

# **Fra offentlig regulering til frivillige ordninger for miljøstyring og revision**

Miljøstyring indebærer reelt en decentralisering af det samfundsmæssige miljøarbejde.

Af Hanne Christensen

## **Resumé**

*Det offentlige regulering af virksomhedernes miljømæssige forhold har været styret ved hjælp af miljøbeskyttelsesloven siden 1974. Virksomheder med særlig produktion og forurening har været underlagt miljøgodkendelsessystemet og dermed også det offentlige tilsyn med virksomhedens miljøbelastning. Såvel nationale som internationale erhvervsorganisationer har erkendt, at virksomheder selv må tage ansvaret for deres miljøforhold for at undgå, at reguleringer skal styre virksomheden på en ikke rationel måde. Regeringer og myndigheder har tillige erkendt, at traditionel reguleringspraksis ikke alene magter at løse problemerne.*

*På denne baggrund diskuteres de frivillige ordninger, hvor virksomhederne selv anvender miljøstyring som et ledelsesværktøj til at forebygge og systematisere indsatsen på miljøbeskyttelsesområdet for at opnå fastsatte mål.*

*Miljøstyring indebærer reelt en decentralisering af det samfundsmæssige miljøarbejde på et tidspunkt, hvor et fælles metodekompleks for evaluering af virksomheders miljøpræstation ikke er fastlagt i modsætning til virksomhedens økonomiske præstation. Der fremstår dermed en risiko for, at der anvendes ressourcer på opbygning og implementering af miljøledelsessystemer uden at de faktiske miljøforbedringer står mål med indsatsen. Det diskuteres derfor, hvorledes virksomhedens faktiske miljøpræstation,*

# **Fra offentlig regulering til frivillige ordninger for miljøstyring og revision**

Miljøstyring indebærer reelt en decentralisering af det samfundsmæssige miljøarbejde.

Af Hanne Christensen

## **Resumé**

*Det offentlige regulering af virksomhedernes miljømæssige forhold har været styret ved hjælp af miljøbeskyttelsesloven siden 1974. Virksomheder med særlig produktion og forurening har været underlagt miljøgodkendelsessystemet og dermed også det offentlige tilsyn med virksomhedens miljøbelastning. Såvel nationale som internationale erhvervsorganisationer har erkendt, at virksomheder selv må tage ansvaret for deres miljøforhold for at undgå, at reguleringer skal styre virksomheden på en ikke rationel måde. Regeringer og myndigheder har tillige erkendt, at traditionel reguleringspraksis ikke alene magter at løse problemerne.*

*På denne baggrund diskuteres de frivillige ordninger, hvor virksomhederne selv anvender miljøstyring som et ledelsesværktøj til at forebygge og systematisere indsatsen på miljøbeskyttelsesområdet for at opnå fastsatte mål.*

*Miljøstyring indebærer reelt en decentralisering af det samfundsmæssige miljøarbejde på et tidspunkt, hvor et fælles metodekompleks for evaluering af virksomheders miljøpræstation ikke er fastlagt i modsætning til virksomhedens økonomiske præstation. Der fremstår dermed en risiko for, at der anvendes ressourcer på opbygning og implementering af miljøledelsessystemer uden at de faktiske miljøforbedringer står mål med indsatsen. Det diskuteres derfor, hvorledes virksomhedens faktiske miljøpræstation,*

*dvs. det miljømæssige resultat, der er opnået ved virksomhedens samlede aktiviteter, kan evalueres samt resultatet heraf anvendes dels som internt styringsredskab i virksomheden dels som grundlag for virksomhedens eksterne rapportering.*

### Det offentliges miljøregulering

De danske virksomheders miljømæssige forhold har været reguleret af miljøbeskyttelsesloven siden 1974 hvad angår det ydre miljø. Det indre miljø også kaldet arbejdsmiljøet har siden 1975 været reguleret af arbejdsmiljøloven. Denne artikel tager mht den nuværende miljøregulering udgangspunkt i det ydre miljø.

