

Mikael Skou Andersen

## Miljøbeskyttelse - et implementeringsproblem<sup>1</sup>

Selv om Danmark efter sigende fik »verdens bedste miljølov« i 1973 præges miljøbeskyttelsesloven af iværksættelsesproblemer. Halvdelen af de særligt forurenende virksomheder modtager ikke et eneste tilsynsbesøg om året, og halvdelen af virksomhederne har stadig ikke en miljøgodkendelse. Da reguleringen er altovervejende baseret på ren administrativ styring med et imponerende ressourcekrav, må markarbejderne i miljøforvaltningerne udvikle en særlig konsulentrolle som reaktion på et administrativt overload. Implementeringen af miljøbeskyttelsesloven må ses som en genuin politisk proces, snarere end en mekanisk iværksættelse af en vedtagen lov. Stærke interesser af økonomisk og bureaukratisk karakter fik under udformningen af lovgivningen indbygget en række indflydelsesmuligheder og vetopunkter med henblik på implementeringen, hvor aktørerne såvel legitimt som illegitimt kan fortsætte spillet fra beslutningsprocessen om reguleringen.

### Indledning

Ved udformningen af miljøbeskyttelsesloven blev interesseorganisationerne ikke blot taget med på råd; de blev også inddraget i, gjort medansvarlige for og opnåede indflydelsesmuligheder under implementeringen af loven. Med denne relativt omfattende integration af interesseorganisationerne i den statslige regulering markerer miljøbeskyttelsesloven af 1973 en tendens til en »neo-korporativ« reguleringsform<sup>2</sup>, hvor Folketinget igennem ren rammestyring åbner for legitim indflydelse til de regulerede. Mens denne reguleringsform måske nok kan være egnet til at skabe politisk stabilitet og konsensus, så har den vist sig mindre egnet til at fremme iværksættelse af forandringer, der antaster den eksisterende interessefordelingsstruktur. Rammelovgivning skaber derimod et ideelt forum for »compromising«, men spørgsmålet er, om der hermed opnås en effektiv regulering på miljøområdet i den forstand, at man med optimal ressourceanvendelse opnår den nødvendige forebyggende indsats.

Denne artikel vil analysere implementeringen af miljøbeskyttelseslovens centrale del, nemlig godkendelsesordningen for de »særligt forurenende virksomheder« (de såkaldte kapitel-5-virksomheder).<sup>3</sup> Miljøbeskyttelsesloven er omfattende og favner fra rottebekæmpelse til recipientkvalitetsplanlægning, men det var godkendelsesordningen der ved lovens vedtagelse stod i centrum, og iøvrigt også gør det i de politiske og ministerielle overvejelser idag.

En implementerings-analyse er studiet af, under hvilke omstændigheder autoritative beslutninger kan lede til de forventede resultater, eller rettere hvilke omstændigheder der medfører, at autoritative beslutninger ikke leder til de forventede resultater. Det er en analyse af, hvilke forhindringer, fordrejninger og problemer en lov møder på sin vej fra politisk beslutning til politisk virkelighed. Miljøbeskyttelsesloven implementeres i et komplekst politisk landskab, hvor ikke blot

Mikael Skou Andersen

## Miljøbeskyttelse - et implementeringsproblem<sup>1</sup>

Selv om Danmark efter sigende fik »verdens bedste miljølov« i 1973 præges miljøbeskyttelsesloven af iværksættelsesproblemer. Halvdelen af de særligt forurenende virksomheder modtager ikke et eneste tilsynsbesøg om året, og halvdelen af virksomhederne har stadig ikke en miljøgodkendelse. Da reguleringen er altovervejende baseret på ren administrativ styring med et imponerende ressourcekrav, må markarbejderne i miljøforvaltningerne udvikle en særlig konsulentrolle som reaktion på et administrativt overload. Implementeringen af miljøbeskyttelsesloven må ses som en genuin politisk proces, snarere end en mekanisk iværksættelse af en vedtagen lov. Stærke interesser af økonomisk og bureaukratisk karakter fik under udformningen af lovgivningen indbygget en række indflydelsesmuligheder og vetopunkter med henblik på implementeringen, hvor aktørerne såvel legitimt som illegitimt kan fortsætte spillet fra beslutningsprocessen om reguleringen.

### Indledning

Ved udformningen af miljøbeskyttelsesloven blev interesseorganisationerne ikke blot taget med på råd; de blev også inddraget i, gjort medansvarlige for og opnåede indflydelsesmuligheder under implementeringen af loven. Med denne relativt omfattende integration af interesseorganisationerne i den statslige regulering markerer miljøbeskyttelsesloven af 1973 en tendens til en »neo-korporativ« reguleringsform<sup>2</sup>, hvor Folketinget igennem ren rammestyring åbner for legitim indflydelse til de regulerede. Mens denne reguleringsform måske nok kan være egnet til at skabe politisk stabilitet og konsensus, så har den vist sig mindre egnet til at fremme iværksættelse af forandringer, der antaster den eksisterende interessefordelingsstruktur. Rammelovgivning skaber derimod et ideelt forum for »compromising«, men spørgsmålet er, om der hermed opnås en effektiv regulering på miljøområdet i den forstand, at man med optimal ressourceanvendelse opnår den nødvendige forebyggende indsats.

Denne artikel vil analysere implementeringen af miljøbeskyttelseslovens centrale del, nemlig godkendelsesordningen for de »særligt forurenende virksomheder« (de såkaldte kapitel-5-virksomheder).<sup>3</sup> Miljøbeskyttelsesloven er omfattende og favner fra rottebekæmpelse til recipientkvalitetsplanlægning, men det var godkendelsesordningen der ved lovens vedtagelse stod i centrum, og iøvrigt også gør det i de politiske og ministerielle overvejelser idag.

En implementerings-analyse er studiet af, under hvilke omstændigheder autoritative beslutninger kan lede til de forventede resultater, eller rettere hvilke omstændigheder der medfører, at autoritative beslutninger ikke leder til de forventede resultater. Det er en analyse af, hvilke forhindringer, fordrejninger og problemer en lov møder på sin vej fra politisk beslutning til politisk virkelighed. Miljøbeskyttelsesloven implementeres i et komplekst politisk landskab, hvor ikke blot

stærke erhvervsinteresser, men også stærke bureaukratiske interesser i de kommunale og statslige miljøbureaukratier gør sig gældende. I realiteten er miljøbeskyttelsesloven kun et stykke papir – hvordan loven i praksis implementeres er knap så forudsigeligt som for eksempel naturlovenes udfald.

Mens den offentlige debat om miljøforvaltningen har været præget af en række mere eller mindre sensationelle enkeltsager, er det her intentionen at gå udenom disse for at afdække spillet under den mere rutineprægede implementering af loven. Den foreliggende analyse ser implementeringen som et politisk spil, hvor forskellige aktører med særlige interesser forsøger at vinde indflydelse på lovprogrammets gennemførelse. Derved adskiller den sig metodisk fra en række mere traditionelle implementeringsanalyser, der ofte fokuserer på, hvordan de bureaukratiske organisationer med deres fastlåste procedurer bærer ansvaret for manglende implementering (jf. Pressman og Wildawsky, 1971; Downs, 1967). Den principielle forskel på disse to tilgange vil indledningsvist blive antydnet og anvendt til at angive den videre metode i implementeringsanalysen.

### **Implementering som bureaukratisk kontrolproblem**

Ifølge den såkaldte top-down-tilgang opfattes implementeringen ofte som en proces, hvor loven skal passere en lang række beslutningspunkter, som hver for sig rummer faren for forsinkelse eller forvanskning (Sabatier, 1986; Pressman & Wildawsky, 1973). Analysen vil ofte have karakter af ren og skær kontrol med målopfyldelsen, og interessen vil være rettet mod modsætninger indbygget i lovprogrammet. Der lægges vægt på, at lovene ofte er for upræcise og bygger på problematiske antagelser, måske vedtaget under indtryk af en øjeblikkelig politisk stemning uden ordentligt forarbejde (Marcus, 1980; Lundquist, 1980; Mann, 1982).

