

Arbejdsnotat

Erfaringer med miljøvurderinger af lovforslag

Del I: Ministeriernes praksis

Del II: Vurderingernes kvalitet og indflydelse på Folketingets debat

Titel

Erfaringer med miljøvurderinger
af lovforslag.

Udarbejdet af

Bo Elling
Videncenter for Miljøvurdering
Institut for Miljø, Teknologi og Samfund
Roskilde Universitetscenter
for Miljø- og Energiministeriet
Landsplanafdelingen.

Papirkvalitet

80 g. Cyclus
100 % genbrugspapir.

Kopi

Miljø- og Energiministeriet
Departementet
København.

Oplag

100 eksemplarer 1. oplag.

Materialet er udarbejdet
til internt brug.

Internet

www.mem.dk/lpa/publikationer/arbejdsnotater/erfaringer_miljovurdering.doc

Juli 2000

Landsplanafdelingens forord

Siden miljøkonsekvensvurdering af regeringsforslag blev introduceret ved Statsministeriets cirkulære nr. 31 af 26. februar 1993, har Miljø- og Energiministeriet dels vejledt om anvendelsen af miljøkonsekvensvurderinger, dels bidraget til at videreudvikle metoder inden for området.

Først udgav ministeriet vejledningen "Råd om fremgangsmåder ved miljøkonsekvensvurderinger af lovforslag og andre regeringsforslag" udgivet i 1993. Den er udsendt i mere end 3000 eksemplarer.

Et mere detaljeret vejledningsmateriale "Miljøkonsekvensvurdering af lovforslag og andre regeringsforslag - eksempelsamling", blev dernæst udsendt af ministeriet i 1995. Heri præsenteredes de hidtidige erfaringer og en række konstruerede eksempler.

Gennem et forskningsprojekt finansieret i samarbejde med EU-Kommissionen DG XI, og udført af Videnscenter for miljøvurdering ved Roskilde Universitetscenter udvikledes disse erfaringer. Som led i projektet indgik en udarbejdelse af et konkret lovforslags miljøkonsekvensvurdering.

Denne forskning fortsattes i årene 1997-98 dels ved at undersøge nogle udvalgte ministeriers konkrete praksis med at udarbejde miljøkonsekvensvurderinger, dels ved en nøjere analyse af kvaliteten af en række konkrete konsekvensvurderinger og deres betydning for behandlingen i Folketinget.

Det er resultatet af dette arbejde, der foreligger i denne rapport, som er udarbejdet af Bo Elling ved Videnscenter for Miljøvurdering, Roskilde Universitetscenter. Han har haft frie hænder til udførelsen af opgaven og rapportens konklusioner er alene hans ansvar.

Resultaterne vil indgå i ministeriets udarbejdelse af vejledende materiale. Der er i øjeblikket en ny vejledning under udarbejdelse.

Indhold

Del I: Ministeriernes praksis med miljøvurdering af lovforslag

Forord - Del I	9
1. Indledning	11
2. Projektets første fase	13
Begrebet strategisk miljøvurdering	
Studiet af strategisk miljøvurdering af 2 lovforslag fra Boligministeriet	
Resultater af studiet	
3. Brugerundersøgelsen	17
Formål og afgrænsning	
Udvælgelse af ministerier	
Metode	
4. Interviewguide	19
5. Resultater	23
6. Konklusion	25
Bilag 1:Referater af interview:	27
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	28
- Skatteministeriet	32
- Erhvervsministeriet	37
Litteratur	41

Del II: Vurderingernes kvalitet og indflydelse på Folketingets debat

Forord - Del II	45
1. Indledning og formål	47
2. Undersøgelsens afgrænsning og metode	49
3. Udvælgelse og karakteristik af de analyserede lovforslag	52
4. Scoping af lovforslagenes miljømæssige effekter	56
5. Anvendelsen af miljøvurderingen i lovbehandlingen	60
5.1 Analysemetode	60
5.2 Analyse	62
5.2.1 Gennemlæsning af den skriftlige fremstilling af den politiske debat	62
5.2.2 Identifikation af udsagn	63
5.2.3 Udsagnenes placering i lovbehandlingens forløb	63
5.2.4 Analyse af udsagn om miljøvurderingen	63
5.2.5 Analyse af udsagn om miljø i øvrigt	65
5.2.6 Konklusion om miljøvurderingens anvendelse i lovbehandlingen	69
5.2.7 Konklusion om miljøvurderingens påvirkning af den politiske proces	70
6. Konklusion	73
Bilag	75
Folketingets behandling af lovforslagene, med fokus på udsagn om miljøvurderingerne fra forslagene bemærkninger og udsagn om miljø i øvrigt i folketingsdebatten	76
Litteratur	93

Erfaringer med miljøvurderinger af lovforslag

Del I: Ministeriernes praksis

Bo Elling

Videncenter for Miljøvurdering
Institut for Miljø, Teknologi og Samfund
Roskilde Universitetscenter

Forord

Del I

Denne rapport omhandler en såkaldt brugerundersøgelse foretaget i sommeren 1997 af tre danske ministeriers praksis og erfaringer med udarbejdelse af miljøkonsekvensvurderinger af lovforslag.

Arbejdet er led i et større projekt om udvikling af strategisk miljøvurdering på politik-niveauet og udføres ved Videncenter for Miljøvurdering, RUC, med finansiel støtte fra Miljø- og energiministeriet og EU-Kommissionen, DG XI. Projektet blev påbegyndt i januar 1995 og afsluttes i løbet af 1998.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Skatteministeriet og Erhvervsministeriet takkes for deres medvirken til undersøgelsen.

De til brugerundersøgelsen gennemførte interviews er tilrettelagt og gennemført af undertegnede. Stud. techn. soc. Tanja Holmberg har deltaget i alle interview og efterfølgende skrevet referater heraf.

September 1997

Bo Elling

1. Indledning

Den foreliggende undersøgelse af erfaringer med miljøvurderinger af lovforslag er et led i et større forskningsprojekt om udvikling af miljøvurderingsredskabet anvendt på lovforslag.

Projektets overordnede formål er at videreudvikle og formidle erfaringerne med miljøvurdering af lovforslag og andre regeringsforslag, opnået siden kravet om miljøvurdering trådte i kraft i oktober 1993. Endvidere afprøver projektet betingelserne for at udvide den hidtidige danske praksis til at omfatte de internationalt anerkendte principper for strategisk miljøvurdering. Afprøvningen heraf udvider derved projektets perspektiv til at være de almene forudsætninger for strategisk miljøvurdering på politik-niveau og en deraf følgende karakteristik af begrebet.

Projektets overordnede og dobbelte formål kan således sammenfattes til:

- 1) at undersøge praksis og udvikle brug af miljøkonsekvensvurdering på lovforslag efter de danske regler, og
- 2) at se dette i relation til internationale regler og principper for strategisk miljøvurdering og derud fra bidrage til de internationale diskussion og udvikling heraf.

Et første led i disse bestræbelser har været at gennemføre miljøvurdering af to lovforslag i samarbejde med det lovforberedende ministerium og undersøge denne miljøvurderings betydning for lovforslagets videre behandling i lovgivningsprocessen. Erfaringerne fra denne del af projektet er udgivet i en selvstændig rapport, som også rummer resultaterne af at udvide processen til at omfatte de internationalt anerkendte krav om strategisk miljøvurdering¹.

Konklusionerne fra denne rapport kan sammenfattes til, at en strategisk miljøvurdering efter internationalt anerkendte principper kan praktiseres indenfor det danske regelsæt for miljøkonsekvensvurdering af lovforslag² og at det ikke er tekniske, videnskabelige, metodiske eller datamæssige forhold, der forhindrer en tilfredsstillende gennemførelse af strategisk miljøvurdering på politkniveauet, men politisk-administrative forhold. Konkret viser forsøgene i denne del af projektet, at selve miljøvurderingens *fremlæggelse* for beslutningstagerne, og dens muligheder for derigennem at påvirke beslutningens indhold, ikke er tilfredsstillende. (Resultaterne af denne første fase af projektet omtales nøjere i det følgende kapitel i denne rapport.)

Da disse konklusioner har været baseret på to eksempler fra et enkelt ministerium, har det været ønskeligt, at projektet i en videre fase mere bredt blandt danske ministerier undersøgte erfaringerne med at udarbejde og anvende miljøkonsekvensvurdering i det lovforberedende arbejde. Det er resultatet af en sådan undersøgelse, der foreligger i nærværende rapport.

¹ Elling, B. & Nielsen: *Miljøvurdering af lovforslag. Studie i strategisk miljøvurdering og 2 eksempler*. Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen. 1997. (119 sider) Findes i en engelsk oversættelse udgivet af EU-Kommissionen, DG XI.

² Jævnfør Statsministeriets cirkulære nr. 12 af 11. januar 1995.

Perspektivet for denne del af projektet vil således være, hvorledes selve *frembringelsen* af miljøkonsekvensvurderingen af lovforslag kan understøttes således, at resultaterne heraf *fremlægges* for politikerne i deres fulde omfang og derved gives mulighed for at påvirke lovforslagets endelige udformning og vedtagelse.

I det følgende fremstilles resultaterne af projektets første fase (kap 2). Dernæst fremstilles brugerundersøgelsens formål, afgrænsning og metode (kap 3). Herefter gengives den til undersøgelsen anvendte interviewguide, inklusive motiveringen for de enkelte hovedgrupper af spørgsmål (kap 4). Resultaterne af undersøgelsen i sammenfattes kapitel 5 og endelige fremstilles på denne baggrund nogle mere overordnede konklusioner i kapitel 6. De detaljerede svar på de til interviewene anvendte spørgsmål findes gengivet for hvert enkelt ministerium i Bilag 1.

2. Resultater fra projektets første fase

Begrebet strategisk miljøvurdering

Det umiddelbare formål med en strategisk miljøvurdering (SEA) er, ligesom ved EIA/VVM, at lade en forhåndsmæssig vurdering af miljøeffekter påvirke den endelige udformning af en bestemt aktivitet. Men herudover kan en SEA være et led i forskellige overordnede strategier for den miljømæssige regulering som f.eks. bæredygtighed, fysisk planlægning, ændring af miljøreguleringens grundformer m.v.. En strategisk miljøvurdering må derfor altid ses i sammenhæng med de politiske og institutionelle rammer den indgår i.

Den opfattelse af strategisk miljøvurdering, som anvendes i projektet, kan skitseres i tre punkter:

1) SEA er en måde at inddrage forskellige tilgange til varetagelse af miljømæssige hensyn i beslutningsprocesserne på det strategiske niveau, men den er ikke bundet til bestemte redskaber eller metoder. Derfor må de anvendte metoder ses i forhold til det som vurderes og dets placering i forhold til beslutnings- og planlægningsprocesser i øvrigt.

2) Formåls- og funktionsbestemt er SEA lig med EIA, men det vurderede er forskelligt og derfor vil en strategisk miljøvurdering have et andet indhold end projektvurdering. En SEA kan udgøre en kontekst for og underbygge en efterfølgende projektvurdering, men det er ikke dens formål at erstatte sådanne.

3) SEA og EIA bygger på de samme grundprincipper om dokumentation, procedure, væsentlighed, alternativer og offentlighedens deltagelse. Netop praktiseringen af disse er bestemmende for om der er tale om en miljøvurdering.

Disse fem principper kan kort sammenfattes til:

Dokumentation: At der i forbindelse med en miljøvurdering foreligger et samlet dokument med redegørelse for de miljømæssige effekter betragtes som en nødvendighed. Det skal sikre dokumentationen for de anførte effekter og udgør en forudsætning for, at offentligheden kan delagtiggøres i vurderingen, og at beslutningstagerne kan bibringes den nødvendige information herom.

Procedure: At der på forhånd foreligger en fastlagt procedure for miljøvurderingens forløb og regler for dens indhold, er en vigtig forudsætning for, at alle relevante aktører i processen kan inddrages og på det rette tidspunkt. Hvis sådanne procedureregler ikke forefindes, vil der opstå tvivl om hvorvidt interessenter vil blive inddraget og hvornår. Dermed vil miljøvurderingens pålidelighed kunne drages stærkt i tvivl, ligesom selve beslutningsprocessen risikerer at blive diffus og få en reversibel karakter, der umuliggør koordinering med andre beslutningsprocesser og planlægningsforløb, m.v.

Væsentlighed: At alle tænkelige væsentlige påvirkninger er undersøgt i miljøvurderingen er et andet grundprincip, for miljøvurderingens pålidelighed. I dette princip ligger således også, at der skal være mulighed for, at interessenter *udenfor* processen kan komme med forslag til hvilke påvirkninger, det vil være relevant at undersøge.

Alternativer: Alternativer til det foreliggende forslag vil være afgørende for at undersøge andre og mindre problematiske fremgangsmåder i forhold til miljøet, men vil også i sig selv kunne medvirke til at anskueliggøre det fremlagte forslags påvirkning af miljøet. I forbindelse med miljøvurdering på strategisk niveau, vil dette være særligt afgørende, fordi det ofte kan være vanskeligt at anskueliggøre miljøeffekter på dette niveau. Alternativer kan dermed få en særlig formidlende rolle.

Offentlighed: Princippet om offentlighed er et grundprincip i al miljøvurdering, fordi det på afgørende vis understreger, at vurderinger bygger på teknisk-videnskabelige kriterier så langt disse rækker, men at det i øvrigt er en forudsætning for vurdering af miljøpåvirkningerne, at der bringes viden, værdisæt og prioriteringer ind i processen, som ligger ud over videnskab og teknik. Dette må ske via offentlighedens deltagelse.

Studiet af strategisk miljøvurdering af 2 lovforslag i Boligministeriet

Studiet af strategisk miljøvurdering på 2 lovforslag i Boligministeriet tog sit udgangspunkt i, hvorledes og med hvilket resultat disse fem principper kunne anvendes i praksis.