Miljøbeskyttelsesloven inddeler virksomhederne efter deres produktion og forurening, således at særligt forurenende virksomheder er optaget på en liste, der er tilknyttet lovens kapitel 5. Der har således i 20 år været foretaget en regulering af listevirksomhedernes mulighed for etablering, ændring og udvidelse.

Indtil 1991 blev virksomheder fra før 1974, der ud fra deres produktion eller forurening vil have status som listevirksomhed fritaget for miljøgodkendelse så længe virksomheden ikke foretog en ændring eller udvidelse.

Efter 1991 blev det med den nye miljøbeskyttelseslov alle listevirksomheder uagtet etableringsår der fik pålagt en godkendelsespligt. I en bekendtgørelse for indkaldelse om ansøgning om godkendelse af bestående listevirksomheder blev tidsfrister for opnåelse af godkendelse fastlagt.

### Miljøgodkendelse

Drift af listevirksomhed kræver således en

miljøgodkendelse i ht til miljøbeskyttelsesloven. Miljøgodkendelsen gives af den amtslige eller kommunale miljømyndighed afhængig af virksomhedstypen. Godkendelsesmyndigheden fremgår af listen i bekendtgørelsen. Miljøgodkendelsen gives bl.a. på baggrund af en miljøteknisk beskrivelse, der beskriver virksomheden og dens omgivende miljø samt særlige risici forbundet med produktionen.

*Figur 1. Miljøteknisk beskrivelse i forbindelse med miljøgodkendelse.*

#### Krav til indhold i miljøteknisk beskrivelse

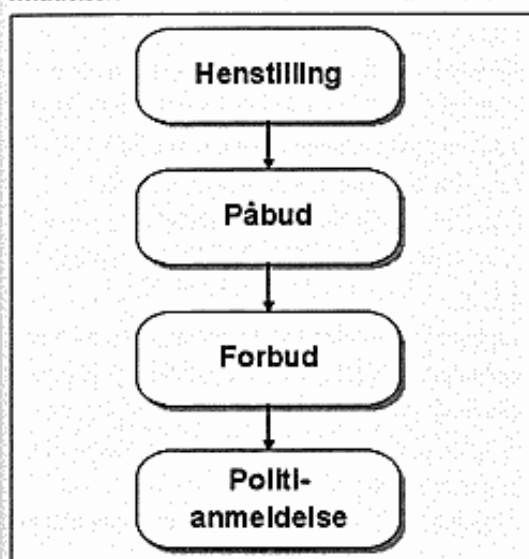
- Planer over beliggenhed
- Oplysninger om etablering
- Oplysninger om indretning og drift
- Renere teknologi
- Oplysninger om forurening
- Oplysninger om affald
- Oplysninger om forureningsbegrænsende foranstaltninger
- Oplysninger om egenkontrol
- Særlige oplysninger vedr. sikkerhedsforhold til vurdering af risikoen for større uheld.

### Myndighedernes tilsyn

Miljøgodkendelsen giver virksomheden ret til at producere inden for de givne vilkår i en periode på almindeligvis 8 år. I denne periode kan myndighederne ikke give virksomheden påbud, så længe virksomheden ikke ændrer i forudsætningerne for godkendelsen f.eks. ved ændringer eller udvidelser. Efter periodens udløb har myndighederne mulighed at tage godkendelsen op til revision med henblik på eventuelt at ændre vilkårene i godkendelsen.

Godkendelsesmyndigheden fører tilsyn med virksomhedens overholdelse af vilkårene, oftest i form af information fra

Figur 2. Sanktioner ved miljømyndighedernes overvågning af virksomheders overholdelse af tilladelser.



virksomheden samt besøg på virksomheden. Myndighederne har således mulighed for dels, at afkræve virksomheden information om dens påvirkning af miljøet, dels at komme med henstillinger til virksomheden og i grelle tilfælde komme med egentlig påbud.

