hundrede fuldtidsansatte. Dette inkluderede både en miljøstyrelse, der skulle fungere som det nationale administrerende element samt tekniske afsnit i landets amter og kommuner, der skulle fungere som det implementerende element. Uden dette statsapparat ville den nye lovgivning ikke have været mere end en virkningsløs gestus. [Moe 1995 s.63]

Udvikling i antallet af listevirksomheder

1974:

Oprindeligt var stort set alle former for produktionsvirksomheder listet som "særligt forurenende" og havde dermed behov for en miljøgodkendelse. Dette gjaldt omkring 35.000-40.000 virksomheder.

1985:

I 1985 blev i alt 15.000 autoværksteder og pelsdyrfarme taget ud af bilag 1 listen og overgik i stedet til at være "branchevirksomheder", der nu reguleres af branchespecifikke lovbestemmelser. Dermed reduceredes antallet af virksomheder der skulle reguleres individuelt til ca. 25.000.

1991:

I forbindelse med at der blev vetaget en ny MBL blev listen skrumpet yderligere til omkring 10.000 (og efterfølgende helt ned til ca. 7.000) virksomheder imens det blev muligt at regulere resten gennem påbud.

2002/3:

På baggrund af forslag fra virksomhedsudvalg I blev der for hovedparten af listevirksomhederne (ca 4.400) indført et forenklet godkendelsessystem som indeholder standardvilkår som myndigheden skal benytte i godkendelsen, men der er fortsat omkring 6.250 listevirksomheder der skal miljøgodkendes og altså omkring 2.000 af disse skal så have en fuld miljøgodkendelse.

Figur 4: Udvikling i antallet af listevirksomheder. [Moe 1995 s.67] [Miljøministeriet 2011 s.9] [Dirckinck-Holmfeld & Smink 2012 s.4]

Oprindeligt var det de lokale myndigheder, kommunerne og de daværende amter, der havde kompetencen til at udarbejde kravene til miljøgodkendelserne, mens det udelukkende var kommunerne, der stod for at kontrollere, om de blev overholdt. I 1987 blev det dog bestemt, at begge myndigheder skulle have begge kompetencer tillagt, men med amternes nedlæggelse under den danske strukturreform i 2007 overgik hele kompetencen til de nye kommuner med undtagelse af de (ca. 250) mest forurenende virksomheder, der i dag reguleres af Miljøstyrelsen. [Dirckinck-Holmfeld & Smink 2012 s.4]

I 1970'erne havde der ikke været meget fokus på håndhævelse af loven, men det kom der i 1980'erne, hvor det blev bestemt, at myndighederne aktivt skulle følge op på godkendelserne og ikke blot reagere på eventuelle klagesager eller andre forhold, der tydede på, at loven ikke blev overholdt [Dirckinck-Holmfeld & Smink 2012 s.4]. Igen i begyndelsen af 1990'erne blev der fokus på, at opfølgningen på miljøgodkendelserne ikke var tilstrækkelig, og der blev i 1996 derfor indgået en aftale mellem Kommunernes Landsforening (KL) og miljø- og energiministeren om en minimumsfrekvens for tilsyn på virksomhederne. Den oprindelige aftale indebar, at der skulle foretages tilsyn på 50 % af alle virksomheder [Ellegaard m.fl. 2010 s.46], men denne blev i 2005 lempet til, at de godkendelsespligtige industrivirksomheder skal have tilsyn minimum hvert 3. år [Ellegaard m.fl. 2010 s.19] og at de virksomheder, der reguleredes gennem de branchespecifikke lovbestemmelser (branchebekendtgørelser) skulle have tilsyn minimum hvert 5. år [Dirckinck-Holmfeld & Smink 2012 s.4].

Sideløbende med denne lempelse af tilsynsfrekvensen kom også ideen om det differentierede tilsyn, og i 2004 udgav Miljøstyrelsen en vejledning om differentieret miljøtilsyn, der havde det formål, at tilsynsressourcen blev brugt der, hvor den gav den største miljøgevinst. Vejledningen giver kriterier til, hvordan kommunerne kan inddele virksomhederne i tre kategorier på baggrund af to overordnede parametre og ud fra deres kategori tilrettelægge, hvor ofte de kommer på besøg på de enkelte virksomheder inden for rammerne på de tre år. [Ellegaard m.fl. 2010 s.18]

Det er denne baggrund, den danske miljøregulering har haft frem til i dag. Dog er der netop (d. 22. maj 2013) offentliggjort en ny tilsynsbekendtgørelse og en ny godkendelsesbekendtgørelse, hvor der er foretaget en række ændringer. I forhold til dette projekt er det dog ikke muligt at nå at forholde sig til disse ændringer, og de nye bekendtgørelser vil derfor kun være en del af den afsluttende perspektivering side 76.

3.2 Udviklingen i tilgangen til reguleringen

Fokus for den første MBL fra 1973 var at opnå kontrol med virksomhederne og deres udledning/bortskaffelse af giftstoffer for at undgå nabokonflikter. Det betød, at der ikke måtte være for stor koncentration af miljøskadelige stoffer i et område, selvom der var en tro på, at naturen havde en vis selvrensningseffekt. Dette betød, at det i høj grad handlede om at rense og fortynde udledningen, da den så ikke ville påvirke miljøet. Der blev bl.a. målt på, om grænseværdier for emissioner lå inden for, hvad der mentes, at det omgivende miljø (og naboerne) kunne håndtere, og løsningen var fortrinsvist brug af rensningsteknologi og højere skorstene for at sprede udledningen mere samt lede den længere væk. [Friberg m.fl. 1998 s.10]

En række lokale miljøproblemer kom således under kontrol, men det var ikke nok til at behandle alle miljøproblemer, hvorfor der i løbet af 80'erne blev etableret forskellige anlæg til deponering af fast affald og andre til at tage sig af de forskellige affaldsstoffer. Desuden fik skorstenene filtre, og spildevandet fik rensningsanlæg, og strategien kan siges at have været en end-of-line strategi (end-of-pipe regulation [Basse 1999 s.16]), der ikke løste miljøproblemerne, men blot overflyttede dem til andre steder. Denne problematik resulterede i, at fokus i midten af 80'erne rettede sig mod renere teknologi, der i starten dog primært omhandlede kildeorienterede affaldsstrategier orienteret mod de kritiske affaldstyper. [Friberg m.fl. 1998 s.10]

Denne orientering mod renere teknologi kommer også til udtryk ved, at regeringen fra 1986 og op gennem 90'erne indledte et renere teknologiprogram efterfulgt af to renere teknologihandlingsplaner. Disse skiftede karakter i løbet af årtiet fra i starten at undersøge potentialet for renere teknologi og have fokus på specifikke teknologiske løsninger mod en bredere tilgang, der involverede adfærdsmæssige og organisatoriske aspekter ved at støtte indførelsen af miljøledelsessystemer i forskellige sektorer og samtidig inddrage et livscyklusperspektiv. Efter 1999 blev handlingsplanerne for renere teknologi afløst af andre ordninger, som det fremgår af Figur 5, der viser de forskellige programmer og deres finansiering. [Remmen m.fl. 2013 s.2]

Programmer for renere teknologi og miljøledelse

Udviklingsprogrammet for renere teknologi 1986-89: 90 mio. kr.
Handlingsplanen for renere teknologi 1990-93: 230 mio. kr.
Handlingsplanen for renere teknologi 1993-97/98: 375 mio. kr.
Forebyggende miljø- og arbejdsmiljøarbejde i små og mellemstore virksomheder 1994-97/98: 80 mio. kr.
Miljøledelse i mindre virksomheder (EMAS) 1995-99: 120 mio. kr.
Renere produkt programmet 1999-2003: 494 mio. kr.
Virksomhedsordningen 2004-2007: 144 mio. kr. (kun noget heraf til RT)
Støtte til fremme af miljøteknologi 2008 – 2011: 95 mio. kr.
Miljøteknologisk Udviklings- og DemonstrationsProgram 2012: 60 mio.

Figur 5: Programmer for renere teknologi og miljøledelse. [Remmen m.fl. 2013]

I 1991 blev der vedtaget en ny miljøbeskyttelseslov, hvor renere teknologi blev et bærende princip [Remmen m.fl. 2013 s.10] og det blev bestemt, at renere teknologi skulle indgå i miljøgodkendelserne, hvorved virksomhederne skulle dokumentere deres brug af renere teknologi for at opnå godkendelse. For at fremme arbejdet med renere teknologi i Danmark gik Miljøstyrelsen i gang med at udarbejde dokumenter over forskellige sektors væsentlige miljøparametre og mulige teknologiske løsninger med henblik på at oprette en database med renere teknologier. I de 20 år der er gået siden, er der dog kun blevet udarbejdet otte, hvoraf kun nogle få stykker stadig er opdaterede, og databasen er blevet droppet igen. [Dirckinck-Holmfeld & Smink 2012 s.6]

I løbet af 90'erne tog mange kommuner initiativ til at fremme renere teknologi, og i forbindelse med de nye programmer for miljøledelse (se Figur 5) blev dette også et fokuspunkt i kommunernes miljøreguleringsarbejde. Det skete primært igennem den generelle tilsynsdialog med virksomhederne, hvor kommunerne forsøgte at påvirke og hjælpe til, at virksomhederne frivilligt implementerede renere teknologi og miljøledelses- eller lignende systemer [Dirckinck-Holmfeld & Smink 2012 s.6]. Løbende evalueringer af indsatsen for renere teknologi viste, at der var mange positive effekter ved indsatsen [Remmen m.fl. 2013 s.2], men også at der i MBL'en ikke fandtes et klart lovgrundlag for at indarbejde renere teknologi direkte i miljøgodkendelserne. Evalueringerne viste endvidere, at hvis implementeringen af renere teknologi skulle være rigtig succesfuld, skulle myndighederne udover den almindelige myndighedsrolle supplere med en mere guidende og initierende katalysatorrolle til at fremme virksomhedernes evner til at opnå en bedre miljøpræstation [Dirckinck-Holmfeld & Smink 2012 s.7].

I 1999 blev miljøbeskyttelsesloven igen revideret, og som følge af IPPC-direktivets indførelse blev termen lavet om fra renere teknologi til *bedst tilgængelige teknik*, hvilket svarer til det internationale begreb om BAT (best available technology) [Remmen m.fl. 2013 s.10].

Som vist i Figur 4 er mange virksomhedsbrancher i dag reguleret af branchebekendtgørelser, hvori der specifikt står, at den enkelte virksomhed ikke behøver at tage fat på BAT, da disse forhold allerede er indarbejdet i branchebekendtgørelserne. Dirckinck-Holmfeld og Smink [2012] argumenterer, at tilsynsmyndighederne derved mister en oplagt chance for at starte samtalen omkring renere teknologi med disse virksomheder under godkendelsesprocessen, og at branchebekendtgørelserne kun i et vist omfang indbefatter BAT og kun i relation til de tilladte emissionsniveauer. [Dirckinck-Holmfeld & Smink 2012 s.7]

3.3 Forskellige myndighedsroller

I tilsynsvejledningen fra 2006 er den tidligere nævnte katalysatorrolle også specificeret foruden myndighedsrollen med at sørge for, at en virksomheds godkendelsesvilkår bliver opdaterede og overholdt. I vejledningen står der, at den tilsynsførende ved at påtage sig katalysatorrollen kan bidrage til, at virksomheden opnår en miljøpræstation, der ligger udover det lovgivningen foreskriver dog uden at udvise "dirigerende adfærd" [Miljøstyrelsen 2006 s.11]. Det fremgår dog ikke af vejledningen i hvilken grad, rollen som katalysator er påkrævet af den tilsynsførende, men omvendt bliver der lagt vægt på, at ikke alle tilsynsaktiviteterne er genstand for brugerbetalingen, hvorfor der skal skelnes mellem de brugerbetalte aktiviteter og andre aktiviteter såsom den dialog, der følger med katalysatorrollen [Miljøstyrelsen 2006 s.37].

I tilsynsvejledningen er katalysatorrollen tænkt sammen med det differentierede tilsyn, der er nævnt tidligere. Ideen er, at virksomheder der har et miljøledelsessystem eller lignende og ligger i den bedste differentieringskategorien, i højere grad vil have tendens til at tage imod tilbud om en dialog om frivillige miljøforbedringer – igen noget der ikke er en del af de gebyrbetalte tilsynsaktiviteter [Miljøstyrelsen 2006 s.24].

3.4 Ny governance-tendenser

Den generelle holdning til miljøreguleringen har undergået en ændring fra en rent kontrollerende tilgang i 1970'erne, hvor den offentlige miljøregulering var dominerende mod en bredere governance tilgang, hvor også markedsregulering og selvregulering har indtaget en større rolle. Dette skete op igennem 80'erne og 90'erne, hvor der blev stillet flere og flere spørgsmål til svaghederne ved kontrol-tilgangen, der mentes at være omkostningstung og ineffektiv ved at fokusere på end-of-pipe teknologier. [Dirckinck-Holmfeld & Smink 2012 s.3]

Det er dog svært at sige præcis, hvad den nye governance tilgang indebærer, men den kan siges at indeholde en gruppe karakteristika som: direkte dialog og drøftelse, decentrale beslutningsprocesser, fleksibilitet frem for ensformighed, rummelighed, gennemsigtighed, konsensusdannende fremgangsmåder og et skifte fra hierarki til heteraki uden dog, at alle karakteristikaene behøver at

være til stede, for at der kan være tale om ny governance i en given sammenhæng. [Dirckinck-Holmfeld & Smink 2012 s.3]

Som de foregående afsnit har vist, er der altså ny-governance tendenser at finde i den danske miljøregulering, da der i de nyere tilsynsvejledninger lægges vægt på dialogen med virksomheden og den tilsynsførende i en katalysatorrolle. Ligeledes kan man sige, at der er forsøgt indarbejdet en vis portion af fleksibilitet ved indførelsen af det differentierede tilsyn omkring 2004.

3.5 Miljøregulering anno 2013 – opsummering og særlige forhold

Kommunernes miljøtilsyn har altså udviklet sig over en lang periode fra den første MBL blev vedtaget for 40 år siden og frem til i dag. Dette afsnit vil forsøge at opsummere udviklingen og indramme den virkelighed som er miljøtilsynet i dag.

Miljøreguleringen indførtes med den første MBL i 1973 sammen med et omfattende miljøstats-apparat, der skulle varetage miljøtilsynet med virksomhederne. I forbindelse med den første MBL blev der udarbejdet lister over de virksomhedstyper, der skulle have miljøgodkendelse – de såkaldte listevirksomheder – og i begyndelsen var listen meget omfattende med ca. 40.000 virksomheder. I dag er listen delt op i to, hvoraf den ene liste bestående af ca. 2.000 (bilag 1 virksomheder) skal have en fuld godkendelse, og de resterende ca. 4.500 (bilag 2 virksomheder) benytter et forenklet godkendelsessystem.

Kompetencen til at udarbejde godkendelseskravene og give godkendelse lå fra begyndelsen af hos amter og kommuner, men efter strukturreformen i 2007 overgik hele kompetencen til de nye kommuner med undtagelse af de 250 mest miljøtunge virksomheder, der i dag reguleres centralt af Miljøstyrelsen.

Af flere omgange var der fokus på, at håndhævelsen af loven ikke var tilstrækkelig, og det mandede ud i, at der i 1996 blev indgået en aftale om en minimumsfrekvens for tilsyn på virksomhederne. Den aftale blev lempet i 2005 til det niveau den har i dag, hvor de godkendelsespligtige virksomheder skal have tilsyn minimum hvert tredje år, og virksomheder der reguleres gennem branchebekendtgørelserne hvert 5. år.

I 2004 kom ideen om det differentierede tilsyn, hvor virksomhederne inddeles i tre kategorier på baggrund af to parametre, og ud fra en given virksomheds placering i disse kategorier kan kommunerne prioritere, hvor ofte de kommer på tilsyn. Dog er der d. 22. maj 2013 offentliggjort en ny tilsynsbekendtgørelse og godkendelsesbekendtgørelse, som dette projekt derfor ikke når at forholde sig fuldt til.

Oprindeligt var miljøreguleringen udelukkende fokuseret på at overholde grænseværdier for udledninger og støj, samt at affald skulle behandles og deponeres korrekt ifølge lovgivningen. Dette er stadig aktuelt i lovgivningen i dag, men med udviklingen kom renere teknologi (eller BAT) ind i reguleringen i løbet af 90'erne sammen med et fokus på indførelse af miljøledelsessystemer, selv om disse ikke er lovpligtige. For at de tilsynsførende bedre kan fremme netop miljøledelsessyste-

mer og andre frivillige miljøaktiviteter hos virksomhederne, er der i tilsynsvejledningen fra 2006 lagt op til, at tilsynsførende også skal formå at udøve en katalysatorrolle ved siden af myndighedsrollen. Det er dog fremhævet, at de to roller skal holdes adskilt, da katalysatorrollen ikke er genstand for brugerbetaling, og det fremgår ikke i hvilket omfang, udøvelsen af katalysatorrollen er påkrævet.

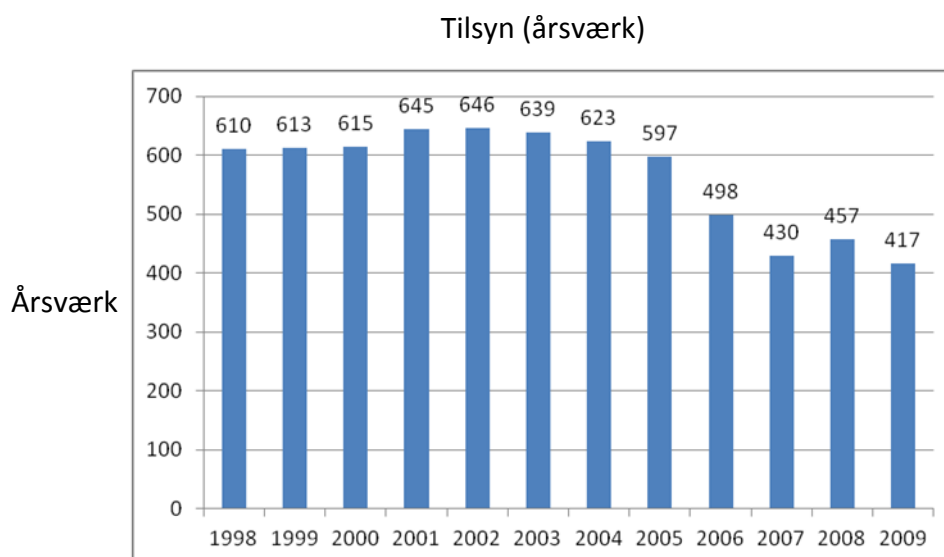
Den generelle holdning til miljøregulering har udviklet sig i retning af en mere governance-præget tilgang, hvilket i den danske miljøregulering bl.a. kan ses ved indførelsen af katalysatorrollen og forsøget på at indlægge en fleksibilitet i reguleringen i form af det differentierede tilsyn.

3.5.1 Særlige forhold i miljøreguleringen

I det foregående er der set på den udvikling, som miljøreguleringens overordnede rammer har gennemgået frem til i dag. I nærværende afsnit vil det blive undersøgt, hvordan miljøreguleringen fungerer inden for disse rammer i dag ud fra nogle overordnede emner. Indledningsvist undersøges kommunernes ressourcer, da stort set alt hvad der foretages på miljøområdet, i tilsynet, og arbejdet med miljøgodkendelserne er spejlet i de tilgængelige ressourcer. Derudover ses der kort på minimumsfrekvensen, energi og klima i miljøtilsynet, sagsbehandlerne og katalysatorrollen, EU-lovgivning, kvalitetsstyring og endeligt kommunernes mulighed for at drive særlige miljøprojekter samt deltage i miljønetværk.

Ressourcer

Som det fremgår af Figur 6 har der været et markant fald i kommunernes ressourceforbrug på tilsyn frem mod 2010. Ellegaard m.fl. [2010 s.24] bemærker, at dette er påfaldende, fordi kommunerne i samme periode er kommet til at føre tilsyn med væsentligt flere virksomheder pga. kommunalreformen i 2007 [Ellegaard m.fl. 2010 s.24]. Dog skal det nævnes, at figuren viser ressourceforbruget på tilsyn foretaget både på landbrug og industrivirksomheder. Ellegaard m.fl. [2010 s.41] bemærker også i rapporten "*Evaluering af forenkling på miljøområdet*", at det differentierede tilsyn på daværende tidspunkt ikke var så udbredt, som det var meningen ved dets indførelse, og at dette sikkert skyldes kommunernes trængte økonomiske situation. Af den grund er der en stor del af kommunerne, der fokuserer udelukkende på at overholde minimumsfrekvensen for tilsyn, og selv dette volder problemer for ca. en tredjedel af alle kommuner. Således var der i 2010 under 40 % af kommunerne, der gennemførte differentierede tilsyn, og de resterende 60 % af kommunerne fokuserede udelukkende på overholdelsen af minimumsfrekvensen. [Ellegaard 2010 s.41]



Figur 6: Ressourceforbrug på tilsyn i kommunerne. [Ellegaard m.fl. 2010 s.24]

Nogle af kommunernes ressourcer kommer fra staten og disse benævnes DUT (Det Udvidede Totalbalanceprincip) og disse justeres løbende. Dette betyder, at når der gennemføres en bindende regelændring af en hvilken som helst art, der har betydning for kommunernes udgifter i forbindelse med opfyldelse af reglen, bliver DUT tilsvarende ændret. Denne justering gælder i begge retninger, og altså både når der tillægges en ny opgave, eller hvis der fjernes opgaver, og derfor er DUT-midlerne en af de største forhandlingsposter mellem KL og regeringen. [Kommunernes Landsforening 2009]

Minimumsfrekvensen

Som nævnt tidligere er minimumsfrekvensen for de samlede tilsyn en aftale, der er indgået mellem KL og miljøministeren, og overholder en kommune ikke sine forpligtelser i form af minimumsfrekvensen et enkelt år, er det praksis, at kommunen skal redegøre for årsagen hertil, skriftligt. Bliver minimumsfrekvensen ikke overholdt flere år, skal kommunen møde op i Miljøstyrelsen og drøfte kommunens tilsynsindsats. [Miljøministeriet 2013]

I rapporten fra Ellegaard m.fl. fremgår det desuden, at miljøsagsbehandlere har et ambivalent forhold til minimumsfrekvensen. På den ene side gør den, at de er nødt til at bruge ressourcer på virksomheder, hvor det strengt taget ikke er nødvendigt på grund af fastsættelsen af, at alle listevirksomheder skal have tilsyn minimum hvert 3. år. Og på den anden side beskytter minimumsfrekvensen mod yderligere nedskæringer på tilsynsområdet. [Ellegaard 2010 s.46]

Energi og klima i miljøtilsynet

Da dette projekt ønsker at undersøge en eventuel udvikling af den danske miljøregulering i en retning, der indebærer et bredere fokus på bæredygtighed, vil der i dette afsnit kort blive set på forholdene for energi- og klimahensyn i miljøreguleringen i dag.

Dirckinck-Holmfeld og Smink [2012] beskriver, at de fleste sagsbehandlere finder, at inddragelse af klima og energi i miljøtilsynet er positivt, men også at de ikke finder det obligatorisk, og at det i mange tilfælde kun benyttes i et minimum. De interviewede sagsbehandlere kommer fra syv kommuner, der er med i netværket "Green Cities", der har initieret et Carbon 20 projekt, hvor

kommunerne forsøger at inddrage virksomhederne i redueringen af CO₂. Argumentet er, at hvis klima- og energihensyn kun i begrænset omfang bliver inddraget i disse kommuner, kan det godt antages at være bredt gældende for størstedelen af landets kommuner [Dirckinck-Holmfeld og Smink 2012 s.11].

Grunden til at det ikke inddrages i større omfang, er at sagsbehandlerne ikke mener, der er lov-hjemmel til at inddrage disse hensyn i miljøgodkendelserne eller på tilsynene. I bedste fald mener de, at det er beskrevet tvetydigt i lovgivningen, og at det derfor bør skrives tydeligere ind i miljø-beskyttelseslovens § 14, der direkte angiver, hvad der kan stilles krav til hos virksomhederne [Dirckinck-Holmfeld og Smink 2012 s.10]. Derudover fremgår der kun hensyn til energi og klima i den del af lovgivningen, der relaterer sig til BAT, og dermed kun til de ca. 2000 mest forurenende virksomheder, der skal have fuld miljøgodkendelse [Dirckinck-Holmfeld og Smink 2012 s.10].

Energiensyn er traditionelt ikke blevet inkluderet i miljøreguleringen, da denne kompetence ligger hos energistyrelsen, og der har forelagt en aftale med energistyrelsen omkring energitiltag på virksomhederne [Engel m.fl. 2005 s.20]. Dette på trods af at IPPC-direktivet inkluderer energi, og det derfor også burde være en del af den danske miljøregulering. Mange kommuner er dog i de senere år begyndt at undersøge, hvordan energi kan inddrages i miljøreguleringen af virksomheder [Dirckinck-Holmfeld og Smink 2012 s.10]. Derudover var der også mange kommuner, der op til afholdelsen af COP15 i København i 2009 indførte klimaplaner, der dækkede kommunernes geografiske område, hvorved de var nødt til at involvere både borgere og virksomheder for at nå målene for reduktion af kommunens emissioner [Dirckinck-Holmfeld og Smink 2012 s.10].

Sagsbehandlerne og katalysatorrollen

Tilsynsvejledningen fra 2006 beskriver som nævnt en katalysatorrolle udover de tilsynsførendes sædvanlige myndighedsrolle. Ideen med katalysatorrollen er netop at inspirere virksomhederne til at medtage et bredere miljøperspektiv og øge deres miljøperformance ved eksempelvis at inddrage klimahensyn, miljøstyringssystemer eller energi i deres drift. Men størstedelen af de tilsynsførende anser denne katalysatorrolle for i højere grad at være en mulighed frem for obligatorisk [Dirckinck-Holmfeld & Smink 2012 s.11]. Og som nævnt tidligere er katalysatorrollen tænkt sammen med det differentierede tilsyn, og da mange kommuner kun lige formår at overholde minimumsfrekvensen, bliver udlevelsen af katalysatorrollen til et minimum, på trods af at mange af de virksomheder, der benytter miljøstyringssystemer ser kommunerne som en vigtig sparringspartner [Dirckinck-Holmfeld & Smink 2012 s.8].

Udover at katalysatorrollen begrænses af ressourcehensynet, viser interviews også, at sagsbehandlerne generelt har svært ved at indfinde sig i den nye og anderledes rolle, fordi de er vant til at have en ekspertrolle over for virksomhederne [Ozimek 2013 s.44]. I katalysatorrollen er de i højere grad tiltænkt en rolle, hvor de skal spørge ind til emner, der ikke nødvendigvis ligger inden for deres ekspertiseområder, hvilket kræver en helt anden tilgang og endda andre færdigheder end myndighedsrollen, hvorfor de finder den svær at håndtere [Dirckinck-Holmfeld & Smink 2012 s.11].

EU-lovgivning

Mere end halvdelen af den nuværende danske miljølovgivning er et resultat af, at direktiver og forordninger fra EU bliver indført, hvilket Danmark som medlemsstat i EU er forpligtiget til. Dette betyder også, at de intentioner, der ligger bag EU-lovgivningen, også skal præge fortolkningen af de nationale miljøregler [Basse 1999 s.19]. Dette betyder, at nye regler i dansk miljølovgivning generelt kommer fra EU og tilpasses dansk lovgivning i takt med, at de kommer [Dyrbye 2013 s.47B]. Derudover beskriver Ellen Margrethe Basse i sin bog "Vedvarende energi – de lovgivningsmæssige rammebetingelser", at medlemsstater har to mulige tilgange til at integrere EU-lovgivningen i den nationale lovgivning. Enten kan det gøres med hovedvægt på, at de nationale traditioner fastholdes, eller også kan en mere proaktiv tilgang benyttes, og det kan forsøges at integrere logikken bag EU-lovgivningen og den nationale lovgivning. I Danmark er det fortrinsvist den første af disse tilgange, der er benyttet ud fra en typisk holdning om, at Danmark er et førende land på området og derfor allerede har lovgivning, der er dækkende. Nye EU-direktiver bliver derved som regel gennemført ved indføjelser af nye paragraffer i den eksisterende lovgivning [Basse 2011 s.26]. Denne indføjelser af EU-direktiver i dansk lovgivning resulterer i et:

"regelsystem, som er præget af, at reglerne er "blevet til" gennem de seneste ca. 40 år. De er føjet ind i lovene i forskellige perioder og ud fra forskellige regelslogikker." [Basse 2011 s.26]

Det nyeste EU-direktiv på miljøområdet er IE-direktivet (Industrial Emissions Directive), der trådte i kraft den 6. januar 2011 og dermed afløser syv eksisterende direktiver inklusive det tidligere nævnte IPPC-direktiv. IE-direktivet skulle således være indført i dansk lovgivning senest den 6. januar 2013 [Miljøministeriet 2013].

Kvalitetsstyring

I forhold til udførelsen af kommunernes miljøarbejde er det i dag påkrævet af kommunerne at have et kvalitetsstyringssystem for sagsbehandlingen på området. Dette blev et krav gennem Lov nr. 506 af 7. juni 2006 om et kvalitetsstyringssystem for den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet.

Dette betyder, at der skal være fastlagte procedurer for sagsbehandlingen i forbindelse med miljøgodkendelser og miljøtilsyn samt overvågning af systemet. Formålet er at sikre, at den relevante lovgivning følges [Miljøministeriet 2013B].

Særlige miljøprojekter og miljønetværk

Udover kommunernes sædvanlige arbejde med tilsyn og miljøgodkendelser har de også muligheden for at deltage i miljønetværk og/eller drive EU-støttede projekter på miljøområdet. Et eksempel på sådan et miljøprojekt er NBE-projektet, der blev nævnt i indledningen. Projektet er EU-støttet frem til midten af 2014, men derefter er det nødt til at fortsætte som en forening, hvor medlemsvirksomhederne må betale kontingent. [Ozimek 2013 s.15]

Key2Green er en dansk paraplyorganisation for seks sådanne offentlig-private miljønetværk (inkl. NBE), der hver involverer flere kommuner og en række virksomheder [Key2Green 2013]. En hurtig søgning på de seks medlemsnetværks hjemmesider viste, at NBE pt. er det eneste netværk, der ikke kræver kontingent af sine medlemsvirksomheder, men dette vil som sagt blive realiteten, når EU-støtten stopper i 2014.

Dette betyder, at i hvert fald for de kommuner, der er med i netværk under Key2Green, er det bredere og mere bæredygtige fokus i kommunernes miljøarbejde genstand for egenbetaling hos virksomhederne, hvorfor det nødvendigvis kun er de virksomheder, der ønsker at være særligt miljøbevidste, der deltager.

4 Path Dependency og Path Creation

I dette kapitel vil den benyttede teori om path dependency og path creation blive gennemgået.

Oprindeligt blev konceptet om path dependency introduceret til at forklare en regelmæssig udvikling inden for teknologier, men bliver nu i højere grad også brugt til at undersøge lignende udviklinger inden for organisationsudvikling, institutionel udvikling og endeligt udvikling inden for politiske områder, og findes derved også anvendeligt i sammenhæng med nærværende projekt. [Schienstock 2011 s.71]. Så selvom at denne tankegang omkring path dependency og path creation bunder i den teknologiske udvikling, er der mange lighedstegn med de tendenser, der kan ses inden for politisk udvikling og i dette tilfælde inden for det miljøpolitiske og mere specifikt kommunernes miljøregulering af deres virksomheder. Kapitlet tager udgangspunkt i Schienstocks artikel fra 2011 omkring path dependency og path creation, og strukturen i kapitlet følger derfor artiklens opbygning [Schienstock 2011].

4.1 Path Dependency

Hovedargumentet i ideen om path dependency er, at teknologiske fremskridt, og den base af viden de stammer fra, er afhængige af og tæt forbundet med den tidligere udvikling på området, således at nye innovationer bygger på og er betingede af tidligere fremskridt og historiske begivenheder, hvilket også ligger i ordet dependency – afhængighed. Denne ide, om at der er en kontinuitet i udviklingen, betyder også, at den nutidige vidensbase og teknologiske kunnen lægger grund for den fremtidige udvikling på området. [Schienstock 2011 s.64]

Schienstock [2011] tilføjer også konceptet omkring increasing returns, hvilket beskrives som:

“As a technology has been accepted and incorporated in the technological system by a critical mass of applicants, it becomes a general standard. This accelerates its diffusion still more, even if it is not the best possible solution.”

[Schienstock 2011 s.64]

Increasing returns giver således styrke til en given teknologis udbredelse, uanset om der findes bedre alternativer. Gennem udbredelsen vokser netværket af brugere og gør derved teknologien mere attraktiv for nye brugere igen. Dette kaldes en teknologis network externalities og på grund af disse to koncepter bliver en teknologis første succesfulde anvendelse af største betydning for dens udbredelse [Schienstock 2011 s.64]

Både konceptet om path dependency og increasing returns bygger på ideen om en positiv lock-in effekt, hvilket betyder, at retningen for udviklingen er selvforstærkende, og jo længere udviklingen skrider frem, jo mindre bliver mulighederne for, at udviklingen går i en anden retning. Med andre ord gør en fortsat udvikling af en teknologi, og den løbende dannelse af en vidensbase omkring den, hele tiden denne teknologis path stærkere, og gør den stadigt sværere at lave om. [Schienstock 2011 s.65]

Ydermere argumenterer Schienstock [2011 s.65], at teknologisk udvikling er tæt forbundet med organisatorisk innovation, og at de to har stor indflydelse på hinanden. Dette medfører, at der ses på tekno-organisatoriske udviklings-paths frem for udelukkende at beskæftige sig med teknologisk udvikling.

Schienstock [2011 s.65] nævner også, at der er mange beviser for, at disse tekno-organisatoriske ændringer er stærkt påvirkede af de nationale institutionelle rammer i et land. Han argumenterer derfor, at

“a well-established national techno-organizational path, this can be concluded, tends to form a synergistic combination with an economy's institutional structure” [Schienstock 2011 s.65]

Effekten af positive erfaringer og tilbagemeldinger omkring de tekno-organisatoriske og institutionelle udviklinger vil blive ved med at forstærke de fremherskende normer, værdier og politikker, hvilket medfører, at der tilføjes en kulturel dimension til path dependency. Disse elementer tilsammen danner grund for en langtidsvoksende økonomi, og det oprindelige begreb om teknologisk path dependency er således udvidet til et omfattende koncept om national vækst og nationale growth paths. Path Dependency bliver derved et multidimensionalt fænomen, der involverer en række specifikke aktører, organisatoriske formationer, teknologiske systemer og deres samlede vidensbaser foruden en kulturel og institutionel ramme. [Schienstock 2011 s.65]

I konceptet om path dependency findes også risikoen for at blive låst i en ineffektiv lock-in-situation, hvor det ikke synes muligt at skifte retning pga. indlejringen i den eksisterende path. Ifølge Schienstock [2011 s.65] har økonomiske beslutningstagere stor sandsynlighed for at forblive i en eksisterende udviklings-path på grund af ressourcemangel, opfattede egeninteresser eller modvilje mod at erkende, at man befinder sig i en sådan ineffektiv lock-in. Dette betyder også, at lande, der udelukkende fokuserer på den eksisterende udviklings-path, er i større fare for at tabe konkurrenceevne og opleve en hæmning af den økonomiske vækst under en periode med et tekno-organisatorisk paradigmeskift, da potentielle fordele ved det nye paradigme ikke opnås. Han udtrykker det således:

“The core problem is to overcome the inertia of the institutional and cultural framework.” [Schienstock 2011 s.66]

Dermed forstås, at de eksisterende institutionelle og kulturelle normer i bedste fald er langsomme at ændre på i forhold til at tage en ny udviklingsmæssig retning eller at finde en path. Med andre ord vil en fortløbende tekno-organisatorisk udvikling passe fint ind i de eksisterende institutionelle rammer, men dette er ikke tilfældet for et nyt vidensparadigme, der vil medføre fundamentale ændringer og nedbrydninger af rammerne. Det må altså forventes, at i en periode hvor et paradigmeskifte sker, vil de kulturelle og institutionelle rammer blive mere og mere skrøbelige. [Schienstock 2011 s.66]

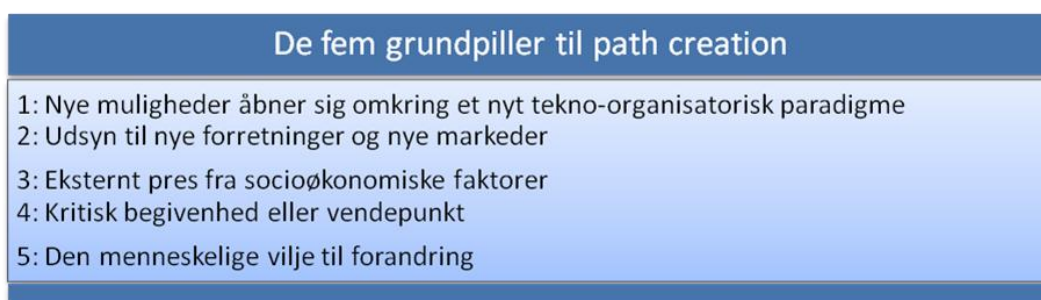
Path dependency fremstår således som et stærkt koncept, da det antages, at kontinuitet i udviklingen og teknologiske innovationer hænger stærkt sammen med den forudgående udvikling, men på denne baggrund er det samtidig svært at forklare, hvordan helt nye teknologiske paradigmer og paths opstår. [Schienstock 2011 s.63]

4.2 Path Creation

Da dette projekt har til formål at undersøge, hvordan det er muligt at bryde med den eksisterende form for miljøregulering i kommunerne og arbejde hen imod en miljøregulering med mere bæredygtige undertoner, er det nødvendigt at ændre det analytiske perspektiv og undersøge, hvordan der løsrives, og path creation kan ske frem for at hænge i en path dependency.