Væsentligt var det, at alle fem principper efterprøvedes. Det blev også undersøgt i hvilken sammenhæng principperne kunne anvendes. Eksempelvis hvorledes en procedure omfattende de fem principper kunne integreres i andre planlægnings/beslutningsprocesser. Hvilke bindinger dette kunne give for indholdsmæssige forhold og hvornår og hvordan offentligheden kunne inddrages.

Dernæst blev de anvendte vurderingsmetoder undersøgt, herunder om de var egnede til vurdering af den aktuelle aktivitet og dens effekter på miljøet.

Til brug for netop denne del af studiet kan det være vigtigt at holde sig i det mindste tre forhold for øje.

For det *første*, at en miljøvurdering er en *vurdering* af effekter og ikke en dokumentation af faktisk forekommende effekter. Det betyder generelt set, at der vurderes efter bedste evne med bedst tilgængelig viden og erfaring. Der kan forekomme en masse usikkerheder og tvivlsspørgsmål, som ikke er belyst, og alligevel foreligge en vurderet effekt, som beslutningen anbefales at respektere på trods af usikkerheden. Dette vil ikke nedsætte værdien af vurderingen, men det er afgørende, at der er gjort rede for disse usikkerheder. Der kan være tale om såvel metodiske fejlmuligheder som manglende tilgængelig viden. En af pointerne ved miljøvurdering er netop, at der på trods af sådanne mangler kan opstilles krav og vilkår for realiseringen af den foreslåede aktivitet.

For det *andet*, at en miljøvurdering er en politisk-demokratisk proces, der bygger på et teknisk-videnskabeligt grundlag. Det er altså ikke bare teknisk-videnskabelige "sandheder", der tæller, men i høj grad hvilke prioriteringer og værdier, det ud fra andre hensyn kan være relevante at inddrage i vurderingen.

For det *tredje*, at miljøvurderingen ikke er noget diktat til beslutningstagerne. De kan følge

det helt eller delvist, eventuelt helt lade være. Men de skal gøre rede for deres brug af miljøvurderingen i selve beslutningen, herunder hvorfor de eventuelt har valgt at se helt eller delvis bort fra den. Dette forhold vil kunne sige noget om miljøvurderingens effektivitet - dvs. i hvilken grad den påvirker den endelige beslutning.

Resultater fra studiet

Resultatet af dette studie kan sammenfattes i 4 punkter:

1.

Hovedresultatet er, at *alle* principper for miljøvurdering kan praktiseres uden større problemer. Det er endvidere demonstreret i praksis, at miljømæssige konsekvenser kan vurderes meningsfuldt og på en for ikke-eksperter forståelig form, eksempelvis for politikerne og offentligheden. Såvel tekniske, videnskabelige som ressourcemæssige kriterier giver mulighed herfor.

2.

Det er de *kumulative effekter*, der er væsentlige i forbindelse med miljøvurdering af lovforslag, da det er heri de miljømæssige effekter i realiteten reflekteres frem for i de mange individuelle udtryk. Studiet viser, at det er muligt at udpege hvilke typer kumulative effekter, som forekommer, men at det ofte er vanskeligt at forudsige deres omfang. Derfor anbefales det:

- at detalje og præcision i vurderingen afbalanceres i forhold til beslutningsniveauet, primært i forhold til *retning* frem for *omfang* og at etablere væsentlighedskriterier i forhold til dette.
- at miljøvurderingsbegrebet udvides til at omfatte efterfølgende beslutninger og at udnytte de særlige muligheder for justering, der eksisterer på det strategiske niveau.

3.

På trods af de foreliggende muligheder for at vurdere de miljømæssige konsekvenser, svigter *præsentationen* for beslutningstagerne. De miljømæssige konsekvenser i bemærkningerne til de to lovforslag er blot summariske og uden dokumentation og detalje, set i lyset af det omfang og indhold, som miljøvurderingen af forslagene har i det gennemførte studie.

En mulighed for at forbedre miljøvurderingen og dens præsentation for beslutningstagerne kunne være en obligatorisk inddragelse af den almene offentlighed i vurderingen. Dette ville kunne styrke processen generelt og medvirke til, at de lovforberedende myndigheder ikke prioriterer bestemte høringsparter og desuden undlader at fremstille en stedfunden miljøvurdering i lovbemærkningerne. Mere eksplicite krav til miljøvurderingens indhold og omfang kan også medvirke til, at informationen om et lovforslags virkninger på miljøet fremlægges for beslutningstagerne.

4.

Miljøvurderingen udgør i sig selv et strategisk element. Når dette yderligere indkapsles i en beslutningsproces, som i sig selv indeholder et eller flere strategiske elementer (i dette tilfælde de studerede lovforslag), indebærer det et modsætningsfyldt forhold, der i praksis kan betyde såvel en befordring af som en barriere for miljøvurderingens indhold og virkningsmuligheder.

3. Brugerundersøgelsen

Formål og afgrænsning

Brugerundersøgelsen er iværksat for at få et billede af, i hvor stor udstrækning erfaringerne fra studiet er dækkende for arbejdet med miljøkonsekvensvurderinger af lovforslag i danske ministerier. Da studiet desuden peger på et særligt svagt punkt ved anvendelsen af miljøvurderingsredskabet, nemlig at en faktisk foretagen miljøvurdering *ikke præsenteres* for de politiske beslutningstagere, er dette forhold gjort til et særligt spørgsmål for brugerundersøgelsen.

Konkret har det været således været brugerundersøgelsens formål at undersøge:

- hvordan sker udarbejdelse af MKV
- hvorledes sikres fremlæggelse af MKV for beslutningstagerne
- i hvilket omfang anvendes eksisterende vejledninger og hvilke ønsker er der for supplerings

Som det fremgår heraf, inkluderer dette naturligt nok kvaliteten i selve processen omkring frembringelse og fremlæggelsen af miljøkonsekvensvurderingen. Men undersøgelsens formål inkluderer *ikke* en vurdering af kvaliteten af den i lovbemærkningerne fremlagte miljøkonsekvensvurdering. En sådan kvalitetsundersøgelse må baseres på en grundig analyse af de fremlagte redegørelser for de miljømæssige konsekvenser, herunder en selvstændig analyse af *hvilke* miljømæssige konsekvenser det måtte være relevant at knytte til de analyserede lovforslag.

Det skal endvidere understreges, at det der undersøges i brugerundersøgelsen har været de enkelte ministeriers udarbejdelse af bemærkninger om lovforslags miljømæssige konsekvenser ifølge statsministeriets cirkulære nr. 12 af 11. januar 1995. Der har således ikke været tale om at gentage forsøgene med strategisk miljøvurdering, således som de er foretaget i projektets første fase, hvor principperne om alternativer og offentlighedens deltagelse er inddraget i selve udarbejdelsen af miljøkonsekvensvurderingen. Brugerundersøgelsen har alene rettet sig mod en undersøgelse af ministeriernes erfaringer med udarbejdelse af bemærkningerne på grundlag af kravene hertil i statsministeriets cirkulære.

Imidlertid har spørgsmål om de enkelte ministeriers muligheder for at praktisere principperne om alternativer og offentlighedens deltagelse indgået i de gennemførte interviews. Derigennem inddrages ministeriernes *syn* på muligheden af at praktisere disse principper.

Udvælgelse af ministerier

For at gøre brugerundersøgelsen overkommelig har den måttet baseres på et udvalg af ministerier. Kriteriet for denne udvælgelse har været, at de ministerier, der havde mest udbredte erfaringer med udarbejdelse af miljømæssige konsekvenser, er foretrukket. Dette er set i forhold til antallet af lovforslag, hvor der har været vurderet miljømæssige konsekvenser, og de i det enkelte ministerium typisk forekommende lovforslag og disse relevans for miljøet. Det er således ikke alene antallet af lovforslag, der har været vurderet for deres miljømæssige conse

kvenser, der har været udvælgelseskriteriet, men også en kvalitativ vurdering af i hvilke ministerier lovforslag af størst betydning for miljøet forekom.

På forhånd har to ministerier været udelukket, selv om de ud fra en umiddelbar vurdering ville være mest relevante at udvælge efter dette kriterium. Det drejer sig om Miljø- og energiministeriet og Trafikministeriet. Miljø- og energiministeriet fordi dets lovforslag pr. definition har et miljømæssigt formål i sig selv og fordi dette ministerium er vejledende overfor de øvrige ministerier vedrørende spørgsmålet om miljøkonsekvensvurderinger.

Trafikministeriet fordi de lovforslag fra dette ministerium, der har størst betydning for miljøet, typisk er anlægslove og dermed også falder ind under kravet om miljøkonsekvensvurdering for projekter - det såkaldte VVM-direktiv. Dette direktivs krav til indhold og omfang af miljøvurderingen er betydeligt mere omfattende end statsministeriets cirkulære. Ganske vist har der været rejst tvivl om dette direktiv er gældende for projekter, der er vedtaget ved særlig national lovgivning - en tvivl som nu burde være udryddet - og f.eks. Vejdirektoratet gennemfører systematisk VVM ved alle vejanlæg af den relevante størrelse. Det vil derfor være uheldigt at inddrage den slags anlæg i undersøgelsen.

Ud fra kriteriet valgtes derefter:

- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
- Skatteministeriet
- Erhvervsministeriet

Metode

Den anvendte metode til at undersøge de udvalgte ministeriers erfaringer og praksis har været det uformelle interview. Til grund for de gennemførte interview har de enkelte ministerier på forhånd fået tilsendt 27 spørgsmål (jf. den nedenfor fremstillede interviewguide), som skulle udgøre grundlaget for interviewene.

Der er gennemført ét interview med hvert ministerium. Deltagerne var udvalgt af ministerierne selv med repræsentanter fra såvel chefer som fuldmægtige. Deltagerne havde alle erfaring med udarbejdelse af en eller flere miljøkonsekvensvurderinger, henholdsvis endelig beslutning herom.

På grundlag af notater blev der umiddelbart efter hvert interview udskrevet referater heraf med udgangspunkt i de 27 spørgsmål. Disse referater har sammen med et udkast til nærværende rapport været forelagt de interviewede inden deres endelige redaktion.

De gennemførte interview var af 1½ til 2 timers varighed.

4. Interviewguide

Interviewguiden som sammen med en kort introduktion til undersøgelsen på forhånd var udsendt til de interviewede ministerier og som blev anvendt som systematik og grundlag for interviewene er gengivet i sin fulde ordlyd i det følgende.

Interviewguide til berørte ministerier

Den foreliggende interviewguide er tænkt som en vejledende ramme for interviewene. De enkelte spørgsmål er ment som en indgang til en nøjere belysning af emnet og eventuelle problemer knyttet hertil. Forslag til andre emner der kunne indgå i interviewene er meget velkomne.

Indledning om fokusering

Fokuseringen på erfaringselementer bygger på de kortlagte forløb og erfaringer med miljøkonsekvensvurdering i projekt Miljøvurdering af Lovforslag, Fase 1, som vedrørte to lovforslag i Bygge- og Boligstyrelsen. På grundlag heraf fokuseres på tre indholdsmæssige elementer:

- a) *frembringelse* af vurderingen af effekter
- b) *frelæggelse* af vurderede effekter
- c) *vejledningsmateriale* og muligheder

Frembringelse af vurderingen vedrører såvel procedure som indholdsmæssige krav og muligheder. Blandt procedure inddrages såvel de formelle krav samt mulige anvendelige procedureelementer, som f.eks. screening og scoping. Endvidere hvornår ministerierne typisk går i gang med udarbejdelsen af miljøvurderingen, ressourceforbrug i form af mandår og kompetencer.

De indholdsmæssige krav vurderes især i forhold til præsentationen af de vurderede effekter, herunder hvorledes væsentlighed bestemmes, hvorledes individuelle, summariske og kumulative/strukturelle effekter vurderes, og kvalitetskravene i øvrigt til deres kvalitative og eventuelle kvantitative fremstilling.

Frelæggelse af miljøvurderingen i lovforslagets bemærkninger er fundamental, da det er hensigten, at den skal indgå i de politiske forhandlinger om forslaget endelige udformning og eventuelle vedtagelse. Af betydning for effekten kan desuden være, at fremlæggelsen sker i en begribelig og relevant form.

De hidtidige erfaringer viser, at fremlæggelsen ikke kan betragtes som selvfølgelig, men at en række hensyn i det enkelte ministerium kan påvirke fremlæggelsen og dennes omfang.

Erfaringsundersøgelsen fokuserer på, hvorledes fremlæggelse kan sikres og at dette sker i fuldt omfang. Desuden fokuseres på sammenhængen mellem vurderingens fremstilling i begribelig og relevant form og eksisterende kvalitetskrav til vurderingens kvantitative og kvalitative

formidling. Hvorledes fastlægges disse krav i de enkelte ministerier og hvilke konkrete forhold og hensyn, virker ind herpå.

Endvidere indgår det i erfaringsundersøgelsen, i hvilket omfang de stedfundne miljøkonsekvensvurderinger, ifølge ministeriets skøn, faktisk har påvirket lovforslagenes udformning, forhandlingerne i folketinget og endelig vedtagelse.

Med hensyn til *vejledningsmateriale* eksisterer der en række mangler i det eksisterende materiale vedrørende procedureelementer og kvalitetskrav. Betydningen af disse mangler og mulighederne for deres udbedring undersøges. Dette omfatter eventuelt manglende kendskab til det eksisterende vejledningsmateriale og betydningen heraf.