Sker der fra virksomhedens side ikke tiltag til miljøforbedringer vil et påbud kunne udløse et egentlig forbud mod den miljøbelastende aktivitet.

Ved overskridelser af forbud kan myndighederne anvende politianmeldelse som middel til opretholdelse af forbudet.

**Frivillig ansøgning om miljøgodkendelse**  
Virksomheder, der ikke er underlagt kravet om miljøgodkendelse eller først på et senere tidspunkt afkræves en miljøgodkendelse, har mulighed for at foretage en frivillig ansøgning om godkendelse af hele

den bestående virksomhed. Herved sikrer virksomheden sig på forkant, at den ikke på et senere tidspunkt løber ind i krav fra myndighederne som den ikke kan opfylde.

### Fremtidens regulering af miljøområdet

**Internationalt perspektiv og miljøafgifter**  
Set på verdensplan er den danske miljøbeskyttelseslov noget nær unik mht myndighedernes gennemførelse af tilsyn med virksomhedernes faktiske overholdelse af vilkårene samt gennemførelse af sanktioner.

I flere europæiske lande er der i stedet for en myndighedsregulering tradition for at virksomhederne selv håndterer deres miljøforhold, således at virksomhederne selv sikrer, at de hele tiden er i stand til at imødekomme nye lovgivninger på miljøområdet samt befolkningens og medarbejdernes øgede miljøbevidsthed. Der arbejdes således internationalt i højere grad med fastlæggelse af målsætninger for miljøindsatsen, som de enkelte virksomheder skal bidrage til opfyldes.

De danske miljømålsætninger knytter sig i betydeligt omfang til de internationale forpligtelser, hvilket især vedrører luft- og energiområdet, vandområdet samt en række særlige miljøfremmede stoffer.

Dette sammenholdt med at Europa-Kommissionen i sin hvidbog om vækst og beskæftigelse anbefaler et skift i skattestrukturen fra beskatning af arbejdsindkomst over mod grønne afgifter, bevirker at virksomhederne i fremtiden vil have et langt større økonomisk incitament til at være miljøvenlige.

Der er i det politiske system bred enighed om, at den økonomiske vækst i Dan-

mark skal være miljømæssigt forsvarlig, samt at anvendelsen af grønne afgifter skal ske på baggrund af en grundig analyse af deres virkninger herunder af behovet for tilbageføring af provenuet. Det står samtidig klart, at anvendelsen af grønne afgifter samt tilbageføringen skal være i overensstemmelse med Danmarks EU-retlige forpligtelser.

**Virksomhedernes styring af miljøarbejdet**  
Erkendelsen af at lovgivningen på miljøområdet bliver skærpet og ændres i takt med, at der fremkommer ny viden på miljøområdet, – at grønne afgifter er populære set i forhold til indkomstskatter, – at samfundets miljøbevidsthed og krav om en bæredygtig udvikling er stigende – at en stadig mere udbredt international erkendelse af, at de nærmeste årtiers miljøproblestillinger, såvel nationalt og regionalt som globalt, er så alvorlig en udfordring, at den ikke kan mødes med traditionelle metoder, – betyder, at en større del af virksomhedens investeringer anvendes til miljøforbedringer samt virksomhedens miljøpåvirkning får større og større betydning for virksomhedens omdømme hos såvel kunder og medarbejdere samt potentielle investorer. Således har internationale erhvervsorganisationer hermed erkendt, at virksomheder selv må tage ansvaret for deres miljøforhold for at undgå, at reguleringer skal styre virksomheden på en ikke rationel måde. Regeringer og myndigheder har tillige erkendt, at traditionel reguleringspraksis ikke alene magter at løse problemerne.

Det er således naturligt, at virksomhederne i højere grad fokuserer på sine miljørelationer, og systematiserer arbejdet,

sagt med lidt andre ord indfører miljøstyring.