For at forklare hvordan nye tekno-organisatoriske paths udvikler sig, skelnes der under konceptet om path creation mellem et nyt teknologisk paradigme og de nationale baner, hvorved det bliver muligt at anskue både path dependency og path creation inden for en overordnet ramme [Schienstock 2011 s.68]. Path creation forstås ved at et nyt tekno-organisatorisk paradigme bliver omdannet til nye nationale baner, der bunder i en helt ny videnskabelig vidensbase og er næsten uden tilhørsforhold til det eksisterende tekno-organisatoriske system [Schienstock 2011 s.66]. I path creation tilgangen er der altså tale om et totalt brud med de traditionelle paths, og det forsøges at beskrive, hvad der skal til, for at en ny path kan skabes.

Path creation foreslår således, at det ikke nødvendigvis er bindende at befinde sig i en teknologisk path, men samtidig er path creation ikke en nem vej, og kan ikke forklares med simple modeller og enkelte faktorer [Schienstock 2011 s.68]. At gøre et nyt vidensparadigme til en national growth path er åbenlyst en kompleks proces med mange problemer tilknyttet, og en gennemførsel kræver, at både interne og eksterne faktorer er på plads. Schienstock [2011 s.68] identificerer fem grundpiller, der spiller ind i en path creation proces, og den første af disse er, at der eksisterer en åbning af nye muligheder fra et nyt tekno-organisatorisk paradigme. Selvom denne *første grundpille* er en nødvendighed, er eksistensen af en sådan åbning ikke ensbetydende med, at disse nye teknologiske eller organisatoriske muligheder automatisk medfører en ny path, hvis ikke der er nogle økonomiske aktører, der ser en mulighed for en ny forretning i udviklingen. Derfor er den *anden grundpille*, at der skal være udsigt til nye forretninger og et nyt marked. Selv hvis denne udsigt findes, vil der som regel være store usikkerheder forbundet med markedet og de nye teknologier, hvorfor en ny path som regel ikke vil udvikle sig uden den *tredje grundpille*, der er et eksisternt socioøkonomisk pres, der kommer fra den fortsatte globalisering. Dette pres vil medføre en øget konkurrence for at være innovativ, samtidig med at den traditionelle path vil gøre banebrydende innovationer stadig mere vanskelige at gennemføre. Derfor vil det ofte være nødvendigt med den *fjerde grundpille*, der er en kritisk begivenhed eller vendepunkt, der tillægger situationen ekstra pres som for eksempel politisk røre eller en økonomisk krise. De første fire grundpiller er alle objektive faktorer, men uden den menneskelige vilje til at gennemføre ændringerne kan der ikke blive tale om ny path creation, hvorfor dette er den *femte grundpille*. Listen med de fem grundpiller fremgår af Figur 7. [Schienstock 2011 s.69]



Figur 7: De fem grundpiller til path creation. Inspireret af [Schienstock 2011, s. 68]

Den femte grundpille foreslår altså, at menneskelige aktører kan gøre en forskel i udviklingen, og path creation ses som en proces med opmærksom afvigelse fra den traditionelle path. Dette indebærer, at der brydes med de strukturer, der ellers binder de økonomiske aktører. Ud fra en path creation synsvinkel ses de økonomiske aktører altså som kyndige aktører med mulighed for at reflektere og handle anderledes, end hvad de sociale og teknologiske normer dikterer, omend det er en vanskelig vej at gå. [Schienstock 2011 s.69]

Udover de økonomiske aktører beskriver Schienstock [2011 s.69], hvordan andre grupper af aktører og sociale pionerer er nødvendige i en succesfuld path creation. En af disse grupper består af visionære politikere, der kan være med til at introducere den omstilling af de institutionelle rammer, der må forventes at følge med et skifte til et nyt paradigme. En anden nødvendig gruppe er videnskabsfolk og ingeniører, der kender til det nye paradigme, og derfor kan være med til at styre udviklingen i den retning, der er mest ønskværdig. Endeligt er en teknologisk path creation afhængig af en gruppe af risikovillige entreprenører til at omvende den almene tænkning i en økonomi, for at det nye paradigme kan bane sig vej ind på markedet. [Schienstock 2011 s.69]

Path creation ses således som en overlagt afvigelse fra den eksisterende path, men det er en afvigelse, der er kompleks og kræver, at der arbejdes kollektivt for at skifte path og ændre de institutionelle rammebetingelser for det nye tekno-organisatoriske paradigme. Schienstock [2011 s.69] siger endda, at denne omstilling må være et interorganisatorisk foretagende, i hvilket organisatoriske formåenheder og relationsmæssige aspekter er vigtigere end de individuelle kompetencer. Grupperne af sociale pionerer og innovative netværk kan således igangsætte en path creation ved at være foregangseksempler for udviklingen og brugen af de nye teknologier. Dog kun såfremt den viden, erfaring og skikke, som disse pionerer udvikler, formår at udbrede sig til størstedelen af økonomien og innovationssystemet, bliver det en succesfuld path creation. Denne kollektive læring afhænger endvidere af, at der etableres en ny institutionel infrastruktur, der styrker netop denne spredning. Uden støtte fra nye videns-spredende institutioner kan den nye path creation miste momentum. [Schienstock 2011 s.70]

Schienstock [2011 s.70] siger også, at selvom path creation ses som et bræk med den fortløbende udvikling, sker det ikke ved et pludseligt bræk fra den traditionelle path, da udviklingen, af et nyt tekno-organisatorisk paradigme og omformningen til en ny national path, tager tid. Udviklin-

gen af den nye path vil i begyndelsen være svær overhovedet at få øje på og kan på ingen måde konkurrere med den traditionelle path, hvorfor det ligeledes er vigtigt, at dens udvikling støttes aktivt af de forskellige aktørgrupper. På samme vis må de eksisterende sektorer undergå en udvikling i forbindelse med den nye path, da de ikke blot forsvinder, fordi et nyt paradigme er på vej. Alligevel må de eksisterende sektorer enten forvente at skrumpe eller som minimum integrere dele af det nye paradigme, såsom viden og institutionelle samt organisatoriske strukturer. På sigt er det dog muligt, at udviklingen vil resultere i, at gamle sektorer og paths helt vil nedbrydes og forsvinde. [Schienstock 2011 s.70]

Af denne grund er det svært at forestille sig en sammenhængende national udviklings-path, hvorimod der må findes en række af forskellige paths, og den nye path vil indledningsvis ikke erstatte nogle af de gamle, men derimod lægge sig oveni og danne et nyt lag, hvorved der tilføjes større forskellighed og kompleksitet. Som beskrevet ovenfor vil de nye lag dog interagere med de gamle paths og derved skabes dynamiske processer, der vil medvirke til at tilpasse de gamle sektorer og paths såvel som at forme den nye path, hvorved muligheden for vækst opstår. [Schienstock 2011 s.70]

Udover at tage den tekno-organisatoriske udvikling i en ny retning, væk fra de eksisterende path-skabende strukturer og organisere kollektive aktiviteter, er den største bedrift af de sociale pionerer, der er medvirkende til at skabe en ny path, efterfølgende at forsvare den mod enhver modstand. Afslutningsvist noterer Schienstock [2011 s.71] dog at

“...path creation cannot be conceptualized as a rational decision-making process; it involves vested interests and power games. The path creation period is a period of trial-and-error experimentation and confrontation between the forces of change and those of persistence, but also between different groups of modernizers, because it is widely undetermined in which direction a new path develops.”
[Schienstock 2011 s.71]

Dermed siger han, at path creation ikke kan bestemmes og planlægges, da det på grund af det ukendte aspekt i den nye udvikling ikke er givet, hvilke tendenser der vil overleve på sigt. Der kan altså blot håbes på at styre udviklingen i den ønskede retning uden at være sikker på udfaldet.

“The development of a new path, therefore, has to be conceived of as a 'contested terrain'.” [Schienstock 2011 s.71]

5 Force field analyse – fase 1

I dette kapitel vil første fase af force field analysen blive udført som beskrevet i metoden herom på side 17. Formålet er at identificere drivkræfter og modstande til en udvikling af miljøreguleringen mod et bredere og mere bæredygtigt fokus. Første del i analysen foretages på baggrund af den indsamlede empiriske data samt gennemgangen af den danske miljøregulering af industrien.

5.1 Kommunernes nuværende miljøtilsyn

Som det første punkt i analysen ses der på miljøtilsynet, som det ser ud i dag. Holdningen til dette, blandt de interviewede, er generelt, at det er stift og ufleksibelt, hvilket Jens Peter Mortensen formulerer på følgende måde:

”Der skal et andet setup til det at lave tilsyn. Det man har set meget på i dag, det er compliance, eller regeloverholdelsestilsyn – et dårligt dansk ord, men jeg ved ikke, hvad jeg ellers skal kalde det – hvor virksomhederne har en godkendelse eller en branchebekendtgørelse, og der er nogle vilkår og nogle krav, som de skal overholde. Og så laver man en liste, hvor alle vilkårene er skrevet ned, og går ud på tilsyn og siger: Det første punkt: kryds. Det næste punkt: kryds, også okay. Tredje punkt: Ej, der var sgu lige en overtrædelse der, så minus der. Og når du så har udfyldt din liste på den måde, så har du lavet dit tilsyn, og når du så skriver din tilsynsrapport, så er der en indskærpelse på det punkt, hvor de ikke har efterlevet lovgivningen. Den form for tilsyn er det som typisk ligger inde i kvalitetsstyringssystemerne i de enkelte kommuners kvalitetsstyring af sagsbehandlingen. Og det er røvkedeligt.” [Mortensen 2013 s.22B]

Dette citat tydeliggør Jens Peter Mortensens syn på miljøtilsynets begrænsning, sådan som det er udformet i dag. Han fortsætter ved at sige, at når der arbejdes ud fra sådan en liste eller et skema, så er det ikke muligt at skabe et overblik over, hvad der foregår ude på den aktuelle virksomhed, og at alle relevante miljøproblemer ikke bliver afdækket via den forudbestemte liste. Denne skema-tænkning kommer til dels fra kommunernes påkrævede kvalitetsstyring, der kræver, at miljøtilsynet er ensartet for hele kommunen, hvorfor det bliver nødvendigt at strukturere miljøtilsynet på den måde det er. [Mortensen 2013 s. 22B]. Han siger:

”Du aner ikke, om du har tilset de miljøforhold, der er relevante ud fra den konkrete virkelighed. Selvfølgelig har du tjekket det, der skal tjekkes ud fra den lovgivning, som du tror, virksomheden hører til på det tidspunkt, du planlægger et tilsyn, men det er det hele. Og det vil sige, at der er masser af eksempler på, at så har de lige nogle sideaktiviteter, som ikke bliver tjekket, eller bekendtgørelsen ikke er god nok til at dække hele branchens aktiviteter. Så det vil sige, at der kører en masse aktiviteter ved siden af, som måske i virkeligheden giver nogle meget større og voldsomme miljøproblemer, end du var klar over på forhånd, da du tilrettelagde dit tilsyn.” [Mortensen 2013 s.22B]

Han lægger derfor vægt på, at et miljøtilsyn er nødt til at tage udgangspunkt i den virkelighed, der findes ude på virksomheden og altså ikke blot forholde sig til en liste af forudbestemte faktorer. Som det fremgår af kapitel 3, er store dele af den nuværende miljøregulering rettet mod overholdelse af nogle grænseværdier for udledninger, støj samt affaldsbehandling samtidig med, at der er kommet krav til, at virksomhederne skal forholde sig til renere teknologi og BAT. Dette er dog kun aktuelt i det øjeblik, at en virksomhed skal have en miljøgodkendelse, og i forbindelse med de regulære tilsyn er der altså fortsat mest fokus på overholdelse af diverse grænseværdier. Som nævnt i indledningen udtalte Michael Damm [2013 s.14B], at det jo ikke er fordi der er noget urimeligt i de krav, der stilles i MBL'en, men at det derimod handler om, hvor ressourcerne bliver brugt. I hans øjne virker det mere begavet at flytte nogle ressourcer over i de globale miljøudfordringer frem for at køre en lang proces for at regulere en virksomhed tre dB ned (se citat i indledningen på side 8). Han siger endvidere:

"Og så er der selvfølgelig også en frustration i det der med, at vi bruger mange ressourcer på at føre tilsyn med temaer, som ikke har noget som helst med bæredygtighed at gøre, og som mere handler om lov-overholdelse af nogle grænseværdier, end det handler om miljø eller miljøforbedringer." [Damm 2013 s.13B]

Her udtrykker Michael Damm sin frustration over, at der går så mange ressourcer på at tjekke, om grænseværdier overholdes, når der i hans øjne er emner, der indeholder mere miljø og miljøforbedringer. Monika Dyrbye fra Miljøstyrelsen svarer til dette:

"Det tror jeg altså, at du vil opleve mange forskellige holdninger til; hvad der er relevant og ikke relevant af miljøspørgsmål. Jeg kan godt se på globalt plan, at der kan nabostøjen måske ikke være så væsentlig, men til gengæld er det en rigtig vigtig del af vores velfærd. Lokalt kan det betyde rigtig meget. [...] Men du har da ret i, at på den måde kommer vi ikke til at se på nogle globale problemer og grænseoverskridende forureninger og sådan nogle ting. Det tænker vi jo ikke ret meget på endnu. Det er jo mere i nogle andre sammenhænge, og det er ikke kommunerne, der er inde over det i øjeblikket i hvert fald. Det er jo meget det lokale miljø, de sidder med." [Dyrbye 2013 s.51B]

Monika Dyrbye erkender altså, at der ikke er meget fokus på de grænseoverskridende forureninger i miljøreguleringen i dag, men kommer også med den pointe, at der kan findes forskellige holdninger til hvilke ting, der anses for vigtige miljøforhold. Dette er selvfølgelig et validt argument, som Miljøstyrelsen er nødt til at forholde sig til, men derfor er spørgsmålet fortsat, om ressourcerne bliver brugt korrekt, i og med at mens der bruges ressourcer på at tjekke virksomheders støjniveau slet ikke er fokus på, om virksomhederne forbedrer sig miljømæssigt. Michael Damm siger omkring kommunernes manglende mulighed for at regulere i forhold til miljøforbedringer:

"Virksomhederne kan jo – hvis det passer dem – tredoble mængden af miljøfarligt affald. De skal bare håndtere det på en bestemt måde." [Damm 2013 s.19B]

Derudover peger Michael Dam også på et andet problem i forhold til miljøreguleringen, der kan sige at være en manglende motivation for virksomhederne, i og med at de repressalier, som virksomhederne står overfor, hvis de ikke overholder miljølovgivningen, ikke er specielt store:

"Og man kan sige, at frygten måske er ret begrænset på miljøområdet, i og med at der ikke er de store økonomiske konsekvenser. Det er meget sjældent, at det koster rigtig mange penge for en virksomhed ikke at overholde miljølovgivningen." [Damm 2013 s.11B]

Udover at konsekvenserne for manglende overholdelse af loven og fokuset for miljøtilsynet kan diskuteres, er der også spørgsmålet omkring den måde, tilsynene bliver fordelt på. Ideen omkring det differentierede tilsyn anses både som en åbning for at fokusere miljøreguleringen, der hvor den nytter mest muligt, men samtidig blev det fremført i kapitel 3, at der pga. kommunernes knappe ressourcer rent faktisk ikke er den store differentiering i, hvor ofte kommunen kommer på tilsyn på de forskellige virksomheder, da de fleste kommuner kun netop overholder minimumsfrekvensen, som det ser ud i dag. Og som nævnt i kapitlet omkring miljøreguleringen er antallet af de miljøtilsyn, der skal foretages hvert år bestemt af aftalen om minimumsfrekvensen mellem KL og miljøministeren, og overholdelsen af denne bliver nøje overvåget fra Miljøstyrelsen. Monika Dyrbye siger:

"Og det er jo så vores opgave at se, om kommunerne opfylder de regler, der nu er, som de skal opfylde. Men på tilsynsområdet har det jo i mange år været de her minimumsfrekvenser, hvor det bare har været en aftale mellem KL og ministeren. Og der har vi faktisk kørt sådan rimeligt hårdt på og fulgt op, fordi der efter kommunalreformen i 2007 var mange kommuner, der havde svært ved det. Så der havde vi en stor opfølgning, og var meget efter kommunerne, og det er der sikkert mange kommuner, der kan tale meget ondt om og synes, at vi var meget hårde ved dem." [Dyrbye 2013 s.47-48B]

Antallet af miljøtilsyn er således noget, der er fokus på fra centralt hold og i en virkelighed, hvor kommunerne i forvejen er pressede på ressourcerne samtidig med, at de ønsker at udføre tilsynene kvalificeret, kan det godt betyde, at det kan blive svært for kommunerne at få plads til også at inddrage frivillige hensyn som bæredygtighed i miljøtilsynet.

5.1.1 Det differentierede miljøtilsyn

En vigtig ting at tage med i forhold til kommunernes miljøtilsyn er ideen omkring det differentierede miljøtilsyn, der som nævnt i kapitel 3, peger i retning af, at hoveddelen af ressourcerne skal sættes ind der, hvor der er mest at komme efter miljømæssigt. Samtidig er det tænkt sammen

med, at miljøsagsbehandlerne skal formå at udfylde en katalysatorrolle i forhold til de virksomheder, der har den bedste miljøperformance. Michael Damm siger:

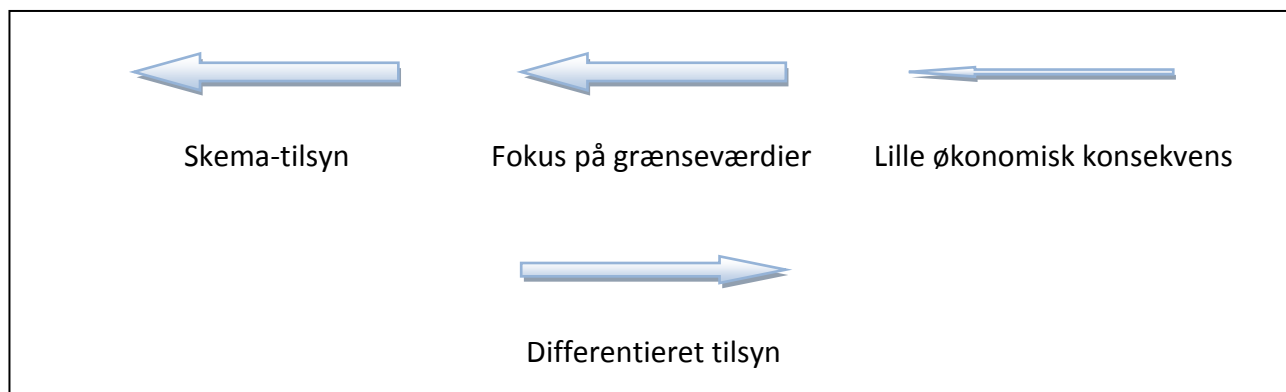
”Den differentierede regulering har en overordnet tænkning, der hedder, at man skal behandle virksomhederne ud fra, hvordan de er. Og derfor har det været meget vigtigt for os, at vi kunne gå ind og sige, at vi har et produkt til skurkene, det er nemlig myndighedshåndhævelsen og politireguleringen, men har vi også et produkt til dem, der vil noget mere end miljølovgivningen? Og det har vi jo ikke haft, så det er jo baggrunden for, at vi har sagt; hvordan kan vi gøre det attraktivt at være miljøpositiv? Og det er så der NBE kommer ind som et bud nu og her. Og den der tænkning om, at vi skal have en gulerod såvel som en pisk, den er så grundlæggende for os, at hvis ikke vi havde NBE, så opfandt vi noget andet.”
[Damm 2013 s.11B]

Her peger Michael Damm på, at i forhold til tankegangen omkring det differentierede tilsyn er der i den nuværende lovgivning ikke nogle værktøjer til at møde de miljøbevidste virksomheder med, hvorfor Aalborg og Hjørring Kommuner tilbyder Netværk for Bæredygtig Erhvervsudvikling (ligesom andre kommuner har tilsvarende tiltag). Oprettelsen af NBE og lignende netværk er selv sagt en positiv ting, men som det bliver uddybet senere i kapitlet, er det nødvendigt med EU-støtte eller andet tilskud for at køre sådanne projekter, da der ikke er midler til det i kommunens egne ressourcer (se afsnittet *Særlige miljøprojekter og miljønetværk* på side 28). Dette peger ligeledes tilbage til et andet problem med det differentierede tilsyn, som blev nævnt i kapitel 3, nemlig, at kommunerne i dag kun lige har ressourcer til at overholde minimumsfrekvensen for tilsyn. Dette bevirker, at kommunerne kun i relativt lavt omfang rent faktisk differentierer, hvor ofte de kommer på tilsyn, uanset om der er tale om en kategori 1 virksomhed eller en kategori 3 virksomhed.

5.1.2 Opsummering på kommunernes nuværende miljøtilsyn

Ud fra ovenstående kan der identificeres en række kræfter, der arbejder imod et bredere fokus i miljøreguleringen. Den første af disse er, at miljøtilsynet i dag er ufleksibelt og i stor grad styret af en *skema-tænkning* – til dels som et resultat af kvalitetsstyringens indførelse i 2006. Denne modstand vurderes til at have et mellemstærkt pres. Den næste modstand er, at der i miljøtilsynet er overvejende fokus på *overholdelse af grænseværdier*, hvilket ikke giver særlig mulighed for at snakke forbedringer med virksomhederne under tilsynet. Heri ligger også elementer som farligt affald, der i dag ikke kan reguleres for i forhold til mængder, så længe virksomheden blot håndterer det korrekt. Denne modstand vurderes også at yde et mellemstærkt pres. Den tredje modstand ligger i, at det i Danmark ikke er specielt dyrt for virksomheder, der ikke overholder miljølovgivningen – det kan således siges at have en *lille økonomisk konsekvens* for virksomhederne at være i strid med miljølovgivningen. Denne modstands kraft er dog vurderet til at have en relativt lille effekt, da det antages, at de fleste virksomheder trods alt ønsker at overholde lovgivningen

både for at undgå en eventuel bøde uanset størrelse, men også for at undgå dårlig omtale som følge af en anmeldelse. Endeligt identificeres der også en positiv kraft, der kan påvirke den danske miljøregulering til et bredere og mere bæredygtigt fokus i ideen om det *differentierede tilsyn*. I den overordnede tanke om det differentierede tilsyn er der netop lagt op til, at sagsbehandlerne kan tale bæredygtighed med virksomhederne. Alligevel vurderes kraften kun at være af mindre betydning, da der som nævnt ikke findes egentlige værktøjer i lovgivningen, der kan bruges til at påvirke virksomhederne i en mere bæredygtig retning, hvis det ikke var for de EU-støttede projekter. Modstande og positive kræfter for dette afsnit skitseres som vist i boksen herunder.



5.2 Miljøgodkendelser og BAT

En anden del af kommunernes miljøregulering findes i arbejdet med miljøgodkendelserne, og som tidligere beskrevet er det krævet af virksomhederne, at de skal leve op til BAT efter indførelsen af IPPC-direktivet. For de fleste af de godkendelsespligtige virksomheder gælder branchebekendtgørelserne, hvori BAT er indlejret, og for resten gælder det, at de skal dokumentere, at de lever op til BAT for at få godkendelse. Selvom det jo er en god ide, er der blandede bemærkninger omkring BAT fra interviewpersonerne. Kasper Dirckink-Holmfeld udtaler:

"Det er jo ikke selve konceptet for, hvordan det er formuleret i IPPC i tidernes morgen. Der står det sådan set meget godt. Det er hele den efterfølgende institutionalisering af det, som ikke fungerer efter den intention, der er formuleret i IPPC-direktivet. Og så kan man jo diskutere, om det var muligt at have et andet setup, der ville muliggøre det, eller om det er for kompliceret." [Dirckink-Holmfeld 2013 s.34B]

Her siger han, at ideen med BAT er godt tænkt fra starten af, men at den efterfølgende indførelse af konceptet halter, og han tilføjer desuden:

"Konceptet synes jeg er fint nok, og jeg synes, at man skal prøve at regulere efter de teknologiske muligheder, der er, og prøve på hele tiden at stramme skruen i forhold til hvad der er muligt for virksomhederne. Bevægelsen væk fra kun at se

på emissionsniveauer i forhold til recipienten [...] og bevægelsen mod at gå ind og kigge på teknologien, den synes jeg er rigtig vigtig. Og jeg ser BAT'en som værende indgangen til, at man begynder at snakke de her teknologiske processer..." [Dirckinck-Holmfeld 2013 s.33B]

Her uddyber han, at han er enig i den bagvedliggende ide med BAT, der altså handler om at skifte fokus fra overholdelse af grænseværdier, og denne holdning deler han med Jens Peter Mortensen. Det der er gået galt i institutionaliseringen af BAT er så brugen af de BREF-dokumenter, der lister forskellige former for renere teknologi. Jens Peter Mortensen uddyber:

"Det som eksemplerne bruges til i BREF-noterne, det er til at argumentere for, at emissionskravene kan overholdes. Det er i virkeligheden dokumentation for det, mere end det er en liste, man skal læne sig op af. Det har både natur- og miljøklagenævnet og miljøsagsbehandlerne sådan set misforstået." [Mortensen 2013 s.25B]

Det Jens Peter Mortensen siger, er at BREF-noterne er tænkt som dokumentation for, at BAT-niveauerne er mulige at overholde og dette gøres ved en gennemgang af teknologier, der faktisk overholder dem. Jens Peter Mortensen fortæller således i sit interview, at BREF-noterne bliver brugt forkert og i stedet fremstår som en tjekliste over godkendte teknologier, selvom listen ikke er udtømmende, og der sagtens kan forekomme andre BAT-teknologier, der også lever op til kravene [Mortensen 2013 s.25B]. Kasper Dirckinck-Holmfeld uddyber:

"I og med at hele intentionen er, at den (BAT red.) skal sætte nogle performance-standarder, som man skal forholde sig til og ikke foreskrive bestemte teknologi-valg. Som jeg læser reguleringen i hvert fald, så står det meget klart, at det ikke er det man vil. Jeg ved godt, at det stadig sker i reguleringen, at man gør det og industrien kritiserer, for at man gør det. Og jeg ved ikke, hvorfor det sker; det står i hvert fald ingen steder i hverken den danske lovgivning eller EU-lovgivningen, at man skal gøre det – der står nærmere det modsatte." [Dirckinck-Holmfeldt 2013 s.33B]

Så selvom det ikke er skrevet ind i hverken den danske lovgivning eller EU-lovgivningen, at BAT består af en bestemt række af godkendte teknologier, beskrevet i BREF-dokumenterne, så bliver de stadig i et eller andet omfang benyttet som sådan ude i den virkelige miljøregulering. Michael Damm peger også på et andet problemområde i forhold til at indarbejde renere teknologi i miljøgodkendelserne:

"... så har staten selvfølgelig i sin regulering nogle overordnede rammer om, at man skal arbejde med renere teknologi (BAT red), og man skal indtænke det, og vi må ikke godkende det før, at de har dokumenteret, at de (virksomhederne red.)

har indført renere teknologi. Og det er jo nogle meget svære paragraffer at håndhæve, for hvem er det lige, der kan bevise præcis, hvor god en teknologi skal være, før den er god nok til at være renere teknologi?” [Damm 2013 s.12-13B]

I dette citat sætter Michael Damm fingeren på grunden til, at kommunerne måske har tendens til at ty til BREF-noterne, når de skal vurdere, om en teknologi er god nok til at give godkendelse. I mange tilfælde vil det være for svært for sagsbehandleren at skulle tage stilling til teknologier, der ikke er anført i BREF-noten. Han fortsætter sin kritik:

”BREF-dokumenter er jo dokumenter, der bliver udarbejdet på EU-niveau og skal beskrive, hvad renere teknologi er indenfor en bestemt branche. Men det er så omstændige processer baseret på frivillige input fra brancherne selv i Europa, at for det første, når de så endelige er færdige, så er de forældede. Og for det andet, så kan det være, at det er de to virksomheder, der har lyst til at bruge egne ressourcer på at påvirke EU, der så kommer til at bestemme. Og hvis man tager sådan noget som isoleringsmateriale, så har Glasuld og Rockwool været de eneste virksomheder, der overhovedet har brugt tid på det her, så der beskriver BREF-noten deres teknologi som bedste teknologi. Så derfor kan man diskutere, hvad er det egentlig man gør, når man implementerer BREF-noter? Er det i virkeligheden at fremme grøn omstilling? Eller hvad? Spørgsmålstegn.” [Damm 2013 s.13B]

Også Kasper Dirckinck-Holmfeld [2013 s.33B] deler holdningen omkring, at BREF-noterne er forældede, hvorved en del af ideen, omkring at de skal repræsentere den bedste teknologi på et område, taber noget kraft og Michael Damms sidste spørgsmål bliver en naturlig forlængelse af tankegangen.

5.2.1 Opsummering på miljøgodkendelser og BAT

Dette afsnit kan sammenfattes til at handle om implementeringen af BAT i miljøgodkendelserne, og her identificeres BAT-tankegangen som en positiv effekt i forhold til at udvikle miljøreguleringen mod et bredere fokus på bæredygtighed og grøn omstilling. Dog er den måde, som BAT bliver brugt i miljøgodkendelsesarbejdet samt udformningen af BREF-noterne, der er så omfattende i deres udformning, at de er forældede nærmest, før de er færdige, som en negativ kraft i forhold til udviklingen. Derfor er de to kræfter, der identificeres i dette afsnit til *BAT i teorien* som den positive og *BAT i praksis* som den negative. Diskussionen er så hvilken, der yder den største kraft og her vurderes det, at i forhold til at udvikle miljøreguleringen er den generelle tankegang i BAT af stor betydning, og det er muligt på sigt at rette praksis til, hvis blot ideerne trænger ind i systemet, hvorfor *BAT i teorien* er skitseret med en større pil end den negative kraft i boksen herunder.



5.3 EU-lovgivningen og sektoropdelingen i den danske lovgivning

I det foregående afsnit blev implementeringen af EU's regler om BAT diskuteret i forhold til miljøgodkendelserne, men det er ikke de eneste EU-regler, der er at finde i den danske miljølovgivning. Som nævnt i kapitel 3 kommer over halvdelen af den danske miljøret fra implementerede EU-direktiver samt forordninger, og derved skal praksisser også være præget af den overordnede tænkning i EU-lovgivningen. Monika Dyrbye fra Miljøstyrelsen siger:

"For at gå et skridt tilbage, så er det jo tit og ofte ikke os, der udstikker reglerne, så er det jo faktisk EU. Man kan sige, at de fleste af de regler, som vi kører med i dag er på baggrund af, hvad der kommer fra EU. Vi har jo stort set ikke det, som nogen kalder overimplementering. Altså, vi har ikke regler udover, hvad man kræver fra EU – det er alt sammen baseret derfra. [...] Så tilpasser vi dem danske forhold, og så kører vi." [Dyrbye 2013 s.47B]

Her peger hun på, at der ikke er overimplementering i Danmark, hvilket betyder, at de regler, der kommer fra EU, bliver passet ind i de danske lovgivningsrammer, som de kommer, hvorved den danske lovgivning, som nævnt tidligere, har karakter af at have udviklet sig i forskellige retninger og på baggrund af forskellige reguleringslogikker gennem de sidste 40 år [Basse 2011 s. 26]. Monika Dyrbye siger endvidere:

"... man snakker om, at miljøreguleringen ligesom er knopskudt og det er selvfølgelig smadder uhensigtsmæssig, og det er det. Det er der ingen tvivl om. Men omvendt så er det også svært bare at rydde op, fordi at vi kan selv se, når vi sidder og samskriver regler, at så er der også stor chance for, at man kommer til at skære noget ud, som er vigtigt." [Dyrbye 2013 s.50B]

Monika Dyrbye siger dermed, at denne tilfældige udvikling i den danske miljølovgivning er uhensigtsmæssig, samt at der i sammenskrivningen af reglerne ligger en fare for at komme til at lave nogle kritiske fejl. Denne knopskydning får Ellen Margrethe Basse til at sige:

"Men lovgivningen den er ved at være så rodet og kludret, at ingen kan administrere den, og så har man sendt det ud til nogle kommuner, som jo har meget svært ved at håndtere så kompliceret en lovgivning. Og noget af lovgivningen er så kompliceret, så selv os, der har arbejdet med det en 30-40 år, er nødt til at sige, at nu kan det simpelthen ikke anvendes." [Basse 2013 s.50B]

Der er altså bred enighed om, at lovgivningen på miljøområdet er meget rodet, og at dette er uhensigtsmæssigt og i Ellen Margrethe Basses ord efterhånden også uanvendeligt. Et af de store problemer i den danske lovgivning i forhold til at implementere de direktiver og forordninger, der kommer fra EU, findes i den sektoropdeling, der findes i den danske lovgivning, som også er nævnt i kapitel 3. Ellen Margrethe Basse forklarer problemet i sektoropdelingen:

"Jamen det er det der med, at vi i forvaltningsretten har noget, der hedder specialitetsprincippet, som siger, at myndighederne kun må agere indenfor de kompetencer, som de har fået tillagt ved lovgivningen. Altså må de ikke begynde på at inddrage andre hensyn. Og ud fra det princip, så hvis du er en miljømyndighed, så er det miljøhensyn og ikke energihensyn, du skal inddrage, medmindre det meget klart bliver fremhævet i lovgivningen, at du kan inddrage det. Så hvis man tager specialitetsprincipperne, så skal der altså være en klar hjemmel til at kunne inddrage energieffektivisering, når man tager stilling til miljøhensyn for eksempel eller i øvrigt administrere. Så på den måde er der nogle uskrevede forvaltningsretlige principper, som begrænser, hvad kommunerne kan. Og hvis det så er sådan, at det er energiministeriet og energistyrelsen, der selv har kompetencen og ikke kommunerne, så kan de jo ikke gå ind og gøre det på grund af de principper."
[Basse 2013 s.39-40B]

Her siger hun, at opdelingen mellem de forskellige sektorer i den danske forvaltning bliver et problem pga. de principper, der ligger til grund for forvaltningen af den danske lovgivning. I dette citat nævner hun specialitetsprincippet, som gør, at myndigheder kun må agere indenfor de kompetencer, de er blevet givet gennem lovgivningen. Derved bliver kommunerne, som lokale miljømyndigheder, begrænset i deres muligheder for at inddrage energihensyn i deres miljøgodkendelser og tilsyn generelt. Dette er endvidere ikke det eneste princip, kommunerne skal forholde sig til i deres miljøregulering. De skal også både efterleve legalitetsprincippet, der foreskriver, at der skal være en klar hjemmel i loven for at kunne inddrage eksempelvis energihensyn, samt de kommunalretlige principper, der dikterer, hvad kommunerne må og ikke må [Basse 2013 s.40-43B]. Til bemærkningen om, at disse principper lader til at spænde ben for en del ting og ikke kun beskytte befolkningen mod en offentlighed, der misbruger sin magt, svarer Ellen Margrethe Basse:

"Jamen det gør det da. Ingen tvivl om det. Og det man kan sige, det er, at når man i forhold til udviklingen siger, at alting hænger sammen, at det er et kredsløb og livscyklus, som går på tværs, og du ikke kan sige, at affald bare er affald, det er også en ressource og så videre. Og energi har selvfølgelig stor betydning for forureningsniveauet, for når du producerer energi, så producerer du også CO2 og SO2, og hvad ved jeg. Men den tankegang har jo ikke været tænkt eller kendt med de principper." [Basse 2013 s.40B]

Hun siger endvidere:

"Fordi vi i Danmark bliver ved med at opretholde nogle traditioner, som er grundlagt helt tilbage i 70'erne, og så implementerer vi altså ikke EU's helhedstænkning korrekt." [Basse 2013 s.42B]

Hele opbygningen i den danske lovgivning, og opretholdelsen af gamle traditioner i den, er altså med til at spænde ben for indførelsen af den helhedstænkning, der præger den europæiske miljølovgivning i den danske lovramme. Men som medlemsstat i EU er Danmark forpligtiget til at indarbejde disse krav, som Ellen Margrethe Basse siger:

"Og hvis du har miljøgodkendelse, så er svaret det, at hvis man tager udgangspunkt i EU-lovgivningen, så er det faktisk en forudsætning, at energiforbruget skal indgå, fordi det fremgår af IPPC-direktivet, der pr. januar 2013 er erstattet af Industriel Emissions Direktivet, at myndighederne i godkendelsesvilkårene skal inddrage alle ressource-betragtninger, herunder også energiresource- og vandressource-betragtninger i den måde, man tager stilling til godkendelserne. Men det har man lidt svært ved at få igennem i Danmark, fordi der har man den opfattelse, at det der ligger hos miljømyndighederne, det er miljø, og det er ikke energi. Så der kan du godt have en forskel i forhold til, hvad der burde indgå i dansk lovgivning, og det der rent faktisk indgår." [Basse 2013 s.38B]

Selvom Danmark er forpligtiget til at inddrage energiresource- og vandressourcebetragtninger i lovgivningen, således at det bliver pligtigt i forbindelse med virksomheders miljøgodkendelse, siger Ellen Margrethe Basse her, at det ikke nødvendigvis betyder, at det faktisk er indarbejdet, som det er påkrævet, hvilket skyldes, at de forskellige myndigheder i Danmark er organiseret med adskilte kompetencer, og på den måde er opdelt i søjler [Basse 2013 s.39B]. Desuden svarer hun, at der slet ikke er tvivl om, at den europæiske lovgivning er længere fremme end den danske [Basse 2013 s.42B]. Og til spørgsmålet om ikke implementeringen er obligatorisk svarer hun:

"Jo, men det er ikke altid, det lykkedes. Fordi der er så mange gamle traditioner i forhold til det der med, at myndighederne ikke må blande sig i hinandens kompetenceområder, så det er stærkere end det at få det korrekt gennemført." [Basse 2013 s.39B]

I dette citat og det foregående fremgår det direkte, at det ikke er alt i den europæiske lovgivning, der bliver gennemført i den danske lovgivning. Ellen Margrethe Basse kommer med to eksempler på områder, hvor den danske lovgivning har krævet en eller kræver en oprydning:

"Og for øjeblikket kører der en vældig diskussion omkring vandplanerne, fordi det implementeringsmæssigt bare kører fuldstændigt håbløst i en dansk sammenhæng, men det er bare et eksempel. Jeg har været med i Miljøministeriets "Erhvervspanel for grøn omstilling", hvor vi også nåede frem til at sige, at vi simpelthen er nødt til at begynde at lave om på den lovgivning. Og de samme udmeldinger er kommet fra Erhvervsministeriets vækstforum, fordi det er håbløst at have med at gøre. Og det er altså alle de der mange retslige barrierer, der ligger i systemet, der er gammeldags." [Basse 2013 s.42B]

"Når du nu nævnte det med affald, så kan jeg nævne, at jeg allerede i 1995 skrev en meget tyk bog om, at Danmark ikke fulgte EU's lovgivning, og det kom man igennem med at få ændret i 2010/2011. Det vil sige, at det tog 15-16 år, og det var simpelthen på grund af industriens krav om ændring, og affaldsreguleringen var kun en enkelt lovgivning. Hvis du skal igennem det hele, så er det en kæmpe-opgave ... Man er begyndt at tale om en gennemgang af det hele, fordi nu er man nødt til at gøre noget ved det, men det er tungt at danse med." [Basse 2013 s.43B]

I tilfældet omkring vandplanerne er der således enighed mellem de to ministeriers tænketanke om, at der er nødt til at ske noget på lovgivningssiden. Og omkring affaldsreguleringen tog det altså 15-16 år at rydde op i lovgivningen på området og gøre det mere anvendeligt, og dette skete kun, fordi industrien krævede det. Basse nævner selv, at det ville være en kæmpe opgave at skulle igennem hele miljølovgivningen og til spørgsmålet om, hvorvidt det ville være muligt at omtænke principperne omkring lovgivningen og indføre EU's lovgivning, svarer hun:

"Jo, det burde være muligt, men det er altså en tung omgang. Det er en meget tung omgang. Fordi.. ja. Der er dem, som er professorer på universitetet, som ikke aner noget om EU-retten, og som heller ikke ønsker at vide noget om den. Og domstolene bruger ikke ret meget at forholde sig til EU-retten heller. Og meget af det her helhedstænkning kommer jo fra EU, ikke? Så derfor så er det altså en tung omgang. Altså jeg tror ikke det bliver i min levetid." [Basse 2013 s.40B]

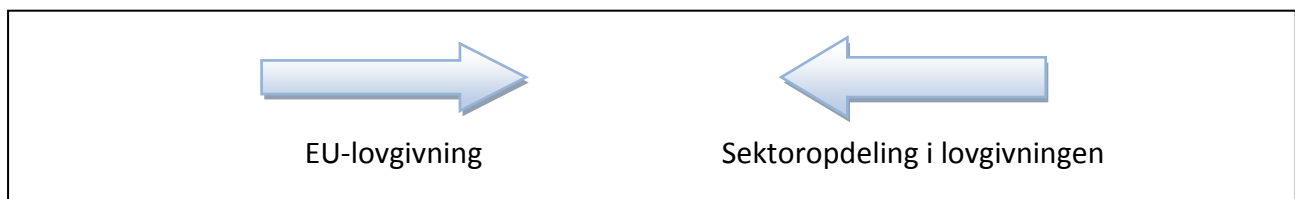
Kontrasten mellem den brede enighed om, at miljølovgivningen er rodet og gammeldags og i nogle tilfælde endda næsten umulig at anvende, og til at Ellen Margrethe Basse, der er professor i miljøret, og har arbejdet på området i mange år, ikke tror på, at en gennemarbejdning er mulig indenfor en overskuelig tidsramme er slående. Også i Miljøstyrelsen er der tanker om en gennemgang af miljølovgivningen og Monika Dyrbye siger:

"Ja ja ja, jamen altså det er der evig snak om. Så det er hele tiden sådan lidt, om man skal gøre det på en anden måde, og der er også en tænketank, der kører på det. Om man kan gøre det efter et helt andet koncept. Der har man hele tiden noget kørende for ligesom at gennemtænke det her. [...] Så det er nok rigtig godt, at der er nogen, der sidder og kigger helt overordnet på det, frem for at vi fortsætter med at reparere. Men det er i hvert fald et langtidsprojekt. Men man er godt klar over, at der er et problem der, og at det er en lovgivning, der er knop-skudt." [Dyrbye 2013 s.50B]

Monika Dyrbye siger i tråd med Ellen Margrethe Basse, at det ikke kan blive ved at fungere at reparere på lovgivningen og blot indføre paragraffer for at leve op til EU-lovgivningen [Basse 2011 s.26].

5.3.1 Opsummering på EU-lovgivningen og sektoropdelingen i den danske lovgivning

I dette afsnit identificeres der en meget stærk modstand mod udviklingen af miljøreguleringen i hele opbygningen af den danske miljølovgivning, der bliver beskrevet som gammeldags og i nogle tilfælde helt uanvendelig. Det største problem med lovgivningen ligger i den *sektoropdeling*, der sammen med de traditionelle retslige principper som specialitetsprincippet bliver en hæmsko for implementeringen af den mere holistiske tænkning, der findes i EU-lovgivningen på området. Men i og med at Danmark er påkrævet at indføre den lovgivning, der kommer fra EU i den nationale lovgivning, er der også identificeret en positiv kraft i netop påvirkningen fra *EU-lovgivningen*, som Ellen Margrethe Basse [2013 s.42B] udtaler, at der ikke er nogen tvivl om, er længere fremme miljømæssigt end den danske lovgivning. Presset fra denne kraft er stort, i og med at det kommer fra EU, og Danmark således er forpligtet til at indføre den, men denne kraft vurderes ikke at være helt så stor som den modstand, der findes i den danske lovgivning, da indførelsen ellers ville være mere gennemført, og som Ellen Margrethe Basse siger; er de gamle traditioner i den danske lovgivning stærkere end det at få EU-lovgivningen korrekt indført [Basse 2013 s.39B].



5.4 Ressourcer i kommunerne

De tilgængelige ressourcer er en vigtig faktor for kommunernes miljøarbejde med deres virksomheder og i de fleste tilfælde en begrænsende faktor. Som beskrevet i kapitel 3 har kommunerne fortsat færre og færre ressourcer til rådighed, og mange kommuner overholder kun akkurat minimumsfrekvensen for samlede tilsyn. Michael Damm siger:

"Det du kæmper med der, er at du på normeringssiden – altså ressourcensiden – hele tiden bliver nummereret og reduceret ud fra en jura-logik, hvor man hele tiden forsøger at optimere i forhold til den juridiske regulering." [Damm 2013 s.13B]

Kommunerne oplever altså et fortsat økonomisk pres i forhold til deres arbejde, og derfor er ressourcefordelingen hele tiden et springende punkt i forhandlingerne mellem KL og Miljøstyrelsen. Jens Peter Mortensen siger omkring forhandlingerne om den nye tilsynsbekendtgørelse:

"KL vil benytte enhver lejlighed af en ændring eller åbning af en aftale til at forsøge at få flere penge ind i DUT-midler. Og der vil de blokere. Miljøstyrelsen vil i hvert fald være bange for, at KL vil blokere for bekendtgørelsen, som i øvrigt alle-

rede er forsinket [...] Og hele årsagen til, at den ikke har været sendt ud, det har været forhandlinger mellem KL og Miljøstyrelsen.” [Mortensen 2013 s.24B]

Kasper Dirckinck-Holmfeld siger desuden omkring DUT:

”Men det har virkelig været en barriere for at lave noget som helst i de sidste jeg ved ikke hvor mange år - også fra statens side. Det er meget meget svært at lave noget som helst, som vil kræve en ændring for kommunerne, for så vil de have penge, og staten vil ikke betale penge. Og det tror jeg ikke kun er på miljøområdet, hvor den her situation har været rimeligt låst på den der måde.” [Dirckinck-Holmfeld 2013 s.34B]

Der er således enighed blandt de to om, at DUT-forhandlingerne sætter en bremse for, hvilke nye opgaver det kan lade sig gøre at involvere kommunerne i. Monika Dyrbye fra Miljøstyrelsen istemmer, at ressource-forhandlingerne gør det svært at indføre nye opgaver i kommunernes miljøarbejde. Hun siger omkring muligheden for at gøre energi-dialogen en obligatorisk del af miljøtilsynet:

”Man skal selvfølgelig være bevidst om, at i det øjeblik vi pålægger kommunerne at lave noget, så koster det jo også penge. Og ja... det er jo bare rigtig svært. Det er jo ikke en opgave, vi bare kunne sige til KL, at det ville være smart. Så ville der nok blive noget modspil. Og alt er jo forhandling på den måde.” [Dyrbye 2013 s.49B]

Hun fortsætter lidt senere:

”Lige i øjeblikket skærer vi jo alt lovgivning ind til, hvad der er af krav fra EU, fordi alt andet koster penge, så det er det, man går imod. Så at begynde at finde på flere lovgivningskrav og overimplementere, som man kalder det, det går man væk fra. Det gør man ikke i øjeblikket. Det er ikke trenden indenfor miljølovgivning i øjeblikket.” [Dyrbye 2013 s.49B]

Udover at dette selvfølgelig betyder, at kommunerne ikke har så mange ressourcer, og at der ikke tilføres nye uden videre, så er det også et udtryk for, at der fra centralt hold spares og ikke er mulighed for at poste flere midler i kommunernes arbejde. Der ses yderligere på dette i næste afsnit om *Miljøstyrelsen og den centrale styring*.

5.4.1 Opsummering på ressourcer i kommunerne

Kommunerne er, som beskrevet, begrænset af deres ressourcer, der de senere år er blevet færre og færre, og de fleste kommuner overholder kun akkurat minimumsfrekvensen for tilsyn og har altså ikke videre overskud til at indarbejde andre hensyn end de lovpligtige. Samtidig fremgår det også, at man går væk fra at overimplementere EU-lovgivningen, da det koster midler, hvorfor for-

handlinger omkring DUT-midlerne bliver hæmmende for nye tiltag, da KL ikke vil godtage, at der skal flere opgaver ind i kommunernes miljøarbejde, uden at der følger ekstra midler med. Tilsammen giver dette en stærk modstand til udviklingen af miljøreguleringen, som benævnes *få ressourcer i kommunerne*.



Få ressourcer i kommunerne

5.5 Miljøstyrelsen og den centrale styring

Kommunernes miljøarbejde med deres virksomheder er, som beskrevet i afsnittet ovenfor, stærkt styret af de beslutninger, der tages fra centralt hold. Der har været en udvikling i den måde, som staten har valgt at støtte miljøfremmende arbejde, som beskrevet i kapitel 3. Michael Damm udtaler:

"Ambitionen og ønsket i Danmark om at få virksomhederne til at blive grønne – hvordan kan det omsættes? Og det er klart, at der er en mulighed, der handler om at hælde nogle penge over i virksomhederne, og det er den mulighed, som staten bruger. Det der er problemet med sådan en måde at motivere, eller fremme, en forandring på, er, at den bliver meget projektorienteret og projektafhængig. Og derfor ser man rigtig meget, at når projektet er betalt og gennemført, så slutter den der, så fortsætter virksomhederne ikke af sig selv med noget andet. Og derfor bliver det i bedste fald en omstilling i spring. Plus at statens midler ikke dækker en hundredetusindedel, skulle jeg lige til at sige. Men det er jo ikke ret mange virksomheder, der i virkeligheden bliver aktiveret via de her midler."
[Damm 2013 s.12B]

Ellen Margrethe Basse forklarer denne strategi på følgende måde:

"Altså der skete jo det med Fogh-regeringen, at man sagde, at nu skulle der ikke alt det der støtte til – nu skulle det fungere mere på markedsbetingelser. Så man fjernede en masse af de muligheder - herunder renere teknologi-programmet, der jo var noget, der var med i miljøbeskyttelsesloven oprindeligt - der var for at give støtte. Og så er der kommet nogle andre programmer ind, som er mere egentlige teknologi-udviklingsprogrammer, der administreres uden for miljømyndighedernes regi. Så jo, man fjernede da meget i de 10 år, hvor vi havde den tidligere regering både på den ene og den anden måde." [Basse 2013 s.44B]

På spørgsmålet om, hvorvidt det kom til at fungere bedre på markedspræmisser, fortsætter hun:

"Næh, det tror jeg ikke. Jeg tror mest, at man har fået begrænset miljømyndighedernes personale i høj grad, så de ikke blander sig så meget. Og man kan jo ikke sige, at selve miljøområdet er markedsbetinget. Og selv når det handler om markedstankegangen, så er det jo blandet sammen med alt muligt andet. Så nej, jeg synes bestemt ikke, at det er kommet til at fungere bedre. Det synes jeg ikke. Det bliver prioriteret ned." [Basse 2013 s.44B]

Michael Damm mener altså, at den projektorienterede strategi, som staten benytter for at fremme virksomhedernes miljøpræstationer, i bedste fald giver en udvikling i spring, og at den ikke rammer alle virksomheder, men kun dem der får støtte. Ellen Margrethe Basse forklarer dette med, at området er blevet nedprioriteret, og at de eksisterende tiltag kører udenfor miljømyndighedernes regi. Ingen af dem mener, at systemet fungerer optimalt nu, og Michael Damm mener desuden ikke, at Miljøstyrelsen længere er en styrelse, der kan hjælpe kommunerne i deres forsøg på at indføre en bredere fortolkning af miljøtilsynet og arbejdet med miljøgodkendelserne. Han udtaler om Miljøstyrelsen:

"Der er jo ikke længere nogen, der har en miljøfaglighed. Det er jo jurister alle sammen... eller nyuddannede. Det er en meget markant oplevelse, når man har været inden for faget en 15-20 år, der handler om, at da jeg startede i det her fag, og man var i tvivl om noget, så ringede man til Miljøstyrelsen. Og hvis Miljøstyrelsen ikke lige kunne finde ud af det, så fandt de ud af det, og så fik man at vide, hvad man skulle gøre. Og på det tidspunkt, der var Miljøstyrelsen sådan nogle, der sagde, at "Det kunne I godt have gjort bedre. Hvorfor gjorde I ikke sådan der. Nu skal I også i gang med det der. Nu må I lige...". Altså, de var proaktive og udadvendte, men det var tilbage i 90'erne under Svend Auken. Da vi har fået ny regering ændrede det sig, og den miljøstyrelse vi har i dag, det er en reaktiv styrelse, som er reaktiv i forhold til eget initiativ – de har intet. Hvis de laver noget som helst, så er det implementering af EU-lovgivningen. Det er en styrelse, der ikke længere har mulighed for at optræde som lovgiver i forhold til miljøfaglighed overhovedet. Og som opleves at have meget mere fokus på servicering af ministre end dialog med kommunerne omkring implementering. Så hvis der endelig er nogen som helst former for dialog mellem staten og kommunerne, så er det i slåskampe om, hvem der skal løse hvilke opgaver. Og hver gang staten gerne vil have gjort det billigere, så truer staten med at tage opgaven, og så når kommunerne siger; "Nej, vi skal beholde den," så siger staten; "Okay, så får I en tredjedel mindre for det," og så siger kommunerne; "Nå, jamen så må vi jo gøre det." Og det mangler – det mangler gevaldigt for rigtig mange kommuner, at staten går ind og påtager sig en rolle som miljømyndighed og ikke som administrator." [Damm 2013 s.19B-20B]

På spørgsmålet om, hvorvidt dette skyldes, at det er sparet væk, svarer han:

"Ja. Der er jo ingen mennesker tilbage. Det er jo klart, at når man fyrer 70 % af alle de mennesker, der sidder og arbejder der, så er det et helt andet produkt, du får. Og det kan selvfølgelig være fint nok, men du mangler bare det der niveau, der prøver at skabe en ensartethed i retningen på miljøområdet. Fordi rammelovgivningen udstikker en ramme, men den udstikker ikke en retning per definition. Det er klart, at en ramme i sig selv er en retning, men implementeringen af den brede ramme kan jo gøres meget forskelligt. Og hvis du gerne vil bevæge dig i en bestemt retning, og du mener det med bæredygtighed og klima alvorligt. Så ville det jo også være meget mere effektivt, hvis du havde en miljøstyrelse, der også arbejder på en bred fortolkning af godkendelsesbekendtgørelsen, og som også laver rådgivning i, hvordan du kan få klima indarbejdet i dine tilsyn og alle sådan nogle ting. Der kommer ikke noget. Der er ingen skub i det. Der er ingen-ting." [Damm 2013 s.20B]

Michael Damm siger i ovenstående citat, at Miljøstyrelsen har ændret sig markant i sit samarbejde med kommunerne, og at der mangler en central styring, der hjælper med, hvordan klima og energi kan inddrages i miljøtilsynene. Han mener endvidere, at dette til dels har noget at gøre med både antallet af ansatte i styrelsen samt sammensætningen af medarbejderne her. Monika Dyrbye bekræfter i sit interview, at der har været en udvikling i både antallet af ansatte og i fordelingen af faggrupper, hvor hun siger, at de er blevet flere generalister – altså jurister og Tek-Sam'ere og knap så mange specialister i form af ingeniører og biologer m.m. samt at denne udvikling har været en bevidst udvikling [Dyrbye 2013 s.46B]. Derudover siger Michael Damm i citatet, at Miljøstyrelsen ikke foretager sig andet end at implementere EU-lovgivningen, hvilket Monika Dyrbye også medgiver i det tidligere citat, hvor hun udtaler, at trenden er, at man går væk fra overimplementering og i stedet kun lige gennemfører, hvad der kræves af EU-lovgivningen, da alt andet koster penge [Dyrbye 2013 s.49B]. Endeligt siger Michael Damm, at kommunerne oplever Miljøstyrelsen som at have mere fokus på servicering af ministrene end på dialog med kommunerne. Til dette siger Monika Dyrbye:

"Det er jo ikke os selv, der helt styrer os rundt i manegen – det er den politiske dagsorden. Og det er jo hende (miljøministeren red.), og hvor hun vil hen. Fordi vi kan jo sagtens sidde som almindelig fuldmægtig og synes, at det er rigtig, rigtig vigtigt, at vi har dialogen med kommunerne, men hvis hun kører derudaf med Grøn Vækst og nogle andre større projekter, så er det der, vi skal ligge ressourcerne. Og det er jo lige nu en politisk dagsorden. Og hvor hun pejler hen, der pejler hendes embedsværk jo også hen. Så det er enormt svært, og jeg vil også sige, at på tilsynsområdet, der kæmper vi meget, fordi vi godt er klar over, at vi har den her helt særlige rolle i forhold til kommunerne. Vi prøver virkelig på at have

den der kommunikation og formidle meget, men det er jo småting. Så på den måde kan jeg godt forstå, at de (kommunerne red.) føler sig lidt overset i det store billede. Men det er bare den politiske dagsorden, at det er der, hvor der trækkes stemmer, at der er fokus. Og det kan man jo synes om, hvad man vil, når man sidder som embedsværket, ikke?” [Dyrbye 2013 s.49B]

Hun siger altså, at man i Miljøstyrelsen virkelig prøver på at have den løbende kommunikation med kommunerne, men at de i høj grad er styret af den politiske dagsorden, og at det derfor kan være svært. Kasper Dirckinck-Holmfeld, der ligeledes har arbejdet i Miljøstyrelsen i fire år, siger i sit interview, at man også i Miljøstyrelsen er pressede på ressourcerne og føler, at tiden er opbrugt af de opgaver, der ligger først for [Dirckinck-Holmfeld 2013 s.31B]

5.5.1 Opsummering på Miljøstyrelsen og den centrale styring

Ovenstående giver et indblik i, at der ikke er mange frie ressourcer i Miljøstyrelsen, ligesom der ikke er det i kommunerne. Men hvor kommunernes miljøafdelinger har stor fokus på miljøreguleringen, der jo er en del af deres drift, så arbejder Miljøstyrelsen ikke meget for dette område, medmindre der er et politisk fokus på netop miljøreguleringen. Der kan på den baggrund identificeres to modstande; det *politiske fokus*, der pt. ikke er på miljøreguleringen, og de *få ressourcer i Miljøstyrelsen*. Disse to kræfter kan siges at forstærke hinanden, i og med at så længe der ikke er politisk fokus på en udvikling af miljøreguleringen, bliver der ikke brugt så stor en del af de tilgængelige ressourcer på denne. De to modstande vurderes at yde et pres som skitseret herunder.



5.6 Kommunernes frivillige arbejde med deres virksomheder

Ved siden af den påkrævede miljøregulering er der flere kommuner, der kører frivillige samarbejder med deres virksomheder. Tidligere i kapitlet fremførte Michael Damm, at han ser Aalborg Kommunes arbejde med NBE-projektet som en del af det differentierede miljøtilsyn, hvor de benytter netværket som en gulerod for de virksomheder, der gerne vil gøre mere, end hvad loven foreskriver [Damm 2013 s.11B]. Som nævnt i afsnittet *Særlige miljøprojekter og miljønetværk* på side 28 findes der flere sådanne miljønetværk i Danmark og Michael Damm siger:

”Og der er en positiv erfaring, der handler om, at de kommuner, der gerne vil den her samarbejdsform, de oplever også alle sammen, at det vil virksomhederne også gerne. Men det de også samtidig oplever, er at hvis man ikke er meget professionel i sin dialog, så bliver man hurtigt uinteressant igen.” [Damm 2013 s.16B]

Det han siger i citatet, er at der opleves en positiv tilbagemelding fra de virksomheder, der deltagere i disse netværk, men at samarbejdet og dialogen samtidig er nødt til at foregå på et højt plan, da virksomhederne ellers mister interessen igen. Samtidig ligger der også et problem i denne opdeling mellem det frivillige samarbejde og miljøreguleringen:

”Derudover så ligger der en anden tænkning, der hedder, at vi skal sørge for, at den regulering vi laver afspejler virksomhedernes arbejde. For ellers så bliver vi oplevet som utroværdige, hvis vi kører en miljøgodkendelse, hvor vi regulerer virksomheden på én måde, og så laver vi noget andet med dem ved siden af, og der ikke er nogen sammenhæng mellem de to ting. Så er vi ikke troværdige. Så derfor er vores myndighedsarbejde nødt til at afspejle det frivillige samarbejde. Derfor har det også været enormt vigtigt i opstarten af samarbejdet med virksomhederne at være meget, meget klar på, hvad det betyder at arbejde sammen med en myndighed. Og det vi har sagt, det er, at hvis vi kommer ud på virksomheden i et frivilligt samarbejde og konstaterer, at der er en lovovertrædelse, så vil de få at vide, at når vi nu kommer igen som myndighed lige om lidt, så har de et problem, men vi vil ikke som samarbejdspartner gøre noget ved det.” [Damm 2013 s.12B]

Opsplitningen mellem det frivillige arbejde og myndighedsarbejdet har således også det iboende problem, at kommunerne i visse tilfælde kan se sig nødsaget til at se igennem fingrene med en eventuel lovovertrædelse, hvis denne konstateres i forbindelse med det frivillige arbejde. Dette ligger dog i strid med kommunernes lovmæssige forpligtelser som miljømyndighed og er noget, som sagsbehandlerne kan føle går imod deres professionelle integritet alt efter situationen [Ozi-mek 2013 s.38]. Dertil kommer, som nævnt i afsnittet *Sagsbehandlerne og katalysatorrollen* på side 27, at sagsbehandlerne finder det svært at håndtere forskelligheden af de to roller som myndighedsperson og katalysatorrollen.

Herudover findes ressourcerne til de frivillige samarbejder ikke internt i kommunerne, og som nævnt tidligere opkræver alle de seks netværk under paraplyorganisationen Key2Green kontingent fra deres medlemsvirksomheder med NBE som den eneste undtagelse, indtil EU-støtten stopper i 2014.

5.6.1 Opsummering på kommunernes frivillige arbejde med deres virksomheder

Der findes altså kommuner, der arbejder bredere med bæredygtighed, end hvad loven foreskriver, i forbindelse med *frivillige samarbejder* og netværk. Dette anses for at være en meget positiv kraft, der påvirker miljøreguleringen i en mere bæredygtig retning, men på grund af at tiltagene er drevet af og dermed er afhængige af eksterne midler, og det ikke er alle kommuner, der har dem, tager dette en lille smule af kraften, omend den stadig vurderes at være meget stærk.

Derudover identificeres der en modstand i form af sagsbehandlernes vanskeligheder med at håndtere de *to roller* som tilsynsførende og som samarbejdspartner eller det at være i katalysator-rolle. Denne kraft vurderes dog ikke til at være af helt så stærk karakter som den positive kraft, da tiltagene er sat i værk, og nogle af dem har kørt i mange år. Den vurderes dog stadig at være af en vis betydning, da mange af de offentlige-private partnerskaber med virksomhederne afhænger af sagsbehandlernes involvering og styring.

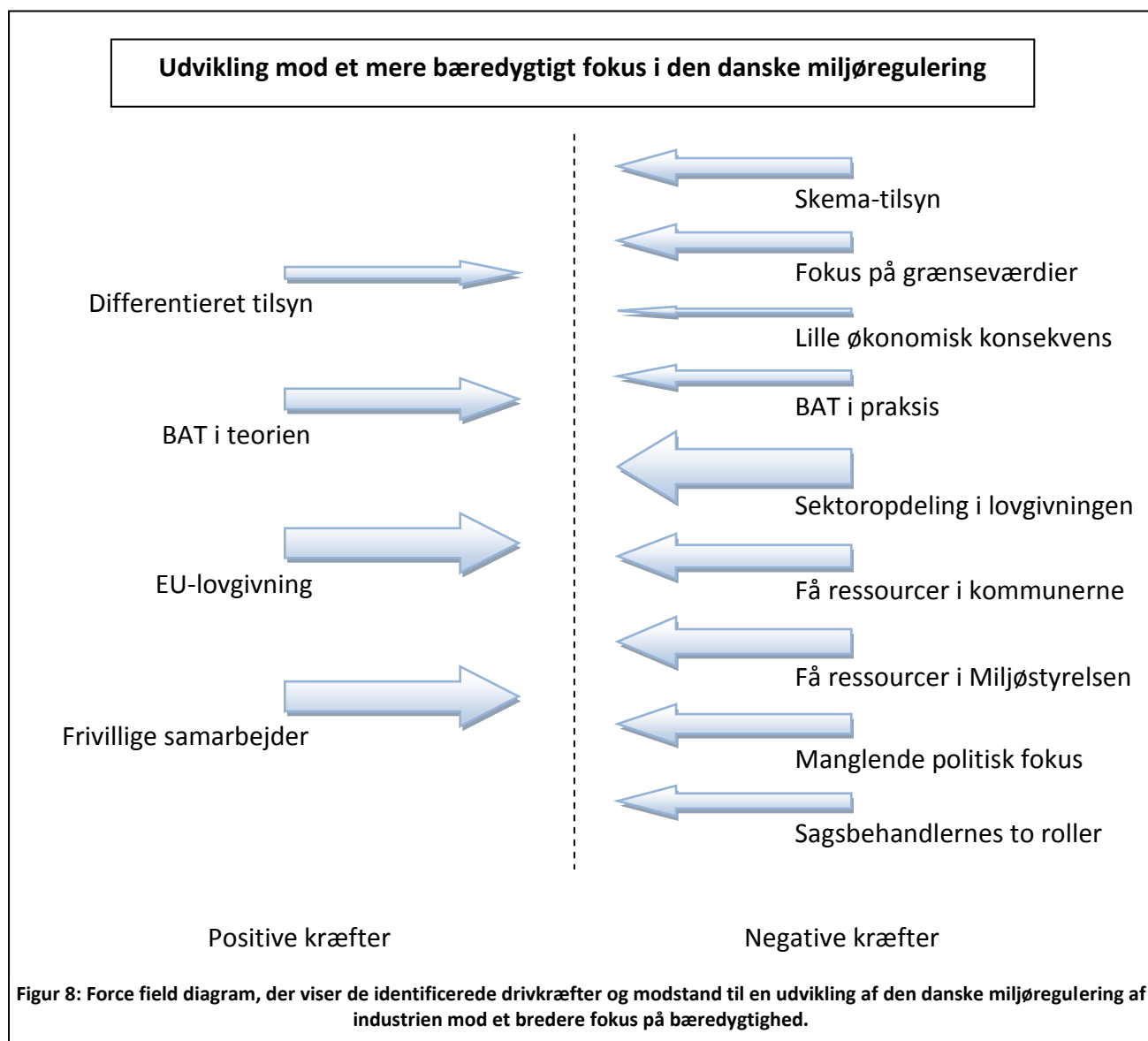


5.7 Opsamling på force field analyse og path dependency

På baggrund af de gennemgåede temaer og de identificerede drivkræfter og modstande bliver det endelige force field diagram visualiseret som vist på Figur 8. Når de positive og negative kræfter stilles op overfor hinanden på denne måde, giver det force field analysen det helt klare billede, at der er en stærk overvægt af modstande til udviklingen af miljøreguleringen i en retning, der indebærer et bredere fokus på bæredygtighed.

Ses dette i lyset af teorien om path dependency kan det argumenteres, at den udvikling som miljøreguleringen har haft frem til i dag med stor tydelighed bærer præg af fortidens udvikling, og at miljøreguleringen således i høj grad bærer rundt på traditioner, der er grundlagt så langt tilbage som ved indførelsen af den første MBL i 1973. Ligeledes virker det efter udførelsen af force field analysens første fase evident, at den danske miljøregulering befinder sig i det, som Schienstock [2011 s.65] benævner en ineffektiv lock-in situation. Dette skyldes i høj grad måden, hvorpå den proaktive EU-lovgivning er gennemført ved blot at indføje paragraffer i den danske lovgivning ud fra ideen om, at Danmark, som et førende land på miljøområdet, allerede har en tilfredsstillende lovgivning i stedet for at lade den mere holistiske tankegang i EU-lovgivningen få større vægt. Den selvforstærkende lock-in effekt opstår ved, at den gængse model for miljøreguleringen og lovgivningen er blevet en generel standard i Danmark og er kendt som denne standard af både politikere, sagsbehandlere og virksomheder og derved også er blevet til kulturen på miljøreguleringsområdet. Derfor er miljøreguleringen også blevet ved med at udvikle sig i samme retning, selvom det ikke nødvendigvis er den bedste måde at løse opgaven på. Schienstock [2011 s.65] siger ydermere, at de nationale institutionelle rammer har stor betydning for en udviklings-path, og som allerede nævnt har miljølovgivningen og den sektoropdeling, der følger lovgivningen stor indvirkning på miljøreguleringen. Disse institutionelle rammer er bygget til at rumme en udvikling, der fortsætter i samme path, men vil ikke på samme måde kunne optage de ændringer, der måtte følge et paradigmeskift inden for miljøreguleringen. Ifølge teorien vil lande, der fokuserer på at udnytte den eksisterende path, hvor et paradigmeskift vokser have stor sandsynlighed for at falde bagud i udviklingen. Hvis den holistiske tankegang i EU-lovgivningen og miljønetværkenes offentlige-private

partnerskaber kan ses som et sådan paradigmeskift, vil det betyde, at Danmark, ved at holde fast i de gammeldags traditioner inden for miljøreguleringen, er i fare for at falde bagud i udviklingen i forhold til andre lande, der er mere proaktive i deres integrering af EU-lovgivningen, og hvis miljøregulering beskæftiger sig med et bredere og mere bæredygtigt fokus.



6 Force field analyse – fase 2

I dette kapitel vil anden fase af force field analysen blive gennemført ved at tage udgangspunkt i de drivkræfter og modstande, der blev identificeret i fase 1 og undersøge, hvordan disse kan bearbejdes, således at modstande formindskes eller helt elimineres, og hvordan de positive kræfter kan forstærkes. Derfor tages der igen udgangspunkt i det indsamlede interviewdata samt teorien omkring path creation, da det netop ønskes at undersøge, hvordan det er muligt at bryde med det udviklingsmønster, der hidtil har domineret og vende miljøreguleringen i en helt ny retning, der indebærer et bredere fokus på bæredygtighed.

De identificerede kræfter samles derfor i nogle overordnede kategorier, som det forsøges at komme med en samlet løsning på, der kan skabe bedre forudsætninger for udviklingen.

6.1 Politisk fokus

Den første af de identificerede kræfter, der tages udgangspunkt i, er det *manglende politiske fokus*, da et politisk fokus anses for at være af yderste vigtighed for overhovedet at kunne påbegyn- de en gennemgribende udvikling af miljøreguleringen og dermed skabe en ny udviklings-path i en mere bæredygtig retning. Schienstock [2011 s.69] siger ligeledes omkring path creation, at en udvikling af en ny national path skabes gennem en bevidst proces, hvilket underbygger behovet for politisk fokus, for at en sådan bevidst proces er mulig. Under interviewet med Michael Damm blev han bedt om at deltage i et tænkt scenarie, hvor han har indflydelse på udviklingen for miljøreguleringen frem mod 2050, og beskrive drømmescenariet og vejen mod opfyldelsen af dette. Han siger:

”Et af de mest fundamentale første skridt, er det der handler om, hvad er det vi snakker om? Og have et fælles billede om, hvad er det man snakker om? Hvad ligger der i en ambition om bæredygtighed - hvad er det kommunen vil, når den snakker bæredygtighed? Og hvor er fællesnævnerne mellem kommunen og virksomhederne?” [Damm 2013 s.16B]

Her siger han, at et fundamentalt første skridt er at have et fælles billede om, hvilken retning udviklingen skal bevæge sig i. I dette citat nævner han kommunernes arbejde, men siger senere i interviewet, at det samme ville gælde på nationalt plan [Damm 2013 s.17B]. Han siger endvidere:

”Det betyder jo også, at når vi bevæger os mod 2030, så er det jo vigtigt, at der bliver den der fælles erkendelse af, hvad er det for et niveau, hvor vi kan hjælpe hinanden? Og det er i Danmark på det lokale-regionale niveau, at vi vil få gavn af hinanden. Og skal det ske, så skal der være en meget klar politisk ambition formidlet i forhold til det lokale niveau, så man ikke er i tvivl om, hvad det er kommunerne gerne vil.” [Damm 2013 s.16B]

I dette citat siger han direkte, at det er meget vigtigt, at der findes en klar politisk ambition på området, således at der er en fælles retning for kommunerne i deres miljøregulering. Han uddyber:

"I virkeligheden, så i forhold til den der 2050-vision, der tror jeg nok, der handler visionen om at sige, hvor er det, man definerer bæredygtighed henne? Er det på globalt plan? Er det på lokalt plan? Er det på regionalt plan eller på nationalt plan? Fordi bæredygtighed handler jo om, at hvis du skal smelte det sociale, miljømæssige og det økonomiske sammen, hvor er det så du kan gøre det henne? Kan man gøre det på globalt plan? Nej, det kan ikke lade sig gøre - det er simpelthen for uoverskueligt og for komplekst og umuligt at håndtere. Det er der ingen, der hverken har magt eller hjerne til. Kan man gøre det på nationalt plan? Nej. Der er svaret lidt det samme. Så du ender med, at der hvor du kan gøre det, det er der, hvor mennesker har relationer. Fordi al forandring er baseret på en relation, uanset om det er miljøforandringer eller andre typer af forandringer. Og hvor er relationen? Det er på det lokale niveau. Det er derfor, at det er der, du kan lave forandringerne. Det er også derfor, at det er der, det giver mening at snakke om bæredygtighed og en bæredygtig omstilling, og det er der, du kan regne ud, hvad fællesskabets helhedsinteresse er. Hvad er det, der gavner både byen og virksomheden og borgerne? Det kan du svare på, på dét niveau, og hvis du går højere op, så kan du simpelthen ikke svare på det. Derfor bliver byen eller lokalniveauet kernen i den bæredygtige omstilling, hvis det skal kunne lade sig gøre og ikke bare være snak." [Damm 2013 s.16B]

Det Michael Damm lægger vægt på her, er at det er nødvendigt at udnytte de relationer, der findes på det lokale niveau for at opnå en bæredygtig omstilling i samfundet, og netop vigtigheden af relationer og de interorganisatoriske formåenheder er ligeledes en del af Schienstocks [2011 s.69] argumentation for, hvordan en ny udviklings-path kan skabes. Michael Damms argument er altså således, at disse relationer kun kan findes på det lokale plan, hvorfor det kan siges, at kommunernes miljøregulering vil spille en vigtig rolle i den grønne omstilling.