Svagheden ved denne tilgang er imidlertid, at implementeringen ses som et overvejende teknisk problem. Den logiske konsekvens af denne opfattelse vil være at undgå de lange beslutningskæder og bureaukratiske procedurer ved at søge andre reguleringsformer. Det radikale svar er ikke en »god lov«, som blot vil indeholde overspecifikation af regler, men i stedet deregulering. Denne tilgangs svaghed sættes imidlertid i relief af, at dens implicite policy-præskription – dereguleringen – ofte har lidt en krank skæbne, både i almindelighed (Grønnegård Christensen, 1987) og på miljøområdet (Vig og Kraft, 1984).

De lange beslutningskæder er nemlig ofte udtryk for, at bestemte interesser nødvendigvis skal høres eller medvirke ved implementeringen for at legitimere den valgte fremgangsmåde. Bag de fleste regler og bureaukratiske procedurer står ofte en eller flere interessegrupper.

Begreberne top-down såvel som bottom-up slører desværre i nogen grad for det faktiske indhold af de to tilgange. Forskellen består ikke i så høj grad i om tilgangen sker fra »top« eller »bottom«, som i det analytiske udgangspunkt, hvor det kan være mere relevant at tale om to kategorier af tilgange, hvor den ene implicit ser implementering som et bureaukratisk kontrolproblem, mens den anden tilsvarende implicit ser implementering som politics – som en fortsættelse af beslutningsprocessen (denne anden kategori jf. for eksempel Downing, 1979; Hjern og Porter, 1981; Knoepfel & Weidner, 1983; Lipsky, 1980).

### **Implementering som politics**

Beslutningsprocessen og implementeringen kan opfattes som to arenaer. På den første arena kan aktørerne optræde relativt frit og fremsætte krav og ønsker ud fra deres interesser. Men de gør det ofte med vished om betydningen for den proces, der skal foregå på den anden arena. Her vil deres muligheder for at fremsætte nye politiske krav være begrænset, fordi de formelt er forpligtet af et forhandlingsresultat. Men reelt har de opnået muligheder for at fortsætte den politiske proces under implementeringen.

Det gælder især, hvis de er del af en flertalskoalition og har medvirket ved et kompromis under programformuleringen. Aktørerne kan vælge at give indrømmelser, mod selv at opnå indrømmelser. Sådanne indrømmelser kan nu anvendes til at strukturere og påvirke implementeringen.

Ved at blande sig direkte eller indirekte under iværksættelsesfasen kan aktørerne udøve pression for at dreje loven i den retning, der bedst harmonerer med egne interesser. Det, som foregår under implementeringen, vil derfor være en fortsættelse af den kamp om programmets udførelse, der foregik under selve beslutningsprocessen. Implementering bliver »politik«, om end med lidt andre midler.

»Die-Hard opponents of the policy, who lost out in the adoption stage seek, and find, means to continue their opposition when, say, administrative regulations and guidelines are being written. Many who supported the original policy did so only because they expected to be able to twist it in the implementation phase to suit purposes never contemplated or desired by others who formed part of the original coalition« (Bardach, 1977).

Under implementeringen har aktørerne adgang til at udøve legal indflydelse, ligesom aktørerne kan udnytte legale positioner til mere illegalt at bremse eller forsinke centrale dele af lovprogrammet.

### **Programkerne og programskaller**

En lov består af såvel en programkerne, der er den materielle målsætning, og af omgivende programskaller, der definerer de redskaber, der skal sikre implementeringen af programkernen (Knoepfel & Weidner, 1983).

For lovgiverne står valget imellem en programmeret eller en adaptiv strategi for implementering (Berman, 1980). Ved en programmeret strategi normeres alle dele og faser af iværksættelsen såvidt muligt med klare mål, præcise deadlines og krav. Ved en adaptiv strategi fastlægges kun en organisatorisk ramme for en proces, hvori loven iværksættes under stadig modificering, justering, specificering og revidering.

Ved en adaptiv implementeringsstrategi vil man afstå fra at foreskrive præcise målsætninger direkte i loven. Man vil i stedet fastlægge de omgivende skaller. Programskallerne vil da bestå i regler, der foreskriver, med hvilke procedurer programkernen skal opnås. I en ekstrem adaptiv lovgivning vil man kun definere den ydre programskal på nationalt-parlamentarisk niveau, mens de øvrige programskaller blot struktureres, således at ansvaret overlades til afgørelse enten på lokalt niveau eller til forhandling imellem forskellige interessegruppeaktører.

I de fleste forhandlingssituationer vil det være lettere at opnå politisk enighed om midlerne, dvs. programskallerne, end om målsætningen. Hvis en bestemt aktør mener, at indflydelse bedst opnås på det korporative niveau, vil denne aktør arbejde for at kompetence henlægges til det nationale administrative niveau under forpligtelse om forhandlinger. Omvendt vil en aktør, der mener at have bedre adgang til indflydelse på lokalt eller regionalt niveau, arbejde for en decentralisering af kompetencen.

De aktører, som er aktive både under programformuleringen og under implementeringen, vil normalt være i stand til effektivt at vurdere relevansen af en beslutning for den efterfølgende implementering. De vil vide at anvende de etablerede strukturer og procedurer til egen fordel og at søge skallerne udformet på en for dem hensigtsmæssig måde.

Hvis de er kritiske over for lovens målsætninger, kan de for eksempel vælge at acceptere disse i en generel formulering mod at opnå indflydelsespositioner via programskallerne, der direkte eller indirekte modificerer målsætningerne. Aktørerne kan så at sige vælge at iscenesætte implementeringsproblemer som led i deres indflydelsesstrategi.

Den foreliggende implementeringsanalyse vil falde i tre dele. Først vil lovens komplicerede strukturering af implementeringen blive resumeret. For det andet vil beslutningsprocessen blive analyseret med henblik på at afdække, hvilke aktører der deltager i kompromisset, og hvilke resultater de opnår med henblik på legitimt eller illegitimt at kunne søge indflydelse under implementeringen. For det tredje vil implementeringen i det omfattende forvaltningsapparat blive analyseret med henblik på en indkredsning af faktiske barrierer for implementering af den autoritative beslutning: miljøbeskyttelseslovens godkendelsesordning for de særligt forurenende virksomheder.