#### Miljøstyringssystemer

De formelle udslag af disse tendenser er tiltag som ICC's miljøcharter, Britisk Standards miljøledelsesstandard BS 7750, EU's Eco Management and Audit Scheme (EMAS) og ISO's arbejde med en international miljøledelsesstandard, ISO 14000-serien.

Ideen bag miljøstyring er at gøre enhver beslutningstager i virksomheder, organisationer og samfund aktivt ansvarlig for de påvirkninger, beslutningstagerens system påfører miljøet.

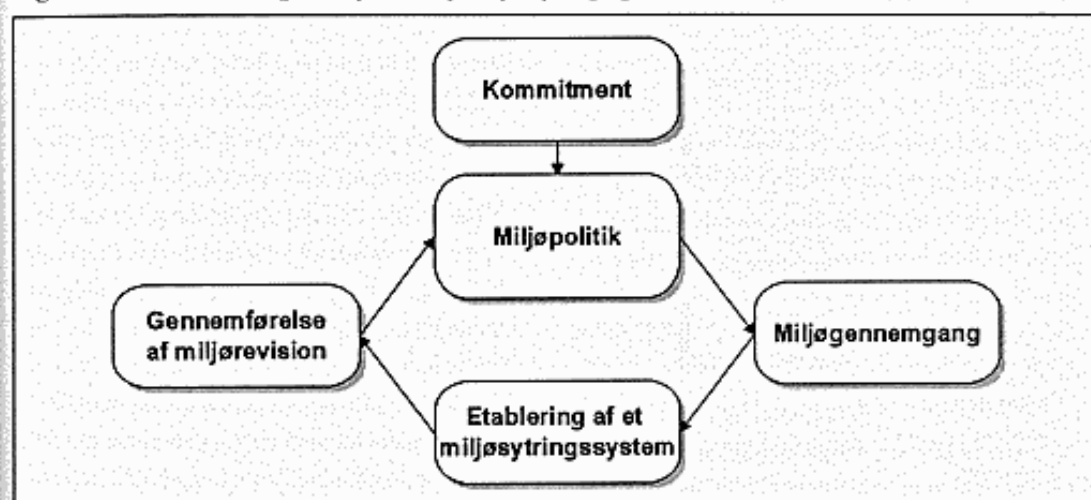
De enkelte miljøstyringsstandarder ikke gennemgås her, men det skal blot nævnes, at den grundlæggende idé i miljøstyring i ht BS 7750, EMAS og ISO 14000 er, at virksomheden selv skal fastlægge nogle målsætninger på det miljømæssige område, der går ud over lovgivningens nuværende krav, som de vil leve op til. På baggrund heraf fastlægger virksomheden en handlingsplan indeholdende de aktiviteter, der skal gennemføres for at leve op til målsætningerne.

Det er et krav i miljøstyringsstandarderne, at virksomheden til stadighed foretager miljøforbedringer, i modsætning til kvalitetsstyringsstandarderne, der ikke kræver forbedrede produkter.

Standarderne giver i varierende grad anvisninger på, hvorledes virksomheden skal kontrollere, registrere og overvåge at handlingsplanen gennemføres og at miljømålsætningerne nås.

I figur 3 på næste side er oversigtsmæssigt vist, de aktiviteter en virksomhed gennemløber ved indførelse af miljøstyring.

Figur 3. Aktiviteter ved gennemførelse af miljøstyring og -revision.



Forudsætning for de frivillige ordningers erstatning af den offentlige regulering  
Tendensen i retning af miljøstyring aktualiserer miljøpræstationsproblemstillingen, fordi miljøstyring reelt indebærer en decentralisering af det totale samfundsmæssige miljøarbejde på et tidspunkt, hvor et fælles metodekompleks for evaluering af virksomheders miljøpræstation ikke er fastlagt. Der fremstår dermed en risiko for, at der anvendes ressourcer på opbygning og implementering af miljøstyringssystemer uden at de faktiske miljøforbedringer står mål med indsatsen. Dette skisma kendes i dag fra kvalitetsstyringen, hvor systemerne ikke altid virker som et middel til frembringelse af bedre kvalitet af produkterne. Det er derfor vigtigt, at kunne beskrive virksomhedens faktiske miljøpræstation, dvs. det miljømæssige resultat, der er opnået ved virksomhedens samlede aktiviteter. Det miljømæssige resultat kan betragtes som en parallel til det økonomiske resultat af virksomhedens aktiviteter.