Udover relationerne nævner Schienstock [2011 s.69] også, at en ny udviklings-path er afhængig af visionære politikere, der kan introducere de forventede institutionelle ændringer, som følger af paradigmeskiftet, og da spurgt om miljøministerens langsigtede planer for miljøreguleringen svarer Monika Dyrbye:

"Jamen vi har faktisk en minister som – altså jeg er ikke helt inde på hendes program – men hun har nogle lidt lange sigtelinjer, og hun taler om nogle otteårige perioder, og det er lidt usædvanligt, at en minister gør det, i og med at hun højst sandsynligt er skiftet ud ti gange inden. Men man kan jo godt have visionen. Og hun er meget på enklere og klarere regler og skære-ind-til-benet-regler og få me-

re grøn vækst og sørge for at få alle vores interesser med og få snakket med dem, som også er problematiske at snakke med. Altså alt skal ind. Nu siger jeg også nogle ting, som er lidt historisk baseret i forhold til, hvad der har været tidligere og sådan nogle ting. Men det er ligesom hendes visioner på, at det er det, hun gerne vil arbejde hen imod. Men umiddelbart er hun mere visionær på det lange mål end bare på de her korte...” [Dyrbye 2013 s.50B]

Den nuværende Miljøminister – Ida Auken – opleves altså som værende mere visionær end hendes umiddelbare forgængere og som havende fokus på grøn vækst samt enklere regler i miljøreguleringen. Ud fra dette ene citat er det ikke til at udlede, hvorvidt Ida Auken kan være *den* visionære politiker, der er villig til at tage det helt store skridt og gøre op med det eksisterende paradigme inden for miljøreguleringen, men der er tegn på, at det er en mulighed.

Som beskrevet indledningsvist anses et skifte i det politiske fokus som essentielt for, at der kan ske et paradigmeskifte på reguleringsområdet og er altså i stort omfang forudsat, at de følgende mulige løsninger kan realiseres.

6.2 Miljølovgivningen

I dette afsnit vil den største gruppe af identificerede kræfter blive undersøgt, og det er dem, der vedrører miljølovgivningen. Den største enkeltstående modstand, der blev identificeret var således *sektoropdelingen i lovgivningen* i den danske miljølovgivning, da denne står i vejen for den største positive kraft, der blev identificeret som presset fra *EU-lovgivningen* og implementeringen af denne. Og sammen med EU-lovgivningen kommer også spørgsmålet omkring BAT, således at hvis EU-lovgivningen bliver implementeret efter hensigten, så vil de to kræfter *BAT i praksis* og *BAT i teorien* smelte sammen og blive til en meget stærk positiv kraft i udviklingen af miljøreguleringen og indarbejdelsen af et mere holistisk og bæredygtigt fokus. Michael Damm udtaler i forhold til den vision han tidligere har beskrevet:

”Det ville være vigtigt at lave en ny reguleringstænkning. Der er ingen tvivl om, at skal sådan nogle tanker, som jeg præsenterer, for alvor slå igennem i Danmark, så skal der noget lovgivning til. Kommunerne skal tvinges til at ændre tænkningen, fordi det er så dejligt behageligt at blive ved med at gøre det, man plejer.”
[Damm 2013 s.18B]

Her siger Michael Damm, at hele reguleringstænkningen nødvendigvis må ændres, hvis miljøreguleringen skal understøtte den bæredygtige udvikling og grønne omstilling, som det er ønsket. Denne betragtning er Kasper Dirckinck-Holmfeld enig i, da han bliver spurgt om, hvad der skal til fremadrettet, for at miljøreguleringen kan rumme et bredere fokus på bæredygtighed. Han svarer således, at der skal mange ting til, men at:

"... der i hvert fald skal nogle ændringer ind i vejledningerne - og i bund og grund også lovgivningen - for at få energi skrevet mere ind de steder, hvor sagsbehandlaren læser, hvad det er, de skal fokusere på. Altså ind i § 14 i stedet for kun § 13." [Dirckinck-Holmfeld 2013 s.34B]

Adspurg om, hvorfor han kun nævnte energi, uddyber han:

"Og klima og ressourceeffektivitet – altså hele den der bredere miljøforståelse skal skrives ind og ikke kun skrives ind i skåleparagrafferne... formålsparagrafferne [...] Ifølge Ellen Margrethe Basse giver de paragraffer jo også hjemmel over for ikke-godkendelsespligtige virksomheder, som overhovedet ikke skal forholde sig til § 14, som jeg snakkede om før. Så på den måde er det jo ikke skåleparagraffer, men de lokale myndigheder opfatter dem som skåleparagraffer, de ikke kan bruge til noget. Det har jeg ikke belæg for at sige, men det er min opfattelse. De går ikke ind i de paragraffer. De beskæftiger sig ikke med de paragraffer." [Dirckinck-Holmfeld 2013 s.34B]

Dermed mener Kasper Dirckinck-Holmfeld altså også, at kommunerne skal tvinges til at ændre tankegangen, og han foreslår, at den bredere miljøforståelse skrives ind i miljøbeskyttelseslovens § 14, der, som tidligere nævnt i afsnittet *Energi og klima i miljøtilsynet* på side 26, beskriver præcist, hvilke krav der kan og skal stilles til virksomhederne i stedet for den indirekte formulering, der pt. findes i § 13 samt formålsparagraffen. Hans opfattelse er nemlig, at sagsbehandlerne ikke beskæftiger sig med disse paragraffer, men kun forholder sig til det, der direkte beskriver de direkte krav.

Hvis lovgivningen således blev ændret, ville det også være nemmere at indarbejde EU-direktiverne og herunder BAT, som allerede i afsnittet *Miljøgodkendelser og BAT* på side 39, blev identificeret som værende en drivkraft for udviklingen af miljøreguleringen i teorien. Jens Peter Mortensen siger i den sammenhæng:

"BAT kunne i princippet være godt nok, hvis det bliver omsat til det, det oprindeligt var tænkt som. Og så med en skruening på, sådan at emissionsgrænseværdierne bliver skrappe og skrappe." [Mortensen 2013 s.25B]

BAT kan, udover at have en mere proaktiv tilgang til miljøreguleringen, end det pt. findes i den danske lovgivning, også siges at yde et ydre pres på Danmark i forhold til udviklingen af miljøreguleringen, hvilket Schienstock [2011 s.68] definerer som den 3. grundpille for, at en path creation kan finde sted.

På baggrund af ovenstående sammenfattes en mulig løsning til at skabe bedre forudsætninger for de fire kræfter inden for miljølovgivningen, for at disse kan skabe en udvikling i miljøreguleringen:

Ændring af miljølovgivningen

Hele tankegangen i lovgivningen omkring miljøreguleringen ændres, og der indføres en holistisk tilgang, der tvinger kommunerne til at inddrage alle former for miljørelevante hensyn (energi, klima, vand m.m.) i deres tilsyn og miljøgodkendelser. Sektoropdelingen i den danske miljølovgivning forsvinder. Dette betyder også, at EU-direktiverne kan implementeres ud fra hensigten med dem.

6.3 Miljøgodkendelse

I dette afsnit vil der blive set på den identificerede kraft, der handler om, at miljøgodkendelserne og dermed også tilsynet har *fokus på grænseværdier*. Som en ændring i forhold til dette foreslår Michael Damm:

"Men det er helt klart værd at overveje, om du kan regulere på præstation per enhed. For der er ikke noget galt i, at man går ind og siger, at i dag kan du præstere at producere 8 enheder per kilowatt, så kan miljøgodkendelsen skrive, at du ikke må blive dårligere. Det ville være et skridt. Ikke at det ville give en forandring, men det låser i hvert fald til det bedre. Eller man kan sige, at hver gang du indfører nye ændringer i din produktion, så må du aldrig blive dårligere, du skal altid blive bedre end det, du har. Så der er nogle muligheder for at lave en regulering, der ikke er produktspecifik, men retter sig mod produktionen, som, for at produktionen kan leve op til det, faktisk kommer til at handle om produktet. Fordi den måde du producerer, og de affaldsmængder du får, og at du for eksempel ikke får mere miljøfarligt affald end et bestemt tidspunkt, det giver jo en begrænsning på, hvad det er, du putter i dit produkt." [Damm 2013 s.19B]

Der foreslås i citatet, at reguleringen forholder sig til præstation per enhed frem for det nuværende fokus på overholdelse af grænseværdier. Derved bliver der sat en nedre grænse for, hvor miljøtung en produktion må være og gør op med den nuværende funktion, der gør, at en virksomhed eksempelvis kan tredoble deres mængde af farligt affald, hvis blot det behandles korrekt [Damm 2013 s.19B].

På baggrund af ovenstående fremsættes følgende mulige løsning for at omvende den negative kraft:

Ændring i miljøgodkendelserne

Miljøgodkendelserne ændres til at have fokus på en løbende forbedring af miljøperformance, således at eksempelvis miljøperformance pr. produceret enhed ikke må forringes på noget tidspunkt.

6.4 Miljøtilsyn og de tilsynsførende

I det følgende vil der blive fokuseret på de kræfter, der har at gøre med tilsynsarbejdet, hvilket vil sige de modstande, der blev identificeret i *skema-tilsynet* og *sagsbehandlernes to roller*. Derudover ses der også på den positive kraft, der blev fundet i det *differentierede tilsyn*.

Som beskrevet tidligere kommer en del af skema-tænkningen fra kommunernes kvalitetsstyringssystem, som de er påkrævet at have. Jens Peter Mortensen siger dog, at dette krav vil blive ophævet inden for en overskuelig fremtid:

”Kravet om kvalitetsstyring bliver ophævet. Det er en unødvendig udgift til kommunernes drift af miljøtilsynet samtidig med, at den ikke giver det kvalitetsstempel på tilsynet, som det skal have.” [Mortensen 2013 s.22B]

Dette betyder, at kommunerne fremover ikke behøver organisere miljøtilsynet så firkantet for at kunne dokumentere at, at det overholder lovgivningen – både den, der kræver kvalitetsstyring og den relevante miljølovgivning. Jens Peter Mortensen siger desuden, at kvalitetsstyringen ikke har formålet at sikre kvaliteten i tilsynet, hvilket også er hans personlige holdning, hvilket fremgår af afsnittet *Kommunernes nuværende miljøtilsyn* på side 35.

I forhold til en udvikling af tilsynet siger Michael Damm:

”At tilsynet har fokus på at sikre, at virksomheden bliver mere og mere bæredygtig i sin produktion, og at den får forholdt sig til temaerne (om bæredygtighed red.). Ikke hvordan den skal forholde sig til det – det behøver vi ikke kunne stille krav om, mener jeg – men det vi skal kunne stille krav om, er at virksomhederne kan dokumentere, at de har arbejdet med at løse de globale bæredygtighedsudfordringer, som de bidrager til. Og det mener jeg, at det er inden for den ramme, du kan slippe af sted med at regulere nationalt. Så det er dér jeg oplever, at det ville være helt vildt hensigtsmæssigt, hvis vi bevægede os hen. Og det jeg oplever, der er det geniale ved det, det er, at vi får mere for de samme penge.” [Damm 2013 s.15B]

Michael Damm forestiller sig altså, at det kan lade sig gøre, at miljøtilsynet kan komme til at dreje sig om, at virksomhederne udvikler sig i en bæredygtig retning, og at der kan stilles krav til, at

virksomhederne arbejder med bæredygtighed og de globale miljøudfordringer. Dette stemmer endvidere overens med ideen om det differentierede tilsyn, der har en overordnet tankegang om at møde virksomhederne, hvor de er, hvilket Jens Peter Mortensen også udtaler sig om:

"En af måderne man får mere kvalitet i det, det er selvfølgelig det med, at man skal tage udgangspunkt i den virkelighed, der er derude..." [Mortensen 2013 s.22B]

Han er altså enig i tankegangen om at møde virksomheden på det stadie, de er på, og dermed tankegangen i det differentierede tilsyn. Indlagt i det differentierede tilsyn ligger også de forskellige roller, som sagsbehandlerne må håndtere. Michael Damm siger omkring det fremtidige tilsyn og de tilsynsførendes roller samt færdigheder:

"Én af de traditioner, der er gjort op med, det er den sektortænkning, der meget handler om, at jeg har en bestemt rolle, som betyder, at der kun er noget, jeg vil snakke med nogen om, og så er der en hel masse andet, som jeg ikke vil snakke med nogen om. Den kultur er væk, den er nedbrudt. Omvendt så er man selvfølgelig så klar og så dygtig i sit hoved, at man godt ved, hvad man har magt til at tvinge igennem, og man må endelig ikke blande det sammen. Så kan man jo ikke varetage sit job ordentligt. Men vi har bevæget os fra, kun at ville diskutere noget bestemt til at tage udgangspunkt i en diskussion omkring bæredygtighed, hvor vi sammen med virksomhederne finder ud af, hvad det er for temaer. Der er selvfølgelig virksomheder, der ikke vil det her, og de skal bare have den traditionelle miljømyndighedsrolle. Og for dem kan man sige, der sker der ikke så meget, og vi skal evne den rolle, vi skal varetage den rolle, den skal gennemføres. Men for dem, der gerne vil et samarbejde, der skal vi kunne levere ind på det brede parameter i forhold til, hvor det giver mening for virksomheden." [Damm 2013 s.15B]

"Og det er klart, at på sigt skal miljømedarbejderne udvikle sig til at have meget mere fokus og viden om, hvad der er på markedet, og hvad der findes af muligheder. Hvad er de nye store udfordringer? Ikke dermed sagt, at de ikke også skal kunne juraen, de skal bare være dygtigere. De skal kunne noget mere, end de kan i dag. [...] Men man kan sige, at det er den brede miljøfaglighed, der skal være dækket, det er ikke den smalle. De der mennesker, der kan lave renseanlæg, dem behøver vi ikke ret mange af, de er ikke så interessante. De skal selvfølgelig være der i virkeligheden, men det er ikke sådan nogen, kommunerne vil have 20 af. Det tror jeg ikke" [Damm 2013 s.15B]

Michael Damm siger altså, at de tilsynsførende skal kunne håndtere begge roller i fremtiden og være i stand til at fungere som en samarbejdspartner, der kender til markedet og kan levere på den brede front, udover at de fortsat skal være velbevandrede i miljølovgivningen, så de samtidig

kan varetage myndighedsrollen. Han påpeger, at det er den brede miljøfaglighed, der skal være dækket. Der blev i 2010 nedsat et udvalg, kaldet Virksomhedsudvalg II, med det formål at komme med en forenkling af miljøreguleringen, hvilket resulterede i en rapport i 2011, der indeholdt en række anbefalinger [Miljøministeriet 2011 s.5], som Kasper Dirckinck-Holmfeld udtaler sig om:

”Der er nogle gode anbefalinger i. Der er også en masse dårlige, men en af dem, som jeg tænker, der faktisk er meget god, er at de lægger virkelig meget vægt på de der dialogkompetencer for miljøragsbehandlerne. At de skal efteruddannes i nogle dialogkompetencer - aktiv lytning og alle sådan nogle ting. Så fremad skulle det måske være en del af de uddannelsesstilbud - en del af den efteruddannelse, der foregår af sagsbehandlerne. Man skal have dem ind i hele den der kultur om at være dialogpartner, frem for den der kommer og slår i bordet. Men stadig vide at hvis virksomhederne ikke gider være dialogpartner, så har du stadig mulighederne i de andre ting.” [Dirckinck-Holmfeld 2013 s.35B]

Han giver altså Michael Damm ret i, at begge roller skal kunne udføres, men fremhæver også uddannelsen i dialogkompetencer hos de tilsynsførende. Der er allerede i første fase af force field analysen identificeret en drivkraft i det differentierede tilsyn, og på baggrund af ovenstående opstilles følgende mulige løsninger:

Ændring i miljøtilsynet

Måden der foretages tilsyn ændres fra en tjekliste-tilgang til i højere grad at leve op til ideen om det differentierede tilsyn, hvor den tilsynsførende i de fleste tilfælde vil optræde i en katalysatorrolle og formå at være en sparringspartner for virksomheden i en bæredygtig udvikling. Myndighedsrollen bevares stadig, når det er nødvendigt med indskærpelse o.l.

Uddannelse af tilsynsførende

De tilsynsførende/sagsbehandlerne uddannes til at have mere viden om, hvilke løsninger der findes på markedet samt efteruddannes i dialogkompetencer for at kunne udfylde katalysatorrollen med større indsigt og selvsikkerhed.

6.5 Ressourcer

I dette afsnit ses der på de modstande, der blev identificeret i de få ressourcer i kommunerne og de få ressourcer i Miljøstyrelsen. Michael Damm udtaler omkring statens brug af ressourcer på miljøområdet:

"Så man kan sige, at det som staten gør, er på den ene side at bruge nogle penge på nogle projekter på nogle virksomheder, samtidig med at de i forhold til deres største mulighed for virkelig at gøre noget skærer i ressourcen. Nemlig i den kommunale ressource til at lave tilsyn og vejlede i forbindelse med tilsyn. [...] Og det opleves ikke som om, at staten har opdaget, at deres største mulighed for at gøre noget, den aktiverer de ikke, men ødelægger - eller forringer - fra år til år. Så hvis man skulle give et godt råd til regeringen, så er det: "Tag da for helvede at bruge den ressource I har og ikke forringe den." [Damm 2013 s.13B]

Det Michael Damm siger, er altså, at fordelingen af de ressourcer, der findes til den grønne omstilling, på nuværende tidspunkt bruges på enkeltprojekter ude på virksomhederne, hvilket han mener, som citeret i afsnittet *Miljøstyrelsen og den centrale styring* på side 48, i bedste fald giver en omstilling i spring [Damm 2013 s.12B] frem for at bruge pengene på at opbygge den offentlige sektor og udnytte den store miljøekspertise, der findes her. Til spørgsmålet om hvorvidt han tror på, at dette kan lade sig gøre svarer han:

"Ja, det er jeg ikke i tvivl om. Altså, det bliver selvfølgelig også lidt politisk. Men det er jo det der med at sige, at man kan prøve at lave noget som alle de andre også gør, og så kan man jo håbe på, at man er bedre til det end de andre. Eller man kan tage udgangspunkt i det, som vi er meget bedre til end alle andre og så bruge det til at komme foran. Og der er jeg af den opfattelse, at når vi nu har så stor en offentlig sektor i Danmark, så i stedet for at bruge 10 år på at smadre den, så kunne vi bruge 10 år på at få den til at levere det, vi gerne vil have. Fordi det er hverken hurtigere eller mere professionelt, at først smadre noget for så at skulle bygge det op i et andet regi bagefter, som man ikke har nær så meget styring på. Så det er sådan den politiske overvejelse. Det er overbygningen, der gør, hvorfor jeg mener, at det er den her måde, vi skal gøre det på. Det er fordi, at jeg har udgangspunkt i, at vi har en kæmpe fordel i, at vi har en offentlig sektor, der har så stor kapacitet og viden og kompetence i forhold til temaet, der hedder miljø. Og det er helt unikt – det er min oplevelse efter at have været rundt i mange lande efterhånden, specielt i Europa, men også andre steder. Danmark har jo udviklet sig til, at der i større og større omfang er et samarbejde mellem det offentlige og det private om en fælles retning. Baseret på gensidig tillid. Og det der samarbejde mellem det offentlige og private om en fælles retning, det er helt unikt. Det findes næsten ingen steder i verden. Og det er det, der gør, at vi er rige

i Danmark og forhåbentlig vil blive ved med at være det. Det er ikke, at vi er klogere end andre på nogen måde, det er, at vi tror på hinanden mellem sektorerne og ikke bekriger hinanden. Og det er jo det, vi skal bruge. Og det er det, der gør, at vi kan lave en omstilling. Vi har de bedste forudsætninger for at kunne lave en omstilling, fordi en omstilling kræver, at man ændrer helheden, og vi er længst i at have en oplevelse af, at vi er en helhed.” [Damm 2013 s.18B]

På et andet tidspunkt i interviewet uddyber han:

”... hvis man kigger på, hvor miljøkompetencen og ekspertisen findes i virkeligheden i Danmark, så findes den i kommunerne. Og hvem har kontakten med virksomhederne – dem alle sammen – det har kommunerne. Så hvis man kan aktivere den kæmpe kommunale miljøekspertise, som er helt unik for Danmark i verden – eller der er også det samme i Sverige og Norge, men ikke helt på samme måde – så har man måske potentialet for at skubbe meget, meget mere markant og meget, meget mere tydeligt end noget andet sted i verden i en bestemt retning.” [Damm 2013 s.13B]

Michael Damm mener altså, at man i Danmark har en stor fordel i at kunne udnytte den offentlige sektor og dennes miljøekspertise til, i fællesskab, at rykke markant på miljøområdet. Schienstock [2011 s.69] lægger også vægt på, at path dependency er nødt til at være en kollektiv og interorganisatorisk proces for at være succesfuld, hvilket stemmer overens med Michael Damms udtalelse. Hvis det antages, at Michael Damm har ret i, at den fulde udnyttelse af miljøekspertisen i den offentlige sektor er en fordel, er det muligt at trække en parallel til Schienstocks teori omkring path dependency og path creation. Hermed kan det siges, at vi i Danmark går glip af store fordele i en ny path, hvor det offentlige og private samarbejder om at rykke markant på miljøområdet, hvis det i stedet vælges at forblive i den eksisterende path og beholde miljøreguleringen i den form, som den har i dag [Schienstock 2011 s.66].

I forhold til den tidligere nævnte fremtidsvision, som Michael Damm blev bedt beskrive i sit interview, siger han:

”Jamen der er en total integration mellem miljøreguleringen og erhvervsreguleringen – erhvervsudviklingen. Og den store offentlige sektor på miljøområdet er aktiveret i forhold til at få den store mængde af virksomheder i Danmark, som ikke har råd til at have egne miljøafdelinger, med. Og den regulering vi laver, den tager udgangspunkt i de globale miljøudfordringer, der er. Og selvfølgelig skal der også være fokus på de lokale, men det er ikke der, de fleste ressourcer anvendes, det er på det globale.” [Damm 2013 s.14B]

I denne udtalelse kan der også siges at ligge ideen om det differentierede tilsyn, hvor kommunerne går ind og møder virksomhederne på det niveau, de er på og hjælper dem til en bedre miljøperformance. Ud fra ovenstående formuleres følgende mulige løsning:

Udnyttelse af den store offentlige sektor på miljøområdet

Den store offentlige miljøsektor opbygges til at kunne rumme det differentierede tilsyn. Den offentlige sektor kan således være med til at fremme miljøperformance på alle de industri-virksomheder, der ikke selv har råd til egne miljøafdelinger gennem et offentligt-privat samarbejde.

6.6 Miljønetværk og frivilligt samarbejde

Den sidste kraft, der vil blive behandlet, er den positive kraft, som blev identificeret i de eksisterende miljønetværk som *frivillige samarbejder*. Disse miljønetværk kan siges at være initierende for den ønskede udvikling i miljøreguleringen, som dette projekt undersøger. Ifølge Schienstock [2011 s.70] kan netværkene således forstås som værende pionerende på området og skabe præcedens for den udvikling, der må komme ved at udbrede kendskabet til denne type samarbejde. Dog siger Schienstock [2011 s.70] også, at dette kun nytter, *hvis* det formås at sprede denne viden ud i hele systemet. Kasper Dirckinck-Holmfeld siger om erfaringsopsamling:

"Og så har KL jo alle deres møder, hvor de også er begyndt at adressere det lidt og have nogle diskussioner om, hvordan adresserer man de her ting og har nogle intentioner om, at man skal bruge Carbon 20-erfaringerne, og der kunne man jo så supplere med NBE-erfaringerne. Og Odense har lavet næsten det samme på en eller anden måde. Så der er jo en masse erfaringer. Og man kunne have taget erfaringerne fra Green Network og alle de der ting, der skete i 90'erne og trække dem frem og diskutere dem. Men hvorfor er det så ikke sket endnu, når man diskuterede det i 90'erne også?" [Dirckinck-Holmfeld 2013 s.35B]

Kasper Dirckinck-Holmfeld påpeger således, at der findes en masse erfaringer på området, der kan opsamles, samt at der allerede er intentioner om at bruge nogle af dem. Samtidig siger han, at der jo også fandtes masser af sådanne erfaringer tilbage i halvfemserne, men at disse ikke er blevet trukket frem og forsøgt ført ud i reguleringssystemet.

På baggrund af dette fremsættes den sidste mulige løsning som følgende:

Erfaringsopsamle på miljønetværk og implementere positive erfaringer i hele miljøreguleringen

Der findes allerede en mængde miljønetværk og kommuner i Danmark, der har positive erfaringer med offentlige-private partnerskaber. Der trækkes på deres erfaring, og den bruges aktivt til løbende at forbedre resten af miljøreguleringen.

6.7 Afrunding af fase 2

Gennem dataene fra interviewene samt støtte fra teorien er der således blevet formuleret seks mulige løsninger, der kan være med til at skabe bedre forudsætninger for udviklingen af kommunernes miljøregulering mod indarbejdelsen af et bredere fokus på bæredygtighed. En samlet oversigt over disse findes i næste kapitel i Figur 9 på side 68. De identificerede modstande og drivkræfter er alle blevet adresseret med undtagelse af den lille negative kraft, der blev identificeret i den *lille økonomiske konsekvens*, som afvigelse fra miljølovgivningen har for virksomhederne i dag. Hertil kan det dog siges, at hvis alle de ovenstående temaer eller løsninger slår igennem vil denne kraft forhåbentlig blive mindre, da det differentierede tilsyn således vil kunne hjælpe alle virksomheder til at forbedre deres miljøperformance samt gøre det attraktivt at være miljøpositiv, som Michael Damm udtalte i et tidligere citat (se afsnittet *Det differentierede miljøtilsyn* på side 37), og han fortsætter derfra:

”Fordi vi gerne vil have folk til at bevæge sig ud fra noget, de gerne vil og ikke kun ud fra en frygt for at blive straffet.” [Damm 2013 s.11B]

I forhold til teorien omkring path dependency fremsætter Schienstock fem grundpiller, der spiller ind i en path creation (Figur 7 på side 33). Disse er dog ikke identificeret gennem force field analysen, da det findes vanskeligt at overføre denne model direkte til udviklingen af miljøreguleringen, da teorien i sin oprindelse blev introduceret til at forklare udviklingen inden for teknologi og derfor nogle steder refererer til markedskræfter, der ikke på samme måde eksisterer på området omkring kommunernes miljøregulering.

På trods af dette kan der findes nogle paralleller til de fem grundpiller, hvoraf den første, omhandlende at nye muligheder for en anderledes miljøregulering skal eksistere, er opfyldt. Der er således allerede en række offentlige-private partnerskaber eller samarbejder med fokus på at udvikle virksomhederne på deres miljøperformance, og dertil kommer den mere holistisk tænkende lovgivning fra EU, der også arbejder med et bredere fokus i miljøreguleringen.

Den anden grundpille, der drejer sig om, at en række økonomiske aktører skal se muligheder for nye forretninger og nye markeder i den nye udvikling, er svær at argumentere direkte for i denne sammenhæng, da området ikke kan siges at være markedsreguleret. Den tredje grundpille, i form

af et eksternt pres fra faktorer, kan betragtes som det pres, EU ligger på Danmark i form af EU-direktiver, der skal implementeres.

Den fjerde grundpille omhandler, at der skal være en kritisk begivenhed eller et vendepunkt, og denne kan ikke identificeres ud fra analysen, men en eventuel markant ændring i det politiske fokus, som diskuteret i afsnittet *Politisk fokus* på side 55, ville muligvis kunne fungere som et sådant vendepunkt. Den femte og sidste grundpille findes i den menneskelige vilje til forandring, hvor det findes, at i hvert fald i de kommuner, der opererer med miljønetværk, findes en vilje til forandring. På virksomhedsniveau kan dette dog kun siges at omfatte de virksomheder, der er medlemmer, og derfor kan det ikke konkluderes, om der er en generel vilje til forandring i hele systemet.

7 Feedback via Delphi-værktøjet

Igennem force field analysen blev der identificeret seks mulige løsninger inden for seks forskellige temaer, der muligvis kan hjælpe til at skabe bedre forudsætninger for en udvikling af miljøreguleringen mod et bredere fokus på bæredygtighed. Af Figur 9 fremgår de seks løsninger sammen med de vurderinger, som interviewpersonerne har givet dem på en skala fra 1-10.

TEMAER / LØSNINGER	Relevans (1-10)	10 år (1-10)	30 år (1-10)
1. Ændring af miljølovgivningen Hele tankegangen i lovgivningen omkring miljøreguleringen ændres, og der indføres en holistisk tilgang, der tvinger kommunerne til at inddrage alle former for miljørelevante hensyn (energi, klima, vand m.m.) i deres tilsyn og miljøgodkendelser. Sektoropdelingen i den danske miljølovgivning forsvinder. Dette betyder også, at EU-direktiverne kan implementeres ud fra hensigten med dem.	9,2 (7-10)	8,2 (4-10)	9,4 (7-10)
2. Ændring i miljøgodkendelserne Miljøgodkendelserne ændres til at have fokus på en løbende forbedring af miljøperformance, således at eksempelvis miljøperformance pr. produceret enhed ikke må forringes på noget tidspunkt.	6 (1-10)	4 (1-8)	5 (1-10)
3. Ændring i miljøtilsynet Måden der foretages tilsyn ændres fra en tjekliste-tilgang til i højere grad at leve op til ideen om det differentierede tilsyn, hvor den tilsynsførende i de fleste tilfælde vil optræde i en katalysatorrolle og formå at være en sparringspartner for virksomheden i en bæredygtig udvikling. Myndighedsrollen bevares stadig, når det er nødvendigt med indskærpelse o.l.	9,4 (7-10)	9 (7-10)	9,2 (7-10)
4. Uddannelse af tilsynsførende De tilsynsførende/sagsbehandlere uddannes til at have mere viden om, hvilke løsninger der findes på markedet, samt efteruddannes i dialogkompetencer for at kunne udfylde katalysatorrollen med større indsigt og selvsikkerhed.	8 (5-10)	7,2 (1-10)	7,6 (1-10)
5. Udnyttelse af den store offentlige sektor på miljøområdet Den store offentlige miljøsektor opbygges til at kunne rumme det differentierede tilsyn som beskrevet ovenfor. Den offentlige sektor kan således være med til at fremme miljøperformance på alle de industri-virksomheder, der ikke selv har råd til egne miljøafdelinger gennem et offentligt-privat samarbejde.	5,4 (1-10)	5,4 (1-10)	5,8 (1-10)
6. Erfaringsopsamle på miljønetværk og implementere positive erfaringer i hele miljøreguleringen Der findes allerede en mængde miljønetværk og kommuner i Danmark, der har positive erfaringer med offentlige-private partnerskaber. Der trækkes på deres erfaring, og den bruges aktivt til løbende at forbedre resten af miljøreguleringen.	7,6 (2-10)	7,4 (2-10)	7,2 (2-10)

Figur 9: De seks mulige løsninger samt gennemsnittet af interviewpersonernes vurderinger i de tre kategorier: Relevans for en udvikling af miljøtilsynet, sandsynlighed inden for 10 år og sandsynlighed inden for 30 år. Desuden angives det i parentes, hvilket spænd vurderingerne er givet inden for i alle tilfældene.

Gennemsnittet af interviewpersonernes vurderinger er i skemaet angivet som en samlet score for hver enkelt løsning eller tema, hvorved projektets resultater kan siges at blive valideret. Vurderingerne vil kort blive gennemgået i dette kapitel.

Den første løsning, der bliver vurderet, er ændring af miljølovgivningen og med en score på 9,2 i relevans, er der altså bred enighed om, at den er vigtig for, at en udvikling af miljøreguleringen kan finde sted. Interviewpersonerne tror overvejende også, at ændringen er realiserbar og vurderer således sandsynligheden for, at det sker til 8,2 inden for 10 år og 9,4 inden for 30 år. Dermed har denne løsning den højeste score på gennemførelse inden for 30 år. Sammenfattet kan det siges, at denne løsning vurderes som meget relevant og på den lange bane den, interviewpersonerne tror mest på gennemføres.

Den anden løsning omhandler en ændring af miljøgodkendelserne og har fået en noget lavere relevans-score på 6, der er den anden laveste score i denne kategori, mens den i sandsynlighed har fået scorerne 4 og 5 i løbet af henholdsvis 10 og 30 år. Dermed har denne løsning fået den laveste vurdering i forhold til gennemførelse. Det er værd at bemærke, at vurderingerne spænder hele vejen fra 1-10 på skalaen, hvorfor der ikke kan siges at være enighed i kategorien.

Den tredje løsning er en ændring i miljøtilsynet, og denne opnår den højeste score på 9,4 i forhold til relevans samt den højeste score på 9 i sandsynlighed for gennemførelse i løbet af 10 og næsthøjeste score på 9,2 i forhold til gennemførelse på 30 år. Denne løsning er altså samlet set den, der opnår den højeste score, og interviewpersonerne tror i høj grad på en gennemførelse allerede inden for 10 år.

Den fjerde løsning handler om uddannelse af de tilsynsførende, og denne har opnået en samlet vurdering i relevans på 8, mens den i sandsynlighed for gennemførelse har henholdsvis 7,2 og 7,6 inden for henholdsvis 10 og 30 år. Her er det værd at bemærke, at scorerne er forholdsvis høje på trods af, at der er givet fra 1-10 på skalaen i begge tilfælde, hvilket betyder, at de fleste interviewpersoner anser dette for at have stor sandsynlighed. Monika Dyrbye noterer til denne, at der allerede arbejdes med dette tema i Miljøstyrelsen, hvorfor dette er noget, der vil være øget fokus på fremadrettet.

Den femte løsning omhandler udnyttelse af den store offentlige sektor på miljøområdet, og denne har samlet fået den laveste vurdering på 5,4 i relevans og får også lave scorer på 5,4 og 5,8 i sandsynlighed for gennemførelse inden for 10 og 30 år og er dermed næsten på samme lave samlede niveau som den anden løsning. Igen spænder vurderingerne fra 1-10, men på baggrund af den lave score kan det udledes, at de fleste af interviewpersonerne hælder mod en lavere score.

Den sjette og sidste løsning handler om erfaringsopsamling fra miljønetværkene og implementering af denne viden i hele miljøreguleringen, og denne har fået en relevans score på 7,6 og scorer på 7,4 og 7,2 i sandsynlighed for at blive realiseret inden for henholdsvis 10 og 30 år. Spændet for dette tema er 2-10 i alle kategorierne på trods af den relativt høje score. Til denne kategori

noterer Monika Dyrbye, at dette allerede gøres i vid udstrækning, hvorfor det er særligt interessant, at der er vurderinger helt ned til to både i relevans og sandsynlighed i denne kategori.

Samlet set for vurderingerne gælder det, at udover for de to topscorer, spænder de over hele skalaen. Alligevel vurderes resultatet fra Delphi-værktøjet at være brugbart i forhold til at give en samlet vurdering af temaerne, så længe det altså holdes for øje, at der ikke er bred enighed i de fleste kategorier. I forhold til teorien omkring path creation, så siger Schienstock [2011 s.71.] afslutningsvist, at path creation er et omstridt terræn, hvor også fortalere for en udvikling vil være uenige med hinanden omkring, hvordan udviklingen skal og kan forløbe, hvilket også kan siges at være tilfældet her.

8 Kritiske overvejelser

Forinden den endelige konklusion finder sted, anlægges der i dette kapitel en kritisk synsvinkel, hvor der gøres overvejelser omkring særlige temaer i udarbejdelsen af projektet, som kan give anledning til, at konklusionerne kan forekomme misvisende.

8.1.1 Den anvendte teori

I forhold til den anvendte teori ligger der en overvejelse omkring, at denne ikke er udarbejdet til at forklare, hvordan en del af den offentlige forvaltning kan udvikle sig. Dette betyder, at teorien i visse sammenhænge forudsætter, at markeds kræfter spiller ind i forhold til en path creation. På trods af dette vurderes det dog, at teorien om path dependency og path creation har været anvendelig til at pege på nogle sammenhænge og faktorer, der har betydning i forhold til udviklingen af miljøreguleringen.