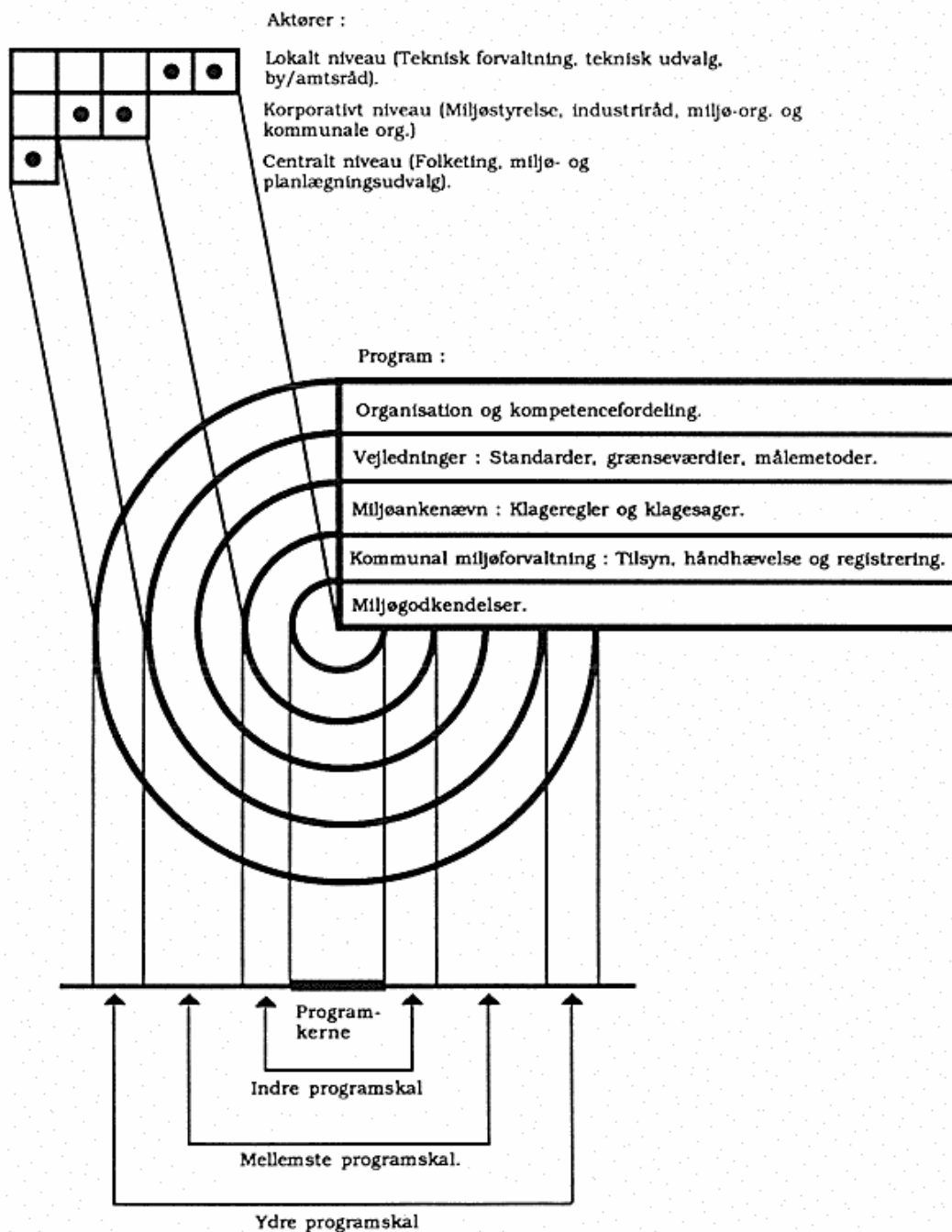
### **Miljøbeskyttelsesloven i Danmark**

Den danske miljøbeskyttelseslov er et nærmest klassisk eksempel på et lovprogram med en adaptiv implementeringsstrategi. I figur 1 er lovens programstruktur opstillet i oversigtsform, for såvidt angår reguleringen af de særligt forurenende virksomheder.

Programkernen er den egentlige udstedelse af miljøgodkendelser til virksomhederne. Loven foreskriver imidlertid ikke efter hvilke retningslinjer disse godkendelser skal foretages. Godkendelserne foretages på lokalt niveau under anvendelse af Miljøstyrelsens vejledninger og tildels under hensyntagen til recipientkvalitetsplanlægningen. Amterne miljøgodkender de større virksomheder (kapitel-5a-virksomheder) og spildevandsudledning direkte til recipient, mens primærkommunerne miljøgodkender de øvrige, mindre, kapitel-5-virksomheder.

Den indre programskal defineres ligeledes af de lokale myndigheder. Der er her tale om de beslutninger, der vedrører etableringen af den lokale miljøforvaltning. I praksis vil det sige registreringen af virksomhederne, tilsynsopgavernes prioritering, håndhævelsesrutiner, budget- og kompetencefordeling mellem forvaltningen og det politisk sammensatte Teknisk Udvalg.

Figur 1. Implementering af Miljøbeskyttelsesloven. (Tilpasset efter Knoepfel og Weidner, 1983)



Den mellemste programskal defineres i det korporative felt imellem Miljøstyrelsen og interesseorganisationerne. Her foregår udarbejdelsen af de vigtige vejledninger, der indeholder de mere præcise grænseværdier og tekniske specifikationer. De fleste vejledninger forhandles imellem styrelsen og interesseorganisationerne. Også listen over de godkendelsespligtige kapitel-5-virksomheder afgøres på dette niveau. Desuden er visse ankesager henlagt til afgørelse i et særligt Miljøankenævn, et relativt traditionelt korporativt organ, hvor sagkyndige udpeges af henholdsvis erhvervsorganisationer og Miljøstyrelse.

Den yderste programskal definerer i miljøbeskyttelseslovens tilfælde kun en organisation, en kompetencefordeling og visse procedureregler.

### **Beslutningsprocessen: Programmets opbygning og fastlæggelsen af den ydre programskal**

Hovedaktørerne under beslutningsprocessen var først og fremmest det nye Foreningsministerium (fra 1973: Miljøministeriet), Industrirådet og Kommunernes Landsforening. Efter de langvarige forhandlinger, der strakte sig over næsten halvandet år, var det lykkedes for de tre hovedaktører hver for sig at komplicere programskallerne med en sådan mængde af regler, procedurer, ankemuligheder og dertil hørende løfter om deres administration, at miljøbeskyttelsesloven i realiteten ville blive en særdeles kompliceret affære at implementere.

#### *Ministeriets interesser*

Ministeriets interesser må identificeres som bureaukratiske, nemlig tilstedeværelsen af et stabilt politisk klima, hvori opbygningen af det nye ministerium kunne foregå. I det første lovudkast fra 1972 slår ministeriets bureaukratiske interesser stærkt igennem i form af en lang række af bemyndigelsesbestemmelser, der da også ved Folketingets behandling gav anledning til en betydelig kritik fra såvel borgerlige som venstrefløjen.

Selv om loven byggede på et decentralt koncessionsprincip, ønskede ministeriet sig bemyndiget til at fastsætte samtlige konkrete miljønormer, hvilke typer af virksomheder, der skulle underkastes disse normer, samt til igennem en særlig call-in-bestemmelse at omgøre beslutninger truffet af lokale myndigheder. Dertil skulle ministeriet være ankemyndighed for sager afgjort lokalt. I praksis ville loven betyde opbygningen af en stærk, ekspertbetonet og selvstændig Miljøstyrelse med et imponerende styringspotentiale.

#### *Industrirådets interesser*

I modsætning til en række fremstillinger der hævder at miljøloven blev »Industrirådets lov« (jf. for eksempel Nue, 1980), ses indrømmelserne til rådet her kun som modifikationer, der skabte muligheder for at opnå indflydelse under implementeringen. Først og fremmest opnåede Industrirådet indsættelse af den såkaldte afvejningsparagraf og oprettelse af et Miljøankenævn, der som 2. ankeinstans kunne stække noget af ministeriets magt, særligt fordi Industrirådet opnåede ret til at udpege sagkyndige til dette nævn<sup>4</sup>. Afvejningsparagraffen kunne tilsvarende anvendes af aktører i såvel indre som mellemste programskal til at be-

grunde mindre vidtgående indgreb med henvisning til virksomhedsøkonomi. Derudover opnåede Industrirådet løfte om en Miljøstøttelov, om hørings- og forhandlingsret blandt andet i forhold til de vigtige normfastsættende vejledninger, og endelig en fredning af miljøgodkendte virksomheder, således at disse ikke kunne udsættes for nye krav, når de først havde været igennem godkendelsesproceduren<sup>5</sup>.

Indrømmelserne til Industrirådet udgjorde interessante indskrænkninger i ministeriets ambitioner om at skabe en stærk central organisation. Miljøankenævnet og afvejningsparagraffen stækkede miljøministeriets magt og gav såvel kommuner som virksomheder og erhvervsorganisationer mulighed for at spille en legitim rolle under implementeringen.

#### *De kommunale interesser*

Decentraliseringen af kompetencen i miljøloven synes at udspringe af den almindelige optimisme, der rådede efter kommunalreformen. Der var således kun den såkaldte Hygiejnekommission, der havde betænkeligheder derved (Nue, 1980).