På grundlag heraf vil en række konkrete spørgsmål være vejledende i interviewene:

Frembringelse af vurderingen af effekter

1. Planlægges et bestemt forløb, når ministeriet skal foretage en vurdering af et lovforslags miljømæssige konsekvenser, som led i lovforberejdesarbejdet? Eller forgår arbejdet mere ad hoc afhængigt af lovforslagets udformning? I begge tilfælde - hvornår påbegyndes arbejdet med miljøvurderingen?
2. Tages der udgangspunkt i den anbefalede fremgangsmåde i Råd om fremgangsmåde....., eller i Eksempelsamling, begge udgivet af Miljø- og energiministeriet?
3. Anvendes bestemte fremgangsmåder ved vurdering af, om et lovforslag indebærer miljømæssige konsekvenser, eller ikke? I så fald hvilke?
4. Anvendes bestemte fremgangsmåder til identifikationen af de relevante miljømæssige konsekvenser i tilfælde af en beslutning om, at en vurdering af sådanne skal indgå i bemærkningerne til lovforslaget?
5. Anvendes nøjere definerede væsentlighedskriterier ved screeningen og scoping? Hvilke?
6. Skelnes mellem enkeltstående og kumulative eller strukturelle effekter?
7. Arbejdes der i øvrigt med kvalitetskrav til vurderingen af de identificerede effekter af lovforslaget, herunder deres eventuelle kvalitative eller kvantitative fremstilling?
8. Hvilke medarbejdere foretager normalt vurderingen af et lovforslags miljømæssige konsekvenser?
9. Har ministeriet erfaring med anvendelse af eksterne konsulenter til vurderingen?
10. Har der været afholdt høringer af lovforslag blandt relevante interessegrupper, mv.? Har de miljømæssige konsekvenser været inddraget heri?
11. Har alternative udformninger af lovforslag været overvejet eller fremlagt i lyset af vurderede miljømæssige konsekvenser?
12. Hvad er det gennemsnitlige tidsforbrug ved en vurdering af et lovforslags miljømæssige

konsekvenser, opgjort ved såvel anvendelse af ministeriets egne medarbejdere samt eventuelle eksterne konsulenter?

Fremlæggelse af vurderede effekter

13. Har der i ministeriet været eksempler på, at en foretaget miljøvurderings resultater ikke er medtaget i bemærkningerne til lovforslaget?

14. Har der i ministeriet været foretaget forskellige overvejelser om de miljømæssige bemærkninger omfang i forhold til de øvrige bemærkninger til et givet lovforslag?

15. Har ministeriet formuleret specifikke krav til fremstillingsform vedrørende de vurderede miljømæssige konsekvenser? F.eks. vedrørende kvantificering, detaljeringsniveau, dokumentation.

16. Hvem, eller på hvilket niveau, tager beslutningen om den endelige udformning af de miljømæssige bemærkninger?

17. Vil en inddragelse af den almene offentlighed kunne medvirke til at sikre konsekvensvurderingens kvalitet og dens fremlæggelse for beslutningstagerne?

Vejledningsmateriale og muligheder

18. Har ministeriet haft kendskab til det eksisterende vejledningsmateriale vedrørende udarbejdelse af miljømæssige konsekvensvurderinger?

19. Er dette materiale blevet anvendt i ministeriet og i hvilket omfang?

20. Findes det eksisterende vejledningsmateriale tilstrækkeligt og dækkende for ministeriets behov?

21. Er der i ministeriet forslag til udarbejdelse af vejledningsmateriale? Her kan tænkes på materiale internt i ministeriet, og materiale udarbejdet vejledende af f.eks. Miljøministeriet.

Hertil kan føjes mere almene betragtninger om mulighederne for at udarbejde en miljømæssig konsekvensvurdering og kvaliteten af de foreliggende eksempler:

22. Hvorledes ser ministeriet på de foreliggende muligheder og rammer for udarbejdelse af miljømæssige konsekvensvurderinger? Sikrer de f.eks. en tilstrækkelig kvalitet i processen med udarbejdelsen og i selve bemærkningerne?

23. Sker udarbejdelsen af den miljømæssige konsekvensvurdering på det rette tidspunkt i lovgivningsprocessen?

24. Burde der være større muligheder for at undtage et lovforslag forpligtelsen til at udarbejde en miljømæssig konsekvensvurdering?

25. Er de foreliggende krav til miljøvurderingens indhold tilstrækkelige eller burde der formuleres mere eksplicite krav?

26. Bør selve processen støttes op med forskrifter for en procedure?

27. Kan høringer af den almene offentlighed inddrages i en sådan procedure?

5. Resultater

Resultatet af brugerundersøgelse kan sammenfattes i 10 punkter, som opridses i det følgende sammen med en kort uddybning. I nummereringen ligger ikke nogen prioritering eller klassifikation af betydningen af de pågældende forhold.

1. To udgangspunkter for MKV

Det typisk forekommende udgangspunkt for udarbejdelsen af lovforslag er enten et udvalgs/kommissionsarbejde eller ad hoc. De bedste betingelser for udarbejdelsen af miljøkonsekvensvurderingen foreligger i førstnævnte tilfælde. Først og fremmest fordi baggrundsmateriale og vurderinger af forskellige konsekvenser (herunder miljømæssige) allerede foreligger i stor udstrækning i form af betænkning og kan levere både referenceramme og konkrete bidrag til de miljømæssige konsekvensvurdering. Men også fordi tilrettelæggelsen af arbejdet og de tidsmæssige rammer er de bedste i sådanne tilfælde.

Når det kan give problemer med udarbejdelsen af de miljømæssige konsekvenser i tilfælde af ad hoc forslag skyldes det imidlertid ikke, at der ikke findes anvendelige data og information til udarbejdelsen, men i højere grad tidsmæssige problemer. Det kan f.eks. være tidskrævende at kontakte andre myndigheder og eksperter om relevante spørgsmål.

2. MKV integreres i lovforberedelsesarbejdet

I samtlige interviewede ministerier var det kutyme, at udarbejdelsen af de miljømæssige konsekvenser foregik integreret i selve lovforberedelsesarbejdet, og ikke var noget der blot blev hængt på til sidst. Dette betyder også, at det er de almindelige fagmedarbejdere i ministerierne, der udarbejder de miljømæssige konsekvensvurderinger. I arbejdet indhentes ofte råd og vejledning fra andre ministerier, eksperter, m.v. De enkelte ministerier satser således ikke på at uddanne eksperter på miljøvurderingsområdet.

3. Scoping som systematisk proces til identifikation af miljøeffekter anvendes ikke

En systematisk scoping-proces til identifikation af de væsentlige miljøeffekter anvendtes ikke i ministerierne. Identifikationen sker i hovedsagen per tradition, løbende og ved forespørgsel til andre myndigheder. Forsøg på systematisk indkaldelse af forslag til vurdering af miljøeffekter, hvor et bredt spektrum af viden og interesser inddrages fandtes der ikke eksempler på. (Jævnfør også pkt. 5 nedenfor)

4. Væsentlighedskriterier anvendes kun implicit

I ingen tilfælde arbejdede ministerierne med specifikke væsentlighedskriterier som grundlag for vurderingen af om effekter på miljøet skulle medtages i vurderingen. Det mest almindelige var at se på om en effekt forekom eller ikke. I vurderingen heraf ligger selvfølgelig muligheden for at frasortere en effekt fordi den i omfang eller art forekommer betydningsløs. Derfor kan det udtrykkes således, at væsentlighedskriterier kun anvendes implicit og aldrig eksplicit.

5. Vægt på positive effekter

Ingen af ministerierne kunne sige sig fri for, at der eksisterer en tilbøjelighed til at lægge vægt på positive miljøeffekter, som kunne fremme et lovforslags fremlæggelse og vedtagelse.

6. Ofte tilpasning på chefniveau

Det blev i ministerierne betragtet som et led i den politiske sagsbehandling, at der på chefniveau kunne forekomme en endelig tilpasning og udformning af bemærkningerne om miljømæssige konsekvenser af lovforslag.

7. Ofte indhold af MKV i øvrige dele af lovbemærkningerne

Der vil ofte forekomme forhold af stor betydning for miljøet i de dele af bemærkningerne til lovforslag, som ligger udenfor overskriften miljømæssige konsekvenser. Det var en almindelig konstatering i ministerierne, at det måtte være sådan, fordi tingene kunne være svære at skille ad.

8. Vejledninger kendes og bruges

I samtlige ministerier var de af Miljø- og energiministeriet udarbejdede vejledninger kendte og anvendtes i varierende grad. Vejledninger kunne give inspiration og havde, specielt da det blev obligatorisk at udarbejde miljømæssige konsekvenser, fungeret vejledende på udformning, præcision, omfang, mv.. De kunne imidlertid sjældent anvendes direkte i udformningen af bemærkningerne om et lovforslags miljømæssige konsekvenser. Der kunne under interviewene konstateres en vis tilbageholdenhed fra ministeriernes side med hensyn til at udtrykke brug af vejledninger, hvilket muligvis kan hænge sammen med indholdet af nedenfor stående pkt. 9 og 10.

9. Ikke ønsker om supplerende vejledninger - dog gerne eksempler

Der var ikke blandt de interviewede ministerier ønsker om udarbejdelse af supplerende vejledningsmateriale. I et enkelt tilfælde blev der dog udtrykt ønske om relevante tilføjelser af eksempler fra ministeriets eget lovområde til de eksisterende eksempelsamlinger.

10. Ikke ønsker om mere eksplicitte krav til indhold og procedure

Der blev ikke udtrykt ønsker om mere eksplicitte krav til indhold og procedure vedrørende udarbejdelsen af de miljømæssige konsekvenser. Tværtimod understregedes behovet for fleksibilitet i forhold til forskellen mellem de enkelte ministerier, i forhold til forskellen på lovforslag og i forhold til hvad miljøbegrebet omfattede.

11. Ingen principielle hindringer for almene offentligheds inddragelse

Ingen af de interviewede ministerier kunne anføre principielle hindringer for den almene offentligheds inddragelse i lovforberedelsesarbejdet, f.eks. i form af offentlige høringer. Dog anførte Skatteministeriet, at lovforslag om skatter og afgifter ikke kunne betragtes som egnede til kommentering i offentligheden under udarbejdelsen, og ifølge Grundloven ikke kunne sendes til folkeafstemning. Der var imidlertid heller ikke blandt ministerierne nogen større tiltro til at en inddragelse af den almene offentlighed ville påvirke arbejdet positivt. I den sammenhæng blev den allerede i vidt omfang praktiserede høring af interesseorganisationer, berørte og andre myndigheder fremhævet.

6. Konklusion

Resultaterne peger tydeligvis på, at der i ministerierne er tilfredshed med rammerne for gennemførelsen af vurderingen af de miljømæssige konsekvenser i forbindelse med lovforslag. Det af ministerierne udtrykte ønske om fleksibilitet, der tager højde for lovforslagenes forskellighed, de administrative og datamæssige hensyn og variationen i miljøbegrebets omfang, kan klart tilfredsstillende indenfor rammerne.

Det må ligeledes betragtes som meget tilfredsstillende, at vurderingen af de miljømæssige konsekvenser foretages af de almindelige fagmedarbejdere i ministerierne og ikke personer med særlig ekspertise indenfor miljøkonsekvensvurdering. Dette kan begrundes i, at hovedformålet med en miljøvurdering er forebyggelse og det opnås bedst gennem indtænkning af de miljømæssige konsekvenser i selve udformningen af den pågældende aktivitet.

Endvidere kan det bemærkes, at Miljø- og Energiministeriets vejledninger er kendte i udbredt grad. De udarbejdede informationer og råd når altså frem til de tiltænkte.

Tilfredsheden med rammerne behøver ikke nødvendigvis at være positiv set fra et miljøbeskyttelsessynspunkt. Den kan skyldes andre hensyn end de, som er forbundet med effektivitet i miljøbeskyttelsen, og kan endvidere være udtryk for et manglende kendskab til mulighederne for beskyttelse.

Ikke mindst kvaliteten af miljøkonsekvensvurderingerne knytter an til disse forhold. Den foreliggende undersøgelse er ikke en kvalitetsundersøgelse, men alle foreløbige vurderinger af miljøkonsekvensvurderingernes kvalitet viser, at der er meget tilbage at ønske. Af betydning for kvaliteten er også den anførte tendens i ministerierne til at lægge vægt på positive effekter (og dermed se bort fra de negative).

Princippet om, at *alle* væsentlige effekter bør vurderes, som er gældende i henhold til statsministeriets cirkulære, opfyldes altså ikke. Det kan være forståeligt, at strategisk/taktiske grunde fører til en fremhævelse af de positive konsekvenser, men hele ideen med en miljøkonsekvensvurdering er først og fremmest at undgå de *negative*. Mulighederne for at fremme en vurdering af de negative konsekvenser må derfor undersøges, jf. også nedenfor.

Både hvad angår dette og med hensyn til en forbedring af kvaliteten i almindelighed, kan der refereres til projektets første fase, hvor der anføres muligheden for at forbedre kvaliteten af miljøvurderingen og sikre præsentation heraf gennem indholdsmæssige krav og supplerende vejledninger. I denne sammenhæng er det primært muligheden for større åbenhed og synlighed i processen, som indholdsmæssige krav ville kunne medføre, der giver forhåbninger om mere kvalitet i vurderingerne og sikkerhed for, at en præsentation finder sted.

Resultaterne fra den her foreliggende undersøgelse peger imidlertid også på et behov for en præcision af kravene til den miljømæssige konsekvensvurdering. Da undersøgelsen tillige understreger, at miljøkonsekvensvurdering *kan* være en vanskelig opgave, kan det være på sin plads at understrege, at en præcision af kravene ikke behøver at være restriktiv, men vil kunne virke understøttende for arbejdet.

Når ministerierne tilkendegiver, at de ikke ønsker mere eksplicitte krav til indhold og procedure, kan det skyldes manglende opmærksomhed omkring en sådan understøttende funktion. Det kan også være begrundet i et ønske om maksimal fleksibilitet - der måske ligger ud over, hvad der er nødvendigt for en smidig sagsbehandling.