8.1.2 Metodiske overvejelser

Dette projekts dataindsamling har i høj grad beroet på en kvalitativ tilgang ved udførelsen af fem interviews, og det findes derfor relevant at overveje, hvorvidt dette kunne have været gjort anderledes og derved styrket projektets konklusioner.

Den første metodiske overvejelse gælder inddragelsen af flere interessenter i gruppen af interviewpersoner, hvilket muligvis kunne have hjulpet til at identificere flere modstande og drivkræfter til udviklingen af miljøreguleringen.

Den anden metodiske overvejelse er, at det kunne have været en fordel at opdele interviewene i to, således at der blev foretaget et nyt interview efter første fase af force field analysen var udført. Derved havde der været bedre mulighed for at spørge interviewpersonerne direkte til mulige løsninger i forbindelse med anden fase af analysen. Denne del af analysen er i sin nuværende udformning domineret af udsagn fra Michael Damm, da størstedelen af interviewet med ham handlede om den fremadrettede vision, og hvordan det er muligt at overkomme de problemer, der står i vejen for at udvikle miljøreguleringen.

Begge ovenstående overvejelser ville dog have krævet yderligere ressourcer og har derfor ikke været mulige at opfylde.

En tredje overvejelse ligger i, at en kvantitativ modpart til den kvalitative dataindsamling kunne have styrket udkommet af projektet. Dette kunne eventuelt have været gjort ved at udsende projektets resultater til de seks miljønetværk med henblik på at få tilbagemeldinger for dermed at styrke projektets produkt. Ligesom med de to første overvejelser ville dette dog have krævet en større ressource i forbindelse med udarbejdelsen af projektet, og anvendelsen af Delphi-værktøjet har endvidere haft samme formål blot i mindre målestok.

I forhold til Delphi-værktøjet ville det muligvis have givet et mere ensartet billede, hvis der havde været tid nok til at sende den ud til interviewpersonerne flere gange og lade dem rette i deres

egne vurderinger ud fra en viden om det fælles gennemsnit. Det ville have styrket udkommet betydeligt at have opnået en form for anonym konsensus omkring vurderingen af de seks mulige løsninger. Igen er det et spørgsmål om, at der ikke var en stor nok ressource tidsmæssigt til at benytte værktøjet til fulde, og det vurderes at udførelsen trods alt har styrket produktet.

Endeligt kan den udførte force field analyse ikke siges at være udtømmende, da den udelukkende bygger på den indsamlede kvalitative data samt teorien. Der er således ikke undersøgt eventuelle muligheder for, at der findes andre drivkræfter og modstande, end de der blev identificeret i force field analysens første fase.

9 Konklusion

Den indledende undren, der danner baggrund for udførelsen af dette projekt, opstod i forbindelse med et virksomhedsophold hos Netværk for Bæredygtig Erhvervsudvikling i NordDanmark hos Aalborg Kommune. Under virksomhedsopholdet blev der oplevet en markant kontrast mellem det arbejde, der udføres i netværket, og hvad der bruges tilsynsressourcer på. Målet med det arbejde, der foretages i NBE-regi er at understøtte kommunens egen ambition om at bidrage til en bæredygtig udvikling, mens tilsynsarbejdet oplevedes at være fokuseret omkring statiske forhold, på trods af at det også er en politisk målsætning for regeringen at skabe en grøn omstilling gennem bæredygtigt brug af menneskelige og naturlige ressourcer. Dette ansporede til en undersøgelse af den danske miljøregulering af industrien, og der blev opstillet en problemformulering, der lyder:

Hvilken udformning har den danske miljøregulering af industrien i dag, og hvordan kan der skabes en udvikling i en ny retning, der understøtter en bæredygtig udvikling og en grøn omstilling i Danmark?

- a) Hvordan har miljøreguleringen udviklet sig, og hvad fokuseres der på i dag?***
- b) Hvilke kræfter påvirker den danske miljøregulering for og imod et mere bæredygtigt fokus?***
- c) Hvilke mulige løsninger kan understøtte en udvikling, af den danske miljøregulering, mod et mere bæredygtigt fokus?***

Til besvarelse af problemstillingen valgtes en kvalitativ tilgang, der bygger på dataindsamling via interviews med fem personer med forskellig tilknytning til og indsigt i problemområdet underbygget af en teoretisk indgangsvinkel omkring path dependency og path creation.

For at danne en baggrundsforståelse for de traditioner og regler, som miljøreguleringen bygger på, blev der foretaget en historisk gennemgang af miljøreguleringens udvikling. Endvidere blev de særlige forhold, der gør sig gældende for den nuværende regulering af industrien, undersøgt.

På baggrund af den indsamlede empiriske data, gennemgangen af miljøreguleringens udvikling og særlige vilkår samt teorien blev der foretaget en force field analyse. Første fase af denne havde til formål at identificere, hvilke kræfter der arbejder for og imod en udvikling af miljøreguleringen mod et bredere fokus på bæredygtighed. Resultatet af denne kan forstås som et øjebliksbillede af de drivkræfter og modstande, der påvirker miljøreguleringens udvikling. Anden fase af force field analysen blev således udført ved at tage udgangspunkt i de identificerede positive og negative kræfter og komme med forslag til løsninger, der kan skabe bedre forudsætninger for en udvikling ved at styrke drivkræfterne og minimere modstandene.

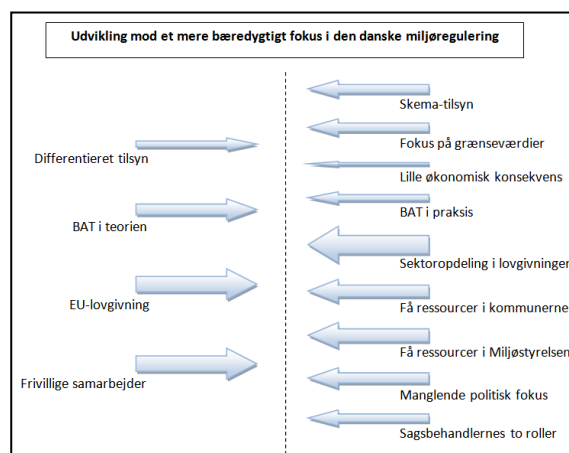
Dette ledte frem til seks mulige løsninger, som de seks interviewpersoner blev bedt om at vurdere på en skala fra 1-10 i tre kategorier: relevans for udviklingen, sandsynlighed for gennemførelse inden for 10 år og sandsynlighed for gennemførelse inden for 30 år. Derved blev der opnået en validering af force field analysens resultater.

På baggrund af ovenstående kan projektets problemformulering således besvares gennem de tre underspørgsmål:

- a) I kapitel 3, side 19 og frem, blev der foretaget en gennemgang af udviklingen i den danske miljøregulering af industrien fra den første miljøbeskyttelseslov blev vedtaget i 1973 og frem til i dag. På baggrund af dette kan det generelt siges, at miljøreguleringen bærer præg af nogle traditioner fra dengang, samtidig med at lovgivningen har udviklet sig under forskellige perioder og reguleringslogikker, og der fastholdes en sektoropdeling af de forskellige miljørelevante hensyn såsom energi og miljø.

Især har den europæiske lovgivning på området haft stor indflydelse og udgør således mere end halvdelen af den danske miljølovgivning. Tilsammen bevirker dette, at der i dag fortsat fokuseres på overholdelsen af en række grænseværdier i miljøgodkendelserne, samtidig med at der ligger en tankegang om et differentieret tilsyn, der har til formål at møde virksomhederne, der hvor de er. I denne tankegang ligger også, at de tilsynsførende kan indgå i en katalysatorrolle, hvor de i højere grad fungerer som sparringspartnere for virksomhederne. I den ressourcepressede offentlige miljøsektor er det dog langt fra alle kommuner, der lever op til ideen om det differentierede tilsyn, og mange overholder kun lige den minimumsfrekvens, der er bestemt via en aftale mellem KL og miljøministeren. Dog er der også en række kommuner, der har et højere ambitionsniveau, end hvad lovgivningen kræver, og indgår i miljønetværk, hvor der indgås offentlig-private samarbejder med virksomhederne om at arbejde mod en bedre miljøperformance.

- b) I kapitel 5 på side 35 blev første fase af force field analysen indledt med det formål at identificere de positive og negative kræfter, der påvirker udviklingen af den danske miljøregulering mod et mere bæredygtigt fokus. Disse kræfter er således opsummeret i Figur 8 på side 54.



- c) I kapitel 6 på side 55 blev anden fase af force field analysen indledt, hvorigennem der blev fundet en række mulige løsninger til at skabe bedre forudsætninger for en udvikling af miljøreguleringen mod et bredere fokus på bæredygtighed. Disse løsninger blev efterfølgende vurderet i tre forskellige kategorier af interviewpersonerne ved brug af en forenklet udgave

af Delphi-værktøjet. De mulige løsninger, og deres vurderinger er opsummeret i skemaet på Figur 9 på side 68.

Ud fra interviewpersonernes vurderinger kan det således siges, at især en ændring af tankegangen i miljølovgivningen og indførelsen af en mere holistisk tankegang, der inddrager alle miljørelevante hensyn (energi, klima, vand m.m.), samt en ændring mod en højere grad af differentieret tilsyn i miljøtilsynet, er forudsætninger for en udvikling af miljøreguleringen mod et bredere fokus på bæredygtighed.

Desuden er der overvejende enighed om, at uddannelse af de tilsynsførende til bedre at kunne håndtere den katalysatorrolle, der følger med det differentierede tilsyn er en vigtig forudsætning. Det samme gælder erfaringsopsamling blandt miljønetværkene samt udbredelsen af de positive erfaringer ud i hele miljøreguleringen.

Derimod er der ikke bred opbakning til en ændring af miljøgodkendelserne, der indebærer, at fokus skiftes mod en løbende forbedring på virksomheden eller til at opbygge den offentlige sektor til bedre at kunne facilitere det differentierede tilsyn.

Gennem force field analysens to faser samt tilbagemeldingerne via Delphi-værktøjet er der således udpeget nogle temaer, der kan være med til at skabe en udvikling af den danske miljøregulering af industrien, således at den kommer til at understøtte en bæredygtig udvikling og en grøn omstilling i Danmark.

10 Perspektivering – de nye bekendtgørelser

Den 22. maj 2013 blev der offentliggjort en ny tilsynsbekendtgørelse og en ny godkendelsesbekendtgørelse. På grund af det sene tidspunkt, i forhold til projektperioden, er disse ikke indarbejdet i selve projektet, men da projektet omhandler en udvikling af miljøreguleringen, er de nye bekendtgørelser i høj grad relevante, hvorfor de kort berøres i denne perspektivering.

På grund af relevansen for projektet valgte jeg at deltage i et seminar, hvor advokat Mads Kobberø (Codex Advokater) gennemgik de nye bekendtgørelser med fokus på de nye temaer, og i denne perspektivering vil der kort blive fremhævet de mest interessante emner fra dette seminar. Dette vil blive gjort på baggrund af noter taget undervejs og slides fra seminaret [Kobberø 2013B]. De fremhævede emner vil blive diskuteret undervejs.

10.1 Den nye tilsynsbekendtgørelse

Et af emnerne i den nye tilsynsbekendtgørelse er, at den gamle kategorisering af virksomhederne bliver skiftet ud med en risikovurdering af samtlige virksomheder, der skal danne basis for tilsynsfrekvensen på virksomhederne. Dette betyder, at de virksomheder, der bliver kategoriseret som risikovirksomheder fremover skal have flere tilsyn, men at der kommer til at indgå prioriterede tilsyn på de områder, hvor virksomheden fremstår som risikotung [Kobberø 2013B]. I forhold til de tidligere frekvenser for tilsyn er det dog ikke den store ændring, der kommer til at ske og Mads Kobberø vurderede under seminaret, at *"Det er der sgu ikke meget i."* [Kobberø 2013] Derudover fortalte han, at Dansk Industri (DI) under et møde med KL havde udvist den holdning, at DI ikke vil involveres i udarbejdelsen af disse risikovurderinger, fordi *"det er noget pjat"*, og at DI derfor heller ikke ønsker, at kommunerne skal bruge unødvendigt meget tid på det.

En anden ting, der er nyt i den nye tilsynsbekendtgørelse, er at tilsynsmyndighederne skal gennemføre to tilsynskampagner om året, og at disse kampagnetilsyn tæller med i de prioriterede tilsyn. Jens Peter Mortensen, sagde under sit interview omkring de kommende tilsynskampagner:

"En af måderne man får mere kvalitet i det (tilsynet red.), er selvfølgelig det med, at man skal tage udgangspunkt i den virkelighed, der er derude, men man kan også få endnu mere kvalitet i tilsynet, hvis man kører deciderede kampagner. For eksempel så kunne det være på luftforurening, eller det kunne være på ressourceforbrug. [...] Men pointen er sådan set, at man sagtens kan kombinere nogle overordnede politiske målsætninger, der kommer i nogle udmeldinger fra ministerierne eller fra EU – det er luftens år i EU – med nogle aktive kampagneindsatser i de forskellige kommuner, hvor man tager udgangspunkt i, at det er luftens år. Hvad betyder det for os her i vores kommune?" [Mortensen 2013 s.23B]

Jens Peter Mortensen mener altså, at de nye kampagnetilsyn kan være medvirkende til at skabe mere kvalitet i tilsynet, da man derved kommer væk fra kun at se på de ting, der findes i tilsynsskemaet og i stedet tager et tema op sammen med virksomhederne. Derfor synes han, at ideen om kampagnetilsynene er god, men har dog en indvending i forhold til formuleringen omkring dem i bekendtgørelsen, og er selv kommet med input til Miljøstyrelsen:

"Det der står nu er den lidt gammeldags måde at lave tilsynskampagner på. Der har jo været meldt et eller to emner ud om året fra Miljøstyrelsen, som kommunerne kunne arbejde med, hvis de syntes, det var interessant, og det er formuleret lidt på samme måde. Og det, der har været som eksempel, tror jeg har været opbevaring af farligt affald som den ene, og den anden handler vist om autoværksteder, jeg kan ikke huske det. Men hvor du godt nok har valgt noget ud, men hvor det ikke rigtig har ophæng i de strategier, som Miljøstyrelsen ellers arbejder med. Det kunne det godt have haft, ikke? Det, jeg har foreslået, er bare at give Miljøstyrelsen input til, hvordan de bedre kunne tænke de der kampagner stukket ud. [...] Så målsætningen er sat i forhold til noget, Miljøstyrelsen gerne vil have, man arbejder med." [Mortensen 2013 s.23B]

Selvom han mener, at kampagnetilsynene er en god ide, påpeger han her, at det er en gammeldags formulering, der bruges i den nye tilsynsbekendtgørelse, og at det i stedet kunne have været en mulighed at binde kampagnerne op på nogle overordnede politiske mål.

Også Mads Kobberø fremlagde, at der kunne være muligheder for, at virksomheder og kommuner sammen kunne gøre disse nye kampagnetilsyn lidt spændende og relevante [Kobberø 2013].

En tredje ting, der er ny i den nye tilsynsbekendtgørelse, er at tilsynsrapporten fremover bliver offentliggjort på kommunernes hjemmesider, og kun privatoplysninger (for personer) eller forretningshemmeligheder af væsentlig økonomisk karakter udelades af denne offentliggørelse [Kobberø 2013B]. Denne nye drejning i tilsynet kan komme til at betyde, at virksomheder vil gå længere for ikke at få indskærpelser fra kommunerne, da dette ellers vil fremgå offentligt. Dette kan således komme til at påvirke den modstand, der blev identificeret i, at der kun var en *lille økonomisk konsekvens* for virksomhederne, hvis de overtræder miljøreglerne. Fremover er det således muligt, at den positive kraft, der får virksomhederne til at gå længere for ikke at få en overtrædelse offentliggjort, opvejer den lille modstand, som den økonomiske konsekvens havde tidligere.

Afslutningsvist udtaler Mads Kobberø omkring den nye tilsynsbekendtgørelse, at den *"ikke trækker i den forkerte retning, men i det brede hele er uskadelig"*, og at *"den nye tilsynsbekendtgørelse ikke redder verden."* [Kobberø 2013]

10.2 Den nye godkendelsesbekendtgørelse

I forhold til den nye godkendelsesbekendtgørelse fremhæves der kun et enkelt emne, hvilket er de nye regler for BAT. Disse betyder, at det fremover nærmest er umuligt for en virksomhed at få lempelser fra BAT, i modsætning til i dag, da lempelser fremover skal indberettes til Kommissionen via Miljøstyrelsen. Samtidig skal de nye skærpede vilkår kunne overholdes ude på virksomhederne senest fire år efter de nye regler [Kobberø 2013B], hvilket betyder maj 2017 (hvilket bryder igennem den eksisterende retsbeskyttelsesperiode på miljøgodkendelser) [Kobberø 2013].

Ifølge Mads Kobberø kommer dette til at betyde, at BAT vil blive fulgt meget mere nøje i kommunerne end hidtil, og at de nye BAT-regler *"er noget af det, der er tættest på at rykke noget"* i de nye bekendtgørelser [Kobberø 2013].

11 Litteraturliste

Udgivelser, internetsider mm.

[Basse 1999]

Ellen Margrethe Basse, 1999, *Miljøret – Samspillet mellem lovgivning og aftalte ordninger*, Børsens Forlag A/S, København.

[Basse 2006]

Ellen Margrethe Basse, 2006, *Miljøretten I – Almindelige emner*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

[Basse 2011]

Ellen Margrethe Basse, 2011, *Vedvarende energi – de lovgivningsmæssige rammebetingelser*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

[Cawsey m.fl. 2012]

Tupper F. Cawsey, Gene Deszca, Cynthia Ingols, 2012, *Organizational Change – An Action-Oriented Toolkit, Second Edition*, SAGE, Los Angeles.

[Dirckinck-Holmfeld & Smink 2012]

Kasper Dirckinck-Holmfeld, Carla Smink, 2012, *Can local environmental regulation of companies deal with a broader environmental view?*, Paper presented at GIN2012. Tilgængelig: <https://gin.confex.com/gin/2012/webprogram/Paper3694.html> [31-05-2013]

[Ellegaard m.fl. 2010]

Carsten Ellegaard, Titti Kopp, Anders Richelsen, Claus Werner Nielsen, (COWI), 2010, *Evaluering af forenklinger på miljøreguleringsområdet*, Miljøstyrelsen, Orientering fra Miljøstyrelsen nr. 11 2010

[Engel m.fl. 2005]

Peter Engel, Jørgen Mikkelsen & Preben Buhl, 2005, *Energieffektivitet i miljøgodkendelser - muligheder for samspil mellem miljøgodkendelser og ledelsessystemer inden for miljø og energi*, Miljøstyrelsen, Arbejdsrapport fra Miljøstyrelsen nr.3 2005

[Finkbeiner 2011]

Matthias Finkbeiner, 2011, *Towards Life Cycle Sustainability Management*, Springer, Heidelberg.

[Friberg m.fl. 1998]

Karin Friberg, Mette Sørensen, Jens Johansen, 1998, *Kommunale miljømyndigheders mulighed for at påvirke virksomheder til at ændre adfærd i miljøinnovativ retning - med Albertslund kommune som case : 2. dobbeltmodul 1996-97*, Rapportserien; 62, TEK-SAM Forlaget, Roskilde.

[Green Network 2013]

Green Network. Tilgængelig: <http://www.greennetwork.dk/> [31-05-2013]

[Holmberg & Robert 2011]

J. Holmberg, K.-H. Robert, 2011, *Backcasting — a framework for strategic planning*, International Journal of Sustainable Development & World Ecology, 7:4, side 291-308.

[Jacobsen m.fl. 2010]

Michael Hviid Jacobsen, Kasper Lippert-Rasmussen, Peter Nedergaard, 2010, *Videnskabsteori – i statskundskab, sociologi og forvaltning*, Hans Reitzels Forlag, København.

[Jensen 1991]

Mogens Kjær Jensen, 1991, *Kvalitative metoder i anvendt samfundsforskning*, Socialforskningsinstituttet, København.

[Key2Green 2013]

Key2Green – Partnerskab for miljø og erhverv. Tilgængelig: <http://www.key2green.dk/> [31-05-2013]

[Kobberø 2013B]

Mads Kobberø, 2013, Slides fra seminar om ny tilsyns- og godkendelsesbekendtgørelse den 23-05-2013.

[Kommunernes Landsforening 2009]

Kommunernes Landsforening, 2009, *Kort om DUT*, Tilgængelig: <http://www.kl.dk/Okonomi-og-dokumentation/Kort-om-DUT-id45575/?n=0§ion=31275> [01-06-2013]

[Kvale 1996]

Steinar Kvale, 1996, *Interviews: An introduction to Qualitative Research Interviewing*, SAGE, London.

[Miljøministeriet 2011]

Miljøministeriet, 2011, *Rapport fra Virksomhedsudvalg II*, Miljøministeriet, København.

[Miljøministeriet 2013]

Miljøministeriet – Miljøstyrelsen. Tilgængelig: <http://www.mst.dk/> [11-05-2013]

[Miljøministeriet 2013B]

Miljøministeriet. Tilgængelig:

<http://www.mim.dk/Ministeriet/Lovstof/Kvalitetsstyring/Indledende+bemaerkninger/03.htm>
[18-05-2013]

[Miljøstyrelsen 2006]

Miljøstyrelsen, 2006, *Vejledning om miljøtilsyn med industrivirksomheder - Vejledning fra Miljøstyrelsen Nr. 6 2006*, Miljøministeriet, København.

[Moe 1995]

Mogens Moe, 1995, *Environmental Administration in Denmark*, Miljø- og Energiministeriet, Miljøstyrelsen, Environment News No. 17, København.

[Mortensen 2000]

Jens Peter Mortensen, 2000, *Regulering af miljøforbedringer - Integration af kredsløbstankegang og Forbedringspotentialer i miljøgodkendelsessystemet*, TEK-SAM Forlaget, Roskilde.

[NBEN 2013]

Netværk for Bæredygtig Erhvervsudvikling i NordDanmark. Tilgængelig: <http://baeredygtigterhverv.hjoerring.dk/> [14-05-2013].

[Ozimek 2013]

Line Ozimek, 2013, *Organisationsudvikling - Netværk for Bæredygtig Erhvervsudvikling i Nord-Danmark*, 9. semesters projektrapport ved Aalborg Universitet.

[Regeringen 2011]

Regeringen, 2011, *Et Danmark, der står sammen – Regeringsgrundlag*, oktober 2011, Regeringen.

[Remmen m.fl. 2013]

Arne Remmen, Kasper Dirckinck-Holmfeld, Eskild Holm Nielsen, (Aalborg Universitet), 2013, *Renere teknologi - virksomheder, myndigheder og miljø*, ikke udgivet artikel.

[Schienstock 2011]

Gerd Schienstock, 2011, *Path Dependency and Path Creation: Continuity vs. Fundamental Change in National Economics*, Journal of Future Studies, 15:4, side 63-76.

Interviews og seminar

[Basse 2013]

Interview med Ellen Margrethe Basse, 10-05-13, Professor i miljøret ved Aarhus Universitet. Tilgængelig i Bilag E.

[Damm 2013]

Interview med Michael Damm, 09-04-2013, Miljøchef i Aalborg Kommune. Tilgængelig i Bilag B.

[Dirckinck-Holmfeld 2013]

Interview med Kasper Dirckinck-Holmfeld, 03-05-2013, Ph.D. ved Aalborg Universitet. Tilgængelig i Bilag D.

[Dyrbye 2013]

Interview med Monika Dyrbye, 21-05-2013, Miljømedarbejder i Miljøstyrelsen. Tilgængelig i Bilag F.

[Kobberø 2013]

Seminar om den nye tilsynsbekendtgørelse ved Mads Kobberø, 23-05-2013, Codex Advokater.

[Mortensen 2013]

Interview med Jens Peter Mortensen, 06-05-2013, Miljømedarbejder i Danmarks Naturfredningsforening. Tilgængelig i Bilag C.

12 Bilagsoversigt

[Bilag A] Interviewguides, s.1-10B

[Bilag B] Transskribering af interview - Michael Damm, s.11-21B

[Bilag C] Transskribering af interview - Jens Peter Mortensen, s.22-28B

[Bilag D] Transskribering af interview - Kasper Dirckinck-Holmfeld, s.29-37B

[Bilag E] Transskribering af interview - Ellen Margrethe Basse, s.38-44B

[Bilag F] Transskribering af interview - Monika Dyrbye, s.44-51B

Bilag A - Interviewguides

Michael Damm

Kort om projektet og hvad jeg håber han kan hjælpe mig med i forhold til mit projekt.

Overordnede strukturer der styrer kommunernes miljøarbejde med virksomheder

Jeg vil gerne bede dig kort ridse de strukturer op, som styrer det miljøarbejde I som kommune kan udføre med jeres virksomheder?

- Jeg tænker for eksempel på:
 - Lovgivningens udformning?
 - Vanemønstre: den måde ting normalt bliver gjort på?
 - Bemanding: kompetencer/uddannelse hos de tilsynsførende?
 - Andet?
 - Andet?
 - Andet?

Lovgivningens udformning

- Kan du forklare mig hvilke ting i lovgivningen som det er der indrammer jeres miljøarbejde med virksomhederne?

Sidst vi snakkede, der sagde du blandt andet, at lovgivningen altid er reaktiv og sjældent har været bannerfører for noget og ud fra det tør jeg godt tolke, at du om ikke andet så på nogle punkter finder at, i hvert fald dele af, lovgivningen er en barriere for miljøarbejdet med kommunens virksomheder – er du enig i det?

- Kan du uddybe hvad det er ved lovgivningen som du finder problematisk i dette forhold?

Lene har at forklare mig det på denne måde (tre niveauer)..

- Er det også den måde du ser jeres miljøarbejde med virksomhederne på?
- Hvad synes du, at du mangler i lovgivningen for at komme helt derop hvor du gerne ville i denne model?
- Ser du mulighed for at dette en dag vil ændre sig?
 - Hvordan ser du, at man kunne gøre noget ved dette?

- Hvilke muligheder (kanaler) har du som miljøchef i en kommune for, at få dine synspunkter igennem når der snakkes om udformning af miljølovgivningen?

Traditioner

- Er der nogle traditioner som du mener der indrammer jeres miljøarbejde med virksomhederne?
 - o I den måde der føres tilsyn på?
 - o I den måde lovgivningen er udformet?
 - o Den måde I som kommune er organiseret internt?
 - Kan dette ændres?
 - Ved du om det er sådan i de fleste kommuner?

Bemanding/kompetencer

- Mener du, at den generelle bemanding af de tilsynsførende er med til at indramme jeres miljøarbejde med virksomhederne?

Jeg lærte jo i efteråret, at sagsbehandlerne kommer fra forskellige baggrunde rent uddannelsesmæssigt, selvom at de selvfølgelig også gennemgår noget efteruddannelse her. Du sagde også i det interview jeg havde med dig dengang, at du så det som en udfordring at mange af sagsbehandlerne kun kender den kommunale verden.

- Ser du de forskellige uddannelsesmæssige baggrunde som en barriere?

Jeg har snakket med Jens Peter Mortensen der sidder i Danmarks naturfredningsforening, der mener at mange af de tilsynsførende han kendte der brændte for miljøarbejdet har valgt at forlade kommunerne fordi de brændte ud og ikke fik lov og plads.

- Kan du genkende dette?
 - o Hvem sidder man så tilbage med?
- Jeg ved du er medlem af KTC og derfra, ved du så noget om den generelle kompetence- eller uddannelsesprofil blandt miljø-sagsbehandlere på virksomheder i rundt om i kommunerne?
 - o Hvordan ser den ud?
 - o Er Aalborg Kommune et typisk billede herpå?

Uddybelse af foreslåede overordnede kategorier af barrierer

Du nævnte selv XXX og XXX som overordnede kategorier på barrierer i miljøarbejdet – kan du uddybe disse emner lidt?

ELLER

Nu har vi været igennem tre overordnede kategorier af barrierer: lovgivning, vaner, bemanning og jeg spørger bare lige igen om der er andre sådanne du kan se nu hvor vi har snakket lidt mere?

Fremtidsscenarier

Jeg kunne godt tænke mig, at opstille et fremtidsscenarie sammen med dig:

Vi siger nu, at du bliver miljøminister og har den post i mange år fremover så du har magt til at bestemme hvordan kommunernes miljøarbejde med deres virksomheder skal se ud.

- Hvordan ser kommunernes miljøarbejde med deres virksomheder så ud i 2050 – hvad er drømmescenariet?
 - Hvordan ser lovgivningen ud?
 - Hvem er sagsbehandlerne?
 - Hvilke traditioner er der så blevet gjort op med undervejs?
- Hvordan så det så ud i 2040 på vejen mod målet i 2050?
- Hvad med i 2025?

Jens Peter Mortensen

- Lidt om mig selv og min baggrund
- NBE

Mit projekt handler meget kort om, at identificere de barrierer som kommunerne møder i deres arbejde med, at lede deres INDUSTRI virksomheder i en mere bæredygtig retning. Men allerførst er jeg nødt til at få en baggrundsviden på området og i den forbindelse vil jeg gerne snakke lidt med dig da jeg kan forstå at du jo har en del indsigt her.

Baggrundsinformation

Allerførst vil jeg gerne bede dig beskrive din baggrund kort.

- Hvad var din opgave i kommunen?
- Hvad har du lavet i Envina/Rovesta?

Overordnede kategorier for barrierer

Kan du opstille nogen overordnede kategorier eller former for strukturer, som er med til at styre miljøarbejdet med produktionsvirksomhederne i kommunerne?

- Jeg tænker for eksempel på:
 - o Lovgivningens udformning?
 - o Vanemønstre: den måde ting normalt bliver gjort på?
 - o Bemanding: kompetencer/uddannelse hos de tilsynsførende?
 - o Andet?
 - o Andet?
 - o Andet?

Lovgivning som barriere

- Har du selv på noget tidspunkt oplevet at lovgivningen har været en barriere for miljøarbejdet med virksomheder?
 - o Vil du fortælle om den/de situationer
 - o Kan du uddybe hvad det er ved lovgivningen som du finder problematisk i dette forhold?

Jeg har i Aalborg Kommune fået forklaret miljøarbejdet på følgende måde (tre niveauer)..

- Synes du denne forklaring kan bruges?

- Hvad synes du, at du mangler i lovgivningen for at kommunerne har mulighed for, at komme helt derhen hvor de gerne vil?
- Ser du mulighed for at dette en dag vil ændre sig?
 - o Hvordan ser du, at man kan gøre noget ved dette?

Traditioner som barrierer

- Har du selv på noget tidspunkt oplevet, at vaner eller sædvaner har været en barriere i miljøarbejde med virksomhederne?
 - o Vil du fortælle om en eller flere situationer hvor dette har været et emne?
- Er der andre former for vaner, der har indflydelse på miljøarbejdet?
 - o Den måde arbejdet bliver tilrettelagt på?
- Kunne man ændre på dette?

Bemanding/kompetencer som barrierer

Sagsbehandlerne i kommunerne kommer jo fra vidt forskellige baggrunde rent uddannelsesmæssigt og besidder derfor forskellige kompetencer og indgangsvinkler og jeg har gættet på, at dette kan være en barriere i miljøarbejdet med virksomhederne – er du enig i dette?

- Har du selv oplevet dette som en barriere på noget tidspunkt?
 - o Vil du fortælle om en eller flere situationer?
- Andet?

Uddybelse af foreslåede overordnede kategorier af barrierer

Du nævnte selv XXX og XXX som overordnede kategorier på barrierer i miljøarbejdet – kan du uddybe disse emner lidt?

ELLER

Nu har vi været igennem tre overordnede kategorier af barrierer: lovgivning, vaner, bemanding og jeg spørger bare lige igen om der er andre sådanne du kan se nu hvor vi har snakket lidt mere?

Ellen Margrethe Basse

Kort om mit projekt og hvad jeg håber hun kan hjælpe mig med i forhold til mit projekt.

- NBE (frivilligt arbejde med virksomhederne generelt)
- Kommunerne møder lidt en barriere i forhold til lovgivningen – eller sådan som de læser lovgivningen, måske?

Baggrundsinformation

Allerførst vil jeg spørge om du vil fortælle mig kort om din baggrund? Her tænker jeg på uddannelse og jobs.

Baggrunden for den danske miljøregulering

Hvad er ideen med den danske miljøregulering – hvad er den overordnede ide bag?

Hvad har kommunerne lovhjemmel til?

Gennem mine interviews har jeg snakket både med ansatte ved Aalborg Kommune og Ph.D. Kasper Dirckinck-Holmfeld, som du vist tidligere har snakket med og i begge tilfælde har jeg fået det indtryk, at kommunerne er usikre på hvor meget de egentlig har lovhjemmel til at kræve af virksomhederne.

- Er der hjemmel for at snakke omkring energi-optimering med virksomhederne?
 - o Er der hjemmel til at kræve at virksomhederne ser på det?
- Er der hjemmel for at snakke om klima med virksomhederne?
 - o Er der hjemmel til at kræve at virksomhederne ser på det?
- Er der hjemmel for at snakke om ressourceforbrug med virksomhederne?
 - o Er der hjemmel til at kræve at virksomhederne ser på det?

Kasper har igennem sine interviews med miljøsagsbehandlere fundet, at de mente, at snakke med virksomhederne omkring energi og miljø og ressourcer er noget de anser for godt at gøre, men ikke i nærheden af noget obligatorisk i deres arbejde.

- Mener du at dette er korrekt ifølge loven som den ser ud nu?
- Har du indblik i hvilke konsekvenser det ville få hvis dette specifikt blev skrevet ind i loven?
 - o Jeg tænker på:
 - Ville det kunne udløse flere DUT-midler?
 - Er dette en mulig barriere for om lovgivningen bliver ændret?

- Lever kommunerne op til de forpligtelser de har ifølge lovgivningen?
- Lever den danske lovgivning op til de krav der stilles via EU-direktiverne?
 - o Hvad med formålsparagrafferne?

Tilsynsfrekvensen og det frivillige arbejde

De fleste kommuner opnår kun lige at opfylde minimumskravene i tilsynsfrekvensen og kan altså siges at kæmpe lidt for, at følge med..

- Tror du at det ville være en idé at se på en eventuel ændring af tilsynsfrekvensen sådan at der kunne blive frigivet lidt tid til at tage på mere klimaorienterede tilsyn eksempelvis?

Udviklingen i ambitionsniveauet omkring miljøreguleringen

Jeg set lidt på udviklingen af miljøreguleringen og umiddelbart kunne det se ud som om, at ambitionsniveauet er faldet lidt i forhold til f.eks. 80'erne og 90'erne hvor man forsøgte sig med flere forskellige programmer for at indføre eksempelvis renere teknologi.

Vil du sige at dette er tilfældet eller hvordan ser du det?

Miljøstyrelsen

Allerførst kunne jeg godt lige tænke mig, at høre hvordan medarbejderstaben ser ud inde hos jer i Miljøstyrelsen.

- Kan du fortælle mig hvor mange der er ansat i miljøstyrelsen og lidt generelt om de forskellige uddannelsesmæssige baggrunde?
 - o Jurister? Hvor mange?
 - o Miljøfolk? Hvor mange?
- Har der været en udvikling i denne sammensætning indenfor de senere år?
 - o Hvad med antallet?

Miljøreguleringen

- Hvad er det overordnede mål med kommunernes miljøregulering af deres virksomheder?
 - o Opfylder kommunerne dette mål efter hensigten?
 - o Evt: Hvad skulle kommunerne optimalt gøre for at leve op til hensigten med miljøreguleringen?
- Hvordan ser I på minimumsfrekvensen for tilsyn? Jeg har hørt noget om, at der måske kommer ændringer i den?

Man kan vel sige, at Danmark har en kæmpe ressource indenfor miljøområdet til at sidde i kommunerne, men at meget af deres tid går med at kontrollere i højere grad end at være med til at skubbe udviklingen i en bæredygtig retning.

- Er det de mest essentielle ting der bliver behandlet i den danske miljøregulering? (Eksempel med at regulere en virksomhed ved siden af en stor vej 3 dB ned i stedet for at bruge ressourcen på at se på de globale udfordringer)

Generelt er miljølovgivningen jo ret rodet og svær for kommunerne at forholde sig til og der er flere, der mener at der snart ikke er andet at gøre end at rydde godt og grundigt op i den.

- Er det noget der er på tale?

BREF/BAT og EU-lovgivning i miljøreguleringen

Jeg har også snakket med Ellen Margrethe Basse, og hun siger, at EU-lovgivningen er længere fremme end den danske miljølovgivning og så kommer jeg jo naturligt til implementeringen af netop EU-lovgivningen i den danske lovgivning.

- Hvad er formålet med den integrering af BAT som der er sket?
 - o Er BREF-noterne integreret korrekt i forhold til deres hensigt?
 - Jeg har snakket med flere, der ikke mener at dette er tilfældet.. at BAT er en god tanke og at ideen som udgangspunkt er god, men at det bliver forkert integreret i den danske miljøregulering.
 - Evt: Hvordan kan det være, at det gøres på denne måde i den danske lovgivning, når det ikke er sådan BREF-noterne er tænkt fra EU's side?