I ministeriets første forslag var der lagt op til, at kapitel-5-godkendelsen af virksomhederne primært skulle foregå i de nyoprettede amtskommuner, mens tilsynet blev placeret hos primærkommunerne. Det lykkedes imidlertid for Kommunernes Landsforening at opnå en ændring heraf, sådan at kapitel-5-godkendelsen i stedet primært blev henlagt til primærkommunerne. Derimod forblev spildevandstilladelserne i amternes regi sammen med recipienttilsynet. Da de fleste større virksomheder imidlertid skulle bruge både en miljøgodkendelse og en spildevandstilladelse ved udledning direkte til recipient, gav denne indrømmelse til Kommunernes Landsforening anledning til det såkaldte hul mellem lovens kapitel 4 og 5.

De nye og større kommunale enheder var efter kommunalreformen på jagt efter nye arbejdsopgaver. De kommunale interesser bestod udover ønsket om arbejdsopgaver også i ønsket om selvstændighed. Således fik de kommunale organisationer det løfte, at vejledningerne fra Miljøstyrelsen, hvori de mere eksakte grænseværdier, normer osv. er fastsat, netop kun måtte være vejledende og ikke bindende for de lokale myndigheders administration af loven.

Kommunernes Landsforening havde som Industrirådet en stærk interesse i afvejningsparagraffen, der gav bedre mulighed for at træffe afgørelser lokalt, uden at disse senere kunne omgøres af Miljøstyrelsen.

På trods af løftet om, at Miljøstyrelsens vejledninger ikke skulle være bindende, kom loven alligvel til at indeholde en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter der i visse tilfælde kunne fastsættes bindende bestemmelser. Det skete i lovens par. 6. Bestemmelsen skulle senere danne udgangspunkt for et forsøg fra Miljøstyrelsens side på at styre kommunernes godkendelsesprocedure mere stramt gennem særlige branchebekendtgørelser. Det ses således, at der ikke var tale om entydige indrømmelser, men derimod en lov der var åben for fortolkninger og et fortsat spil under implementeringen.



### *Miljøinteresserne*

Miljøorganisationerne var i det væsentlige ikke inddraget i forhandlingerne om den nye miljøbeskyttelseslov. Det skyldtes formentlig et fravær af egentlige miljøpolitiske interesseorganisationer i mere traditionel forstand, der var villige til at slå ind på forhandlingsvejen, og som samtidig kunne være politisk acceptable at inddrage for de øvrige parter. Danmarks Naturfredningsforening var på daværende tidspunkt primært rettet ind mod fredningslovgivningen, Greenpeace endnu ikke etableret og NOAH ikke særligt orienteret imod en dialog.

### *Sammenfatning*

Miljøbeskyttelseslovens vedtagelse i 1972-73 kan ses som en proces, hvori der blev smedet et stykke interessegruppepolitik. Fordele og ulemper blev fordelt imellem de centrale aktører. Det indgåede kompromis viste sig så stærkt, at der i de næste ti år ikke blev foretaget væsentlige ændringer heri, selv om det skulle vise sig særdeles vanskeligt at implementere loven.

### **Implementeringen i mellemste programskal**

Den mellemste programskal kan analytisk bestemmes som et felt for forhandlinger mellem de involverede og anerkendte interesser, om end det formelt er miljøministeren og i visse tilfælde Miljøstyrelsen som Folketinget har afgivet bemyndigelser til. Kun med hensyn til Miljøankenævnets sammensætning og klagereglerne er interesseorganisationernes intervention direkte normeret.

### *Udformning af reguleringsnormer*

Af denne grund spiller Miljøstyrelsen som aktør en væsentlig rolle for implementeringen. Miljøstyrelsens strategier for udformning af vejledninger og regelgrundlag iøvrigt, valg af forhandlingspartnere og høringsrutiner samt for overvågning af den lokale administration påvirker implementeringen.

Miljøstyrelsen er en aktør med selvstændige interesser, der ikke nødvendigvis altid er sammenfaldende med en miljøinteresse. Den er et stort og ofte tungt apparat, med mere end 300 medarbejdere, præget af en stærk ekspertkultur blandt styrelsens akademiske personale. Den har opnået en betydelig uafhængighed i forhold til ministeren og departementet og kan for eksempel selvstændigt udtale sig til offentligheden, blot det står klart, at udtalelserne kun tegner styrelsen (Pedersen & Geckler, 1987).

Det vigtigste redskab til at udfylde rammeloven er Miljøstyrelsens vejledninger. Vejledningerne udgør det faktiske regelgrundlag for lovens administration, selv om de ikke er bindende for kommunerne. Som oftest er der tale om meget teknisk betonedede specifikationer, eksempelvis af emissionsnormer, målemetoder, grænseværdier, afstandsbestemmelser etc.

De tre centrale vejledninger om luft, spildevand og støj er udformet i samarbejde med Industrirådet og under eksplicit anvendelse af afvejningsreglen. De blev udarbejdet i 1974 og hidtil er kun spildevandsvejledningen fornyet. Andre vejledninger er udarbejdet under forhandlinger direkte med de berørte brancheorganisationer eller med de kommunale organisationer.

Industrirådets særlige miljøkontor koordinerer forhandlingerne med styrelsen. Industrirådet lægger stor vægt på at søge indflydelse på vejledningernes udformning. Ved at trække på ekspertisen i rådets miljøudvalg og i brancheorganisationerne kan vejledningerne forhandles med ret præcis viden om deres virkninger i praksis. Miljøorganisationerne har derimod ikke prioriteret at gå aktivt ind i forhandlinger om udformningen af de vigtige vejledninger.

Det er et gennemgående problem, at vejledningernes standarder bliver forældede på grund af den hurtige miljøteknologiske udvikling (Schroll, 1986). Opdateringsarbejdet er meget vigtigt for miljøindsatsen i kommunerne, fordi Miljøankenævnet ikke anerkender skrappe krav end vejledningernes. Vejledningernes styringspotentiale lammes imidlertid af fraværet af en systematisk opdatering i Miljøstyrelsen (C. Pedersen, 1987; Miljøstyrelsen, 1986) og af, at opdateringen er en særdeles tidskrævende forhandlingsproces.

Arbejdet med den nye luftvejledning er gået meget trægt på grund af modstand fra industrien. Revisionsarbejdet, der principielt har stået på siden slutningen af 1970'erne, forventes nu tidligst afsluttet i midten af 1990. Formelt skal kommunerne derfor følge den gamle 1974-vejledning, men i praksis anvendes ofte udenlandske normer (den tyske TA-luft), da vejledningen ikke dækker alle virksomhedstyper. Også arbejdet med en række andre vejledninger og bekendtgørelser, herunder blandt andet dambrugsbekendtgørelsen, er gået særdeles trægt. Sammenfattende kan det siges, at Miljøstyrelsens vejledningsmateriale er bagud for den teknologiske udvikling og for behovene i kommunerne.

Mens de første vejledninger blev udarbejdet sammen med Industrirådet, har Miljøstyrelsen de senere år søgt at inddrage også miljøorganisationerne i høringsrutinerne og at afkoble Industrirådets og brancheorganisationernes meget tætte indflydelse. I tilfældet med den nye luftvejledning bliver også NOAH og Greenpeace hørt. Den manglende systematiske opdatering af vejledningerne og problemet med at få forhandlet sig til rette med interesseorganisationerne har sammen med den kraftige politisering af miljøområdet betydet, at Folketingets miljø- og planlægningsudvalg er gået mere aktivt ind på dette felt.