#### Miljøpræstationsevaluering

Evaluering af virksomhedens miljøpræstation omfatter en beskrivelse, måling, analysering og vurdering af virksomhedens miljømæssige resultat ved hjælp af en række miljøindikatorer.

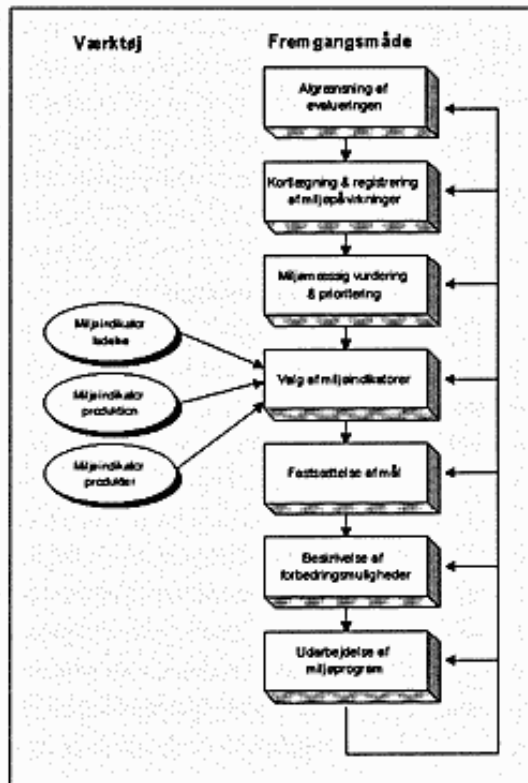
Miljøpræstationsevaluering synliggør således i hvilken grad en virksomhed opfylder givne mål, og kan dermed anvendes som internt styringsredskab. Figur 4 viser procesforløbet ved gennemførelse af miljøpræstationsevalueringen.

Formålet med miljøpræstationsevalueringen er således at bidrage til, at virksomhedernes miljøarbejde bliver mere målrettet og resultatorienteret miljømæssigt set samt mere ensartet dokumenteret.

Foreningen af Rådgivende Ingeniører, FRI, har for Miljøstyrelsen forestået udvikling af et værktøj til evaluering af virksomheders miljøpræstation. Værktøjet omfatter en systematik til at kortlægge og vurdere virksomhedens miljøpåvirkning og på baggrund heraf opstille miljøindikatorer, der er specifikke beskrivelser af mil-



Figur 4. Procesforløbet ved gennemførelse af miljøpræstationsevlueringen.



jøpræstationen inden for udvalgte forhold. Miljøpræstationen således måles ved hjælp af et sæt miljøindikatorer.

Miljøindikatorerne er opdelt i grupperne:

- Ledelse  
Miljøindikatorer for ledelsesområdet omfatter de elementer i det samlede styringssystem, der har indflydelse på virksomhedens miljøpræstation. Ledelsesindikatorerne er således de mere proaktive styringsredskaber i virksomheden, der sikrer, at virksomheden på strategisk sigt forbedrer sin miljøpræstation.
- Produktion  
Miljøindikatorer for produktionen omfatter ressourceforbrug, emissioner, affaldsbortskaffelse, jord- og grundvandsforurening, og andre lokalt betingede miljøforhold. Miljøindikatorerne skal dække såvel normal drift, unormal drift samt uheld og ulykker.
- Produkter  
Miljøindikatorer for produkter, der udvælges på baggrund af en livscyklusvurdering.

Nedenstående figur viser eksempler på miljøindikatorer inden for ledelse, produktion og produkt.

Figur 5. Eksempler på miljøindikatorer indenfor ledelse, produktion og produkt.