En anden ting jeg har fået at vide i Aalborg Kommune er, at paragrafferne omkring renere teknologi kan være svære at håndhæve, da det jo ikke er nemt at sige hvornår en teknologi er god nok til at være en renere teknologi hvis det ikke lige præcis er dem fra BREF-noterne?

- Hvordan forholder I jer til dette problemområde?

Kommunernes muligheder

Noget af det kommunerne kan gøre, for at komme udover de begrænsninger der findes i miljølovgivningen er at køre projekter med EU-midler, men der ligger jo et lille problem i dem i og med, at de som regel er tidsbegrænsede og det er svært at fastholde virksomhederne efter endt projektperiode.

- Hvad er jeres holdning til kommunernes frivillige tiltag og projekter?
- Hjælper I dem på nogen måde?

Sektoropdelingen af miljø og energi

Ud fra min snak med Ellen Margrethe Basse samt Michael Damm i Aalborg Kommune kunne jeg forstå, at sektortænkningen der opdeler mellem energi-hensyn og miljø-hensyn er en stor hindring i miljø-arbejdet, da den står i vejen for en helhedstænkning og blandt andet energi er jo en afgørende faktor også for miljøet.

- Er der noget at gøre ved dette?
- Kunne man forestille sig, at dette kunne gøres mindre markant hvis staten påtog sig en større rolle som central miljømyndighed – altså, at man nemmere kunne styre udenom de begrænsninger der ligger i sektoropdelingen hvis det skete fra centralt hold?

Miljøstyrelsens rolle

- Hvad er Miljøstyrelsens rolle i den danske miljøregulering?

I hvert fald mener Michael Damm fra Aalborg kommune, at mange kommuner mangler at staten går ind og påtager sig en rolle som miljømyndighed. (Større fokus på, at servicere ministeren end dialog med kommunerne)

- Er det noget du kan genkende?

Fremtiden

- Hvad er ønsket for den danske miljøregulering hvis vi for eksempel ser helt frem til år 2050?
- Hvilke ændringer er der så sket?

Kunne man tænke sig en fremtid hvor virksomheder SKAL indtænke bæredygtighed og kommunerne hjælper med at vise hvordan det *kan* gøres?

Bilag B - Transskribering af interview

Michael Damm

Allerførst så vil jeg gerne bede dig om kort at ridse de strukturer op, der indrammer jeres miljøarbejde med virksomhederne her i kommunen. Her kunne jeg for eksempel tænke på lovgivningen, der jo er oplagt.

0.20: "Jamen der er to overordnede strukturer, der er væsentlige for os. Den ene det er lovgivningens tænkning omkring det differentierede tilsyn og differentieret miljøregulering. Og den anden hoveddrømme bæredygtighedsstrategiens ambition om at ville bidrage til en bæredygtig udvikling og ikke alene til overholdelse af miljølovgivningen."

Og bæredygtighedsstrategien du tænker på, det er jeres egen?"

0.51: "Ja, Aalborg Kommunes Bæredygtighedsstrategi. Som er målrettet et fokus på at understøtte grøn omstilling."

1.04: "Den differentierede regulering har en overordnet tænkning der hedder, at man skal behandle virksomhederne ud fra hvordan de er. Og derfor har det været meget vigtigt for os at vi kunne gå ind og sige, at vi har et produkt til skurkene, det er nemlig myndighedshåndhævelsen og politi-reguleringen, men har vi også et produkt til dem der vil noget mere end miljølovgivningen? Og det har vi jo ikke haft, så det er jo sådan baggrunden for, at vi har sagt; hvordan kan vi gøre det attraktivt at være miljøpositiv? Og der er så der NBE kommer ind som et bud nu og her. Og den der tænkning om at vi skal have en gulerod såvel som en pisk, den er så grundlæggende for os, at hvis ikke vi havde NBE, så opfandt vi noget andet. Fordi vi gerne vil have folk til at bevæge sig ud fra noget de gerne vil og ikke kun ud fra en frygt for at blive straffet. Og man kan sige, at frykten måske er ret begrænset på miljøområdet i og med, at der ikke er de store økonomiske konsekvenser rigtigt. Det er meget sjældent at det koster rigtig mange penge for en virksomhed ikke at overholde miljølovgivningen. Så det er sådan den overordnede struktur og strategiske tænkning omkring alt miljøarbejde relateret til virksomhederne."

3.04: "Når man snakker frivilligt samarbejde, så skal folk jo have en interesse i at samarbejde med en, og som regel så er interessen for at samarbejde størst hvis man kan se en egenvinding i det. Og derfor har det for os handlet om at optimere på egenvindingen i hele tænkningen omkring samarbejdet. Og dvs. egenvindingen i forhold til os selv og i forhold til virksomhederne ikke mindst. Og hvad er det mest attraktive vi har, når man kigger på os med virksomhedens øjne, det er at vi har en viden om hvad lovgivningen siger og vi har – for de fleste virksomheder – mere vi-

den om deres egen miljøbelastning end de selv har, og hvad det er for nogle miljøproblemer de har. Og så har vi en viden om hvad der er på vej fremadrettet, altså hvad for en regulering kan de forvente at de skal leve under. Plus at vi har en mulighed for at indgå i en dialog med virksomheden om hvor vi kan forvente, på produktsiden, at de største udfordringer kommer til at ligge. Og den viden er jo forankret omkring sagsbehandlerne og derfor skal sagsbehandlerne aktiveres i det her frivillige samarbejde. Derudover, så ligger der en anden tænkning, der hedder, at vi skal sørge for, at den regulering vi laver afspejler virksomhedernes arbejde. For ellers så bliver vi oplevet som utroværdige hvis vi kører en miljøgodkendelse hvor vi regulerer virksomheden på én måde og så laver vi noget andet med dem ved siden af og der ikke er nogen sammenhæng mellem de to ting. Så er vi ikke troværdige. Så derfor så er vores myndighedsarbejde nødt til, at afspejle det frivillige samarbejde.”

4.52: ”Derfor har det også været enormt vigtigt i opstarten af samarbejdet med virksomhederne, at være meget meget klar på hvad det betyder at arbejde sammen med en myndighed. Og det vi har sagt, det er, at hvis vi kommer ud på virksomheden i et frivilligt samarbejde og konstaterer, at der er en lovovertrædelse, så vil de få at vide, at når vi nu kommer igen som myndighed lige om lidt, så har de et problem, men vi vil ikke som samarbejdspartner gøre noget ved det. Og det har været væsentligt og – oplever vi – en grundforudsætning for virksomhederne at de var helt sikre på hvad for en rolle. Hvem er det egentlig de samarbejder med og om hvad.”

6.45: ”Men generelt om vores rolle, så kan man sige, at det der er tænkningen hos os det er: Ambitionen og ønsket i Danmark om at få virksomhederne til at blive grønne – hvordan kan det omsættes? Og det er klart, at der er en mulighed, der handler om, at hælde nogen penge over i virksomhederne og det er den mulighed som staten bruger. Det der er problemet med sådan en måde at motivere, eller fremme, en forandring på, er at den bliver meget projektorienteret og projektafhængig. Og derfor ser man rigtig meget, at når projektet er betalt og gennemført, så slutter den der, så fortsætter virksomhederne ikke af sig selv med noget andet. Og derfor bliver det i bedste fald en omstilling i spring. Plus at statens midler ikke dækker en hundredetusindedel, skulle jeg lige til at sige, men det er jo ikke ret mange virksomheder, der i virkeligheden bliver aktiveret via de her midler.”

7.40: ”Der er jo afsat midler til grøn omstilling fra nationalt hold – vækstpakker og grøn vækstpakke og renere teknologi-pakke hed de tidligere. Og det er ligesom er det staten gør og så har staten selvfølgelig i sin regulering nogle overordnede rammer om, at man skal arbejde med renere teknologi, og man skal indtænke det, og vi må ikke godkende det før end, at de har dokumenteret, at de har indført renere teknologi. Og det er jo nogle meget svære paragraffer at håndhæve, for hvem er det lige der kan bevise præcis hvor god en teknologi skal være før den er god nok til at

være renere teknologi? Der kommer så en opstramning rent juridisk i forhold til det tema via implementering af noget EU-lovgivning nu her. Men hvis man kigger ind i de der BREF-dokumenter som de hedder og som EID-virksomhederne bliver afhængige af at skulle implementere for at få en miljøgodkendelse så er det jo som regel forældet. BREF-dokumenter det er jo dokumenter, der bliver udarbejdet på EU-niveau, der skal beskrive, hvad renere teknologi er indenfor en bestemt branche. Men det er så omstændige processer, baseret på frivillige input fra brancherne selv i Europa, at for det første når de så endelige er færdige, så er de forældede, og for det andet, så kan det være, at det er de to virksomheder der har lyst til, at bruge egne ressourcer på at påvirke EU, der så kommer til at bestemme. Og hvis man tager sådan noget som isoleringsmateriale, så har glasuld og rockwool været de eneste virksomheder, der overhovedet har brugt tid på det her, så der beskriver BREF-noten deres teknologi som bedste teknologi. Så derfor kan man diskutere, hvad er det egentlig man gør når man implementerer BREF-noter? Er det i virkeligheden at fremme grøn omstilling? Eller hvad? Spørgsmålstegn. Og derfor er det så, at vi går ind og siger som kommune, at hvis man kigger på hvor miljøkompetencen og ekspertisen findes i virkeligheden i Danmark, så findes den i kommunerne. Og hvem har kontakten med virksomhederne – dem alle sammen – det har kommunerne. Så hvis man kan aktivere den kæmpe kommunale miljøekspertise som er helt unik for Danmark i verden – eller der er også det samme i Sverige og Norge, men ikke helt på samme måde – så har man måske potentialet for at skubbe meget meget mere markant og meget meget mere tydeligt end noget andet sted i verden i en bestemt retning. Og det vil vi rigtig gerne i Aalborg kommune gøre det, sådan at vi skaber en meget struktureret og målrettet og effektiv grøn erhvervsramme.”

11.50: ”Det du kæmper med, der er at du på normeringssiden – altså ressourcesiden – hele tiden bliver nummereret og reduceret ud fra en jura-logik hvor man hele tiden forsøger at optimere i forhold til den juridiske regulering. Plus hele diskussionen om hvad et tilsyn er og sådan noget. Så man kan sige, at det som staten gør, er på den ene side, at bruge nogle penge på nogle projekter på nogle virksomheder, samtidig med, at de i forhold til deres største mulighed for *virkeligt* at gøre noget skærer i ressourcen. Nemlig i den kommunale ressource til at lave tilsyn og vejlede i forbindelse med tilsyn. Så det er dét der er udfordringen. Det er ikke, at vi ikke må. Vi må godt. Der er ikke noget i lovgivningen, der forhindrer os i at gøre det. Det der er barrieren eller en udfordring, det er at du skal finde ressourcen selv. Og det opleves ikke som at staten har opdaget, at deres største mulighed for at gøre noget, den aktiverer de ikke, men ødelægger – eller forringer fra år til år. Så hvis man skulle give et godt råd til regeringen, så er det: ”Tag da for helvede, at bruge den ressource i har og ikke forringe den.” Og så er der selvfølgelig også en frustration i det der med, at vi bruger mange ressourcer på, at føre tilsyn med temaer, som ikke har noget som helst med bæredygtighed at gøre, og som mere handler om lov-overholdelse af nogle grænseværdier end det handler om miljø eller miljøforbedringer.”

13.53: "Det er jo ikke fordi jeg på nogen måde sætter spørgsmålstegn ved hvorvidt den regulering vi har og de krav vi stiller, de er rimelige eller ikke rimelige. Men når man spejler det ind i en ressourcepresset offentlig sektor; når man spejler det ind i at vi oftere og oftere bliver gjort opmærksomme på, at vi har de her meget meget markante globale udfordringer; så kan man godt tænke, at det kan være mere begavet at prøve at konvertere nogle af de her ressourcer over i de globale udfordringer i stedet for at køre en lang proces for at regulere en virksomhed tre dB ned, når vejen de ligger lige ved siden af larmer så meget, at der aldrig er nogen borgere, der opdager at virksomhedens støjbelastning bliver reduceret. Som et eksempel hvor man kan spørge om det nu som samfund er den klogeste måde, at bruge sin ressource på? Og det er jo ikke det samme som at sige, at man skal fucke miljølovgivningen, det er slet ikke det jeg vil påpege, men det der med hvordan man mest begavet bruger sin ressource."

Nu vil jeg gerne lave et lille tænkt scenarie med dig, hvor du bliver miljøminister og den post har du mange år fremover, så du har magt og mulighed for, at påvirke hvordan tingene kommer til at se ud. Hvordan er drømmescenariet? Hvordan ser det ud i 2050 for kommunerne og deres miljøarbejde med virksomhederne?

15.41: "Jamen der er en total integration mellem miljøreguleringen og erhvervsreguleringen – erhvervsudviklingen. Og den store offentlige sektor på miljøområdet er aktiveret i forhold til at få, den store mængde af virksomheder i Danmark, som ikke har råd til at have egne miljøafdelinger, med. Og den regulering vi laver den tager udgangspunkt i de globale miljøudfordringer der er. Og selvfølgelig skal der også være fokus på de lokale, men det er ikke der de fleste ressourcer anvendes, det er på det globale. Den tager ikke udgangspunkt i at miljømyndigheden dikterer hvordan virksomheden skal løse problemet, når vi snakker de globale udfordringer. Grunden til, at jeg har fokuset der, det er at jeg ikke er så naiv, at jeg tror vi på globalt plan eller EU-plan kan få skabt en konsensus om, at man decentralt kan regulere produkterne. Altså en produktregulering i form af et forbud mod hvad der må være i det, tror jeg altid vil være noget der skal foregå på EU-niveau – i hvert fald så længe vi har kapitalisme i hvert fald. Så derfor når jeg tænker regulering i forhold til virksomhederne, så tænker jeg i at udnytte de værktøjer vi har rent procesmæssigt meget mere begavet sådan. Sådan at når man laver en miljøgodkendelse, så skal virksomheden redegøre for hvordan de har indtænkt bæredygtighedstemaet og myndigheden skal bistå med hvordan de *kan* indtænke bæredygtighedstemaerne."

17.29: "Og det samme i forbindelse med tilsynet. At tilsynet har fokus på at sikre, at virksomheden bliver mere og mere bæredygtig i sin produktion og at den får forholdt sig til temaerne. Ikke *hvordan* den skal forholde sig til det – det behøver vi ikke kunne stille krav om, mener jeg – men det vi skal kunne stille krav om, det er at virksomhederne kan dokumentere, at de har arbejdet med, at løse de globale bæredygtighedsudfordringer som de bidrager til. Og det mener jeg, at det er inden for den ramme du kan slippe af sted med at regulere nationalt. Så det er dér jeg oplever,

at det ville være helt vildt hensigtsmæssigt hvis vi bevægede os hen. Og det jeg oplever, der er det geniale ved det, det er at vi får mere for de samme penge.”

I 2050, der har du en ny medarbejderstab i alle kommunerne – hvem sidder der? Hvilke faggrupper? For lige nu sidder der jo en bred vifte af baggrunde.

19.11: ”Det tænker jeg også det skal være fremadrettet. For der er det jo måske bredere endnu, end det er i dag. Bæredygtighed handler jo om den der treenighed mellem økonomi og sociale forhold og miljø. Og derfor ville det være meget klogt hvis vi kan spille ind på alle tre parametre i forhold til dialogen med virksomhederne. Og det er jo også det vi oplever i NBE allerede i dag, at ligeså snart vi bevæger os fra at diskutere med virksomheden fra hvordan de skal producere til hvordan de kan udvikle deres produkt, så er vi meget mere interessante. Fordi der diskuterer vi deres indtjeningsmuligheder. Hvem vil ikke gerne diskutere sine indtjeningsmuligheder? Og det er klart, at på sigt skal miljømedarbejderne udvikle sig til, at have meget mere fokus og viden om hvad der er på markedet og hvad der findes af muligheder. Hvad er de nye store udfordringer? Ikke dermed sagt, at de ikke også skal kunne juraen, de skal bare være dygtigere. De skal kunne noget mere end de kan i dag. Jeg ved ikke om det var det tydeligt nok svar på hvem der skal sidde der? Men man kan sige, at det er den brede miljøfaglighed, der skal være dækket, det er ikke den smalle. De der mennesker, der kan lave renseanlæg, dem behøver vi ikke ret mange af, de er ikke så interessante. De skal selvfølgelig være der i virkeligheden, men det er ikke sådan nogen kommunerne vil have 20 af. Det tror jeg ikke”

Der ligger jo også en masse traditioner, både i lovgivningen og den måde den bliver forvaltet på. Hvilke traditioner er der blevet gjort op med undervejs? (mod 2050)

21.30 ”Én af de traditioner, der er gjort op med, det er den sektortænkningen der meget handler om, at jeg har en bestemt rolle, som betyder, at der kun er noget jeg vil snakke med nogen om og så er der en hel masse andet som jeg ikke vil snakke med nogen om. Den kultur er væk, den er nedbrudt. Omvendt, så er man selvfølgelig så klar og så dygtig i sit hoved, at man godt ved hvad man har magt til at tvinge igennem, og man må endelig ikke blande det sammen. Så kan man jo ikke varetage sit job ordentligt. Men vi har bevæget os fra, kun at ville diskutere noget bestemt til at tage udgangspunkt i en diskussion omkring bæredygtighed, hvor vi sammen med virksomhederne finder ud af hvad det er for temaer. Der er selvfølgelig virksomheder, der ikke vil det her og de skal bare have den traditionelle miljømyndighedsrolle. Og for dem kan man sige, der sker der ikke så meget og vi skal evne den rolle, vi skal varetage den rolle, den skal gennemføres. Men for dem, der gerne vil et samarbejde, der skal vi kunne levere ind på det brede parameter i forhold til hvor det giver mening for virksomheden.”

Det var 2050. Sådan ender det og det bliver rigtig godt, men hvad så undervejs? 2030.. hvad er stoppene på vej mod 2050?

23.29: "Et af de mest fundamentale første skridt, det er det der handler om, hvad er det vi snakker om? Og have et fælles billede om, hvad er det man snakker om? Hvad ligger der i en ambition om bæredygtighed - hvad er det kommunen vil når den snakker bæredygtighed? Og hvor er fællesnævnerne mellem kommunen og virksomhederne? Og der er en positiv erfaring, der handler om, at de kommuner, der gerne vil den her samarbejdsform, de oplever også alle sammen, at det vil virksomhederne også gerne. Men det de også samtidig oplever, er at hvis man ikke er meget professionel i sin dialog, så bliver man hurtigt uinteressant igen. Og du skal også være meget troværdig i din dialog og derfor skal du også være meget klar på hvad du vil og hvorfor vil du det, og hvad handler bæredygtighed om?"

24.30: "I virkeligheden, så i forhold til den der 2050-vision, der tror jeg nok, der handler visionen om at sige, hvor er det man definerer bæredygtighed henne? Er det på globalt plan? Er det på lokalt plan? Er det på regionalt plan eller på nationalt plan? Fordi bæredygtighed handler jo om, at hvis du skal smelte det sociale, miljømæssige og det økonomiske sammen, hvor er det så du kan gøre det henne? Kan man gøre det på globalt plan? Nej, det kan ikke lade sig gøre - det er simpelt hen for uoverskueligt og for komplekst og umuligt at håndtere. Det er der ingen der hverken har magt eller hjerne til. Kan man gøre det på nationalt plan? Nej. Der er svaret lidt det samme. Så du ender med, at der hvor du kan gøre det, det er der hvor mennesker har relationer. Fordi al forandring er baseret på en relation, uanset om det er miljøforandringer eller andre typer af forandringer. Og hvor er relationen? Det er på det lokale niveau. Det er derfor, at det er der du kan lave forandringerne. Det er også derfor, at det er der det giver mening, at snakke om bæredygtighed og en bæredygtig omstilling og det er der du kan regne ud, hvad fællesskabets helhedsinteresse er. Hvad er det der gavner både byen og virksomheden og borgerne? Det kan du svare på, på dét niveau, og hvis du går højere op, så kan du simpelthen ikke svare på det. Derfor bliver byen eller lokalniveauet kernen i den bæredygtige omstilling, hvis det skal kunne lade sig gøre og ikke bare være snak. Så hvis du kobler den vision ind i hvad det så er kommunerne skal kunne i forhold til virksomhederne, så har du det jeg sagde tidligere. Det betyder jo også, at når vi bevæger os mod 2030, så er det jo vigtigt, at der bliver den der fælles erkendelse af, hvad er det for et niveau hvor vi kan hjælpe hinanden? Og det er i Danmark på det lokale-regionale niveau, at vi vil få gavn af hinanden. Og skal det ske, så skal der være en meget klar politisk ambition formidlet i forhold til det lokale niveau, så man ikke er i tvivl om, hvad det er kommunerne gerne vil. Plus der skal være helt klare oplevelser hos kommunens medarbejdere om, hvad det er for et produkt vi leverer til samarbejdspartnerne. Og som vi formidler det i den bæredygtighedsstrategi, der er på vej, så er der fire forudsætninger, der skal være til stede. Den ene det er, at vi skal evne, at lave partnerskaber om bæredygtig udvikling, med alle sektorer i virkeligheden, hvor virksomhederne så er en af dem. Så skal vi sikre, at der er en kompetence i de samarbejdsfora vi har i forhold til bæredygtig-

hed. Så skal vi skabe en forudsætning for en forandring hos den enkelte, hos borgerne. Det er jo, at begynde at snakke om identitet. Og hvis du snakker om identitet, så handler det om synlighed, så derfor skal vi være helt vildt gode til, at fortælle, hvad det betyder, at være en bæredygtig borger i Aalborg. Hvad er det vi kan være stolte af? Hvad er det vi gør sammen, som gør os til noget specielt? Så den der formidling eller synlighed omkring – eller branding kan du kalde det – den er også rigtig vigtig og en forudsætning for de andre ting. Så du skal gøre de der tre-fire ting på samme tid for at kunne lave en omstilling.”

Men det var bæredygtighedsstrategien her på kommunen, men nu er du miljøminister... så hvad?

28.36: ”Så vil det jo bare blive til, at kommunerne skal lave bæredygtighedsstrategier. Og det skal de. Jeg vil understøtte en omstilling i kommunerne hvor det bliver pligtigt at man laver dem her, og også hvad det er for nogle temaer man skal arbejde med i forhold til det. Så det er det samme.. bare lige (peger op). Det er meget meget visionært det her. Jeg ved ikke hvor mange i miljø, der overhovedet har hørt den her vision.”

Tror du på, at det kan lade sig gøre?

29.13: ”Ja, det er jeg ikke i tvivl om. Altså, det bliver selvfølgelig også lidt politisk. Men det er jo det der med, at sige, at man kan prøve, at lave noget som alle de andre også gør, og så kan man jo håbe på, at man er bedre til det, end de andre. Eller man kan tage udgangspunkt i det, som vi er meget bedre til end alle andre og så bruge det til at komme foran. Og der er jeg af den opfattelse, at når vi nu har så stor en offentlig sektor i Danmark, så i stedet for, at bruge 10 år på, at smadre den, så kunne vi bruge 10 år på, at få den til at levere det vi gerne vil have. Fordi det er hverken hurtigere eller mere professionelt, at først smadre noget, for så at skulle bygge det op i et andet regi bagefter, som man ikke har nær så meget styring på. Så det er sådan den politiske overvejelse. Det er overbygningen, der gør hvorfor jeg mener, at det er den her måde vi skal gøre det på. Det er fordi, at jeg har udgangspunkt i, at vi har en kæmpe fordel i, at vi har en offentlig sektor, der har så stor kapacitet og viden og kompetence i forhold til temaet, der hedder miljø. Og det er helt unikt – det er min oplevelse efter at have været rundt i mange lande efterhånden, specielt i Europa, men også andre steder”

31.17: ”Danmark har jo udviklet sig til, at der i større og større omfang er et samarbejde mellem det offentlige og det private om en fælles retning. Baseret på gensidig tillid. Og det der samarbejde mellem det offentlige og private om en fælles retning, det er helt unikt. Det findes næsten ingen steder i verden. Og det er det, der gør, at vi er rige i Danmark og forhåbentlig vil blive ved med at være det. Det er ikke, at vi er klogere end andre på nogen måde, det er, at vi tror på hinanden mellem sektorerne og ikke bekriger hinanden. Og det er jo det vi skal bruge. Og det er det, der gør,

at vi kan lave en omstilling. Vi har de bedste forudsætninger for at kunne lave en omstilling, fordi en omstilling kræver, at man ændrer helheden og vi er længst i at have en oplevelse af, at vi er en helhed. Fordi hvis du ikke oplever dig selv som en helhed, som man for eksempel ikke gør i Sydafrika, hvor man blokerer sig og skyder alle dem der går udenfor hegnet, så er det lidt svært, at få skabt en oplevelse af, at nu skal vi have lave en bæredygtig omstilling. Og den der indsigt i, at vi har noget helt unikt som gør, at vi faktisk kan omsætte de ambitioner vi har, den måtte godt være lidt mere tydelig i Danmark eller lidt mere erkendt. Så det ville da være der mit fokus ville ligge i starten.”

Hvilke muligheder eller kanaler har du som miljøchef for at blive hørt i forhold til de tanker her?

33.16: ”Jamen jeg har jo både chef-fora og KL og KTC og i princippet også mulighed for at skrive direkte til miljøministeren. Så der er mange muligheder for at blive hørt. Det der er øvelsen, det er ikke at blive hørt, det er at blive forstået. Altså, jeg har for eksempel introduceret – jeg ved ikke om du er opmærksom på det der virksomhedsudvalg 2? Nej, men det var et udvalg, der blev ned-sat for nogle år siden, der havde til formål, at gøre det lettere, at være virksomhed i Danmark. Det var der meget fokus på i den tidligere regering. Og der havde de så to omgange hvor de havde meget fokus på det. I forbindelse med virksomhedsudvalg 2, som blev sat i gang af den gamle regering og færdiggjort under den nye regering, prøvede jeg at introducere de her tanker omkring en modernisering af godkendelsesbekendtgørelsen og tilsynsbekendtgørelsen sådan, at det blev pligtigt for kommunerne at have de her dialoger. Ikke i første omgang hvad de skulle føre frem til, men at det blev pligtigt for kommunen, at de skulle evne, at lave en bæredygtighedsdialog med deres virksomheder med udgangspunkt i de globale miljøudfordringer. Men det gik helt i sort, bare fordi, at ordet bæredygtighed kom ind. Fordi det ord mente Dansk Industri ikke, at man kunne definere fra de danske miljømyndigheder. Så det blev sådan en principiel snak. Så der kan man sige, at der blev jeg hørt, men jeg blev ikke forstået. For lige pludseligt, så blev det en diskussion om hvorvidt det var miljømyndighederne i Danmarks rolle at definere hvad der forstås ved bæredygtighed. Det var slet ikke den diskussion jeg gerne ville ind i. Jeg vil så personligt svare; ja, selvfølgelig er det det, hvem skulle det ellers være; men det er så noget helt andet. Det er i hvert fald ikke virksomhederne, det har de i hvert fald overhovedet ikke kompetencerne til.”

37.05: ”Det ville være vigtigt at lave en ny reguleringstænkning. Der er ingen tvivl om, at skal så-dan nogle tanker som jeg præsenterer for alvor slå igennem i Danmark, så *skal* der noget lovgivning til. Kommunerne skal tvinges til at ændre tænkningen, fordi det er så dejligt behageligt, at blive ved med at gøre det man plejer. Og nu kan man sige, at der er kommet et første skridt i tilsynsvejledningen hvor man er inde at sige, at du skal prioritere dine tilsyn efter hvor de væsentlige miljøproblemer er henne og ikke bare ud fra en tilsynsfrekvens med så og så mange tilsyn i den og den branche. Og det er da et fremskridt kan man sige. Det var så en af de ting der kom igennem i det der virksomhedsudvalg 2.”

38.37: "Og så er der også en åbning i forhold til energi i den ændring der ligger i tilsynsvejledningen, der betyder, at du bedre kan finde legitimation for at gøre det. Det er bare ikke så tydeligt, så du kan godt slippe af sted med ikke at gøre det uden at der er nogen der melder dig til tilsynsrådet. Men det er mere legitimt."

39.09: "Der er selvfølgelig også et mellemreguleringsværktøj som handler om, at du ikke kan regulere på affald eller energi eller vand. Men det er helt klart værd at overveje, om du kan regulere på præstation per enhed. For der er ikke noget galt i, at man går ind og siger, at i dag kan du præstere at producere 8 enheder per kilowatt, så kan miljøgodkendelsen skrive, at du ikke må blive dårligere. Det ville være et skridt. Ikke at det ville give en forandring, men det låser i hvert fald til det bedre. Eller man kan sige, at hver gang du indfører nye ændringer i din produktion, så må du aldrig blive dårligere, du skal altid blive bedre end det du har. Så der er nogle muligheder for, at lave en regulering, der ikke er produktspecifik, men retter sig mod produktionen, som for at produktionen kan leve op til det faktisk kommer til at handle om produktet. Fordi den måde du producerer og de affaldsmængder du får, og at du for eksempel ikke får mere miljøfarligt affald end et bestemt tidspunkt, det giver jo en begrænsning på hvad det er du putter i dit produkt. Og i dag har vi jo ingen mulighed for at regulere. Virksomhederne kan jo – hvis det passer dem – tredoble mængden af miljøfarligt affald. De skal bare håndtere det på en bestemt måde. Og det ville helt klart være en ting – når du snakker om hvad jeg ville gøre for miljøminister – så ville jeg gå den retning også. Altså, vi har det med, at det skal blive mere attraktivt herovre og hvordan gør vi det? Og hvad så i den anden kasse? Hvad kan vi gøre for at tvinge dem til det? Der er det med regulering per enhed i forhold til ressourceeffektivitet og vand, men det er selvfølgelig også en ressource, og el."

Der kommer jo også den der nye ressourcestrategi, tror der kan finde på at ligge noget i den?

41.20: "Der hører jeg rygter om, at det bliver godt og jeg hører rygter om, at det bliver en gentagelse af noget der er gentaget. Altså, som er indført tre gange og som ikke har haft nogen effekt. Jeg har ikke hørt noget, som jeg kan bruge til, at vurdere det."

41.43: "Det jeg også ville gøre som miljøminister, det ville være at sørge for, at få nogle mennesker ind i departementet og miljøstyrelsen, der faktisk ved hvad det handler om. Der er jo ikke længere nogen, der har en miljøfaglighed. Det er jo jurister alle sammen... eller også nyuddannede. Der er en meget markant oplevelse når man har været indenfor faget en 15-20 år, der handler om, at da jeg startede i det her fag og man var i tvivl om noget, så ringede man til miljøstyrelsen. Og hvis miljøstyrelsen ikke lige kunne finde ud af det, så fandt de ud af det og så fik man at vide hvad man skulle gøre. Og på det tidspunkt, der var miljøstyrelsen sådan nogle, der sagde, at; "Det kunne I godt have gjort bedre. Hvorfor gjorde I ikke sådan der. Nu skal I også i gang med det der."

Nu må I lige...". Altså, de var proaktive og udadvendte, men det var tilbage i 90'erne under Svend Auken. Da vi har fået ny regering ændrede det sig og den miljøstyrelse vi har i dag, det er en reaktiv styrelse som både er reaktiv i forhold til eget initiativ – de har intet. Hvis de laver noget som helst, så er det implementering af EU-lovgivningen. Det er en styrelse, der ikke længere har mulighed for, at optræde som lovgiver i forhold til miljøfaglighed overhovedet. Og som opleves til at have meget mere fokus på servicering af ministre, end dialog med kommunerne omkring implementering. Så hvis der endelig er nogen som helst former for dialog mellem staten og kommunerne, så er det i slåskampe om hvem der skal løse hvilke opgaver. Og hver gang staten gerne vil have gjort det billigere, så truer staten med at tage opgaven og så når kommunerne siger; "Nej, vi skal beholde den," så siger staten; "Okay, så får i en tredjedel mindre for det," og så siger kommunerne; "Nå, jamen så må vi jo gøre det." Så det er en helt anden... Og det mangler – det mangler gevaldigt for rigtig mange kommuner, at staten går ind og påtager sig en rolle som miljømyndighed og ikke som administrator."

Er det fordi, det er sparet væk?

44.07: "Ja. Der er jo ingen mennesker tilbage. Det er jo klart, at når man fyrer 70 % af alle de mennesker der sidder og arbejder der, så er det et helt andet produkt du får. Og det kan selvfølgelig være fint nok, du mangler bare det der niveau, der prøver at skabe en ensartethed i retningen på miljøområdet. Fordi rammelovgivningen, den udstikker en ramme, den udstikker ikke en retning per definition. Det er klart, at en ramme i sig selv er en retning, men implementeringen af den brede ramme kan jo gøres meget forskelligt. Og hvis du gerne vil bevæge dig i en bestemt retning og du mener det med bæredygtighed og klima alvorligt. Så ville det jo også være meget mere effektivt hvis du havde en miljøstyrelse, der også arbejder på en bred fortolkning af godkendelsesbekendtgørelsen og som også laver rådgivning i hvordan du kan få klima indarbejdet i dine tilsyn og alle sådan nogle ting. Der kommer ikke noget. Der er ingen skub i det. Det er ingenting. Og der er ikke engang viden om, at det de laver det modarbejder deres egne ambitioner."

45.37: "Så kommer der det der kæmpe flop med, at nu skal kommunerne lave klimaarbejde og klimatilpasning og der bliver afsat 2 milliarder til at lave det som kommunerne må opkræve af borgerne hvis de har et problem i forhold til klimatilpasning. Og dem der går ud med det, de ved ikke, at der sidder nogen ovre i finansministeriet, som har vedtaget en vandsektorlov hvori der står, at forsyningerne alene må bruge penge på noget, der er en forsyningsinteresse. Og de skal gøre det billigst muligt. Så det er kun i de tilfælde hvor det er en forsyningsinteresse i forhold til bortledningen af overfladevand, at det overhovedet kan komme på tale, at forsyningen må finansiere det. Og dertil kommer det, at det også er sådan, at hvis forsyningen kan gøre det billigere med et rør end ved at lave åbne render og grønne tage, jamen så må de ikke gøre det med åbne render og grønne tage. Så skal de lægge røret, for det siger vandsektorloven. Det skal være billigst muligt. Og det skal være billigst muligt i forhold til forsyningen, ikke som samfund, fordi der vil det

andet helt klart være billigst muligt og det kører man hårdt på i finansministeriet. Og det vil sige, at alt det miljøministeriet laver, det kan slet ikke gennemføres. De aner det ikke. De der folk i ministeriet de ved slet ikke hvad de laver. Det er sådan noget, der er et kæmpe problem hvis statsapparatet begynder at bestå alene af administratorer. Så er der jo ingen der opdager, at tingene ikke hænger sammen. Det kan du også lave en hel opgave om – hvordan tingene ikke hænger sammen i reguleringen i Danmark. Så det vil jeg også gøre – sørge for, at det kommer til at hænge sammen. Der ligger også en opgave der, det er helt klart.”

Bilag C - Transskribering af interview

Jens Peter Mortensen

02.05: "Der skal et andet setup til det, at lave tilsyn. Det som man meget har set på i dag, det er compliance, eller regeloverholdelsestilsyn – et dårligt dansk ord, men jeg ved ikke hvad jeg ellers skal kalde det – hvor virksomhederne har en godkendelse eller en branchebekendtgørelse og der er nogle vilkår og nogle krav som de skal overholde. Og så laver man en liste hvor alle vilkårene er skrevet ned og går ud på tilsyn og siger: Det første punkt: kryds. Det næste punkt: kryds, også okay. Tredje punkt: Ej, der var sgu lige en overtrædelse der, så minus der. Og når du så har udfyldt din liste på den måde, så har du lavet dit tilsyn og når du så skriver din tilsynsrapport, så er der en indskærpelse på det punkt hvor de ikke har efterlevet lovgivningen. Den form for tilsyn er det som typisk ligger inde i kvalitetsstyringssystemerne i de enkelte kommuners kvalitetsstyring af sagsbehandlingen. Og det er røvkedeligt."

03.36: "Pointen er så, at det får heller ikke overblik over hvad der egentlig foregår på virksomheden. Du aner ikke om du har tilset de miljøforhold der er relevante ud fra den konkrete virkelighed. Selvfølgelig har du tjekket det der skal tjekkes ud fra den lovgivning som du tror virksomheden hører til på det tidspunkt du planlægger et tilsyn. Men det er det hele. Og det vil sige, at der er masser af eksempler på, at så har de lige nogle sideaktiviteter som ikke bliver tjekket, eller bekendtgørelsen er ikke god nok til at dække hele branchens aktiviteter. Så det vil sige, at der kører en masse aktiviteter ved siden af som måske i virkeligheden giver nogle meget større og voldsomme miljøproblemer, end du var klar over på forhånd da du tilrettelagde dit tilsyn. Og de bliver bare ikke afdækket når du kører det på den skema-måde. Så når du skal lave tilsyn så skal man tage udgangspunkt i den virkelighed der er derude, og det kræver nogle gange nogle forberedelser."