Igennem særlige handlingsplaner har miljø- og planlægningsudvalget opnået en vis indflydelse på fastsættelsen af de tekniske normer og grænseværdier. Da miljøministeren har tilhørt en mindretalsregering, kunne det særlige grønne flertal i perioden fra 1982-1988 oparbejde en solid tradition for at opnå udfyldningen af de mange bemyndigelsesbestemmelser til forelæggelse i miljø- og planlægningsudvalget. Den intensive neo-korporative regulering er derfor aftagende. Interesseorganisationerne kan ikke i ro og mag forhandle med Miljøstyrelsens embedsmænd, men er i flere tilfælde nødsaget til at foretage traditionel interessevaretagelse i forhold til de politiske beslutningstagere, sådan som det skete under forløbet med vandmiljøhandlingsplanen, hvor blandt andet Industrirådet måtte henvende sig direkte til politikerne.

#### *Miljøankenævnet og klagereglerne*

Miljøankenævnet fungerer som øverste instans på miljøområdet. Et særligt træk ved Miljøankenævnet er den af Folketinget valgte asymmetriske interesserepræ-

sentation. Miljøorganisationerne har ikke ret til at udpege sagkyndige, idet miljøinteressen forudsættes tilgodeset igennem Miljøstyrelsen. Derimod kan en række erhvervsorganisationer indstille sagkyndige. Mens Håndværksrådet overvejende har udpeget sagkyndige fra forskningsinstitutioner, har Industrirådet i højere grad udpeget personer fra rådets hovedbestyrelse eller miljøudvalg (Basse, 1987).

Det er ikke overraskende, at der kan spores en vis asymmetri i nævnets afgørelser. Nævnet anerkender således gerne lempelser af vejledningskravene, men næsten aldrig skærpedelser (Bjerring & Møller, 1987). Dette er bemærkelsesværdigt, eftersom det under beslutningsprocesserne blev præciseret, at vejledningerne ikke er bindende for kommunernes godkendelsesvirksomhed.

Det er påpeget, at nævnets afgørelser i nogen grad fortrænger miljølovens økologiske målsætninger (Basse, 1987), men spørgsmålet er, om ikke asymmetrien må ses som konsekvensen af et tilstræbt element i Folketingets strukturering af lovens programskaller. Nævnet var den velnok vigtigste indrømmelse til Industrirådet, herunder at miljøorganisationerne ikke skulle have sæde heri.

Miljøorganisationerne har til gengæld opnået en formaliseret ankeret med lovændringerne i 1984 og 1986. Der sættes ret store ressourcer ind på at udnytte denne ankeret, særligt af Danmarks Naturfredningsforening, der råder over et professionelt sekretariat. Værdien er imidlertid begrænset, fordi miljøorganisationerne dermed først kommer ind i sagerne på et relativt sent tidspunkt, hvor præmisserne forlængst er lagt på plads, dels igennem vejledningerne, dels af Miljøankenævnets præcedensdannende afgørelser. Klageretten er endvidere udhulet af nye dispensationsbestemmelser, hvorefter klager kun sjældent kan opnå opsættende virkning i den konkrete sag.

### *Sammenfatning*

Når det går for langsomt med at udforme de vigtige normskabende vejledninger, skyldes det, at uenigheder om indholdet ofte trækker forhandlingerne i langdrag, gerne i årevis. De korporative beslutningsstrukturer har under den skærpede miljøkrise vist sig mindre egnede til at producere et output.

### **Den indre programskal: Det lokale niveau**

Det er i kommunerne, at de alvorligste iværksættelsesproblemer er opstået. Iværksættelsesproblemerne har imidlertid i nogen grad skiftet karakter i løbet af 1980'erne. Da kommunerne i de første ti år af lovens levetid prioriterede miljøarbejdet meget lavt, bestod iværksættelsesproblemerne særligt i de mindre og mellemstore primærkommuner i et banalt fravær af en egentlig miljøforvaltning. I de senere år er miljøforvaltningen blevet udbygget, men iværksættelsesproblemerne fortsætter (Miljøstyrelsen 1985a; Miljøstyrelsen 1985b; DIOS 1987; C. Pedersen 1987; Miljøstyrelsen 1988).

### *Status over miljøbeskyttelsesloven*

Da man i midten af 1980'erne gjorde status over lovens implementering kunne det konstateres, at miljøgodkendelsesordningen var en relativt lavt prioriteret opgave, som overvejende foregik på ad-hoc-basis. Der forefandtes ofte ikke en egent-

lig registrering af kapitel-5-virksomhederne i kommunerne. Godkendelsessager startede hvis virksomheden selv henvendte sig, hvis byggemyndighederne henviste til godkendelse eller ved klager (Miljøstyrelsen, 1985a).

De givne godkendelser var ofte for upræcise med hensyn til, hvad der egentlig måtte udledes, til at deres overholdelse bagefter kunne kontrolleres (C. Pedersen, 1987:108). Den første landsdækkende opgørelse over antallet af godkendte kapitel-5-virksomheder forelå først i 1988, og den viste, at efter 15 år med miljøloven var kun knap halvdelen af virksomhederne miljøgodkendt (se tabel 1) (Miljøstyrelsen, 1988).

En stikprøveundersøgelse i et industrikvarter har vist, at 15-25 pct. af virksomhederne arbejdede uden de lovpligtige godkendelser, og brancheundersøgelser viste ligeledes, at det var lykkedes at starte virksomheder uden miljøgodkendelser (Århus Kommune, 1986; Schroll, 1985). Virksomheder og anlæg etableret før 1974 kan undgå godkendelse, hvis de ikke foretager ændringer i produktionen med forøget forurening til følge. Men det er usandsynligt, at halvdelen af Danmarks særligt forurenende virksomheder ikke skulle have ændret sig i 15 år. En rådgivende ingeniør, N. E. Olsen, Carl Bro A/S, udtaler:

»Det viser sig hver gang vi kommer ud, at der er sket ændringer, som betyder, at de stort set alle burde have søgt om miljøgodkendelse. Ingen virksomhed er jo idag den samme som i 1974. Men mange virksomheder kender ikke loven, så hvis ingen er opmærksom på forholdet, sker der ikke noget. Under alle omstændigheder ville det give en uhyggelig sagspukkel«. (citeret efter Valgreen-Voigt, 1986).

Tabel 1: Godkendelser af kapitel-5-virksomheder i kommuner og amter

Kapitel 5-virksomheder	Ialt i primærkommuner	Ialt i amter
Antal registrerede (N)	19461	4974
Antal helt godkendte	8385	-
Antal delvist godkendte	1346	-
Antal helt + delvist godk.	9731	2461
Antal helt/delvist godk. i procent af registrerede	50	49

Miljøstyrelsen, 1988.

#### Tilsynsproblemet

Et særligt problem er det lovfæstede tilsyn med virksomhederne. En undersøgelse foretaget i 1984 viste, at der – i gennemsnit – kun blev aflagt tilsynsbesøg en gang hvert andet år på de særligt forurenende virksomheder. 2/3 af besøgene var ikke led i en systematisk indsats, men et resultat af for eksempel klager. Med manglende registrering af virksomhederne kunne kommunerne heller ikke planlægge deres tilsynsindsats (Miljøstyrelsen, 1985a).

Desuden var tilsynet ofte ret eftergivende over for manglende overholdelse af tilladelser. I de sager, hvor kommunerne havde været for eftergivende, viste det sig umuligt at idømme bøder for overtrædelserne, fordi kommunen reelt var blevet medansvarlig. Medvirkende til problemerne var en håbløs kompetencefor-

deling, hvor primærkommunen var ansvarlig for tilsynet – også hvor amtet havde godkendelsesmyndigheden. Folketinget signalerede flere gange til kommunerne, at man ønskede miljøbeskyttelsesloven taget alvorligt, blandt andet med den særlige håndhævelseslov i 1984.