Med henblik på at skabe systematik i processen skal det derfor specielt anbefales, at der indføres en scoping-procedure til identifikation af de relevante miljøeffekter, der skal behandles nøjere i miljøkonsekvensvurderingen. Skal en sådan scoping-procedure medvirke til at *alle væsentlige* miljøeffekter vurderes, må den gennemføres i overensstemmelse med de foran opridsede grundprincipper for miljøvurdering, dvs. give mulighed for at interessenter *udenfor* processen kan komme med forslag til vurderingens indhold. Dette vil således inkludere ikke blot andre ministerier/myndigheder, men også ekspertgrupper/personer og interessenter i den almene offentlighed. Erfaringerne fra VVM-området peger desuden på, at hvis det er obligatorisk for de miljøvurderende myndigheder at medtage indkomne forslag, vil det virke forpligtende også overfor forslagsstilleren. Det skal derfor anbefales, at det undersøges om det vil være i overensstemmelse med en smidig lovgivningsproces at gøre behandlingen af indkomne forslag obligatorisk for den lovforberedende myndighed.

Bemærkelsesværdigt er det også, at kvaliteten på nuværende tidspunkt ikke er tilfredsstillende på trods af det udbredte kendskab til Miljø- og Energiministeriets vejledninger. Det kan enten skyldes mangler ved vejledningerne eller at de ikke følges i tilstrækkelig grad. Hvad enten det er det ene eller det andet bør det føre til overvejelser om at udbygge og forbedre vejledningerne. I forhold til de eksisterende vejledninger kan der specielt peges på instruktioner vedrørende systematiske fremgangsmåder i vurderingen, f.eks. ovennævnte scoping, og desuden hvorledes en samlet anvendelse af miljøvurderings-principperne i en procedure har betydningen for kvaliteten.

Endelig skal det nævnes, at alle erfaringer med miljøvurderinger, set internationalt og i forhold til forskellige beslutningsniveauer, også fra VVM, viser, at en inddragelse af den almene offentlighed i udarbejdelsen af miljøkonsekvenser kan styrke både kvaliteten af vurderingen og fremlæggelsen heraf. Selv om der blandt de interviewede ministerier ikke var nogen større tiltro til netop disse virkninger, kunne ingen af ministerierne se principielle hindringer for den almene offentligheds inddragelse i lovforberedelsesarbejdet, f.eks. i form af offentlige høringer.

Set i forhold til de ovenfor anførte muligheder ved større åbenhed og synlighed i processen, må det derfor anses for ønskeligt, at der sker en inddragelse af den almene offentlighed i større udstrækning end det for nærværende er tilfældet. Også her kan det understreges, at en offentlighedsinddragelse er en del af miljøvurderingsbegrebet og at formålet hermed er såvel en demokratisering af processen som en muliggørelse af denne, gennem bibringelse af værdisæt, prioriteringer og forudsætninger. Som minimum vil en inddragelse af offentligheden kunne ske ved en gennem Statstidende foranstaltet offentlig høring.

Bilag 1

Referater af de foretagne interview i henholdsvis:

- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
- Skatteministeriet
- Erhvervsministeriet

(De i referaterne anførte numre, fremhævet med fed, refererer til spørgsmålene i interviewguiden.)

Referat af interview i Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 8/7 1997.

Medvirkende:

Jens Hauge Pedersen, afdelingschef i 1. afdeling

Torben Milthers, kontorchef i 1. kontor, Plante- og miljøkontoret

Morten Blom Andersen, kst. kontorchef i 2. kontor, Veterinær- og levnedsmiddelkontoret

Jens Ernholtz, specialkonsulent i 3. kontor, Jordbrugsøkonomisk kontor

Under interviewet forlod Morten Blom Andersen og derefter Torben Milthers lokalet pga. andre opgaver.

1. Kendetegnende for ministeriets arbejde med MKV er det løbende arbejde, der ikke er begrænset til forarbejdet med den enkelte lov. Det typiske forløb er kommissions og udvalgsarbejde. Som eksempler på dette arbejde kan nævnes:

- Landbruget i planlægningen - planlægningens og arealreguleringens betydning for landbruget, september 1996,
- Bæredygtigt landbrug - en teknisk redegørelse, 1991,
- Betænkning fra udvalget om natur, miljø og EU's landbrugspolitik, Betænkning nr. 1309 januar 1996.

Ministeriet mener, at eksemplerne kan betegnes som forarbejde til lovgivning, og har karakter af miljøkonsekvensvurdering. Meget af ministeriets arbejde er betænkninger og redegørelser, der afgives til folketinget.

Som det løbende arbejde med MKV nævnes, at der hvert år afgives en redegørelse til folketinget i forbindelse med Vandmiljøplanen. I 97 omhandlede redegørelsen forskellige gødningsformers effekt - Bilag til redegørelse for udnyttelse af husdyrgødning og udvikling i landbrugets kvælstofhusholdning.

Et kendetegn for ministeriet er, at mange af lovene kan relateres til miljøet, altså at en del af miljøkonsekvensvurderingen ligger i loven. Samtidig begrænser lovarbejdet sig ofte til ændringer af eksisterende love.

I 1995 blev lov om støtte til jordbrugets strukturudvikling og økologisk jordbrug m.v. gennemarbejdet, men det er gældende ordninger og der blev derfor ikke lavet en MKV.

En anden del af ministeriets arbejde indbefatter forordninger fra EU, som ikke direkte kræver en implementering i dansk lov. Som eksempel nævnes ledsageforanstaltningerne (MVJ) fra EU i 1992, der kun vedrørende finansiering behandles i Folketinget.

2. Miljø- og energiministeriets vejledning er kendt og anvendes ind imellem, men ikke som udgangspunkt. I en del af ministeriets arbejde indgår selvfølgelig vejledningens indhold, men ikke direkte. Vejledningen bruges, når der skal ses, hvad andre har gjort.

3. Fremgangsmåden ved vurdering af et lovforslag og de eventuelle afledede miljøkonsekvenser, er brug af referencer, udredninger og betænkninger fra udvalgsarbejdet. Ministeriets løbende arbejde er således til dels grundlaget for den screening, der foretages.

Om der foretages en MKV afhænger af det politiske klima. Ligeledes ses en MKV som en subjektiv evaluering ved akkumulerede effekter. Der findes f.eks. ikke mange referencer, der har en vurdering af de samlede effekter af pesticider.

4. Der anvendes ikke bestemte fremgangsmåder til identifikation af relevante miljømæssige konsekvenser, ud over de fremgangsmåder der benyttes ved udvalgsarbejdet.

5. Det har hidtidig ikke været nødvendigt, at fremstille eksplicite væsentlighedskriterier ved miljøkonsekvensvurdering. Definerede væsentlighedskriterier ved screening og scoping benyttes hvis de findes.

6. I visse tilfælde skelnes mellem enkeltstående og kumulative effekter.

7. Ministeriet arbejder ikke med kvalitetskrav til vurderingen af de identificerede effekter af lovforslaget. Her benyttes de kvalitetskrav, der gør sig gældende ved de betænkninger, der benyttes i det lovforberevende arbejde.

8. MKV foretages normalt af medarbejdere på alle niveauer.

9. Ministeriet har erfaring med anvendelse af eksterne konsulenter til vurderinger. Heriblandt SJFI, Foulum og DMU. SJFI bruges meget, idet meget af det de laver, er en form for miljøvurderinger. SJFI's publikationer indeholder data, der benyttes til en vurdering. Ellers benytter ministeriet SJFI til at udrede vurderinger.

10. I udvalgs- og kommissionsarbejdet medtages relevante interessegrupper, der bestemmes af ministeren. Interessegrupperne kan være en medvirkende årsag til at MKV tages ind. Her nævnes lov om støtte til jordbrugets strukturudvikling og til økologisk jordbrug m.v., hvor græsrodsorganisationer efterfølgende blev inddraget til arbejdet med en MKV.

Ellers har ministeriet en form for offentlig høring inden et lovforslag fremsættes, hvor interessegrupperne er på banen. De der deltager i høringen fremgår af lovforslaget.

11. Alternativer til udformning af lovforslag har *ikke* været overvejet eller fremlagt i lyset af miljømæssige konsekvenser. Måden der arbejdes på er i form af ændringer ikke via alternativer.

12. Det gennemsnitlige tidsforbrug ved MKV er svært at vurdere, men afhænger af det enkelte lovforslag.

13. Ministeriet har eksempler på, at teksten til en MKV kortes ned i bemærkningerne til lovforslaget. Der er dog ikke eksempler på, at resultater ikke medtages. Normen er, at der altid skæres ned i teksten. En barbering af materialet sker ikke i forhold til det politiske og strategiske niveau, men skyldes rent praktiske og formuleringsmæssige årsager. Ministeriet mener dog, at lovvedtagelsen i sidste instans er rent politisk.

Ministeriets redegørelser indgår i forarbejdet indtil lovforslaget fremsættes. De miljømæssige aspekter, som redegørelserne indbefatter, bruges forskelligt alt efter hvem der bruger dem i lovforslagets fremstilling.

14. De overvejelser ministeriet har gjort sig i forbindelse med MKV er, at en MKV ikke må fylde for meget. Dette skyldes, at man bestræber sig på, at der er et forhold mellem de forskellige kommenteringer, der står mål til hvad lovforslaget omhandler.

15. Ministeriet har ikke selv formuleret specifikke krav til fremstillingsformen for en MKV. Man har brugt det materiale, der er tilgængeligt og brugbart, idet ministeriet endnu ikke har været i en situation, hvor der ikke var tilgængeligt materiale. Ministeriet vil dog ikke afvise, at der i fremtiden kan blive tale om at formulere specifikke krav til fremstillingsformen.

16. Beslutningen om et lovforslags endelige udformning, herunder de miljømæssige bemærkninger foretages af chefen. Der er en klar hierarkisk opdeling i ministeriet.

17. Med hensyn til inddragelse af den almene offentlighed, mener ministeriet ikke, at en MKV vil blive af bedre kvalitet - det vil formentlig være det samme, der medtages. Offentlighedens inddragelse er endvidere en vanskelig opgave, da det kræver medlevelse og engagement som er kendetegnet for deltagelsen i amterne. De interesseorganisationer der deltager i ministeriets arbejde kanaliserer, efter ministeriets opfattelse, den offentlige mening.

18. Ministeriet har kendskab til den eksisterende vejledning, der somme tider bruges ved udarbejdelse af MKV.

19. Det vejledende materiale er blevet anvendt, men i begrænset omfang. Checklisten anvendes i enkelte tilfælde, hvor der ikke er baggrundsmateriale, der belyser miljøeffekten.

20. Det eksisterende materiale er dækkende for ministeriets behov. Procedurerne med udvalgsarbejde medfører, at der er tale om et begrænset behov.

21. Ministeriet har ingen ønsker til et vejledningsmateriale, da det eksisterende giver den fleksibilitet, som ministeriet finder nødvendig for det lovforberedende arbejde.

22. De muligheder og rammer der eksisterer for en MKV er passende til ministeriets behov. Lovene og ministerierne er forskellige, derfor er det uhensigtsmæssigt at formulere mere eksplicitte krav til f.eks. en vejledning eller lovmæssige karakter.

Et andet vigtigt aspekt er, at hvad der falder ind under miljøbegrebet hele tiden ændres, specielt indenfor ministeriets områder hvor landskabelige- og rekreative værdier kan nævnes.

I ministeriets arbejde er det tit sådan, at en miljøvurdering er efterfølgende. Rammer skal derfor ikke være for præcise, der skal være plads til kreativiteten.

23. Ministeriet mener, at MKV forekommer på rette tidspunkt i lovgivningsprocessen, idet det er sammenfaldende med andre vurderinger. Dog må ministeriet betegnes som værende på forkant med MKV via udvalgsarbejdet, der løbende foretager den slags vurderinger.

24. Ministeriet ser ingen vanskeligheder i at undtage et lovforslag for en MKV, idet man har mulighed for at beslutte at lovforslaget ikke vil have konsekvenser eller effekter på miljøet.

25. Ministeriet mener ikke, der skal være flere krav.

26. Processen bør ikke støttes op af forskrifter idet lovforslagene er forskellige, og det er individuelt, hvordan man griber det an. Ligeledes er der forskel mellem lovforslagene. Den facon processen kører på nu sikrer således ønsket om en fleksibel procedure, hvor det er muligt at bevare kreativitet. Forskrifter finder derfor ingen opbakning i ministeriet.

27. Offentlige høringer er en mulighed, som der ikke ses hindringer for. Tidsperspektivet kan dog være en ulempe, idet der ofte er tale om korte tidsfrister og ved offentlighedens inddragelse kræves minimum 3 uger. Derfor vil lovforslagets forberedelse kræve mere tid 3-4 uger. Samtidig mener ministeriet, at det ikke vil ændre på resultatet.

En anden ulempe er, at de der inddrages er nødt til at tage stilling til hele lovforslaget og ikke kun en MKV. Dette vil være et meget stort projekt. Interviewpersonernes overbevisning er derfor, at inddragelse bliver på det organisatoriske niveau, hvorigennem det offentlige niveau kan komme til kende. Et forslag er, at der inddrages flere interessegrupper, men princippet i ministeriet er i forvejen, at man hellere vil høre en for meget end en for lidt - man ønsker ikke at være restriktiv.

Et eksempel på inddragelse af organisationer og græsrodder er lov om støtte til jordbrugets strukturudvikling og økologisk jordbrug m.v.. Her blev der ved forberedelsen af lovforslaget ikke lavet en MKV, men miljøvurderingen blev henlagt til det efterfølgende arbejde, hvor græsrodderne indgik i de vurderinger, der blev foretaget.

Ministeriet mener ikke, at folketinget er interesseret i en offentlig høring.

Referat af interview i Skatteministeriet, den 9/7 1997

Medvirkende:

Per Bach Jørgensen, afdelingschef

Hans Larsen, kontorchef, 8. kontor for afgifter og skatter

Thomas Larsen, fuldmægtig, 8. kontor for afgifter og skatter

1. Planlægning af en miljøkonsekvensvurderings forløb afhænger af hvilken type lovgivning, der er tale om. I nogle tilfælde er ministeriet velforberedt gennem udvalgsarbejde. Men er der tale om, at et lovforslag bliver besluttet ved et forlig, er det vanskeligt at være forberedt. Ved et forlig påbegyndes selve udformningen af loven med det samme. Er loven miljømæssigt betinget kontaktes Miljø- og Energiministeriet eller DMU for at opnå eksakte data og viden.