05.35: "Hvis du bare har den forudetablerede tjekliste, så får du aldrig styr på de konkrete virkelige forhold derude, når du er på tilsyn."

06.27: "Kravet om kvalitetsstyring det bliver ophævet. Det er en unødvendig udgift til kommunernes drift af miljøtilsynet samtidig med, at den ikke giver det kvalitetsstempel på tilsynet som det skal have. En af måderne man får mere kvalitet i det, det er selvfølgelig det med, at man skal tage udgangspunkt i den virkelighed, der er derude, men man kan også få endnu mere kvalitet i tilsynet hvis man kører deciderede kampagner. For eksempel så kunne det være på luftforurening, det kunne være på ressourceforbrug. Nu kommer der jo snart en ressource- og affaldsplan fra miljøministeren når hun kommer tilbage fra barsel. Men pointen er sådan set egentlig, at man sag-

tens kan kombinere sådan nogle overordnede politiske målsætninger der kommer i nogle udmeldinger fra ministerierne eller fra EU – det er luftens år i EU – med nogle aktive kampagne indsatser i de forskellige kommuner hvor man tager udgangspunkt i at det er luftens år. Hvad betyder det for os her i vores kommune?”

08.50: ”Og sådan nogle kampagner kan du lave, og det er så det der kommer i den kommende tilsynsbekendtgørelse; at man i stedet for, at man kun har de der regeloverholdelsestilsyn så i stedet for kan dele det op så man både har nogle relativt få regeloverholdelsestilsyn og så derudover skal man lave nogle kampagnetilsyn som kunne være rettet ind på den her måde. Det er det der kommer i den kommende tilsynsbekendtgørelse.”

Og det synes du lyder som en god ide?

09.25: ”Ja, det synes jeg. Det med kampagner er så ikke skrevet ud på den måde som jeg sagde det. Det er noget som jeg har stillet som forslag til dem og det vil de så arbejde videre med. De synes det er en udmærket ide og det vil de også gerne arbejde med. Problemet er bare i forhold til det der står nu, at det har de lavet en aftale med KL om, og den kan de ikke lave om på. Så det vil være til næste runde. Eller de kan snige det ind ligeså stille i den måde de formulerer kampagnerne på, men det kan ikke skrives direkte ind i teksten som det er nu.”

Så hvad er forskellen på det du har foreslået og det der står der nu?

10.25: ”Det der står nu er den lidt gammeldags måde, at lave tilsynskampagner på. Der har jo været meldt et eller to emner ud om året fra miljøstyrelsen som kommunerne *kunne* arbejde med hvis de syntes det var interessant, og det er formuleret lidt på samme måde. Og det som har været som eksempel, jeg tror det har været opbevaring af farligt affald som den ene og den anden handler vist om autoværksteder, jeg kan ikke huske det. Men hvor du godt nok har valgt noget ud, men hvor det ikke rigtig har ophæng i de strategier som miljøstyrelsen ellers arbejder med. Det kunne det godt have haft, ikke? Det jeg har foreslået er bare at give miljøstyrelsen input til hvordan de bedre kunne tænke de der kampagner stukket ud. Fordi meget af det styregruppen kom til at diskutere, det var hvordan melder man tilbage omkring det med kampagnen på farligt affald og så videre? Det løb helt i sort. Hvorimod hvis du har en målsætning som er fastsat af miljøministeren for eksempel, så er det jo relativt nemt at melde tilbage i forhold til den målsætning om hvad vi har gjort i vores lokalområde i forhold til målsætningen. Så målsætningen er sat i forhold til noget miljøstyrelsen gerne vil have man arbejder med. Og den kan de ikke spille ind i forhold til aftalen med KL som det er lige nu. Det var jeg sådan set egentlig godt klar over. Men derfra og så til at lade være med at foreslå det, der synes jeg alligevel, at der kan jeg ikke tage hensyn til at de ikke kan aftale de økonomiske forhold. Fordi fagligt vil de sikkert godt kunne blive enige, ikke?”

Hvad er det der gør, at de ikke kan spille det ind i forhold til KL?

12.30: "Det er fordi det er DUT-midler. KL vil benytte enhver lejlighed af en ændring eller åbning af en aftale til at forsøge, at få flere penge ind i DUT-midler. Og der vil de blokere. Miljøstyrelsen vil i hvert fald være bange for, at KL vil blokere for at bekendtgørelsen – som i øvrigt allerede er forsinket, den skulle have været ude 7. januar for at vi kan sige, at IED-direktivet er implementeret. Vi *har* meldt tilbage, at det er implementeret, men det er det altså ikke helt før tilsynsbekendtgørelsen er der. Og hele årsagen til at den ikke har været sendt ud, det har været forhandlinger mellem KL og miljøstyrelsen og så er det sgu lidt irriterende, at jeg kommer med sådan en god ide så sent kan du godt se. Men jeg har bare ikke haft ressourcer til at deltage i det hele. [...] Ej, jeg kan godt forstå det – jeg burde have været ude med det tidligere, men det er jo ikke glemt, og det er ikke noget som ikke kommer ind. Det kommer bare ind på et senere tidspunkt."

Jens fortæller om, at dengang da kvalitetsstyringssystemet blev indført, der blev tilsynene meget mere intetsigende i og med, at tjeklisterne blev indført.

21.00: "Der var mange sagsbehandlere der på det tidspunkt havde valgt imellem at lave de intetsigende tilsyn eller forlade systemet. Og det er klart, at hvis du vælger at lave de der tilsyn, jamen så mister du mere og mere interessen for dit fag og for at udvikle dit arbejde. Og det vil sige, at dem sidder der en del af rundt omkring. Og det gælder ikke kun i Danmark."

Så det var altså ikke kun kendetegnet ved den kommune som du sad i?

21.43: "Nej nej, det var det ikke. Det var noget der kørte på nationalt plan i den periode, men det har også kørt i andre lande i nogle andre perioder."

Hvad var det for en periode?

22.00: "Hvornår var det vi havde kvalitetsstyring? Jeg tror det var fra 2007 at det skulle indføres og så frem til 2009. Der var det implementeret i alle kommunerne. Jeg tror faktisk at det skulle have været implementeret fra 2007, men der gik som regel lidt over. Så det var måske implementeret i 2008 og så skal du først ud og bruge det, så du får først konflikterne i 2009."

Sidst vi snakkede, der kom vi jo også omkring BAT og du fik jo nærmest fortalt mig, at du ikke har så høje tanker omkring BAT og BREF...

25.05: "Nej, i hvert fald ikke på den måde det bliver anvendt og brugt. Lige nu er jeg ved, at skrive på et høringssvar på natur- og miljøklagenævnets afgørelse for Amager Forbrændingen. Og de bruger jo også en henvisning til BAT – eller rettere sagt, de hænger det hele op på en BAT – men jeg mener de har en helt fejlforstået fortolkning af BAT. Fordi nu har jeg jo siddet nede i ???-forum

hvor der er skrevet retningslinjer til hvordan man finder data frem og definerer BAT. Og der kan man sige, at en af de ting der fremgår af det, det er at den liste over BAT eksempler der er i BREF-noterne, den er ikke udtømmende. Det vil sige, at der sagtens kan være andre BAT eksempler. Og det betyder også, at når virksomhederne gennemgår hvad de skal i forhold til BAT, så er det ikke nok at referere til listen. Man er nødt til, at finde ud af om der eksisterer BAT i verden, der er på samme niveau. Det som eksemplerne bruges til i BREF-noterne, det er til at argumentere for, at emissionskravene kan overholdes. Det er i virkeligheden dokumentation for det, mere end det er en liste man skal læne sig op af. Det har både natur- og miljøklagenævnet og miljøsagsbehandlerne sådan set egentligt misforstået. Så det vil mit høringssvar selvfølgelig køre en hel del på og så hvilke alternativer der er til affaldsforbrænding. [...] Men jeg kører det selvfølgelig så indenfor den egentlige forståelse af BAT og så imod den måde som man har konventionelt omformet BAT til noget operationelt. Det skal være en liste man skal holdes op i mod – nej, gu skal det ej. I skal ikke bruge en liste. I skal tage stilling til det I laver, ikke? Nå, der kom en tjekliste ind igen. Regimerne bliver sgu så firkantet og stive. BAT kunne i princippet være godt nok hvis det bliver omsat til det det oprindeligt var tænkt som. Og så med en skruning på, sådan at emissionsgrænseværdierne bliver skrappe og skrappe. Det ser man stort set ikke. Også hvis man kigger til USA; de havde jo samme ideer og tanker, men de har sgu ikke fået strammet nogle af deres emissionsgrænseværdier.”

Hvor skal man så gribe ind for at få det ud af BAT som er meningen?

29.08: ”Sidst jeg snakkede med miljøstyrelsen, der var de inde på, at man f.eks. skulle lave nogle optimeringstilsyn. De erfaringer man så høstede fra optimeringstilsynene, de skulle så danne grundlag for en ny BAT. Sådan at man reviderede BAT jævnlige på basis af nogle erfaringer man hentede ind fra tilsynene. Det kræver meget mere snævert samarbejde mellem miljøstyrelsen og kommunerne end KL nogensinde vil... men som idegrundlag vil det være fint, ikke?”

Mener du mener ikke det praktisk kan lade sig gøre?

29.58: ”Jo, jeg mener godt det kan lade sig gøre i praksis. Det der ikke kan lade sig gøre, det er i forhold til den nuværende struktur hvor jeg tror at KL i forhold til DUT-midlerne ville stoppe det et stykke tid i hvert fald. Men altså i praksis kan jeg ikke se, at der skulle være nogen grund til, at det ikke kan lade sig gøre.”

30.20: ”En anden ting man skulle have ind hvis BAT skal fungere, det er når man skal have en ny miljøgodkendelse til et nyt anlæg. Så er der jo tale om en ny investering og det vil sige, at man kan investere i en ny teknik. For eksempel når et affaldsforbrændingsanlæg står og er udtjent, hvad gør man så? Skal man købe et nyt og større forbrændingsanlæg, eller skal man gå over og se om der var en ny løsning, der hedder forgasning/kompostering? Det som er pointen der er jo egentlig,

at virksomhederne ikke kan orientere sig i BREF-noterne eller omkring BAT når de skal skifte fra kraftværker til vindmøller, for det står ikke i den samme BAT, men de producerer begge to el. Og de regimeskifte der er i teknologi, dem skal man have nogle retningslinjer til. Og du kender dem i virkeligheden godt; jeg tror vi kalder dem sigtelinjer eller udviklingstrin – vi har kaldt dem mange ting. Det er der hvor du kan se, at der er et prioriteringshierarki. I affaldsdirektivet er det der hvor du har deponi og affaldsforbrænding for neden og har genbrug og genanvendelse i midten og så har du undgåelse af affald i toppen. Det er affaldshierarkiet.”

32.08: ”Du har det i virkeligheden også en lille smule i miljøbeskyttelsesloven omkring renere teknologi, hvor du har fortyndinger og længere rør for neden og så har du rensning og filtrering i midten og renere teknologi i toppen. Og den ligger sådan set implicit i formålsparagraffen i miljøbeskyttelseslovens §3 omkring fremme af renere teknologi.

Du siger det ligger implicit? Vil du sige, at det er for løst formuleret?

32.53: ”Ja, det gør det. Og for at få det tydeliggjort, så er vi faktisk i gang en produktionspolitik her i DN, hvor vi tydeliggør de der ting. [...] Altså hvis du skal have en grøn omstilling, så er du nødt til, at have sådan nogle prioriteringer puttet ind når du skal lave din godkendelse. Så det vil vi arbejde på fremover.”

Altså prioriteringer i at nå højere op i hierarkiet?

33.29: ”Ja, lige præcis. Det betyder også at hvis man for eksempel at er affaldsforbrændingsanlæg som vil bygge noget nyt skal dokumentere, at de ikke kan komme længere op i hierarkiet eller også så skal de bare højere op i hierarkiet. Og affaldsforbrænding ligger jo altså kun lige over deponi, så altså de skal dokumentere at de ikke kan nå højere op, og det kan de ikke.”

34.09: ”Man kan også lave sådan nogle hierarkier indenfor klima for eksempel. Så kan du have CO₂-bidragende i bunden, CO-neutral i midten og CO₂-fri foroven. De er nemme at lave og arbejde med. [...] 34.40: Man kan så diskutere hvor mange man skal have og på hvilke områder man skal have dem. Jeg tror vi kommer med fire eller fem bud.”

Så I kommer med nogle bud, men det er jo ikke det samme som at det bliver lov?

34.59: ”Nej, slet ikke, men det vil være noget vi vil arbejde for. Vi kan jo ikke bestemme loven alene, men det vil være en retningslinje for de forhandlinger vi vil gå ind i når vi skal arbejde med miljøgodkendelser. [...] Så det bliver dét redskab der skal til i miljøgodkendelsesdelen når den handler om godkendelse af ny virksomhed. Ikke eksisterende virksomhed, men ny virksomhed. Og

så sammenholdt med de optimeringstilsyn. Det er det der skal drive den grønne udvikling frem. Ellers så bliver de ved med, at investere i de samme gamle anlæg. Jeg vil sige, at jeg har prøvet de her ting af, for jeg har arbejdet med dem lige siden jeg var student. Affaldshierarkiet blev udviklet på Tek-Sam i starten af 80'erne, så det er ikke fordi at noget man sidder og roder med som studerende ikke kan komme ind i lovgivningen på et senere tidspunkt. Det kan det godt, og det er jo bare at tage handsken op fra dengang med affaldshierarkiet. Det var ikke mig selv der sad og arbejdede med det, men jeg arbejdede med renere teknologi og var med til at udvikle det koncept. Der var i øvrigt mange, der arbejdede med det dengang der i starten af 80'erne. Så det er ikke nogen ny ide. Og nu har jeg fået den ind her i DN og det er jo meget rart."

Så for at det skal blive indarbejdet overalt, tager I det med til forhandlinger?

37.17: "Der er gang i lovrevisioner nu fordi loven er så uoverskuelig som den ser ud. Der er også gang i EU's lovrevisionsmaskine fordi at direktiverne virker ineffektive og er meget forvaltnings-tunge og dermed omkostningstunge for industrien. Så der er nogle processer i gang..."

Der skal forsimple det eller hvad?

37.50: "Jeg er ikke helt sikker på, at industriens dagsorden egentlig er en forsimpning. Industriens dagsorden er mere at de ikke vil have miljøkravene. Men de siger det andet, men det er fordi at de synes at kravene er for tunge. Derfor spiller vi ud med et forståeligt system, men hvor der er krav til virksomhederne og så må vi så se hvem der vinder i slagene der kommer til at stå. Men sådan ser jeg lidt på slaget omkring BAT og slaget omkring tilsyn – de hænger sammen."

38.53: "Og så er vi også nødt til at arbejde på internationalt plan, vi kan ikke nøjes med, at arbejde i Danmark – det går ikke."

Jeg introducerer Michael Damms problemstilling omkring at sektortænkningen er en stor del af problemet og at brugen af ressourcer er meget begrænset til ensidede projekter i og med, at der er så skarp opdeling mellem sektorerne og deres midler.

40.10: "Jeg vil sige, at det måske er noget af det som kampagnetilsynet skulle starte med at rydde op i. Der kommer man i hvert fald ud over den der regeltænkning og det vil sige, at du kan tale mere projektorienteret med virksomhederne som tilsynsførende. Du kan snakke om potentialer for forbedringer og snakke om hvor forureningsproblemerne måske er størst. Ikke nødvendigvis bare på den enkelte virksomhed, men i hele produktionskæden. Og så kan man sige, hvad kan den enkelte virksomhed gøre for påvirke produktionskæden, for det er jo en del af deres præstation. Altså hvad leverandører og senere kunder gør med virksomhedens produkter. Og den dialog kan du overhovedet ikke føre hvis du bare tager tjekliste-proceduren. Så i forhold til Michaels udtalel-

ser, så er det vel fordi han vil have sådan nogle ting mere ind og det synes jeg er helt fornuftigt. Det skal den vej rundt. Det er bare formuleret på en anden måde, men det er jo i virkeligheden den samme retning, så det synes jeg lyder fornuftigt nok.”

Bilag D - Transskribering af interview

Kasper Dirckinck-Holmfeld

00.00: Vi snakker om forskellen mellem at have én kommune som case og have syv kommuner som Kasper har haft pga. green city projektet.

01.52: Kaspers baggrund.

- Ph.D. på Aalborg universitet – lokaliseret i København
- Skriver Ph.D. om kommunernes involvering af virksomheder i at spare CO2 med udgangspunkt i et Carbon20-projekt som er initieret af Green Cities kommunerne (inkl næstved). Dvs, at det er de kommuners arbejde med at involvere virksomhederne som der tages udgangspunkt i. Grunden til, at der kigges på det, er at der i Green Cities kommunerne er lavet en overordnet målsætning om, at de skal reducere deres CO2-udledning med 20(?) procent.

04.05: I projektet var der beskrevet en masse omkring partnerskaber og andre ting fremadrettet, men da Kasper kiggede ned i projektet, så var der kun tale om frivillige aftaler, og det havde så bare været et buzz-word, der var blevet brugt i ansøgningssammenhæng.

05.40: Baggrunden for at skrive artiklen var således, at Kasper ikke havde oplevet nogen udvikling på området de sidste ti år (siden han havde diskuteret de samme emner i hans afgangsspeciale) og få den pointe frem. Og han brugte så dét at han i forvejen var ude i kommunerne og lave monitoring til at spørge mere direkte ind til emnet.

06.20: I stort set alle kommunerne var det miljøogsbehandlere, der var udset til at have rollen i forhold til virksomhederne i green city, med undtagelse af København hvor man for lang tid siden har separeret miljøogsbehandlere og dem der skal lede den frivillige indsats med virksomhederne.

- Kasper fortæller om den Københavnske model:
 - 7.00: "Frem for at de går ind og faciliterer den enkelte virksomhed og bruger kræfter på dét som de gjorde for 20 år siden, så har de nu ændret fokus og prøver, at indgå en række aftaler og partnerskaber med nogle andre aktører som så skal gå ud og få virksomhederne involveret."
 - 09.30: København har også haft rigtig mange små virksomheder med i projektet, men i forhold til at involvere energiselskaberne i dem, så er der ikke ret meget motivation,

da det er peanuts der kan spares her i forhold til den administration der skal til for komme frem til det.

- 10.50: "Der er en udfordring for de små virksomheder specielt, og København er man begyndt at snakke om hvorvidt man kan skrue pakken anderledes sammen, sådan at kommunen får en lidt anden rolle med at pulje nogle virksomheder; samle dem og få dem engageret, og så energikonsulenten bare og laver "quick and dirty" screeninger."
- Og der var en rimelig god stemning omkring dette blandt energiselskaberne, der faktisk gerne ville have en rolle fremadrettet i samarbejde med kommunerne som Kasper tolker det

12:15: Jeg fortæller kort om mit projekt og hvordan det blev interessant at kigge på for mig.

- Jeg nævner blandt andet, at Aalborg Kommune møder nogle udfordringer på det lovmæssige og på ressourcerne. Hertil kommenterer Kasper, at det lovmæssige jo kun er begrænset af deres egen læsning af loven, men som han skriver i sin artikel, så vil sagsbehandlerne (kommunerne) gerne, at det skal fremgå meget mere klart i lovgivningen. Hvis ikke jeg fik sagt det under intw, vil jeg lige pointere her, at det jeg fortolker er at de har rig mulighed for at adressere det, men ikke nødvendigvis forpligtigelse... selvom Basse faktisk svagt argumentere for det i forhold til affaldsforebyggelse.... Men altså det srår også meget indirekte....
- 13.40: "Kommunerne er begrænsede af ressourcer ja, men rent lovmæssigt er der principielt muligheder for at inkludere energi og klima, så kun deres egen opfattelse af at der begrænsninger. [...] Det fremgår ikke klart om der er hjemmel, men det er deres egen læsning af loven, der sætter begrænsninger"
- Kasper fremhæver også, at han henviser til et notat som Ellen Margrethe Basse har lavet som aldrig er blevet offentliggjort på området omkring at der faktisk er hjemmel i lovgivningen til at kommunerne kan snakke om affaldsforebyggelse med deres kommuner og ud fra det har Kasper lavet koblingen om, at det jo så også må være muligt, at se på energiområdet ud fra samme vinkel. Og det har han fået bekræftet af Hans Erling fra Miljøstyrelsen, der også fortolker det således.

17.00: Vi snakker om Grundfoss, der ikke selv havde fået implementeret deres egne energisparende pumper på fabrikken og pointen er, at

18.30: Jeg spørger til Kaspers baggrund udover hans Ph.D.

- Uddannet Tek-Sam fra Roskilde Universitet. Ligner EMSS uddannelsen
- 19.30 Han har været ansat i miljøstyrelsen i 4 år i en miljøteknologi-enhed.

- Det han arbejdede mest med var at se på hvordan lovgivningen påvirker miljøinnovationen og hvordan kan vidensbasen omkring den teknologi der er tilgængelig fødes ind til lovgivningen. Dette meget i forhold til EU og BAT-processerne og ECO-design-processerne.
- Ideen var, at miljøstyrelsen skulle facilitere, at dem der havde noget at byde ind med, fik kørt deres teknologi ind til miljøstyrelsen således, at miljøstyrelsen kunne gå til EU og sige, at der er teknologi til det og det, så vi kan godt være mere ambitiøse i de standarder der sættes i BREF-noterne og den regulering.
- Det var den ene vej rundt, men modsat var målet også, at se på hvad for noget regulering, der er på vej fra EU for, at informere virksomhederne omkring kommende afgifter mm.
- 22.40: Jeg spørger til, om det har været en kamp at få det igennem og Kasper svarer, at man er meget påpasselig med, hvad man melder ud og siger i systemet, for hvis man melder noget ud – nogle grænser eller sådan noget – så kan man ikke rigtig efterfølgende gå til EU og sige, at man vil have dem mindre når man først har accepteret det og meldt det ud.
- 22.50: "Man er meget påpasselig med hvad man siger i dét der system, for hvis vi nu begynder at melde ud, at vi regner med, at det er den her limit vi regner med der kommer, så har vi jo meldt det ud, og så kan vi ikke forhandle med EU og sige, at vi vil have den mindre når vi har accepteret det."

23.50: Kasper fortæller, at selvom han sad på kontor med luft-folk (han arbejdede indenfor luftforurening), så var de optaget af alt muligt andet (andre opgaver) og havde de samme agendaer i kommunerne. De følte at alt deres tid var opbrugt af det andet de havde gang i, så de havde ikke tid til, at skulle snakke med ham den nye. (De sidder i EU-forhandlinger og der kan være krise på en måling et eller andet sted...). Men efter han stoppede i styrelsen havde han alligevel fået sået ideen hos nogle af de andre, så nu er der kommet noget innovationspartnerskaber omkring nogle BREF-dokumenter osv.

25.40: "Men det var spændende arbejde faktisk – der kom bare ikke særligt meget ud af det. Der er jo kommet en rapport og jeg tror ikke engang det er blevet offentliggjort endnu. [...] Fordi man også er bange for, at de ting der så fremhæves så også forpligtiger til videre forfølgelse. Men det var jo en del af oplægget – det var jo, at man så skulle lave nogle teknologiske fremsyn hvor man ser på, hvad det er for nogle teknologiske potentialer vi kan se og hvor vi har kompetencer i Danmark. Men det turede man åbenbart ikke, for så var der en af rapporterne der viste, at hvis man begyndte at lave en "hybridisering" af togene så kunne vi reducere luftforureningen på Nørrebro Station, som er det mest luftforurenede sted i hele Danmark og langt overstiger grænserne. Men det tør man jo ikke rigtig melde ud, for det vil jo skabe alt muligt; og man vil slet ikke melde

ud, at der faktisk kan være nogle teknologiske løsninger for det ville jo nærmest forpligte til, at man skulle arbejde på at gøre det, og det ville jo være alt for dyrt. Og det kan man slet ikke overskue før man har fået taget politisk stilling til de der ting.”

27.27: ”Men det er jo lidt af de samme mekanismer som vi også snakker om, at der er ude i kommunen. Man har sgu nok at gøre.. man føler lidt at der er en masse begrænsninger for det du laver hele tiden og man er lidt bange for, at påtage sig nye ting fordi hvad indbefatter dét så? Og hvor meget kræver dét så? Og er der overhovedet politisk opbakning til, at jeg kan fortsætte dét når EU-midlerne forsvinder og så videre. Det er lidt det samme.” – omkring arbejdsgangen i miljøstyrelsen

28.55: ”Lovgivningsmæssigt er energispørgsmålet jo hængt op på hele BAT-forståelsen. Hvis man bliver indenfor kommunernes egen rammeforståelse af, at man skal have lovhjemmel, så vil det jo være i diskussionen af hvad der er BAT, at man vil adressere energi- og klimaaspektet. Og hvis du så har nogle faste standarder for BAT defineret på centralt hold som overhovedet ikke berører energi og klima, så er det meget svært for kommunerne at sige, at det her er noget der ligger inden for de lovgivningsmæssige rammer for hvad vi skal drøfte på vores tilsyn. [...] Men modsat har de jo altid muligheden for, at drøfte det alligevel som en del af deres frivillige aktiviteter, men så kommer vi så ind i den anden diskussion omkring ressource-aspektet.”

29.55: ”Men man kunne jo gå længere af den vej og sige, at i princippet – hvis min lovhjemmels argumentation holder og det er en del af det man burde kigge på i tilsynet også i forhold til de lovgivningsmæssige rammer – så ligger det jo indenfor og så burde de jo også kunne viderefakturere den tid de bruger på *den* del af det. Så i forhold til kommunerne burde det ikke være et issue i forhold til deres kommunale budget, men så kan det blive et issue i forhold til om man mener det bliver for dyrt for virksomhederne. Og det er jo en anden problematik som jeg ikke har beskrevet så meget og som jeg ikke har så meget empiri på at sige noget som helst om, men der ligger vel også nogle overvejelser om hvor dyrt det skal være for virksomhederne at kommunen kommer på tilsyn. [...] Også politisk, fordi nogle af kommunerne vil gerne have, at man ikke belaster virksomhederne for meget, så det kan godt være det ikke er den enkelte sagsbehandler der har de overvejelser, men der kan ligge nogle overvejelser kommunemæssigt alligevel. Sådan at sagsbehandleren føler sig begrænset i forhold til at sende for meget (af omkostningen red.) videre den vej og modsat også føler sig begrænset af hvor meget de kan gøre uden at kunne sende noget videre.”

33.00: I forhold til hjemmelspørgsmålet er det miljøstyrelsen som sagsbehandlerne tænker på i forhold til at vide hvad der er hjemmel til at gøre på tilsyn.

Hvad er din holdning til BAT?

39.45: "Konceptet synes jeg er fint nok og jeg synes at man *skal* prøve at regulere efter de teknologiske muligheder der er og prøve på hele tiden at stramme skruen i forhold til hvad der er muligt for virksomhederne. Bevægelsen væk fra kun at se på emissionsniveauer i forhold til recipienten og hvad en eller anden vurdering af hvor meget vi kan tåle af forskellige ting og sager og bevægelsen mod at gå ind og kigge på teknologien, den synes jeg er rigtig vigtig. Og jeg ser BAT'en som værende indgangen til at man begynder at snakke de her teknologiske processer og alt det der. Så på den måde er det centralt konceptmæssigt tænkt. Men jeg er enig i, at meget af den politiske proces omkring det, og hvordan kommunerne opfatter den mere som en begrænsning end som en mulighed, og hvordan BREF-dokumenterne ikke er brugbare til noget som helst, og at det sætter begrænsninger at man skal overskue, at sætte sig ind i over 700-siders tung teknisk tænkning – at hele det setup er noget rod."

41.00: "Og de er jo forældede. Da jeg skrev om det i 2001, allerede dér var processen jo forældet i forhold til hvad de havde tænkt sig. Det var jo kommet i IPPC-direktivet i 1996 og de første BREF begyndte først at være færdige i 2002. [...] For de mindre virksomheder der giver det ingen mening med de der BREF-noter."

42.10. Omkring ideen "om løbende monitoring af emissionerne eller af energiinputtet eller hvad nu og så lave de konkrete forbedringsmuligheder ud fra de emissionsniveauer. Hvor du siger, at hvis du har en fluktuerende på den her måde eller hvis du har et energiniveau der ligger heroppe når du ikke har nogen produktion kørende, så er der jo nok et slip et eller andet sted."

Om BREF og BAT i reguleringen 46.29: "I og med, at hele intentionen er, at den skal sætte nogle performance-standarder som man skal forholde sig til og ikke foreskrive bestemte teknologivalg, som jeg læser reguleringen i hvert fald, så står det meget klart, at det ikke er det man vil. Jeg ved godt, at det stadig sker i reguleringen, at man gør det og industrien kritiserer for at man gør det. Og jeg ved ikke hvorfor det sker, det står i hvert fald ingen steder i hverken den danske lovgivning eller EU-lovgivningen at man skal gøre det – der står nærmere det modsatte. Så jeg vil mene, at der er nogle perspektiver i at man kan bruge det."

"Hvis man bruger det rigtigt?"

47.24: "Ja, og hvis at BREF-dokumenterne var udformet rigtigt i forhold til at pege på nogle performance-niveauer, fordi de er jo også udformet til, at pege på teknologierne i stedet for at pege på performance-niveauer."

47.47: "Det er jo ikke selve konceptet for hvordan det er formuleret i IPPC i tidernes morgen. Der står det sådan set meget godt. Det er hele den efterfølgende institutionalisering af det som ikke fungerer efter den intention, der er formuleret i IPPC-direktivet. Og så kan man jo diskutere om det var muligt at have et andet setup, der ville muliggøre det, eller om det er for kompliceret."

Jeg spørger om hvad Kasper mener der skal til fremadrettet for, at miljøreguleringen kan rumme et bredere fokus på bæredygtighed.

51.30 CITAT: "Der er jo mange ting der skal til, det er jo ikke så simpelt igen. [...] Men der skal i hvert fald nogle ændringer ind i de vejledninger og i bund og grund også lovgivningen for at få energi skrevet mere ind de steder som sagsbehandleren læser hvad det er de skal fokusere på. Altså ind i §14 i stedet for kun §13."

Nu sagde du kun energi?

52.36: "Og klima og ressourceeffektivitet – altså hele den der bredere miljøforståelse skal skrives ind og ikke kun skrives ind i skåleparagrafferne... formålsparagrafferne" [...] "Ifølge Ellen Margrethe Basse giver de paragraffer jo hjemmel også overfor ikke-godkendelsespligtige virksomheder som overhovedet ikke skal forholde sig til §14 som jeg snakkede om før. Så på den måde er det jo ikke skåleparagraffer, men de lokale myndigheder opfatter dem som skåleparagraffer de ikke kan bruge til noget. Det har jeg ikke belæg for at sige, men det er min opfattelse. De går ikke ind i de paragraffer. De beskæftiger sig ikke med de paragraffer."

Det er jo lidt en skam...

"Ja."

55.47: "Derfor bliver det også en rigtig interessant diskussion om DUT kan man jo sige. For hvis der er hjemmel til, at gøre det nu, så det at man tydeliggør det, burde jo ikke kræve flere penge. [...] Men det har virkelig været en barriere for at lave noget som helst i de sidste jeg ved ikke hvor mange år, også fra statens side. Det er meget meget svært at lave noget som helst som vil kræve en ændring for kommunerne, for så vil de have penge og staten vil ikke betale penge. Og det tror jeg ikke kun er på miljøområdet hvor den her situation har været rimeligt låst på den der måde. Så der kommer ikke nogen ændringer på det område." (Det Udvidede Totalbalanceprincip = DUT)

56.54: "Det næste er så at der skal laves nogle vejledninger om hvordan man kan integrere miljø i forhold til større virksomheder, i forhold til mindre virksomheder og så videre. Og hvordan skal vi

fortolke det ind i godkendelserne. Og den proces har miljøstyrelsen igangsat på en eller anden måde og der er jo også forskellige interesser der.”

59.07: ”Og så er der hele det kommunale perspektiv om hvad de kan gøre. Og de kan gøre en masse. Og hvordan kommer de så til at bruge det? Det er en interessant diskussion. Ét er jo, at de er involverede i sådan nogle projekter som Carbon20 og hvor de får mod på det og synes det er sjovt. Fordi hvis du finder ud af at du synes noget er sjovt, så er det lettere at finde vej rundt om alle de ting man før opfattede som begrænsninger.”

60.48: ” Og så har KL jo alle deres møder hvor de også er begyndt at adressere det lidt og have nogle diskussioner om hvordan adresserer man de her ting og har nogle intentioner om, at man skal bruge Carbon20-erfaringerne og der kunne man jo så supplere med NBE-erfaringerne og Odense har lavet det samme næsten på en eller anden måde. Så der er jo en masse erfaringer. Og man kunne have taget erfaringerne fra Green Network og alle de der ting der skete i 90’erne og trække dem frem og diskutere dem. Men hvorfor er det så ikke sket endnu, når man diskuterede det i 90’erne også?”

61.45 om anbefalingerne i Virksomhedsudvalg II –rapporten: ”Der er nogle gode anbefalinger i. Der er også en masse dårlige, men en af dem som jeg tænker, der faktisk er meget god, det er at de lægger virkelig meget vægt på de der dialog kompetencer for miljøsagsbehandlerne. At de skal efteruddannes i nogle dialogkompetencer – aktiv lytning og alle sådan nogle ting. Så fremad skulle det måske være en del af de uddannelsesstilbud – en del af den efteruddannelse der foregår af sagsbehandlerne. Man skal have dem ind i hele den der kultur om at være dialogpartner frem for den der kommer og slår i bordet. Men stadig vide, at hvis virksomhederne ikke gider være dialog-partner, så har du stadig mulighederne i de andre ting. Men det snakkede man jo også om for 10 år siden.”

64.00: ”For også at vende tilbage til de der standardvilkår: hvorfor fanden er det de interessante krav man gør til standardvilkår som der er noget dialog omkring som man kan gøre noget ved? Hvorfor fanden er det ikke alle de der decibel og sådan noget. Ej, måske er det også det, måske har jeg bare ikke læst det ordentligt.”

64.40: ”I Holland i en artikel for 10 år siden, 20 år siden – et sted derimellem; der henviste man til, at de havde lavet en reform hvor de også var begyndt at lægge mere op i den nationale lovgivning, men det var lige netop alt det som de vurderede, at det her det bare var standardtingene. ”Nu skal vi tage opgaverne med alle de her ligegyldige ting væk fra de lokale sagsbehandlere sådan

at de får frigivet ressourcer til, at de kan indgå i en fremadrettet positiv dialog med virksomhederne om hvordan vi får forbedret jeres miljøperformance endnu mere.”

Det ville jo også være et meget mere interessant job at være miljøsagsbehandler så..

65.22: ”Det ville være et meget sjovere og interessant job. Bare se hvordan X (en sagsbehandler red.) er livet op bare af at komme ud og snakke med virksomhederne på en helt anden måde, ikke? Ej, jeg overdriver lidt, men fra at han hele tiden så begrænsningerne, til at han nu leder efter mulighederne for at få lov at fortsætte det... allerede der er der en stor ændring og hvis du får den ændring implementeret ved alle størstedelen af sagsbehandlerne og får skabt den kultur ved sagsbehandlerne at man fokuserer på mulighederne eller på at overkomme begrænsningerne frem for at lade sig begrænse af dem. Det er en mental... men hvordan ændrer man det? Det ved jeg ikke”

66.00 Vi snakker om ”hvilke typer af personer” der sidder generelt sidder som miljøsagsbehandlere i kommunerne og igen om forskellen mellem at have en case med 1 og 7 kommuner. Vi snakker også om muligheden for at bruge observationer og erfaringer i videnskab.

72.50 Der skal ansættelsesstyring til.. ansæt tek-sam’er eller EMSS’er

73.55: ”Man kan enten arbejde på at udskifte de folk man har, eller man kan prøve på at efteruddanne dem man har. Virksomhederne er jo også forskellige og det er også en kompetence i sig selv, at kunne møde virksomhederne og kunne snakke med dem i deres forskellighed. Men du opbygger jo også noget viden om hvordan de virksomheder du har i kommunen de er, så det kunne også betyde, at du skulle arbejde ledelsesmæssigt med at finde ud af hvad det er for nogen sagsbehandlere du kobler til hvilke virksomheder. Altså hvis du har nogen der er glade for mere dialog og gerne vil presse lidt på og som synes det er sjovt at komme ud og høre hvad virksomheden har gang i, så skal de jo sendes ud til de proaktive virksomheder; til dem som gerne vil, men bare skal have hjælp og input til hvordan de kommer videre i processen. Og hvis du så har den anden, der er meget glad for håndhævelseselementet i det og som er glad for sine strukturer og papirer og du har en virksomhed der er fodslæbende og ikke gider, så er det måske ham du skal sende ud og komme med stokken.”