I 1985 indgik Miljøstyrelsen et forlig med de kommunale organisationer om en kraftig oprustning af tilsynsindsatsen i miljøforvaltningerne. Ifølge aftalen skulle ressourceindsatsen forøges med ca. 140 pct. – fra 340 til 820 medarbejdere i kommuner og amter, efter normen et årsværk pr. 10.000 indbyggere (Miljøstyrelsen, 1985a og 1985b). Der blev ikke sat præcise mål for selve miljøtilsynet, men det politisk uacceptable bestod især i, at langt fra alle virksomheder modtog tilsynsbesøg blot een gang om året.

Tabel 2: Årsværk til Miljøtilsyn

	1984	1987	Målsætning for 1987	Prognose 1988
I kommunerne	189	459	510	-
I amterne	151	321	310	378
Ialt	340	780	820	-

Miljøstyrelsen, 1988.

Det blev endvidere aftalt at ændre arbejdsfordelingen mellem kommuner og amter, således at godkendelsesmyndighed og tilsynsmyndighed altid var den samme, hvorved de største virksomheder overgik til amterne. Endelig blev kommuner og amter forpligtet til at indsende årlige tilsynsberetninger til Miljøstyrelsen.

Der kan ikke på basis af Miljøstyrelsens offentliggjorte talmateriale vedrørende tilsynsberetningerne fra 1987 umiddelbart drages sikre konklusioner vedrørende tilsynet med kapitel-5-virksomhederne (Miljøstyrelsen, 1988). Men data fra beretningerne opgivet af Miljøstyrelsens Tilsynskontor til brug for denne artikel giver et rimeligt præcist billede af omfanget af tilsynet med kapitel-5-virksomhederne, når de sammenstilles med det hidtil offentliggjorte talmateriale., jf. tabel 3. Dog må det bemærkes, at tilsynsberetningerne er afgivet således, at enheden »et tilsynsbesøg« i praksis dækker ret bredt; fra et kort 15-minutters besøg til ti-melange tekniske opklaringsmøder med tilhørende kontrolmålinger.

Tabel 3: Tilsyn med kapitel-5-virksomheder i kommuner og amter i 1987<sup>1</sup>

	Antal tilsyns- objekter	Antal tilsyns- besøg	Antal objekter besøgt	Besøgs- frekvens
1. Kommunerne	19461	8564	5495	1.0
	1.00	.44	.28	1.6
2. Amter	4974	4128	2274	1.0
	1.00	.83	.46	1.8

1) Data er indhentet hos Miljøstyrelsens Tilsynskontor og vedrører alene kapitel-5 og kapitel-5a-virksomhederne. Sammenstillet med data fra Miljøstyrelsen, 1988.

Af tabellen fremgår det, at tilsynet er bedre udbygget i amterne end i kommunerne. Amterne aflagde tilsynsbesøg på 46 pct. af virksomhederne, mens kommuner besøgte 28 pct. Flere af disse virksomheder blev imidlertid besøgt mere end en gang i løbet af året, hvilket besøgsfrekvenser på henholdsvis 1,8 og 1,6 dækker over.

Det er interessant at sammenholde data for 1987 med opgørelser for 1984 (Miljøstyrelsen, 1985a). For 1984 opgives det, at ca. 50 pct. af virksomhederne modtog tilsynsbesøg. Tallet er ikke specificeret for kommuner og amter, da kommunerne på daværende tidspunkt stod for næsten alt virksomhedstilsyn. Der er altså tale om stagnation/fald i tilsynsindsatsen fra ca. 50 pct. i 1984 til henholdsvis 46 pct. og 28 pct. i 1987.

I denne sammenhæng er det særdeles tankevækkende, at amters og kommuners tilsynsbesøg med de særligt forurenende virksomheder ikke synes at være blevet forøget fra 1984 til 1987, trods en forøgelse af tilsynspersonalet med 150 pct.

Det er muligt at besøgene er blevet mere grundige, hvad der dog ikke kan aflæses ud af de opgjorte data. Den formentligt forringede indsats over for kapitel-5-virksomhederne kan imidlertid også hænge sammen med, at ressourcerne er blevet overflyttet til tilsyn med landbrug i forbindelse med kampagnen imod ulovlige udledninger som følge af regeringens vandmiljøhandlingsplan.

Tendensen er imidlertid, at antallet af håndhævelsesreaktioner er stærkt stigende (Miljøstyrelsen, 1988), og det kunne tyde på, at de forøgede ressourcer tilsyneladende er anvendt til yderligere fordybelse i sagerne. Det fører frem til en tese om, at miljøforvaltningens markarbejdere har et principielt underskud af ressourcer i forhold til miljösagernes komplicerede natur, et underskud der næppe lader sig kompensere gennem tilførelse af flere ressourcer, men som synes at udspringe af den komplicerede lovgivning.

#### *Konsulentkulturen*

Et administrativt overload kan være forklaringen på den særlige konsulentkultur, som studier af de kommunale miljøforvaltninger har påvist (Miljøstyrelsen, 1985a, DIOS, 1986).

Miljøforvaltningens markarbejdere har et arbejdsområde, som skal dækkes under anvendelse af begrænsede ressourcer, men hvis principielle ressourcekrav synes at være så godt som uendeligt. Derved adskiller deres arbejdssituation sig dog ikke væsentligt fra andre offentlige markarbejdere (jf. Lipsky, 1980).

Sagsbehandlingen i enhver miljö sag vil altid kunne forbedres igennem nye tekniske undersøgelser, indhentning af nye oplysninger eller ved fornyede drøftelser med virksomheden. Den potentielle mængde af miljö sager lader sig næppe opgøre. Markarbejderne skal foruden miljøgodkendelse af kapitel-5-virksomhederne foretage et aktivt og opsøgende tilsyn på alle godkendte og ikke-godkendte virksomheder i kommunen. De skal kontrollere, at gældende godkendelser overholdes (nyere samt ældre landvæsenskommissionskendelser), og at der ikke foretages ændringer i eksisterende produktion »med forøget forurening til følge« der vil udløse godkendelsespligt. Skal markarbejderne leve op til denne forpligtelse kræver det en omfattende og detaljeret viden om de meget forskelligartede kapi-

tel-5-virksomheders produktionsmetoder. De skal endvidere reagere med håndhævelsesskridt på overskridelser eller ulovligheder. I praksis skal ethvert håndhævelsesskridt desuden først til godkendelse hos politikerne i teknisk udvalg<sup>6</sup>.

Miljøforvaltningens markarbejdere befinder sig i en presset arbejdsmæssig situation. Med et underskud af ressourcer, også af uddannelsesmæssig karakter, er de nødsaget til at udvikle en overlevelsestrategi. Det nytter ikke at agere miljøbetjenten der med regelsættet i baglommen kontrollerer virksomhederne. Resourcekravene og arbejdspresset vokser nemlig i de sager, hvor der ikke er et godt samarbejde med virksomheden.

Når de kommunale markarbejdere kommer på virksomhedsbesøg og konstaterer overtrædelser eller ulovligheder, vil de ofte blive spurgt til råds af virksomheden. De vil derfor ofte være nødt til at gå ind i en konsulentrolle ved at give information om lovens krav og forklare virksomheden, hvad den skal gøre for at leve op til disse. Markarbejderen orienterer sig imod virksomheden som lokal samarbejdspartner, fremfor mod centrale regelfortolkende instanser (Miljøstyrelsen, 1985a).

Da vejledningerne er udformet med henblik på standardsituationer, må markarbejderen tilpasse anvendelsen til den konkrete situation. Dette skøn udøves suverænt af ham. Men da markarbejderen har et kronisk underskud af ressourcer, må skønnet foretages med begrænset viden om reglerne og om den konkrete sag. Markarbejderen bliver en de-facto politik-udformer. Det er hans afgørelser, der i praksis omsætter hele lovprogrammet til virkelighed i de konkrete sager (jf. Lipsky, 1980).