Det er ligeledes vigtigt, at ministeriet og miljømyndigheder er enige, dog er miljømyndighederne ikke altid de bedste vejledere.

Ministeriets arbejde med MKV kan karakteriseres ved to slags forløb, et der er præget af udvalgsarbejde og et med haste sager, der er ad hoc præget. Ministeriets arbejde er ofte af sidstnævnte karakter og foregår derfor i et begrænset tidsrum.

2. Ministeriet er bekendt med vejledningen fra Miljø- og Energiministeriet. Den bruges i enkelte tilfælde som en checkliste eller inspiration.

3. Der anvendes i praksis ikke bestemte fremgangsmåder ved en screening. Men en hovedregel er, at der ses på lovforslagets overskrift, for at vurdere om dette har en direkte eller indirekte effekt på miljøet. Ved en direkte effekt foretages en MKV.

Ministeriet ser MKV indenfor deres lovgivningsområde som en vanskelig opgave, idet lovene har en meget generel karakter. En MKV kan derfor forekomme meget generel, og de egentlige effekter kan være svære at se.

4. Normalt diskuteres der ikke på kontoret, hvad der skal vurderes. Der er enighed om, hvad der kan betegnes som miljømæssige relevante konsekvenser. Ministeriet ville f.eks. ikke ved indkomstskatter - hvor folk får færre penge - lave en MKV, selv om der sandsynligvis ville blive tale om et lavere forbrug med en mulig positiv effekt på miljøet. Det vil heller ikke på forhånd være muligt, at vide hvad folk vil købe mindre af.

Andre forhold, der medvirker til at en MKV laves, er de miljøpolitiske udmeldinger.

5. Ministeriet anvender ikke nøjere væsentlighedskriterier ved screening eller scoping.

6. Der skelnes i enkelte tilfælde mellem enkeltstående og strukturelle effekter. Som eksempel kan nævnes CO₂-afgiften på forbrug, som giver en konkret effekt, der ikke kan betegnes som en afledt akkumuleret effekt.

7. Ministeriet har ingen kvantitative eller kvalitative krav til en vurdering. Men praksis er, at

det der medtages i et lovforslag er vel dokumenteret, idet ministeriet ansvarliggøres for oplysninger i lovforslaget.

Ved en vurdering af miljømæssige aspekter har ministeriet benyttet modeller, som ADAM, og makromodeller, hvor miljøindikatorer indgår. Ved CO₂-afgiften blev f.eks. en model benyttet til at vurdere effekterne.

8. Der er ikke specifikke medarbejdere, der foretager en MKV, idet der er få medarbejdere (5 personer) ansat i det 8. kontor. Alle er derfor specialister og med til en MKV på en eller anden facon. Kontoret mener ikke, at der er behov for specialviden, tit handler MKV om regnestykker.

Chefniveauet godkender, hvad der skal med i lovforslaget.

9. Ministeriet bruger stort set ikke eksterne konsulenter af traditionsmæssige og økonomiske årsager. I tilfælde af konsulentbistand er det i form af forespørgsler og ikke til en egentlig udformning af MKV. Det er derfor specifikt data, der fremskaffes gennem konsulent hjælp.

Et eksempel på brug af ekstern konsulent, er ved lovforslaget til benzinafgiften³, hvor DMU var behjælpelig. Kendetegnene for brug af konsulenter er, at man har en kontakt eller at konsulenterne allerede er inde i systemet, idet der ellers ikke er tid til at benytte konsulent-hjælp.

Desuden benyttes Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomisk Institut til datafremskaffelse af mere eller mindre videnskabelig karakter.

10. Ministeriet afholder høringer, men i begrænset omfang. De der medtages er interesseorganisationer, der repræsenterer de berørte befolkningsgrupper. Høringslisten er karakteriseret ved få miljøorganisationer, hvor organisationer som Greenpeace, DN og Forbrugerrådet ikke er på listen. Listerne er ikke ens i alle ministeriets kontorer, og det er derfor muligt, at disse organisationer optræder andre steder.

Det der karakteriser miljøorganisationer, som henvender sig til ministeriet, er kommentarer på et generelt niveau, der ikke specifikt omhandler MKV.

11. Ministeriet arbejder i det lovforberedende stade med alternativer, men de alternative ideer afhænger af de tidsmæssige ressourcer ministeriet har. Alternative muligheder forkastes, hvis det ikke er muligt at administrere dem i det nuværende system. Ved det lovforberedende arbejde til lovgivningen om varebiler⁴, batterier og pesticider blev der udformet alternativer.

Ministeriet mener, det vil være en uoverkommelig opgave, at have for mange alternativer og lave en MKV for hver af disse.

12. Tidsforbruget til en MKV afhænger af lovforslaget, samt indsamling af den nødvendige data og viden. Tidsforbruget skal endvidere ses i sammenhæng med ad hoc opgaver eller opgaver, hvor det eksisterende behov for data og viden er opnået gennem udvalgsarbejde og notater fra møder.

³ Forslag til Lov om afgift efter brændstofforbrug for visse personbiler.

⁴ Forslag til lov om ændring af lov om registreringsafgift af motorkøretøjer m.v. .

13. Ministeriet har ikke eksempler på, at resultater fra en MKV ikke medtages i et lovforslag. De miljøkonsekvensvurderinger kontoret foretager foregår i en organisatorisk flad struktur, derfor er vurderingen diskuteret inden eller løbende med at MKV foretages. I kontoret skelnes ikke mellem en faglig eller politisk vurdering.

Tekstredigering foregår således, at man belyser det ønskede på mest optimal måde.

Laves en MKV på et lovforslag vægtes de positive effekter, hvor det er muligt.

14. De overvejelser ministeriet har gjort sig i forbindelse med de miljømæssige bemærkninger afhænger af lovforslagets sigte. I hvert enkelt tilfælde sker der derfor en tilpasning af bemærkningen. I de tilfælde hvor en afgift eller skat har en direkte effekt er bemærkningen ikke afgrænset til afsnittet hvor en MKV behandles. Her kan eksempelvis nævnes svovlafgiften.

For at få balance i lovforslagets bemærkninger benytter ministeriet henvisninger til undersøgelser, i stedet for at referere dem i selve forslaget, således at MKV tilpasses de samlede bemærkninger.

15. Der er ikke formuleret specifikke krav til fremstillingsformen for en MKV, andet end at kontoret selv skal kunne stå inde for det vidensgrundlag, der fremstilles i lovforslaget.

Samtidig sker der en sortering i den viden der opnås gennem sekundære kilder. Ministeriet, det 8. kontor, ønsker ved brug af sekundære kilder, at vide hvordan undersøgelsen er foretaget eller være i besiddelse af undersøgelsen selv.

16. Den endelige udformning af et forslag besluttet på chefniveau. Ministeriet påpeger, at der er tale om et politisk niveau, og derfor er det ikke det enkelte lovforslag, hvor en MKV indgår, der er i fokus.

17. Inddragelse af den almene offentlighed sker normalt ikke, men det er almindeligt at høringer foretages bredt, med direkte berørte parter såvel fagligt som økonomisk. Ministeriets holdning er, at en udelukkelse af relevante organisationer ikke lønner sig, idet der senere kan ske en polarisering i folketinget, som ikke er hensigtsmæssigt.

En udvidet høringen ville kræve flere ansatte på kontoret og mere tid til de enkelte lovforberedelser. Vil være vanskeligt i praksis. Ligeledes mener ministeriet, at det er muligt for den almene offentlighed, at blive hørt under Folketingets procedurer

I mange tilfælde er det ved lovforslag ikke muligt at inddrage befolkningen. Ved lovforslag om skatter og afgifter, kan der ifølge Grundloven ikke afholdes folkeafstemninger. Ved andre tilfælde er det ikke muligt, at annoncere et forslag flere måneder forinden, idet ministeriet forsøger at forebygge hamstringer.

Om kvaliteten vil øges ved inddragelse af den almene offentlighed, er tvivlsom, da inddragelse på organisationsniveau ikke altid sikrer en øget kvalitet. Ofte er organisationerne uenige og beriger ikke processen. Ministeriets opfattelse er endvidere, at de har ansvaret for kvaliteten af en MKV, og bestemmer derfor i sidste instans hvad en MKV skal bestå af og omhandle.

De miljøorganisationer der ikke har deltaget i en MKV, henvender sig ikke til ministeriet og

udtrykker ønske om at være med. Kontoret mener f.eks. at en organisation som DN får sine interesser varetaget indirekte af Miljøstyrelsen.

At interesseorganisationer indgår ved høring og lovforslagets fremlæggelse finder ministeriet optimalt. Skulle organisationer inddrages på andre tidspunkter, kunne det resultere i, at man ville sidde lårene af hinanden, og kvaliteten ikke blev fremmet.

18. Ministeriet har kendskab til eksisterende vejledningsmateriale.

19. Ministeriet har benyttet checklisten, og finder gode eksempler anvendelige.

20. Det eksisterende vejledningsmateriale findes tilfredsstillende. Selve cirkulæret bruges i et større omfang.

21. Ministeriet udtrykker et ønske om eksempler i vejledningen fra deres eget ministerium, således at ministeriet konkret kunne få positiv eller negativ respons på en MKV.

Der udtrykkes endvidere et ønske om dialog med udgangspunkt i konkrete eksempler, så individuelle behov kan diskuteres. Med dialog vil man med tiden udvikle miljøkonsekvensvurderingerne.

Miljø- og Energiministeriets opgave er at udvikle nogen hovedtræk, der kan være vejledende.

22. Ministeriet har tradition for at belyse bredt, og finder derfor forskrifterne tilstrækkelige idet det ses det som en pligt at lave en MKV, hvis relevansen er der, således at folketinget ikke misinformeres i en beslutningsproces. De rammer og muligheder, der eksisterer for en MKV, kan derfor sammenlignes med en tidligere kendt procedure, der nu er formaliseret.

Ministeriet mener, at det kan være bekymrende at MKV er blevet formaliseret, fordi det kan forvride selve processen, når en MKV ikke er særlig relevant. Man ønsker jo at udfylde hvert krav i cirkulæret, og en MKV kan derfor gå hen og blive en administrativ byrde, uden at få betydning for lovforslagets udformning.

23. Udarbejdelsen af MKV ligger for ministeriet på rette tidspunkt.

24. Ministeriet finder ikke, at der bør være større muligheder for at undtage et forslag fra MKV forpligtelsen. En MKV laves, når det er relevant, men til tider kan det være krampagtigt, når der er tale om lovforslag omhandlende dødsbo eller fængselsafgifter.

25. Der er ikke et ønske om mere eksplicitte krav til en MKV. Ministeriet ønsker ikke, at det bliver for firkantet og bremser lovgivningsprocessen. Det giver ingen mening at stille krav op, som ikke kan overholdes.

De krav ministeriet selv sætter for at en MKV er, at det er et fornuftig stykke arbejde, som kan bruges af politikerne ved fremsættelsen af lovforslaget, idet ministeriet forsøger at komme spørgsmål i forkøbet. Ligeledes ses Folketingets interesse og spørgsmål som en forhøjelse af kvaliteten og en vigtig motiverende faktor.

26. Forskrifter for processen vil begrænse lovgivningsprocessen.

27. Inddragelse af den almene offentlighed vil ikke kunne bruges i større omfang. Se eventuelt punkt 10 og 17.

Referat af interview i Erhvervsministeriet den 21/8 1997

Medvirkende

Torben Ginnerup, kontorchef i kontoret der beskæftiger sig med søfart

Hanne Thomsen, fuldmægtig i kontoret der beskæftiger sig med erhvervsfremme

(Det blev ved interviewets start påpeget, at selve arbejdet med udarbejdelsen af lovforslag inden for søfartsområdet varetages af Søfartsstyrelsen.)

1. Der planlægges ikke et bestemt forløb ved en MKV. Tanker om vurderingen er med fra start og indgår i hele arbejdsprocessen. Ministeriet laver således ikke en efterfølgende vurdering, og forsøger så vidt det er muligt at opfylde cirkulærets krav.

Der opereres en del med rammelove, som gør det vanskeligt at arbejde konkret med tal i forhold til en MKV.

Indenfor søfartsområdet er der endvidere mange internationale regler og standarder, der skal tages hensyn til i forbindelse med lovforslag.

2. Der tages ikke specifikt udgangspunkt i Miljø- og Energiministeriets vejledningsmateriale. Cirkulæret bruges som det primære udgangspunkt. Ministeriet har kendskab til vejledningsmateriale, men det er ikke altid oplagt at benytte materialet til flere af ministeriets områder, f.eks. søfart.

3. Der anvendes ikke bestemte fremgangsmåder til vurdering af, om et lovforslag kræver en MKV. Der tages stilling i de enkelte tilfælde, og det drøftes med andre ministerier.

4. Bestemte fremgangsmåder til identifikation af relevante miljømæssige konsekvenser anvendes ikke. Meget af ministeriets lovgivning er generel, og en MKV kan derfor blive abstrakt og diffus. Et eksempel er erhvervsfremme, hvor der gives penge til en positiv udvikling på miljøområdet, og hvor er det op til de enkelte virksomheder at benytte tilbudet. Her er det vanskeligt på forhånd at gisne om indenfor hvilke virksomheder, der vil ske en udvikling.

5. Ministeriet anvender ikke specifikke væsentlighedskriterier ved screening og scoping.

6. Miljømæssige effekter ses på et overordnet niveau, idet enkeltstående effekter er vanskelige at vurdere, hvis virksomhederne selv kan tage stilling til loven. Indenfor skibe og sejlads er miljøeffekterne som regel positive - et mere sikkert skib skaber et bedre miljø. Men det er vanskeligt at sætte tal på, og der kan være tale om marginale effekter.