76.13: ”Så det kræver, at lederen kender sin medarbejderstab og deres spidskompetencer. Og det afhænger af hvordan deres interne struktur er om det overhovedet er muligt for lederen at have det detaillkendskab til sine medarbejdere eller om de har en teamleder, der måske kan have det i stedet for lederen.”

80.00 Vi snakker om, at sagsbehandlerne har svært ved at komme udover deres komfortzone.

63.00 Vi snakker om mulig teoretisk forståelsesramme.

90.00+ Teoretisk forståelsesramme.. kommunen som aktør.

Bilag E - Transskribering af interview

Ellen Margrethe Basse

Baggrund:

- Professor i miljøret
- Doktor jur-grad i miljøret
- Været ude som advokat også
- Jurist på universitetet
- Professor, underviser og forsker - bl.a. i barrierer i forhold til kommuner og deres muligheder for at lave nogle ting. Har skrevet en bog i 2011 omkring vedvarende energi med et afsnit omkring de problemer der er i forhold til kommuner og helhedstænkning.

BOG: Vedvarende energi: De lovgivningsmæssige rammebetingelser, 2011. Der står noget præcis om kommunernes og regionernes erhvervsmuligheder og også EU-lovgivningen.

- Sidder i Aarhus Vand's bestyrelse for vandselskabet hvor de også oplever en masse af de begrænsninger der findes selvom de er et aktieselskab.

Noget af det jeg har oplevet i min snak med kommunerne og med Ph.D. Kasper Dirckinck-Holmfeld, er at kommunerne er usikre på hvor meget de har lovhjemmel til at kræve af virksomhederne. Er der f.eks. lovhjemmel til at gå ind og energi-optimering?

4.30 "Det er jo sådan med energioptimering, at hvis det vedrører deres egen kommunale virksomhed er det lovligt, fordi det ligger i energieffektiviseringstankegangen. Og hvis du har miljøgodkendelse, så er svaret det, at hvis man går tager udgangspunkt i EU-lovgivningen så er det faktisk en forudsætning at energiforbruget skal indgå, fordi det fremgår af IPPC-direktivet (Integrated Pollution Prevention Control), der pr. Januar 2013 er erstattet af Industriel Emissions Direktivet, at myndighederne i godkendelsesvilkårene skal inddrage alle ressource-betragtninger, herunder også energiressource- og vandressource-betragtninger i den måde man tager stilling til godkendelserne. Men det har man lidt svært ved, at få igennem i Danmark fordi der har man den opfattelse, at det der ligger hos miljømyndighederne, det er miljø og det er ikke energi. Så der kan du godt have en forskel i forhold til hvad der burde indgå i dansk lovgivning og det der rent faktisk indgår."

6.30: Industriel Emissions Direktivet er også er gennemført i dansk lovgivning ved en ændring af reglerne for miljøgodkendelsessystemet. Jeg har ikke været inde og studere nærmere hvordan godkendelsesbekendtgørelsen som netop er ændret ser ud, så jeg kan ikke svare dig på, om man har fået det ordentligt ind, men traditionelt så har man ikke været meget for at skulle begynde på at inddrage energihensyn når man har haft med miljølovgivningen at gøre. Så derfor ville jeg ikke

blive overrasket hvis man igen ikke har lagt så meget energieffektivisering ind. På EU's side, der er ressourcebetragtningerne meget højt prioriteret – også sammenhæng mellem forurening og ressourceforbrug og sådan nogle ting. Men i dansk sammenhæng har man altså opretholdt meget de der søjler hvor hver myndighed har sin egen kompetence. Så jeg bliver dig svar skyldig, for jeg skal i gang med at se på det, men jeg har ikke nået at se på hvordan det er blevet gennemført. Jeg tror heller ikke de er helt færdige med, at gennemføre det men det bør – det burde – være en del af det. Men det er altså de store virksomheder hvor man netop forudsætter en helhedstankegang og tager energieffektivisering og alting ind i den sammenhæng.

Nu nævner du selv ressource-forbrug. Er der hjemmel for, at kommunerne kan snakke det med virksomhederne?

7.53: "Jamen de kan jo ikke gøre det uden at de skal ind og se hvad det er for en konkret lovgivning de fungerer efter, så jeg kan ikke svare dig helt abstrakt på det. Udgangspunktet har jo været, at energi-kompetencen den ligger hos Energistyrelsen primært og det kommunerne de kan det er i forhold til deres varmforsyning der har de en kompetence i forhold til varmforsyningsloven, men de har ikke nogen kompetence i forhold til elforsyningsloven. Så derfor har energieffektiviseringen primært været knyttet til nogle aftaler indgået mellem staten og elselskaberne. Men som sagt så kommer det ind via EU-lovgivningen og om man så har fået det implementeret korrekt, det ved jeg faktisk ikke."

*Ved du hvad tidsgrænsen er? For hvis det kommer via EU-lovgivningen, så er det vel noget vi **skal** have indarbejdet går jeg ud fra?*

8.39: "Jo, men det er ikke altid det lykkedes. Fordi der er så mange gamle traditioner i forhold til det der med, at myndighederne de ikke må blande sig i hinandens kompetenceområder, så det er stærkere end det at få korrekt gennemført. Men det *bør* være en del af godkendelsessystemet hvis det er de store virksomheder – at man inddrager energieffektiviseringsbetragtningerne (og ressourcer Red.)."

Hvad er det for nogen traditioner?

9.05: "Jamen det er det der med, at vi i forvaltningsretten har noget der hedder specialitetsprincippet, som siger, at myndighederne kun må agere indenfor de kompetencer som de har fået tillagt ved lovgivningen. Altså må de ikke begynde på, at inddrage andre hensyn. Og ud fra det princip, så hvis du er en miljømyndighed, så er det miljøhensyn og ikke energihensyn du skal inddrage, medmindre det meget klart bliver fremhævet i lovgivningen, at du kan inddrage det. Så hvis man tager specialitetsprincipperne, så skal der altså være en klar hjemmel til at kunne inddrage energieffektivisering når man tager stilling til miljøhensyn for eksempel eller i øvrigt administrere. Så på

den måde er der nogle uskrevne forvaltningsretlige principper som begrænser hvad kommunerne kan. Og hvis det så er sådan, at det er energiministeriet og energistyrelsen der selv har kompetencen og ikke kommunerne, så kan de jo ikke gå ind og gøre det på grund af de principper.”

Hvad er bagtanken med sådan noget som specialitetsprincipperne?

10.08: ”Jamen det er jo en meget gammel tankegang, der kom ind i Danmark i 1924 primært da en tidligere professor, der hed Poul Andersen præsenterede det. Det er for at forhindre, at myndighederne begynder at misbruge deres magt ved at inddrage hensyn, som ikke er tillagt dem ved lovgivningen. Så det er sådan en gammel tankegang for at beskytte borgerne imod en myndighed der bruger kompetencer som de ikke har eller hvor de går videre end det de er tillagt. Som altså siger, at der skal være en klar hjemmel i lovgivningen jævnfør legalitetsprincippet. Så der er en masse principper, som på den måde begrænser hvad man kan og hvad man ikke kan.”

Det virker lidt som om at principperne udover at beskytte også spænder ben for nogle ting?

12.30: ”Jamen det gør det da. Ingen tvivl om det. Og det man kan sige, det er at når man i forhold til udviklingen siger, at alting hænger sammen, at det er et kredsløb og livscyklus som går på tværs og du ikke kan sige, at affald bare er affald, det er også en ressource og så videre. Og energi har selvfølgelig stor betydning for forureningsniveauet for når du producerer energi så producerer du også CO₂ og SO₂ og hvad ved jeg. Men den tankegang har jo ikke været tænkt eller kendt med de principper. Og juraen er jo en tung disciplin at arbejde med, og der er mange konservative mennesker som ikke nødvendigvis følger med. Så derfor, så tager det lang tid inden man får sådan noget ind og derfor er lovgivningen i dag også præget af et frygteligt rod.”

En ophævelse eller en omtænkning af sådan noget – ville det overhovedet være muligt?

13.30: ”Jo, det burde være muligt, men det er altså en tung omgang. Det er en meget tung omgang. Fordi.. ja. Der er dem som er professorer på universitetet som ikke aner noget om EU-retten og som heller ikke ønsker at vide noget om den. Og domstolene bruger ikke ret meget, at forholde sig til EU-retten heller. Og meget af det her helhedstænkning det kommer jo fra EU, ikke? Så derfor så er det altså en tung omgang. Altså jeg tror ikke det bliver i min levetid.”

I en artikel jeg har fået af Kasper, nævner han, at du tidligere har sagt, at der faktisk er lovmæssig base for at snakke om affaldsminimering med virksomhederne?

16.00: ”Jamen det er der også. I EU's regler for miljøgodkendelsessystemet forudsætter man affaldstankegangen er en integreret del af godkendelserne. Og det er faktisk også ved, at blive en dagsorden i den danske lovgivning. Altså du har set Ida Auken har været ude og ville prøve, at få

mere fokus på det der med ressourceaspektet i forholdt til affald. Og det indgår også i de der affaldshandlingsplaner så vidt jeg husker – i de seneste affaldshandlingsplaner – at nu skal man til, at se på ressourceaspektet. Så det er ikke en fremmed tankegang og det er helt oplagt, at det *skal* man. Altså internationalt og i EU, der forudsætter man det, og det er også på vej ind i dansk sammenhæng. Og i forhold til godkendelsessystemet, der er det faktisk direkte forudsat i hvert fald i EU's lovgivning, at man skal tage affaldsaspektet ind i sin godkendelse. Man skal simpelthen have alle aspekterne ind. Og jeg kan altså ikke sige igen om det er kommet ordentligt ind. Det har været meget længe undervejs – det var faktisk også en del af det tidligere IPPC-direktiv at man skulle inddrage det, men der havde vi nogle diskussioner. Blandt andet havde Ringkøbing Amt truffet en afgørelse som jeg hjalp dem med, at klage over til miljøklagenævnet fordi miljøstyrelsen ikke ville acceptere, at man kunne inddrage genanvendelsesbetragtninger i godkendelsessystemet hvor vi fik medhold til miljøklagenævnet. Så altså, der *er* basis for det, det er bare et spørgsmål om hvordan man får argumenteret igennem. Og det er klart, at ved forholdsvis store godkendelsesbehandlinger, der kan man henvise til at det skal man simpelthen i en korrekt gennemførelse af EU's lovgivning som jo er bindende i forhold til godkendelser af de store virksomheder.”

Men det var miljøstyrelsen, der ikke ville godkende det?

17.49: ”Det ligger mange år tilbage nu og jeg tror også at de har ændret holdning til det.”

Kan du huske hvornår det var?

17.59: ”Det er helt tilbage til før kommunalreformen. Og det var netop med henvisning til specialitetsprincippet, at de ikke ville, men hvor vi fik medhold af miljøklagenævnet.”

Du har nævnt flere gange nu, at hensynene findes i EU's miljølovgivning?

18.40: ”Ja, i det direktiv, der vedrører miljøgodkendelse af de store virksomheder. Og det ligger også i affaldsrammedirektivet, at man skal tænke på den måde. Det er faktisk også kommet ind i miljøbeskyttelsesloven i form af nogle regler omkring affaldshierarkiet og affaldsplanlægning, som led i gennemførelsen af affaldsrammedirektivet, hvor det nu bliver tydeligt, at man skal i tænke i de der ressourcebetragtninger. Så det er på vej ind, men det er en tung dans.

Det er lidt specielt for mig, for nu er jeg ved, at tage en uddannelse som miljøplanlægger, og der tænker vi jo over hele linjen – både energi og affald og klima og hele vejen rundt, men når jeg snakker med dig, så er der meget afskåret om man snakker om energi, eller affald eller?

19.32: ”Ja, i den lovgivning vi har, der er det altså meget opsplittet stadigvæk. Og det er noget af det som jeg også behandler i den der bog omkring vedvarende energi for at få sat fokus på det. Jeg

skal faktisk i gang med at lave noget nu omkring "energy smart water utilities" med fokus på vandselskabernes mulighed for at bidrage til vedvarende energiproduktion - med fokus samspillet mellem el og vand. Og det vil være det samme igen – det tager altså noget tid inden man får sådan noget tænkt sammen lovgivningsmæssigt."

Vil du mene, at EU's miljølovgivning er længere fremme end vi er herhjemme?

20.14: "Ja, det er der slet ikke tvivl om."

Det er bare fordi, at samtidig, så hører man de her udtalelser om, at Danmark er et af de mest miljøorienterede lande...

20.30: "Ja, det er vores egen selvopfattelse. Og vi er også gode til, at passe på miljøet, men vores lovgivning er godt nok gammeldags og håbløs rodet. Du kan prøve at se hvad Helle Tegner siger på KU (Københavns Universitet) og Peter Pagh siger på KU og hvad jeg skriver også - altså vi er fuldstændig enige. Fordi vi i Danmark bliver ved med, at opretholde nogle traditioner som er grundlagt helt tilbage i 70'erne og så implementerer vi altså ikke EU's helhedstænkning korrekt. [...] 21.08: Og for øjeblikket der kører der en vældig diskussion omkring vandplanerne, fordi det implementeringsmæssigt bare kører fuldstændigt håbløst i en dansk sammenhæng, men det er bare et eksempel. Jeg har været med i Miljøministeriets "Erhvervspanel for grøn omstilling" hvor vi også nåede frem til, at sige, at vi simpelthen er nødt til, at begynde, at lave om på den lovgivning. Og de samme udmeldinger er kommet fra Erhvervsministeriets vækstforum, fordi det er håbløst at have med at gøre. Og det er altså alle de der mange retslige barrierer der ligger i systemet, der er gammeldags."

Du sagde, at vi er gode til at passe på miljøet, men loven er håbløs at arbejde med.

21.57: "Ja, vi har sådan en frygtelig gammeldags lovgivning."

Kan man sige, at forvaltningen af lovgivningen er bedre end lovgivningen?

22.06: "Det ved jeg ikke altså. Vi er jo meget ordentlige mennesker i forhold til at tage os af naturen og tage den alvorligt. På den måde prioriterer man det jo også, og erhvervslivet er også enig i det. Miljøbeskyttelsesloven blev faktisk til fordi Dansk Industri ønskede det først i 70'erne. På den måde er miljøbeskyttelsesloven resultat af Dansk Industris interesse for at få lavet en lovgivning. Fordi de har jo også et problem hvis det forurener for meget, fordi så får de dårligt image og så videre. Men lovgivningen den er ved at være så rodet og kludret at ingen kan administrere den, og så har man sendt det ud til nogle kommuner som jo har meget svært ved, at håndtere så kompliceret en lovgivning. Og noget af lovgivningen er så kompliceret, så selv os, der har arbejdet med

det en 30-40 år, er nødt til at sige, at nu kan det simpelthen ikke anvendes. Så det er på høje tid, men det er meget tungt. Og man er begyndt at tale om det i miljøministeriet også, at nu skal der ske noget, men det kan ikke gå særligt hurtigt. Det er så mange år det har stået på og man burde have gjort noget ved det. Når du nu nævnte det med affald, så kan jeg nævne, at jeg allerede i 1995 skrev en meget tyk bog om, at Danmark ikke fulgte EU's lovgivning og det kom man igennem med at få ændret i 2010/2011. Det vil sige, at det tog 15-16 år, og det var simpelthen på grund af industrien krav om ændring, og affaldsreguleringen var kun en enkelt lovgivning. Hvis du skal igennem det hele, så er det en kæmpeopgave ... Man er begyndt at tale om en gennemgang af det hele, fordi nu er man nødt til at gøre noget ved det, men det er tungt at danse med. Og kommunerne har jo så ikke kun de der forvaltningsretlige principper, de har jo også alle de kommunalretlige principper med hvad de må og hvad de ikke må. Så på den måde, der er det meget svært."

Kasper har gennem sine interviews med sagsbehandlere fundet frem til, at de mente, at det var en god ting at snakke med virksomhederne omkring energi og ressourcer og så videre, men at de langt fra anså det for at være obligatorisk i deres arbejde. De mente ikke, at det fremgik tydeligt af lovgivningen...

25.05: "Det tror jeg egentlig heller ikke det gør, altså nu kender jeg jo ikke al lovgivningen, men man har jo etableret sådan nogle særlige energirådgivningscentre og andet. Kommunerne har jo ikke nogen formel kompetence i forhold til energiområdet."

Men for at helhedstækningen kommer ind, så ville det jo også kræve, at man kiggede på energi og så videre?

26.05: "Der er ambitioner om, at kommunerne skal have en eller anden form for ansvar for strategisk energiplanlægningsrolle, der skal gøre det muligt at få koordineret på tværs af de forskellige energiområder. Men man har jo ikke talt om, at det skal være en egentlig rådgivende funktion i forhold til virksomhederne og deres energiforbrug. Fordi har kommunerne overhovedet faglige forudsætninger og kompetencen til at varetage en sådan opgave på tværs af lovområder og geografiske grænser? Det er jeg ikke sikker på at de har. Så skulle de i hvert fald have nogle nye typer af medarbejdere og det er jo ikke lige den vej det går i øjeblikket.

Så kunne det være sådan nogle offentlige-private partnerskaber hvor man går sammen med energiselskaberne?

26.43: "Jamen hvis man kan det og må det. Fordi der jo også er grænser for hvad man må i den sammenhæng. Bl.a. fordi man i elforsyningsloven udtrykkeligt har skrevet, at man ikke må blande forsyningsområderne sammen. En tilsvarende begrænsning har man i vandsektorloven for eksempel, så der lagt nogle også lovgivningsmæssige begrænsninger – og det er selvfølgelig fordi er-

hvervslivet er bange for, at kommunerne begynder at konkurrere med dem. Og der er jo nogen der lever af den slags rådgivningsfunktioner – f.eks. Cowi og EA Energi og hvad de nu hedder alle sammen. Og de vil jo ikke have kommunerne til pludseligt at overtage deres kompetenceområder. Så der er mange interesser, der vil begrænse hvad kommunerne skal forholde sig til hvis det ikke er myndighedskompetencer, ikke?”

Jeg har siddet og kigget lidt på udviklingen indenfor miljøreguleringen og umiddelbart så ser det ud som om, at ambitionsniveauet er faldet lidt i forhold til 90'erne og 80'erne hvor man jo forsøgte med flere forskellige programmer – for eksempel med indførelse af renere teknologi og så videre. Men jeg ved ikke om du ser på det på den måde?

28.00: ”Altså der skete jo det med Fogh-regeringen, at man sagde at nu skulle der ikke alt det der støtte til – nu skulle det fungere mere på markedsbetingelser. Så man fjernede en masse af de muligheder - herunder renere teknologi-programmet, der var jo noget, der var med i miljøbeskyttelsesloven oprindeligt – der var for at give støtte. Og så er der kommet nogle andre programmer ind som er mere egentlige teknologi-udviklingsprogrammer, der administreres uden for miljømyndighedernes regi. Så jo, man fjernede da meget i de 10 år hvor vi havde den tidligere regering både på den ene og den anden måde.”

Kom det så til, at fungere bedre på markedspræmisser?

28.45: ”Næh, det tror jeg ikke. Jeg tror mest, at man har fået begrænset miljømyndighedernes personale i høj grad, så de ikke blander sig så meget. Og man kan jo ikke sige at selve miljøområdet er markedsbetinget. Og selv når det handler om markedstankegangen, så er det jo blandet sammen med alt muligt andet. Så nej, jeg synes bestemt ikke, at det er kommet til at fungere bedre. Det synes jeg ikke. Det bliver prioriteret ned.”

Bilag F - Transskribering af interview

Monika Dyrbye

Monikas arbejdsopgaver hos Miljøstyrelsen

- Monika sidder i den afdeling der hedder erhverv inde hos Miljøstyrelsen under industriafdelingen og har mest at gøre med det tværgående og tilsyn.
- Konkrete opgaver har blandt andet været omkring den nye tilsynsbekendtgørelse og omkring minimumsfrekvensen hvor hun har haft kontakt med kommunerne i den sammenhæng.
- Sidder med i et det europæiske tværgående samarbejde omkring miljøtilsyn, IMPEL hvor der laves tværgående projekter mellem lande med opsamling af best practice og hvordan man udfører tilsynet bedst. Der er også noget med andre redskaber til tilsynet end bare håndhævelser.
- Laver pt. et projekt omkring formidling af miljøtilsyn – hvorfor er miljøtilsynet godt?
- Er også projektleder på et projekt omkring auditteknikker og hvordan man kan bruge det i tilsynet.
- Nogle af de opgaver hun sidder med, er udsprunget af anbefalingerne fra virksomhedsudvalg II, men de er fortsat ved at samle op på disse anbefalinger.

Omkring medarbejderstaben i miljøstyrelsen.

I forhold til tilsynsområdet, der både omfatter industri og landbrug er de sammenlagt fire årsværk:

- 1 Tek-Sam'er
- 1 Jurist
- 1 Agronom
- 1 Biolog

I hele miljøstyrelsen:

Omkring 300 i selve miljøstyrelsen. Og så har de omkring 40 i Miljøstyrelsen: virksomheder som er dem der går på tilsyn og laver godkendelser på de store bilag1 IED-virksomheder. (hjemmesiden siger omkring 450, men det er ikke sikkert de tal er opdaterede)

I forhold til sammensætningen over hele miljøstyrelsen:

- "Rigtig mange jurister"

- Tek-Sam'ere (omkring 15-20 stykker)
- Cand Scient Pol'er
- Økonomer
- Biologer

Har der været en udvikling indenfor denne sammensætning i løbet af de sidste 20 år?

10.17: "Ja, det har der. Vi er jo blevet mere generalister end specialister og det er en bevidst udvikling. Man har ønsket flere generalister og det er jurister og Tek-Sam'ere som mig. Specialisterne eller teknikerne som vi kalder dem, er mere ingeniører og biologer og landskabsforvaltere. Men nu det er typisk en generaliststilling man bliver ansat i, men du kan jo godt blive ansat i en generaliststilling selvom du er ingeniør, men det afhænger lidt af hvad du har lavet. Der er også nogle Tek-Sam'ere der er ansat i teknikerstillinger ved jeg. Men der er klart en tendens til, at vi er blevet flere generalister."

Hvad så med det samlede antal? Ved du om der har været en udvikling der i løbet af de sidste 15-20 år. Om der har været en generel tendens til, at I er blevet flere eller færre?

12.20: "Der har jo været nogle fyringsrunder herinde hvor vi har skåret ind, så vi er jo skrumpet. Dem der har været herinde i rigtig mange år, snakker om dengang Auken var her – den gamle Svend Auken – der var man jo mange flere. Og så efter regeringsskiftet dengang har der været en fyringsrunde og så blev man slanket meget og under den borgerlige regering holdt man igen herinde. Så man er slanket rimeligt ind til benet. Man har været flere vil jeg sige. Mange flere."

Du nævnte det her med, at du sidder og arbejder på forskellige tiltag indenfor miljøtilsynet og du nævnte projektet omkring formidling af miljøtilsynet. Føler du, at kommunerne har ressourcer til, at følge med i alle de her ting?...

13.35: "Vores indgang til kommunerne er jo i første indgang Kommunernes Landsforening og når vi laver sådan nogle projekter omkring formidling af miljøtilsynet, så er det jo typisk, at man har nogle interessenter med i en eller anden følgegruppe eller styregruppe eller hvor man placerer dem. Og der er KL som udgangspunkt med og repræsenterer alle kommunerne og nogle gange sender de også kommunale folk hvis det netop er et mere praktisk orienteret projekt hvor vi skal have noget mere modspil fra nogle kommuner, der har noget praktisk erfaring. Og faktisk så er det rimeligt svært at få dem engageret i de projekter vi laver. De har ikke ressourcerne og tit er problemet også at de har et andet abstraktionsniveau. Altså de er ekstremt konkrete på deres egen hverdag, og det gør at det kan være rigtig svært at få dem til at bidrage godt til vores projekter. Men det kommer lidt an på hvad det er for nogen projekter vi sætter i søen. Men vi prøver så vidt muligt altid at få kommunerne med – om det er KL eller kommunale folk de sender. Det er jo

nærmest en forudsætning for alle vores projekter i og med, at hvis det er dem der er målgruppen, så skal de bare være med for ellers så er det jo lidt en dødssejler.”

Jeg spørger ind til om projekterne nytter noget og om de kommer derud hvor de ændrer noget i kommunerne. Monika forklarer at de for nyligt har startet et evalueringsprojekt og at de hidtil ikke rigtig har haft mulighed for, at måle effekten af deres projekter, så det er svært at sige. Hun fortsætter:

15.53: ”Vi har jo lavet en hel ny tilsynsmodel som tilsynsbekendtgørelsen følger op på – eller den bliver udmøntet der. Og samtidig med, at vi har lavet det projekt har vi også lavet et evalueringsprojekt som evaluerer løbende på hvad der er godt og skidt ved den her bekendtgørelse så vi ret hurtigt kan revidere og rette ind og rette ud og hvad der nu er behov for. Og det er fordi vi netop godt er klar over at den der evaluering rammer det der med hvad de nu siger til det når det kommer ud. Der er jo en lang proces inden en bekendtgørelse kommer ud og der har de jo været inde over en masse gange – uendeligt mange gange – og det har været ude og blive afprøvet og det har alt muligt. Men alligevel når det først kører, så er der nogle holdninger til det og så viser det sig også i praksis at noget er umuligt og noget skal der være mere af og noget mindre af. Og så kan vi rette til inden for de rammer der er i lovgivningen. Og det har vi prøvet at sætte op i sådan et evalueringsskema fra nu af og så se om vi kan blive klogere hurtigere og rette hurtigere ind. Så det ikke bliver forældet for meget. Det er jo også en maskine for os at skulle tage op efter fem år og så evaluere på det. Men i stedet køre evalueringen sammenhængende. Så det er sådan noget vi tænker meget over og prøver på at blive bedre til og planlægge så vi kan gøre det på en god måde.”

Vi snakker mere om projekterne og evaluering af dem.

Jeg spørger om hvordan miljøstyrelsen ser på kommunernes forvaltning af de love og regler der kommer fra miljøstyrelsen.

22.20: ”For at gå et skridt tilbage, så er det jo tit og ofte ikke os, der udstikker reglerne, så er det jo faktisk EU. Man kan sige, at de fleste af de regler som vi kører med i dag de er jo på baggrund af hvad der kommer fra EU. Vi har jo stort set ikke det som nogen kalder overimplementering. Altså, vi har ikke regler udover hvad man kræver fra EU – det er alt sammen baseret derfra. Og det er vores tilsynsbekendtgørelse som jeg nu lige sidder med her – den er også med udgangspunkt i IED-direktivet og sådan nogle ting, så man kan sige, at det er derfra reglerne bliver lavet. Så tilpasser vi dem jo så danske forhold og så kører vi. Og det er jo så vores opgave at se om kommunerne de opfylder de regler der nu er som de skal opfylde. Men på tilsynsområdet har det jo i mange år været de her minimumsfrekvenser, hvor det bare har været en aftale mellem KL og ministeren. Og der har vi faktisk kørt sådan rimeligt hårdt på og fulgt op fordi der var efter kommu-

nalreformen i 2007 mange kommuner der havde svært ved det. Så der havde vi en stor opfølgning og var meget efter kommunerne og det er der sikkert mange kommuner der kan tale meget ondt om og synes at vi var meget hårde ved dem.”

27.00: Vi snakker lidt om hvad der er indbefattet i tilsynsbekendtgørelsen (renere teknologi) og godkendelsesbekendtgørelsen (ressourceoptimering). Derudover snakker vi om BAAT og det vil Monika ikke så gerne komme nærmere ind på, da hun ikke selv sidder på det område selv. Hun henviser mig til Ulla Ringbæk hos MST der sidder i et BREF-team hvis jeg skulle få brug for det.

Ud fra min snak med Michael Damm og Ellen Margrethe Basse kunne jeg forstå, at den her sektortænkning, der opdeler mellem energi-hensyn og miljø-hensyn er en ret stor hindring i miljøarbejdet for kommunerne. Man ønsker vel en helhedstænkning?

31.35: ”Det er selvfølgelig en politisk beslutning, at man har valgt at sige, at der er energi og et klima og miljø, men jeg ved ikke helt hvad det er der hindrer dem i at sammentænke det ude i kommunerne. Der er jo ikke nogen der siger, at man ikke også kan snakke energi når man er på tilsyn – selvfølgelig er der bare ikke brugerbetaling for det, men du kan jo godt tage den snak.”

Det Ellen Margrethe Basse forklarede mig omkring det, er at kommunerne kun må kræve ting af virksomhederne som de er blevet givet kompetence til via lovgivningen. Og det har de ikke på energiområdet, for det er energistyrelsen...

32.27: ”Ja, det er rigtigt. De kan ikke gå ud og håndhæve på det område, de har ikke kompetencen til det. Det er fuldstændig rigtigt og det er jo så en politisk beslutning at man har valgt at dele det op sådan.”

Men det er ikke noget i tænker over og kigger på i jeres arbejde?

32.47: ”Jo, vi tænker tit på at have energieffektivitet som et emne i miljøtilsynet og der er faktisk også en IMPEL-rapport undervejs, der beskæftiger sig med det her problem om hvordan man kan stille nogle krav til energieffektivitet. Men i Danmark er det relativt svært fordi der er delt myndighedskompetence på det her område. Men altså, man kan jo sagtens tænke hvor det så er at man godt kan få det ind. Men den store tanke og hvis man vil rykke noget, så er det jo en politisk ide og det er nok ikke lige nu det er moden til det. Men jeg kan godt se at kommunerne kan synes at det er konflikt-agtigt, eller ikke konflikt-agtigt, men kan give noget modstand i forhold til, at man gerne vil snakke energi når man står derude og man gerne vil stille nogle krav til det, men det kan man reelt ikke. Så er det nemlig kun, at man ligesom kan tage dialogen og man kan henvise dem... det sådan lidt mere frivillige.”

Ja, og så kommer vi nok tilbage til ressourcerne, og så kan det jo være svært at få med...

34.26: "Man skal selvfølgelig være bevidst om, at i det øjeblik vi pålægger kommunerne at lave noget så koster det jo os penge. Og ja... det er jo bare rigtig svært. Det er jo ikke en opgave vi bare kunne sige til KL, at det ville være smart. Så ville der nok blive noget modspil. Og alt er jo forhandling på den måde."

Om betydningen af den politiske dagsorden og have fokus på ministeren:

36.18: "Det er jo ikke os selv der helt styrer os rundt i manegen – det er den politiske dagsorden. Og det er jo hende (miljøministeren red.) og hvor hun vil hen. Fordi vi kan jo sagtens sidde som almindelig fuldmægtig og synes, at det er rigtig rigtig vigtig, at vi har dialogen med kommunerne, men hvis hun kører derudaf med Grøn Vækst og nogle andre større projekter, så er det der vi skal ligge ressourcerne. Og det er jo lige nu en politisk dagsorden. Og hvor hun pejler hen, der pejler hendes embedsværk jo også hen. Så det er enormt svært og jeg vil også sige, at på tilsynsområdet, der kæmper vi meget fordi vi godt er klar over, at vi har den her helt særlige rolle i forhold til kommunerne. Vi prøver virkelig på at have den der kommunikation og formidle meget, men det er jo småting. Så på den måde kan jeg godt forstå, at de (kommunerne red.) føler sig lidt overset i det store billede. Men det er bare den politiske dagsorden, at det er der hvor der trækkes stemmer at der er fokus. Og det kan man jo synes om hvad man vil når man sidder som embedsværket, ikke?"

Nu nævnte du selv tidligere den nye tilsynsbekendtgørelse og vejledningen. Kommer der til at ligge noget nyt deri som peger mere i en bæredygtig retning?

42.50: "Ikke mere end der hele tiden har gjort. Altså man kan sige, at lige i øjeblikket går det også meget på at bruge ressourcerne der hvor at det er bedst at bruge dem. Og det er jo bl.a. at vi har lavet den her risiko-score, der er at få sorteret de tilsyn fra som ikke giver værdi og så derimod putte tilsynsindsatsen over på de virksomheder hvor der er noget at komme efter for at sige det sådan lidt groft. Men det er jo ikke bæredygtighed, det er jo bare at bruge ressourcerne fornuftigt. Men man kan så sige, at det forhåbentlig skulle føre til en bedre bæredygtighed generelt. Og vi stiller også krav om, at kommunerne skal tilsynsplanlægge og det er jo som regel også meget sundt og være sådan lidt på forkant og lidt forebyggende. Men altså på den måde, er der ikke krav til bæredygtighed eller til de der ting udover. Og man kan bare sige, at det jo ikke er trenden i øjeblikket det må vi jo bare se i øjnene. Lige i øjeblikket, der skærer vi jo alt lovgivning ind til hvad der er af krav fra EU fordi alt andet det koster penge, så det er det man går imod. Så at begynde at finde på flere lovgivningskrav og overimplementere som man kalder det, det går man væk fra. Det gør man ikke i øjeblikket. Det er ikke trenden indenfor miljølovgivning i øjeblikket."

Ved du om miljøministeren har nogle langsigtede planer for miljøreguleringen?

48.59: "Jamen vi har faktisk en minister som – altså jeg er ikke helt inde på hendes program – men hun har sådan nogle lidt lange sigtelinjer, og hun taler nemlig om sådan nogle otteårige perioder, og det er sådan lidt usædvanligt at en minister gør i og med, at hun højst sandsynligt er skiftet ud ti gange inden. Men man kan jo godt have visionen. Og hun er meget på enklere og klarere regler og skære-ind-til-benet-regler og få mere grøn vækst og sørge for, at få alle vores interesser med og få snakket med dem som også er problematiske at snakke med. Altså alt skal ind. Nu siger jeg også nogle ting som også er lidt historisk baseret i forhold til hvad der har været tidligere og sådan nogle ting. Men det er ligesom hendes visioner på, at det er det hun gerne vil arbejde hen i mod. Men umiddelbart er hun mere visionær på det lange mål end bare på de her korte..."

Nu sagde du at miljøministeren for eksempel går ind for enklere regler og så falder jeg jo lidt tilbage i lovgivningen, for der har jeg næsten på citat fra Ellen Margrethe Basse, at det er en vældig rodet affære og meget svær for kommunerne at navigere rundt i... er der snak om, at lave om i hele miljølovgivningen?

50.58: "Ja ja ja, jamen altså det er der evig snak om. Så det er hele tiden sådan lidt om man skal gøre det på en anden måde og der er også en tænketank der kører på det. Om man kan gøre det efter et helt andet koncept. Der har man hele tiden noget kørende for ligesom at gennemtænke det her."

Men det er ikke mere konkret end en tænketank?

51.30: "Jeg ved det ikke, men altså det er ikke noget der står og skal lanceres i morgen eller i overmorgen. Men jeg ved, at der kører rigtig mange ting. Og det er jo også noget med, at tage det i step og det er noget med, at få sine interesser med og det er noget med få hvem der nu skal betale for det med. Så på den måde er det jo en større omgang. Men det er jo det der med, at man snakker om, at miljøreguleringen ligesom er knopskudt og det er selvfølgelig smadder uhensigtsmæssig og det er det. Det er der ingen tvivl om. Men omvendt så er det også svært bare at rydde op fordi, at vi kan selv se når vi sidder og samskriver regler, at så er der også stor chance for, at man kommer til at skære noget ud som er vigtigt. Så det er nok rigtig godt, at der er nogen der sidder og kigger helt overordnet på det frem for at vi fortsætter med at reparere. Men det er i hvert fald et langtidsprojekt. Men man er godt klar over, at der er et problem der, og at det er en lovgivning der er knopskudt."

Her i Danmark, der har vi jo en meget stor ressource inden for miljøområdet til at sidde i kommunerne, men meget af deres tid den går jo med, at kontrollere støj-grænseværdier og sådan no-

get der ikke har så meget at gøre med de globale klimaudfordringer... Er det de mest essentielle ting, der findes i den danske miljøregulering?

53.20: "Det tror jeg altså at du vil opleve mange forskellige holdninger til; hvad der er relevant og ikke relevant af miljøspørgsmål. Jeg kan godt se på globalt plan, at der kan nabostøjen måske ikke være så væsentlig, men til gengæld er det en rigtig vigtig del af vores velfærd. Lokalt kan det betyde rigtig meget. [...] Men du har da ret i, at på den måde kommer vi ikke til at på nogle globale problemer og grænseoverskridende forureninger og sådan nogle ting. Det tænker vi jo ikke ret meget på endnu. Det er jo mere i nogle andre sammenhænge og det er ikke kommunerne der er inde over det i øjeblikket i hvert fald. Det er jo meget det lokale miljø de sidder med."

Nu sagde du, at det tænker vi ikke ret meget på.. endnu?

54.32: "Det var faktisk fordi jeg lige tog mig selv i at tænke på, at der i IMPEL regi og europæisk regi er rigtig mange ting i gang omkring de her grænseoverskridende forureninger i forhold til flo-der og luft og også bare sådan noget som transport af farligt affald hen over grænser. Så der er jo faktisk rigtig meget. Men det er jo ikke kommunernes kompetencer; det er miljøstyrelsens. Så det har vi jo sådan set fokus på. Eller det har vi jo gang i. Men det er rigtigt, at det jo så måske er en viden som kommunerne ikke har."