Der er ikke blot tale om et bureaukratisk problem, men om, at markarbejderens interesse i at opnå en tålelig arbejdssituation, omsætter sig til nogle bestemte strategier. Store teknisk komplicerede virksomheder med egne miljøafdelinger bliver nemt til »glatte sager«, fordi de selv kan levere en kompetent ansøgning, mens markarbejderne hellere bruger energien på de små miljøsyndere, som for eksempel landbrug, hvor sagerne ikke er så komplekse og derfor hurtigere at afslutte.

Miljøstyrelsens vejledningsmateriale glider i baggrunden i den stressede hverdag. I en interviewundersøgelse i de kommunale miljøforvaltninger fremkom tankevækkende svar om værdien af vejledningsmaterialet:

»Hvis vi skulle nå at læse alt det materiale, vi får fra styrelsen, skulle vi ansætte en person udelukkende til læsning. Han måtte ikke forstyrres med forespørgsler, og så kunne det være lige meget om han læste det«

»Ja, vi stiller det direkte op på hylden – ellers drukner vi i det. Vi er ikke i stand til at nyttiggøre alt det, de producerer«. (DIOS, 1987).

Der er alt i alt meget der tyder på, at sådan som loven er udformet, hviler der et regulært overload på de kommunale miljøforvaltninger. Det skyldes til en vis grad miljøsagernes særligt komplicerede tekniske natur kombineret med det herskende retsbeskyttelseshensyn. Næsten ethvert skridt i sagsbehandlingen kan gøres til genstand for vidtgående dokumentationskrav, nye undersøgelser og målinger, genforhandlinger, og anker med heraf følgende dispensationer, nye tidsfris-

ter etc. En miljøgodkendelse er i realiteten en kompliceret politisk-administrativ forhandlingsproces, hvis potentielle ressourcekrav er imponerende.

### **Konklusion**

Ved nærmere eftertanke kan det næppe overraske, at implementeringen af en lov som miljøbeskyttelsesloven er en politisk betændt opgave. Det ligger næsten i rammelovgivningens natur, at der ikke blot er tale om mekanisk applikation af regler, men om en kompliceret politisk-administrativ beslutningsproces fra først til sidst.

Det interessante og noget overraskende består snarere i spændingsforholdet mellem aktørernes legale indflydelsesmuligheder, og deres mindre legale forsøg på at bremse eller forsinke implementeringen af centrale dele af loven.

Det må konkluderes at Industrirådet og brancheorganisationerne under beslutningsprocessen opnåede en række helt legale indflydelsesmuligheder, som de har forstået at udnytte under implementeringen. Derimod synes det som om særligt primærkommunerne ikke har levet op til deres ansvar som godkendelses- og tilsynsmyndighed og dermed mindre legalt har bremset implementeringen af loven.

Spørgsmålet er imidlertid, hvad den interessekoalition, der stod bag loven, forventede og forventer af en primærkommunal administration. Under beslutningsprocessen gav erhvervene udtryk for en vis utryghed ved en alt for stærk central myndighed, og ved de senere års lovrevisioner har de fastholdt, at administrationen bør ligge lokalt med mulighed for selvstændig kompetence til på den ene eller anden måde at afveje vejledningskrav med konkrete forhold. Lovens kompetencefordeling må ses som et udfald af spillet om en struktur, hvor nogle aktører agerede og agerer med forventning om, at bestemte kompetenceforhold vil gavne egne interesser.

Det administrative overload i den kommunale forvaltnings hverdag kan derfor ikke opfattes som et resultat af for optimistiske forestillinger om regelstyringens velsignelser, men langt snarere som slutproduktet af en forhandlingsproces hvor en regelorienteret Miljøstyrelse under forhandlinger med skeptiske interesseorganisationer skabte et administrativt babelstårn; et virvar af vejledninger, klagebestemmelser, ankenævn, dispensationsmuligheder mv. der overstiger kapaciteten i selv den bedst udbyggede kommunale eller amtskommunale miljøforvaltning.

Da vejledningsmaterialet i de fortsatte forhandlingsprocesser mellem styrelse og organisationer sakker bagud for den teknologiske udvikling, og da det ikke er muligt at dække alle de særligt forurende virksomheder systematisk, bliver den faktiske politikudformer derfor markarbejderen i »bunden« af systemet – og i mindre grad politikere, embedsmænd og organisationer. Det er derfor formentligt mindre væsentligt om miljøforvaltningens lokale organisation befinder sig i kommunalt eller statsligt regie, hvilket studier af iværksættelsesproblemer på miljøområdet i udlandet iøvrigt også bekræfter (Andersen, 1988).

Det var ønskeligt om de igangværende overvejelser om at forenkle lovgivningen i højere grad tog udgangspunkt i en erkendelse af at de nødvendige kompro-



misses mellem erhvervsinteresser, miljøinteresser og bureaukratiske interesser næppe vil føre til en rationel og logisk regulering, men derimod kun kan føre til snørklede kompromisser. Med denne erkendelse ville det være muligt istedet at koncentrere forhandlingerne om udformning af nogle mere dynamiske rammer for de lokale miljøforvaltninger i form af miljøafgifter og andre økonomiske styringsmidler.

## Noter

1. Artiklen bygger på mit speciale i statskundskab med samme titel. En særlig tak rettes til Carlsberg Fonden, der har støttet arbejdet med et scholarstipendium.
2. Med korporatisme i bred forstand menes »the continuous, structured participation of interest organizations in the policymaking and sometimes the policy implementation) proces« (Heisler, 1979). Begrebet neo-korporatisme anvendes for at sondre fra blandt andet korporatismen i mellemkrigstidens Italien, såvel som efterkrigstidskorporatismen særligt på arbejdsmarkedet.
3. Denne type virksomheder, optaget på et bilag til loven, skal efter 1. januar 1974 ansøge om miljøgodkendelse. Kravet om miljøgodkendelse gælder ved etablering af nye virksomheder samt ved ændringer i produktionen på eksisterende virksomheder med forøget forurening til følge. Desuden skal virksomhederne, såfremt de udleder spildevand, ansøge om særskilt udledningstilladelse. Der er tale om en meget forskelligartet palet af virksomheder, fra kemisk industri til småvirksomheder. Listen revideres løbende og større animalske landbrug er optaget på listen, hvilket skete med vandmiljøplanen.
4. Afvejningsparagraffen, par. 1 stk. 3, blev ændret ved lovreformen i 1986. Der gælder dog fortsat et udtrykkeligt proportionalitetsprincip, hvorfor virkningen af ændringen anses for at være begrænset (jf. E. Pedersen, 1987).
5. Landbrugsrådet var inde i forhandlingerne med flere af de samme krav som Industrirådet, men landbrugets organisationer endte med at afvise miljøloven. De ønskede som det springende punkt udbetalt erstatninger som følge af miljøkrav fra myndighederne. Landbrug blev imidlertid ikke i 1974 optaget på listen over godkendelsespligtige virksomheder, hvorfor reguleringen kun berørte erhvervet marginalt.
6. Selv om en sag allerede har været længe undervejs med flere uformelle henstillinger, sker det ofte at der sker fristforlængelser, når sagen kommer op i teknisk udvalg. Især i de mindre kommuner har politikerne en tendens til at blive »bløde i knæene« (DIOS, 1987). I nogle kommuner har man en lokalpolitisk beslutning om ikke at anvende lovens håndhævelsesmidler (DIOS, 1987:6). I nogle få kommuner betyder den lokalpolitiske indstilling, at der heller ikke sker håndhævelse af sager, hvor retten har talt. Det sker især hvor en virksomheds betydning for lokalsamfundet er væsentlig (DIOS, 1987:36).