7. Ministeriet har ikke kvalitetskrav til de vurderede effekter.

8. De medarbejdere der foretager en MKV, er sagsbehandlerne som sidder med udarbejdelsen af lovforslaget. Ministeriets styrelser som Erhvervsfremmestyrelsen og Søfartsstyrelsen har kompetence til at lave MKV.

9. Ministeriet har ikke erfaring med brug af eksterne konsulenter. Hvis ministeriet har spørgsmål, henvender de sig til Miljøministeriet eller Miljøstyrelsen. Men normen er, at ministeriet udarbejder en MKV selv.

10. Der afholdes altid høringer med de berørte parter, som f.eks. arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer. Inden et forslag sendes ud, diskuteres skøn og formuleringer med Miljø- og Energiministeriet indtil, der opnås enighed. Efterfølgende bemærkninger lægges også ud til diskussion.

11. Det er ikke normen, at der laves alternative forslag. Det er f.eks. vanskeligt ved den generelle erhvervsfremme. Ved forslag, hvor man støtter specifikke aktiviteter, kan alternativer komme på tale. I de enkelte lovforslag kan der være forskellige alternativer, men der laves ikke komplette alternativer til hele lovforslaget.

12. Tidsforbruget ved en MKV afhænger af lovforslaget, og hvilket forarbejde det kræver. Dog vurderes det til gennemsnitligt at være 5% af tiden til det samlede arbejde med et lovforslag.

13. Ministeriet er ikke bekendt med, at resultater fra en MKV ikke medtages i bemærkningerne til lovforslaget. Men ved selve fremstillingen i folketinget er der eksempler på, at miljøkonsekvensvurderinger ikke bruges. Her refereres til de to seneste forslag, ministeriet har haft i folketinget.

14. Ministeriet har ikke gjort sig overvejelser om de miljømæssige bemærkningers omfang. Der skrives, hvad der er passende i det konkrete tilfælde.

15. Ministeriet har ingen generelle forskrifter til fremstillingsformen for en MKV.

16. Ministeren tager beslutning om den endelig udformning af de miljømæssige bemærkninger. Generelt er der enighed mellem styrelsen og departementet om bemærkningerne. Er der uenigheder, bliver de fremlagt for ministeren, og sagsbehandleren kan indkaldes til uddybning. I ministeriet er det ikke kulturen, at uoverensstemmelser mellem departement og styrelser ikke bliver klarlagt for ministeren.

17. Om en inddragelse af den almene offentlighed vil sikre kvalitet og fremlæggelsen til beslutningstagerne, har ministeriet ikke et direkte svar på. Opfattelsen er, at offentligheden inddrages i det omfang den selv ønsker, og dem der medvirker udgør et repræsentativ udsnit.

Er der nogen, der ønsker at være med, er det altid muligt at udvide listen på de ca. 150, der normalt automatisk bliver hørt. Organisationer som DN og Dansk ornitologisk forening høres ikke, men her er ministeriet af den opfattelse at Miljø- og Energiministeriet varetager disse gruppers interesser, eller kan vejlede Erhvervsministeriet til at inddrage de grupper, der kunne have en interesse i et af ministeriets lovforslag.

Principielt finder ministeriet dog ikke hindringer for at inddrage den almene offentlighed i lovforberedelsesarbejdet, herunder udarbejdelsen af den miljømæssige konsekvensvurdering. Ministeriet stiller sig dog tvivlende overfor om dette vil betyde en bedre lovforberedelse.

18. Ministeriet har kendskab til vejledningsmaterialet.

19. Materialet er anvendt i relevant omfang, dog minimalt. Checklisten benyttes ikke.

20. Vejledningsmaterialet findes tilstrækkeligt, idet det kan bruges til et overordnet niveau ved MKV.

21. Ministeriet har ikke ønsker eller forslag til en eventuel forbedring af vejledningsmaterialet.

22. De muligheder og rammer der eksisterer for MKV, er for ministeriet den konkrete virkelighed. Derfor er der mange parametre, der har betydning for de miljømæssige konsekvenser. Hvis man tager parametrene og den usikkerhed de medfører i betragtning, anses kvaliteten af ministeriets miljøkonsekvensvurderinger for rimelig.

23. Udarbejdelsen af en MKV ligger for ministeriet på det rette tidspunkt. Det er en fordel i det konkrete arbejde, at en miljøvurdering og selve lovforslaget kører samtidigt.

24. Der bør i følge ministeriet ikke være bedre muligheder for, at undtage et lovforslag for en MKV. Det er i dag muligt, at vurdere i de enkelte tilfælde om et forslag skal indbefatte en MKV eller ej. Om der skal laves en MKV, kan være til diskussion. Hvis f.eks. Miljø- og Energiministeriet samt diverse organisationer mener, at en MKV er relevant, drøftes dette inden lovforslaget fremsættes.

25. Der bør ikke formuleres flere eksplicitte krav - de nuværende er tilstrækkelige.

26. Der bør ikke laves yderlige forskrifter. En MKV afhænger af lovforslagets karakter, og en yderlig specificering i forskrifterne vil kunne medføre bureaukrati og vrøvlede vurderinger.

27. Der ses ikke principielle barrierer for, at den almene offentlighed inddrages i lovforbere

delsesarbejdet.

Litteratur

Elling, Bo, 1997a, Strategisk Miljøvurdering, kapitel 6 i *Miljøregulering. Tværvidevidenskabelige studier*, Roskilde Universitetsforlag, 1997

Elling, B. 1997b, Strategic environmental assessment of national policies: the Danish experience of a full concept assessment, i *Project Appraisal* Vol. 12 No. 3, 1997.

Elling, B. & Nielsen, 1996, *Miljøvurdering af lovforslag. Studie i strategisk miljøvurdering og 2 eksempler*. Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen. 1997. (119 sider) Findes i en engelsk oversættelse udgivet af EU-Kommissionen, DG XI.

Miljøministeriet, 1993, *Råd om fremgangsmåde ved miljøkonsekvensvurdering af lovforslag og andre regeringsforslag* - jf. Statsministeriets cirkulære nr. 31 af 26. februar 1993.

Miljøministeriet, 1994, *Miljøkonsekvensvurdering af lovforslag og andre regeringsforslag*. Eksempelsamling.

Statsministeriets cirkulære nr. 12 af 11. Januar 1995 (Erstatter Statsministeriets cirkulære nr. 31 af 26. februar 1993.)

Erfaringer med miljøvurderinger af lovforslag

Del II Vurderingernes kvalitet og indflydelse på Folketingets debat

Bo Elling

Videncenter for Miljøvurdering
Institut for Miljø, Teknologi og Samfund
Roskilde Universitetscenter

Forord

Del II

I sommeren 1997 gennemførtes en undersøgelse Af tre danske ministeriers praksis og erfaringer med udarbejdelse af miljøkonsekvensvurderinger af lovforslag. Dette arbejde er afrapporteret i *Erfaringer med brug af miljøvurderinger af lovforslag – Del I* i september 1997.

Nærværende rapport skal ses i direkte forlængelse heraf. Undersøgelsen af ministeriernes praksis blotlagde en lang række mangler, som det var af interesse at få kortlagt konsekvenserne af i det videre arbejde med lovforslagenes behandling og endelige vedtagelse i folketinget.

Derfor omhandler rapporten en undersøgelse af kvaliteten af de i ministerierne udarbejdede miljøvurderinger og hvorledes denne har påvirket anvendelse af miljøvurderingen i lovbehandlingen i folketinget og selve den politiske proces. Tilsammen tegner Del I og II et billede af sammenhængen mellem ministeriernes praksis, miljøvurderingernes kvalitet og dens anvendelse i og påvirkning af den politiske proces i folketinget.

Del II er ligesom Del I et led i et større projekt om udvikling af strategisk miljøvurdering på politik-niveauet. Det udføres ved Videncenter for Miljøvurdering, RUC, med finansiel støtte fra Miljø- og energiministeriet og EU-Kommissionen, DG XI. Projektet blev påbegyndt i januar 1995 og afsluttes i løbet af 1998.

De til undersøgelsen anvendte referater fra lovbehandlingen i Folketingstidende er indsamlet og gennemlæst stud. techn. soc. Tanja Holmberg. Hun har desuden deltaget i den til undersøgelsen foretagne scoping af lovforslagenes miljømæssige konsekvenser sammen med undertegnede. Endelig har hun gennemlæst hele rapporten og foretaget korrektur.

September 1998

Bo Elling

1. Indledning og formål

Ideen til at gennemføre en nøjere granskning af en række udvalgte miljøvurderinger af lovforslag er direkte affødt af resultaterne fra undersøgelsen ”Erfaringer ved brug af miljøvurderinger af lovforslag”, som fokuserede på ministerierenes *praksis* med udarbejdelse af miljøvurdering og deres anvendelse af eksisterende vejledninger, m.v.⁵

De I denne undersøgelse interviewede ministerier udtrykte alle udpræget tilfredshed med de formelle rammer og indholdsmæssige krav til miljøvurderingen. Undersøgelsen pegede imidlertid samtidig på, at ministeriernes faktiske anvendelse af rammer og krav var meget begrænset og at de foretagne vurderinger var præget af alvorlige mangler. De sidstnævnte blev ikke konstateret på grund af en fokusering på miljøvurderingernes kvalitet – undersøgelsen handlede ikke herom – men såvel interview som en umiddelbar gennemlæsning af de omhandlede lovforslag afslørede muligheder for at opnå en betydelig bedre kvalitet. Eksempelvis blev der i interviewene udtrykt en tilbøjelighed til i miljøvurderingen at prioritere beskrivelsen af positive effekter på miljøet frem for negative. Det var desuden ikke muligt at finde eksempler, hvor ministerierne havde medtaget negative effekter på miljøet i vurderingen. Det fremgik endvidere af interviewene og en efterfølgende gennemgang, at der fandtes mange eksempler på meget summariske og overfladiske vurderinger.

Det var derfor en oplagt ide at gennemføre en nøjere undersøgelse af kvaliteten af de miljøvurderinger, som den kortlagte praksis i ministerierne havde resulteret i.

Den foreliggende undersøgelse er således til forskel fra den foregående rettet mod *kvaliteten* af de i ministerierne udarbejdede miljøvurderinger.

Umiddelbart kan kvaliteten af en miljøvurdering vurderes i forhold opfyldelsen af gældende regler og krav til dens indhold. Endvidere kan kvaliteten ses i forhold til i hvilket omfang det er lykkedes at vurdere forekommende miljøeffekter. Endelig kan kvaliteten ses funktionelt – altså i forhold til i hvilken udstrækning miljøvurderingen kan *anvendes* efter sit formål, at skabe grundlag for en beslutningsproces, hvor de miljømæssige konsekvenser af beslutningen er kendte og således kan forebygges i beslutningen i et nøjere defineret omfang.

I undersøgelsen indgår samtlige disse tre tilgange til vurdering af kvalitet. Især de to sidstnævnte udgør imidlertid ikke noget entydigt grundlag. Der foreligger eksempelvis ingen opgørelser af faktisk forekommende miljøeffekter af en lov. Det kan kun dens praktisering i et vist tidsrum vise. Desuden er det ingenlunde givet, at effekterne bliver registreret endsige forekommer i målbar form.

Ligeledes kan bedømmelsen af en miljøvurderings anvendelse i en beslutningsproces være kompliceret og vanskelig. Hensynet til analysens pålidelighed samt dens gennemførlighed indenfor et overskueligt tidsrum, kræver derfor en nøjere afgrænsning af alle tre tilgange til en vurdering af miljøvurderingernes kvalitet. Det vil ske nedenfor i de enkelte afsnit. Forinden gøres der kortfattet rede for analysen almene metodik.

⁵ Bo Elling: *Erfaringerne ved brug af miljøvurderinger af lovforslag – Del I*. Videncenter for Miljøvurdering, Institut for Miljø, Teknologi og Samfund, RUC, foreløbig rapport september 1997. Undersøgelsen refereres ofte som *Brugerundersøgelsen – Del I*.

Taget alle tre tilgange til bedømmelse af kvaliteten i betragtning bliver det klart, at *formålet* med en sådan udvidet undersøgelse ikke at vurdere kvaliteten i sig selv, men at klarlægge sammenhængen mellem den kortlagte praksis i ministerierne, kvaliteten af de udarbejdede miljøvurderinger og deres faktiske anvendelse i forbindelse med den politiske beslutningsproces.

De to sidstnævnte forhold er til undersøgelse i denne del – Del II – hvorimod analysen af ministeriernes praksis var genstand for undersøgelsen i Del I. Dermed bliver to dele også knyttet sammen i formuleringen af ovenstående sammenhæng.

2. Undersøgelsens afgrænsning og metode

En umiddelbar afgrænsning af undersøgelsen gives ud fra ovenstående motivering af dens gennemførelse og præciseringen af dens egentlige formål: at klarlægge sammenhængen mellem praksis i ministerierne, miljøvurderingernes kvalitet og deres anvendelse i den politiske beslutningsproces.

Da ministeriernes praksis blev undersøgt i Del I må den videre undersøgelse her altså omhandle eksempler fra de i Del I interviewede ministerier.

De tids- og ressourcemæssige forhold det ikke muligt at undersøge samtlige lovforslag i de tre ministerier siden kravet om miljøvurdering trådte i kraft i 1993. Alle lovforslag er desuden ikke lige velegnede til at belyse den eftersøgte sammenhæng. I mange tilfælde kan miljøeffekter være uforudsigelige, specielle eller omvendt så åbenlyse, at en vurdering egentlig kan forekomme overflødig. Udvælgelsen af eksempler er derfor foregået ved, at de lovforslag, ministerierne via interviewene har udpeget som typiske for deres praksis med miljøvurdering, er medtaget.

Udvalget kan derved ikke betragtes som repræsentativt i klassisk forstand, da det efter al sandsynlighed afspejler et betydeligt mere positivt billede end det, der ville fremkomme, hvis samtlige lovforslag var analyseret. Positivitet i den forstand at der i højere grad opnås en påviselig sammenhæng mellem praksis, miljøvurderingens kvalitet og dens anvendelse, end hvis samtlige lovforslag var medtaget.