Miljøindikator for ledelse m.h.t. opfyldelse af krav og mål	xx % risikofyldte processer dækket af en risikoanalyse
Miljøindikator for produktion m.h.t. energiforbrug (KM)	Naturgas xx Nm <sup>3</sup> /ton produceret enhed
Miljøindikator for produkter (livscyklus) m.h.t. transport af affald	Dieselforbrug xx l/ton slam

Resultatet af miljøpræstationsevalueringen Den fuldstændige, interne rapportering af miljøpræstationsevalueringen består af en fyldestgørende beskrivelse af alle dele af evalueringsprocessen, samt en dokumentation af resultaterne af registrering, måling og opfølgning på de valgte miljø- og ledelsesindikatorer. Denne rapportering kan i sit fulde omfang anvendes som en del af det interne styringsredskab ved bl.a. strategisk planlægning.

Flere virksomheder har allerede i dag behov for at rapportere resultater fra miljøarbejdet eksternt til myndigheder, forsikringsselskaber, banker m.fl. I forbindelse med virksomhedernes miljøcertificering og registrering i henhold til EMAS fremkommer der nye behov for at kunne bringe auditorer og verifikatorer en dokumenteret og systematisk viden om virksomhedens miljøarbejde. Dokumentation tilvejebragt ved miljøpræstationsevalueringen anvendes hertil.

Herudover kan resultatet af miljøpræstationsevalueringen rapporteres i en forkortet udgave som kan gøres til genstand for offentliggørelse, og dermed anvendes dels som redegørelse i forbindelse med EMAS og grønne regnskaber, dels i forbindelse med virksomhedens kommunikation med såvel kunder som andre interessegrupper og naboer.

### Summary

*Government control of corporate environmental conditions has been enforced since 1974 by*

*the Environmental Protection Act. Industrial firms with special processes and pollution have been subject to public environmental approval and inspection of corporate environmental impact. Both national and international trade organisations have accepted environmental responsibility in order to avoid external regulations being thrust on firms in a non-rational way. Governments and authorities have also recognised the fact that problems are not solved solely through traditional legislative practice.*

*On this basis, the voluntary schemes are discussed, where the firms themselves employ environmental management as a management tool of prevention, and as a means of systematising their efforts to attain specific goals in the protection of the environment.*

*Environmental management involves a decentralisation of public environmental activities at a time when a common framework has not yet been established for the evaluation of corporate environmental performance, in contrast to the framework developed for corporate economic performance.*

*Thus, there is a risk that resources are deployed for the design and implementation of environmental management systems, without the actual environmental improvements being commensurate with the performance. The discussion is therefore how actual corporate environmental performance, i.e. the environmental results obtained by all corporate activities, can be evaluated and how this result can be used both as an internal management tool and as a basis for corporate external reporting.*



## Litteratur

British Standard No 7750: *-Specification for Environmental Management Systems-*, British Standard 1994.

Finansministeriet: *-Grønne afgifter og erhvervene-*, Finansministeriet 1994.

Metals miljøudvalg (Kampmannudvalget): *-Betænkning om miljøregulering og økonomisk vækst-*, Metals miljøudvalg 1988.

Miljøministeriet: Bekendtgørelse om brugerbetaling for godkendelse og tilsyn efter miljøbeskyttelsesloven, 1993.

Miljøministeriet: Bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed, 1991

Miljøministeriet: Bekendtgørelse om indkaldelse om ansøgning om godkendelse af bestående listevirksomheder

Miljøministeriet: Lov om miljøbeskyttelse, 1991

Miljøstyrelsen: Miljøprojekt *-Værktøj til evaluering af virksomheders miljøpræstation-* udarbejdet af FRI ved Hanne Christensen Rambøll m.fl.

Rådets forordning (EØF): Nr. 1836/93 af 29. juni 1993 om industrivirksomheders frivillige deltagelse i en fællesskabsordning for miljøstyring og miljørevision