## Litteratur

- Andersen, Mikael Skou (1988). *Miljøbeskyttelse - et implementeringsproblem*, Århus: Speciale i Statskundskab.
- Amtsrådsforeningen (1985). *Amternes miljøtilsyn*, København.
- Bardach, Eugene (1977). *The Implementation Game*, Cambridge: MIT Press.
- Basse, Ellen Margrethe (1987). *Miljøankenævnet*, København: Gad.
- Berman, Paul (1980). »Thinking about programmed and adaptive implementation«, pp. 205-227 i Helen M. Ingram & Dean E. Mann (eds.), *Why Policies Succeed or Fail*, California: Sage publ.
- Bjerring, Jørgen & Gorm Møller (1987). *Miljøbeskyttelsesloven*, København: Jurist og Økonomforbundets forlag.

misses mellem erhvervsinteresser, miljøinteresser og bureaukratiske interesser næppe vil føre til en rationel og logisk regulering, men derimod kun kan føre til snørklede kompromisser. Med denne erkendelse ville det være muligt istedet at koncentrere forhandlingerne om udformning af nogle mere dynamiske rammer for de lokale miljøforvaltninger i form af miljøafgifter og andre økonomiske styringsmidler.

## Noter

1. Artiklen bygger på mit speciale i statskundskab med samme titel. En særlig tak rettes til Carlsberg Fonden, der har støttet arbejdet med et scholarstipendium.
2. Med korporatisme i bred forstand menes »the continuous, structured participation of interest organizations in the policymaking and sometimes the policy implementation) proces« (Heisler, 1979). Begrebet neo-korporatisme anvendes for at sondre fra blandt andet korporatismen i mellemkrigstidens Italien, såvel som efterkrigstidskorporatismen særligt på arbejdsmarkedet.
3. Denne type virksomheder, optaget på et bilag til loven, skal efter 1. januar 1974 ansøge om miljøgodkendelse. Kravet om miljøgodkendelse gælder ved etablering af nye virksomheder samt ved ændringer i produktionen på eksisterende virksomheder med forøget forurening til følge. Desuden skal virksomhederne, såfremt de udleder spildevand, ansøge om særskilt udledningstilladelse. Der er tale om en meget forskelligartet palet af virksomheder, fra kemisk industri til småvirksomheder. Listen revideres løbende og større animalske landbrug er optaget på listen, hvilket skete med vandmiljøplanen.
4. Afvejningsparagraffen, par. 1 stk. 3, blev ændret ved lovreformen i 1986. Der gælder dog fortsat et udtrykkeligt proportionalitetsprincip, hvorfor virkningen af ændringen anses for at være begrænset (jf. E. Pedersen, 1987).
5. Landbrugsrådet var inde i forhandlingerne med flere af de samme krav som Industrirådet, men landbrugets organisationer endte med at afvise miljøloven. De ønskede som det springende punkt udbetalt erstatninger som følge af miljøkrav fra myndighederne. Landbrug blev imidlertid ikke i 1974 optaget på listen over godkendelsespligtige virksomheder, hvorfor reguleringen kun berørte erhvervet marginalt.
6. Selv om en sag allerede har været længe undervejs med flere uformelle henstillinger, sker det ofte at der sker fristforlængelser, når sagen kommer op i teknisk udvalg. Især i de mindre kommuner har politikerne en tendens til at blive »bløde i knæene« (DIOS, 1987). I nogle kommuner har man en lokalpolitisk beslutning om ikke at anvende lovens håndhævelsesmidler (DIOS, 1987:6). I nogle få kommuner betyder den lokalpolitiske indstilling, at der heller ikke sker håndhævelse af sager, hvor retten har talt. Det sker især hvor en virksomheds betydning for lokalsamfundet er væsentlig (DIOS, 1987:36).

## Litteratur

- Andersen, Mikael Skou (1988). *Miljøbeskyttelse - et implementeringsproblem*, Århus: Speciale i Statskundskab.
- Amtsrådsforeningen (1985). *Amternes miljøtilsyn*, København.
- Bardach, Eugene (1977). *The Implementation Game*, Cambridge: MIT Press.
- Basse, Ellen Margrethe (1987). *Miljøankenævnet*, København: Gad.
- Berman, Paul (1980). »Thinking about programmed and adaptive implementation«, pp. 205-227 i Helen M. Ingram & Dean E. Mann (eds.), *Why Policies Succeed or Fail*, California: Sage publ.
- Bjerring, Jørgen & Gorm Møller (1987). *Miljøbeskyttelsesloven*, København: Jurist og Økonomforbundets forlag.

- DIOS; Dansk Institut for Organisationsstudier (1987). *Tilsynsundersøgelse 1986*, København.
- Downs, Anthony (1967). *Inside Bureaucracy*, Boston: Little Brown.
- Downing, Paul B. (1979). »Implementing Pollution Laws«, *Zeitschrift für Umweltpolitik*, no. 4/79, pp. 357-392.
- Grønnegård Christensen, Jørgen (1987). *Regulation, Deregulation and Public Bureaucracy*, Paper delivered at ECPR Joint Sessions Amsterdam April 10-15 1987, Århus: Institut for Statskundskab.
- Heisler, Martin O. (1979). »Corporate Pluralists Revisited«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 2 no. 3/79.
- Hjern, Benny & David O. Porter (1981). »Implementation Structures«, *Organization Studies*, no. 2 issue 1/81 p. 211, Berlin.
- Knoepfel, Peter & Helmut Weidner (1983). »Implementing Air Quality Control Programs in Europe«, pp. 191-211 i Paul B. Downing & Kenneth Hanf (eds.), *International Comparisons in Implementing Pollution Laws*, Haag: Klüwer Nijhoff Publ.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level Bureaucracy*, New York: Russel Sage Foundation.
- Lundquist, Lennart J. (1980). *The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the United States and Sweden*, Michigan: University of Michigan Press.
- Mann, Dean E. (1982). *Environmental Policy Implementation*, Massachusetts: Heath & Co.
- Marcus, Alfred A. (1980). *Promise and Performance*, Connecticut: Greenwood Press.
- Miljøministeriet (1988). *Enkelt og effektivt*, København.
- Miljøstyrelsen (1985a). *Miljøtilsyn*, København.
- Miljøstyrelsen (1985b). *Afsluttende betænkning om miljøtilsyn*, København.
- Miljøstyrelsen (1986). *Forslag til udviklingsprogram for renere teknologi*, København.
- Miljøstyrelsen (1988). *Miljøtilsyn 1987*, København.
- Nue, Claes (1980). »Den danske miljøbeskyttelseslovs tilblivelse«, *Retfærd*, no. 15/80, Århus: Modtryk.
- Pedersen, Carl Th. (1987). *Den kemiske industris miljøforhold*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Pedersen, Erik (1987). »Miljøbeskyttelseslovens par. 1 stk. 3 i konkrete miljøsager«, *Juristen*, nr. 1/87, pp. 24-37.
- Pedersen, Jørgen Flindt, og Rolf Geckler (1987). »Græsrodde og embedsmænd«, pp. 103-134 i Rolf Geckler og Jørgen Grønnegård Christensen (eds.), *På ministerens vegne*, København: Gyldendal.
- Pressman, Jeffrey & Aaron Wildavsky (1973). *Implementation*, Berkeley: University of California Press.
- Sabatier, Poul A. (1986). »Top-Down and Bottom-Up-approaches to Implementation Research«, *Journal of Public Policy*, vol. 6, nr. 1, pp. 21-48.
- Schroll, Henning (1985). »Miljøgodkendelser af danske virksomheder«, *Vand og Miljø*, no. 4/85, pp. 169-172.
- Schroll, Henning (1986). »Produktionen og Miljøet«, *Miljø og Teknologi*, no. 2/86, pp. 48-52.
- Valgreen-Voigt, Steen (1986). »De kommunale forvaltninger er lysår efter lovgivningen«, *Dagbladet Information*, 31.12.1986.
- Vig, Norman J., & Michael E. Kraft (1984). *Environmental Policy in the 1980s - Reagans new agenda*, Washington, D.C.: CQ-press.
- Århus Kommune (1986), Magistratens 2. afd., *Stadsingeniørens Kontor; Årsberetning 1986*, pp. 118-119.