At en sådan sammenhæng, i de tilfælde hvor den kan påvises, også kan fremstå i betydningen mere positivt i ministeriernes favør – de har jo selv udpeget eksemplerne – er ikke afgørende for analysens resultater og pålidelighed. Det skyldes at formålet *ikke* er at undersøge i hvilken *udstrækning* ministerierne lever op til forventningerne i Statsministeriets cirkulære, men at belyse konsekvenserne af at de ikke gør det, henholdsvis når de gør det. Der forekommer da også i udvalget et højere antal eksempler på, at ministerierne ikke lever op til cirkulærets forventninger end det modsatte.

En videre afgrænsning af undersøgelsen må ske i forhold til de tre niveauer, som miljøvurderingens kvalitet ses i forhold til:

1. de formelle krav og regler for dens gennemførelse
2. i hvilken udstrækning de faktisk forekommende miljøeffekter er vurderet, og
3. anvendelsen af miljøvurderingen i den politiske beslutningsproces.

De *formelle krav og regler* til en miljøvurdering er meget enkle. De fremgår af Statsministeriets cirkulære nr. 12 af 11. januar 1995 og kan sammenfattes til følgende 4 punkter:

- miljøvurderingen skal omfatte alle væsentlige virkninger på miljøet efter de enkelte ressortministeriums skøn,
- miljøvurderingen skal omfatte virkninger på sundhed og sikkerhed, flora, fauna, jordbund, vand, luft og klima, landskab, ressourcer, bygninger og kulturarv,
- vurderingen skal foretages under administrative og datamæssige hensyn, og
- det skal oplyses hvis der ikke skønnes at forekomme væsentlige miljøeffekter.

De to førstnævnte punkter er de mest centrale for undersøgelsen her. De kan udlægges som både positive og negative effekter af væsentlig grad udmøntet på det i det andet punkt tematiserede miljø. At denne vurdering ifølge det tredje punkt skal foregå under administrative og datamæssige hensyn kan udlægges til, at det skal foregå under normale administrative rutiner og på grundlag af eksisterende og tilgængelige data og viden. Endelig vil det sidste punkt ikke være relevant i tilfældet her.

Undersøgelsen af hvorvidt de af ministerierne gennemførte miljøvurderinger opfylder de formelle krav og regler kan således afgrænses til en vurdering af i hvilken udstrækning de ovenfor udlagte kriterier er opfyldt.

I hvilken udstrækning miljøvurderingen dækker de faktisk forekommende miljøeffekter kan, som fremhævet ovenfor, kun konstateres gennem lovens praktisering i et vist tidsrum, og samtidig er det ingenlunde givet, at effekterne bliver registreret endsige forekommer målbare. Undersøgelsen må altså baseres på et kvalificeret skøn af hvilke miljøeffekter, der kan *forventes* at forekomme. Da det desuden ikke er muligt indenfor undersøgelsens rammer, at foretage et sådant skøn i detaljer, må det gøres tematisk i forhold til de formelle krav. I praksis vil dette være ensbetydende med at foretage en *scoping* af lovforslagenes miljømæssige konsekvenser.

Undersøgelsen på dette punkt er derfor afgrænset til en vurdering af i hvilket omfang de af ministerierne gennemførte miljøvurderinger omfatter miljøeffekter som er sammenlignelige med et sådant scope af de forventede miljøeffekter ved forslagens realisering.

Vurderingen af miljøvurderingernes kvalitet med hensyn til de nævnte punkter 1 og 2 er derfor i begge tilfælde afgrænset til en sammenligning af det scope, som de af ministerierne gennemførte miljøvurderinger udtrykker, med en i undersøgelsen selvstændig gennemført *scoping* af hvert enkelt lovforslags miljømæssige effekter.

Endelig afgrænses undersøgelsen af de fremlagte miljøvurderingers kvalitet, hvad angår deres *anvendelse i den politiske debat*, til en undersøgelse af folketingsdebatterne i lovbehandlingen af de udvalgte lovforslag. Undersøgelsen omfatter hvorledes de foretagne miljøvurderinger har været anvendt i selve lovbehandlingen i Folketinget og i hvilken udstrækning miljømæssige spørgsmål knyttet til lovforslagene i øvrigt har været en del af den politiske debat i Folketinget.

Det skal her indskydes, at en logisk måde at vurdere kvaliteten af de fremlagte miljøvurderinger på, ville være at analysere hvorledes de fremlagte miljøvurderinger har påvirket den endelige udformning af lovforslagene. Men i de foreliggende tilfælde ville dette være et alt for snævert kriterium. Dels er det foreliggende materiale ikke fyldestgørende nok til at foretage en vurdering af effekten på den endelige beslutning, da referaterne fra udvalgsmøderne ikke er tilgængelige. Desuden kan det ikke på det foreliggende grundlag vurderes hvad det er, som har gjort udslaget i tilfælde af ændringer i det oprindelige forslag.

Derfor er det i den foreliggende undersøgelses alene debattens karakter, dens omfang og kvalitet, der gøres til genstand for analysen af miljøvurderingens anvendelse i den politiske beslutningsproces.

Det er en tese for denne del af analysen, at samtlige miljøspørgsmål i debatten vil være præget af miljøvurderingens kvalitet og karakter. Yderpunkter i en sådan prægning kan beskrives på følgende vis. På den ene side vil debatten forsøge at kompensere for en mangelfuld miljøvurdering ved gennem debatten at tilkendegive standpunkter om de miljømæssige effekter. På den anden side vil debatten anvende en miljøvurdering af høj kvalitet til at fokusere på og foretage politiske prioriteringer på grundlag af de belyste miljøeffekter. De to yderpositioner udtrykker derved vidt forskellige fokuseringer af den politiske debat.

Det nøjere forløb for denne del af analysen og den hertil anvendte metodik vil blive fremstillet nedenfor i kapitel 5.

Det videre forløb af undersøgelsen består således i en udvælgelse og kort karakteristik af den analyserede lovforslag med de i bemærkningerne tilhørende vurderinger af deres miljømæssige konsekvenser. Dette er fremstillet i kapitel 3.

Dernæst foretages i kapitel 4 en selvstændig scoping af de miljømæssige konsekvenser, knyttet til hvert af de medtagne lovforslag, som derefter sammenlignes med de scope, der fremgår af de af ministerierne fremlagte miljøvurderinger.

Endelig foretages i kapitel 5 en analyse af miljøvurderingernes anvendelse i selve lovbehandlingen i form af en analyse af de forekommende miljømæssige spørgsmål i den politiske debat i folketinget.

3. Udvalgelse og karakteristik af de analyserede lovforslag

Udvalgelsen af lovforslag er som nævnt foretaget på grundlag af de gennemførte interview med henholdsvis Skatteministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Erhvervsministeriet. Udvalgt er de lovforslag, som ministerierne selv i disse interview fremhæver som typiske eksempler på lovforslag, hvor de har gennemført vurderinger af forslagenes miljømæssige konsekvenser. Desuden er det tilstræbt at udvælgelsen omfatter lovforslag af nyere dato i forhold til indførelsen af kravet om miljømæssige konsekvensvurderinger i 1993. Selv om udvælgelsen af lovforslag er sket på grundlag af de foretagne interview påhviler ansvaret herfor alene undertegnede.

I alt er der udvalgt 2 lovforslag fra Erhvervsministeriet, 2 lovforslag fra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, og 5 lovforslag fra Skatteministeriet. De to af forslagene fra Skatteministeriet er dog fremsat som led i en samlet lovpakke og lovbehandlingen af forslagene i folketinget foregår i samme forløb. Når der kun er medtaget 2 forslag fra Erhvervsministeriet skyldes dette – i modsætning til hvad man måske skulle tro – at der i perioden kun har været fremlagt et fåtal lovforslag fra ministeriet, der er vurderet til at indebære miljømæssige effekter. En meget stor del af lovforslagene fra ministeriet har primært vedrørt administrative forhold.

Nedenfor opstilles de udvalgte lovforslag og de gives hver især en kort indholdsmæssig karakteristik hvad angår forslagetets formål og midler. Desuden karakteriseres den fremlagte vurdering af deres miljømæssige konsekvenser. Begge dele har til formål at støtte læsningen af det følgende. Yderligere detaljer om indholdet af bemærkningerne om de enkelte forslags miljømæssige konsekvenser vil fremgå af Kap. 4 om scoping. I øvrigt henvises til de enkelte lovforslag og de fremlagte bemærkninger indeholdende vurderingen af deres miljømæssige konsekvenser.

Lov om skibes besætning (L 49 1996-97):

- Loven sigter på at tilpasse danske regler til internationale konventioner om uddannelse af søfarende, sønærings, mv. (STCW og STCW-F konventionerne), samt at sammenskrive besætningsloven og sønæringsloven til én lov. Ifølge loven indføres krav om sønæringsbevis til danske søfolk, der bl.a. skal medvirke til at forøge sikkerheden til søs.
- I bemærkningerne angående miljømæssige konsekvenser anføres det kort, at et af hovedmålene med STCW og STCW-F konventionerne er gennem sikring af de søfarendes kvalifikationer internationalt at forøge sikkerheden til søs og dermed bl.a. at undgå forurening af havmiljøet. Der anføres ikke noget om, hvorledes det at reglerne om sønæringsbevis kun gælder danske statsborgere vil påvirke dette forhold.

Lov om ændring af lov om statsgaranti til udviklingsvirksomhed (L 202 1996-97):

- Formålet med loven er at fremme vækst og udvikling i nye, små og mellemstore virksomheder ved at lette kapitalformidlingen til disse. Lovændringen skal sikre en videreførelse af eksisterende ordninger, samt bl.a. at sænke kapitalkravet til udviklingsvirksomheder, fjerne mulighederne for investeringer i egne datterselskaber eller helejede portefølgevirksomheder, nedsætte garantirammen fra 8 til 5 år, samt en række administrative forenklinger.

- I de miljømæssige bemærkninger siges det, at der allerede er givet garanti til et udviklingsselskab indenfor miljøområdet, og da lovændringen medfører at der fortsat kan gives garanti til udviklingsselskaber der investerer i miljøudvikling, kan lovændringen derfor få en positiv miljømæssig betydning.
- Det anføres ikke, at produktion indenfor miljøområdet ikke er nogen garanti for miljømæssig forsvarlig produktion. Desuden kan der i henhold til loven også gives støtte til al mulig anden produktion, som ikke er miljømæssig hensigtsmæssig. Der kunne være foreslået en positivliste med miljømæssige kriterier for støtte. At dette *ikke* sker kan være medvirkende til manglende diskussion heraf i Folketinget.

Lov om ændring af jordkøbsloven og planloven (Regionale jordkøbsnævn) (L 135 1996-97):

- Loven sigter på, at give mulighed for etablering af regionale jordkøbsnævn samt på at lægge vægt på at afbøde de jordbrugsmæssige gener ved offentlige myndigheders ikke-jordbrugsmæssige aktiviteter i landbrugsområder, f.eks. anlægsaktiviteter som naturgenopretning, foranstaltninger for friluftslivet, skovrejsning, vejanlæg og byudvikling. Nævnene kan ifølge lovforslaget erhverve jord til forbedring af landbrugets arronderingsmæssige forhold, og i særlige tilfælde af hensyn til bevarelse af landskabet eller det landskabsmæssige miljø.
- Om miljømæssige konsekvenser anføres forbedringer af landskabelige forhold og bedre muligheder for at aftale natur- og miljøbeskyttelse i landbrugsområder.
- Der anføres ikke negative effekter som f.eks. minimering af småbiotoper, tab af landskabsværdier og biodiversitet.

Lov om ændring af lov om støtte til jordbrugets strukturudvikling og til økologisk jordbrug m.v. (Støtte til fremme af økologisk omstilling inden for jordbrug og fiskeri) (L 233 1996-97):

- Lovændringen har til formål at fremme en række grønne initiativer så som økologiske non-food produkter. Økologisk fiskeri, græsrodsforskning, og kompensation for grønne indkøbsaftaler i amter og kommuner.
- I bemærkningerne om lovforslagets miljømæssige konsekvenser anføres, at lovforslaget indebærer, at der kan fastsættes regler for økologisk produktion i fiskerisektoren og for økologisk non-food produktion samt, at der vil blive afsat midler til fremme af økologisk produktion. Dette forventes at få en positiv miljømæssig effekt, men – siges det – en nærmere opgørelse heraf kan ikke foretages.

Lov om ændring af lov om afgift på affald og råstoffer (L 106 1996-97):

- Lovændringen har til formål at indføre afgift på slam, der afbrændes på forbrændingsanlæg på rensningsanlæg. Sådant slam har efter de hidtidige regler været afgiftsfri, hvorimod slam afbrændt på almindelige forbrændingsanlæg eller som er blevet deponeret har været belagt med afgift. Endvidere foreslås afgiftsatsen for andet affald forhøjet.

- Om miljømæssige konsekvenser anføres det, at afgiften vil sikre et økonomisk incitament til genanvendelse af slam og at forslaget vil kunne sikre en fortsat høj genanvendelsesprocent for slam, der anvender kvalitetskravene til jordbrugsmæssig anvendelse. Forslaget vil endvidere medføre, at elværkernes gradvise omstilling til biomasse vil blive smidiggjort og herved fremrykkes opfyldelsen af regeringens målsætninger for reduktion af CO₂-udledningen fra kraftværksektoren. Endelig anføres at forhøjelsen af affaldsafgiften vil øge tilskyndelsen til genbrug i forhold til forbrænding og deponering.
- I bemærkningerne anvendes udtrykket genbrug udelukkende som et positivord, også i forbindelse med genbrug af slam i stedet for afbrænding, selv om genbrug kan medføre mange negative miljømæssige konsekvenser. Der anføres i øvrigt ingen negative miljømæssige konsekvenser.

Lov om afgift efter brændstofforbrug for visse personbiler (L 157 1996-97):

- Loven har et direkte miljømæssigt sigte, da den har til hensigt at skærpe bilafgifternes miljøvirkning. Loven indebærer at vægt- og udligningsafgifter afskaffes og i stedet indføres en afgift af bilernes brændstofforbrug/CO₂-udledning. Afgiftsomlægningen vurderes i øvrigt at være provenuneutralt.
- I bemærkningerne om miljømæssige konsekvenser anføres at de foreslåede procedurer for måling af brændstofforbrug ikke hidtil har dannet grundlag for fabrikantoplysninger, men at beregninger fra Danmarks Miljøundersøgelser viser en effekt på CO₂-udledningen på minus 0,6 – minus 0,8%.

Lov om ændring af lov om kuldioxidafgift af visse energiprodukter og lov om fremskyndet tilbagebetaling af visse afgifter (Ændring af reglerne for tilbagebetaling) (L 209 1994-95):

- Loven er en del af et samlet lovkompleks (jf. nedenfor) som har til hensigt at sikre opfyldelsen af målsætningen om en reduktion af CO₂-udledningen med 20% af 1988-udledningen inden år 2005. Dette skal nås via en kombination af aftaler og afgifter. Endvidere foreslås det i lovene at provenuet fra CO₂-afgift samt SO₂-afgift (jf. nedenfor) fuldt ud tilbageføres til erhvervene via investeringstilskud, nedsættelse af arbejdsmarkedsbidrag og ATP-bidrag og ved en særskilt pulje til selvstændigt erhvervsdrivende til senere udmøntning.
- I bemærkningerne til lovforslaget skønnes det vedrørende de miljømæssige konsekvenser, at de foreslåede afgiftsændringer, sammen med investeringstilskudsordninger og aftaler, vil medføre en reduktion i CO₂-emissionen med 2,6% i år 2005.
- Lovforslaget er en del af et samlet lovkompleks på i alt 12 love om afgifts- og aftaleinitiativer over for erhvervene på energiområdet. Lovkomplekset indeholder L 209, L 210, L 211, L 212, L 213, L 214, L 215, L 216, L 206, L 207, L 208, L 201. I udvalget af love til den foreliggende analyse er desuden medtaget L 213, jf. nedenfor. Det skal desuden understreges, at hele dette lovkompleks samlet sættes til 1. behandling i Folketinget. De helt centrale love i komplekset er dog L 209 og L 213, som er medtaget i analysen.

Lov om afgift på svovl (L 213 1994-95):

- Loven er en del af det under L 209 omtalte lovkompleks. Den har til formål at begrænse udledningen af svovldioxid ved at omlægge den eksisterende kvoteregulering af kraftværkernes SO₂-udledninger, afsvovlingsanlæg, og begrænsninger i det tilladte svovlindhold i brændsler udenfor kraftværkerne, til en afgift på svovludledninger. Desuden har loven til hensigt at udnytte at svovl er en strategisk faktor for reduktion af CO₂ forstået således, at mindre svovlholdige brændsler medfører en betydeligt lavere CO₂-emission end de mere svovlholdige.
- De miljømæssige konsekvenser af loven er beregnet ret omfattende. Der er beregninger for nedgangen i de samlede svovludledninger og beregninger for en nedgang i de anvendte brændslers svovlindhold. Således forventes en samlet nedgang i SO₂-udledninger på ca. 32.000 tons i år 2000 og at Danmark således kan overholde det internationale krav om max 90.000 tons SO₂ i år 2000. Der anføres en forventning om at afgiften desuden medfører et skift i anvendte brændsler. Der anføres endvidere eksempler på hvorledes skift i anvendte brændsler kan medføre kraftige reduktioner i CO₂-udledninger, da der frigives mindre CO₂ ved de alternative brændsler. Ved erstatning af kul med fuelolie vil CO₂-udledninger reduceres med ca. 25% og hvis kullene erstattes med naturgas vil udledninger reduceres med ca. 50%. Afgift på svovl anføres således som en strategisk faktor for reduceret emission af CO₂. I øvrigt anføres ingen negative effekter af lovforslaget.
- Jf. i øvrigt ovenfor under L 209 om loven som del af et samlet lovkompleks.

Lov om ændring af lov om registreringsafgift af motorkøretøjer m.v. og lov om vægtafgift af motorkøretøjer m.v. (Omlægning af varebilbeskatningen m.v.) (L 252 1996-97)

- Loven indebærer en omlægning af registreringsafgiften på personbiler, som skal hindre omgåelse af afgifter. For varebiler indebærer loven en omlægning af vægtafgiften og desuden at vægtafgiften for varebiler miljødifferentieres.
- I bemærkninger om de miljømæssige konsekvenser anføres det, at det forventes, at en afgiftsstigning som følge af loven vil reducere væksten i bilbestanden, og at dette kan medføre en reduktion i udslip m.v. fra personbiler på ca. 1%, idet det anføres, at personbiler står for halvdelen af transportsektorens CO₂-udslip. Omlægning af vægtafgiften for varebiler forventes at føre til en omlægning af bestanden af store varebiler, således at 15% af disse vil blive erstattet af mindre varebiler og personbiler, som samlet vil lede til en reduktion af transportsektorens CO₂-udledning på ca. 1%. Samtidig vil emissioner af partikler, NO_x, kulbrinte og kulilte fra varebiler reduceres med henved 5%.

4. Scoping af lovforslagenes miljømæssige effekter

Scoping er, som omtalt nøjere i Del I, et meget anerkendt middel til at sikre kvaliteten i miljøvurderinger. Den grundlæggende ide med scoping er på forhånd systematisk at udpege de mulige virkninger på miljøet af en bestemt aktivitet. Formålet hermed er at sikre at *alle* tænkelige effekter medtages i vurderingen. Desuden at vurdere hvilke effekter, der kan betragtes som væsentlige og hvilke, der kan tillægges minimal betydning og derfor udelades fra nøjere vurdering. Ideelt set er scoping desuden en *åben* proces, hvor alle, der har forslag og ideer, gives mulighed for at bringe disse frem. Derved tilsigtes det, at intet relevant bliver overset og desuden at opnå tillid til den foretagne vurdering.

Scoping er altså en systematik, der kan bringe oversigt over relevante miljøeffekter, der dernæst skal vurderes nøjere i en egentlig miljøkonsekvensvurdering. Der kan anvendes forskellige hjælperedskaber i processen som f.eks. checklister, høringer, ekspertudtalelser, men uanset hvilke der anvendes er det afgørende at *alle væsentlige* effekter udpeges og gøres til genstand for nøjere undersøgelser.

I den følgende sammenlignes to forskellige sæt scopes for miljøvurderingen af de enkelte lovforslag. Formålet med sammenligningen er, som opridset i kapitel 2, på en overskuelig og overkommelig måde at vurdere kvaliteten af de i ministerierne foretagne miljøvurderinger set i forhold til to kriterier: 1) de formelle krav og regler for dens gennemførelse og 2) i hvilken udstrækning de faktisk forekommende miljøeffekter er medtaget i vurderingen.

Det *ene sæt* er læst direkte ud af ministeriernes fremstilling af de miljømæssige konsekvenser i lovforslagene. De emner som *er* behandlet i den foreliggende miljøvurdering er noteret.

Det *andet sæt* er et resultat af en scoping af hvert enkelt forslag foretaget af Bo Elling og stud. techn. soc. Tanja Holmberg i fællesskab.

Vor fremgangsmåde har været ganske enkel. Efter at vi hver især har gennemlæst lovforslagene har vi i fællesskab udpeget de emner, som vi fandt relevante i forbindelse med en miljøvurdering. Vi har udelukkende anvendt den viden om miljømæssige påvirkninger, vi på forhånd og tilsammen er i besiddelse af, og ikke konsulteret specialviden eller eksperter. Der er således ikke gjort forsøg på at perfektionere i mindste detalje, men udelukkende anvendt rammerne fra statsministeriets cirkulære, herunder en iagttagelse af hensynet til eksisterende data.

I *Box 1* nedenfor er de to sæt scope opstillet således, at ministeriernes scope er angivet med normal tekst og vort scope er skrevet med *kursiveret tekst*. Vort scope omfatter desuden ministerierenes scope, men i de tilfælde hvor vi har fundet de af ministerierene forventede effekter tvivlsom, har vi satte disse i parentes. Således omfatter **ministeriernes scope**: normal tekst, og **vort scope**: kursiveret tekst + normal tekst, som ikke er sat i parentes. De forskellige forventede effekter er desuden opdelt i positive og negative effekter. Hvor intet er anført forventes ingen effekter.

Box 1. Forventede positive og negative effekter af de enkelte lovforslag. Ministeriernes scope og undersøgelsens scope. Jf. forklaring nedenfor.

Lov	Positive effekter	Negative effekter
L 49	- (hindrer katastrofer/ulykker)	- <i>da kravet om sømandsbevis ikke gælder for udlændinge øges risikoen for ulykker</i>
L 202	- (støtte til produktion af miljødstyr)	- <i>også støtte til miljømæssig uhensigtsmæssig produktion</i> - <i>produktion af miljødstyr ikke nødvendigvis miljømæssigt forsvarligt</i> - <i>miljøpositivliste mangler</i>
L 135	- (forbedre arronderingsmæssige forhold) - (forbedre landskabsmæssige forhold) - mere harmonisk udformet landskab - bedre muligheder for natur- og miljøbeskyttelse i landbrugsområder	- <i>arrondering kan medføre større marker, der minimerer småbiotoper, landskabsværdier og biodiversitet</i>
L 233	- forbedrer muligheder for økologisk drift - <i>hvorledes økologisk positiv effekt</i> - <i>hvorledes økologisk fiskeri</i>	-
L 106	- forhindre afbrænding af affald og sikre genanvendelse - forbedre CO ₂ målopnåelse - (smidiggøre omstilling til biomasse i kraftværker) - <i>slam indeholder nyttige næringsstoffer som tilbageføres til jorden</i>	- <i>slam til genanvendelse indeholder tungmetaller, medicinrester, andre giftstoffer, mv. som via markerne spredes til fødevarerne og foder</i>
L 157	- reduceret CO ₂ emission - <i>reduceret brændstofforbrug</i> - <i>reducerede luftemissioner i øvrigt</i>	-
L 209	- reduceret CO ₂ emission	-
L 213	- reduktion af SO ₂ emissioner - reduktion af CO ₂ emissioner	-
L 252	- reduceret CO ₂ emission	-

Forklaring: Ministeriernes scope: normal tekst + (normal tekst i parentes)

Vort scope: *kursiveret tekst* + normal tekst, som ikke er sat i parentes

Det umiddelbart bemærkelsesværdige ved denne opstilling af de to scopes er fraværet af negative effekter i ministeriernes scope. *Ikke i et eneste tilfælde blandt de i undersøgelsen omfattede lovforslag har ministerierne fundet det relevant at medtage negative miljømæssige effekter.*

Opstillingen af vort scope viser, at det ikke er fordi negative effekter ikke findes, at de ikke er medtaget, men fordi ministerierne har udeladt at behandle dem i miljøvurderingen. Vi mener således, at der kan forventes negative effekter i 4 ud af 9 lovforslag.

I dette billede må endvidere medtages, at de resterende 5 lovforslag alle har et direkte miljøforbedrende sigte. De kan derfor forventeligt tænkes udformet således, at de ikke medfører negative miljømæssige effekter parallelt med de tilsigtede positive effekter, selv om noget sådan selvfølgelig ikke kan udelukkes. Dette virker umiddelbart overskueligt i forbindelse med Lovforslag 213, 157, 252 og 209. Derimod kunne Lovforslag 233 ved en nøjere granskning godt vise sig at have negative miljøeffekter. Lovens emnemæssigt ret omfattende karakter, gør den ikke blot vanskelig at overskue, men kan også så tvivl om dens praktiske effekt, herunder positive og negative miljøeffekter.

Et andet bemærkelsesværdigt forhold ved sammenligningen af de to scopes er, at vi har været i stand til at føje væsentlige *positive* miljøeffekter til de af ministerierne behandlede miljømæssigt positive effekter. *Den manglende behandling af negative effekter er altså ikke blot et resultat af kvalificeret systematisk udeladelse, men må også ses som en generel mangelfuld eller tilfældig ministeriel scoping.*

Sammenlignes dernæst de to sæt scope for hvert enkelt lovforslag og fokuseres mere konkret på indholdet af de enkelte temaer, der indgår i scopene, forstærkes billedet af mangelfuldhed og tilfældighed i de tilfælde, hvor der i ministeriernes scope ikke er anført negative konsekvenser, men hvor vort scope indeholder sådanne.

I L 49 anføres som positiv effekt, at sømandsbevis vil forhindre katastrofer/ulykker, men i lovforslaget er det anført, at kravet om sømandsbevis ikke gælder for udlændinge. Også for danske skibe er det tilfældet, at hovedparten af besætningerne, eller en meget væsentlig del af disse, består af udlændinge. Derfor må bemærkningen om den positive effekt betragtes som noget nær værdiløs og der burde i stedet have været redegjort for de miljømæssige konsekvenser af, at kravet ikke (eventuelt ikke kan!) gøres gældende for udlændinge. Endvidere kunne lovforslaget vurderes i forhold til tidligere gennemført lovgivning om krav til skibes bemanning.

I L 202 anføres som eneste miljømæssige effekt ganske ukritisk, at den yder støtte til produktion af miljøudstyr og derfor kan få en positiv effekt på miljøet. At loven også kan føre til støtte af produktion af udstyr, der ikke er miljømæssigt hensigtsmæssigt nævnes ikke. At der i lovforslaget ikke indarbejdes et krav om en miljøpositivliste med kriterier for tildeling af støtte, må desuden i miljømæssig forstand betragtes som en negativ faktor. De negative effekter som ikke anføres må altså betragtes som væsentlige. Set i forhold til den ganske ukritisk anførte positive effekt forstærkes dette indtryk. De væsentligste miljømæssige effekter må altså som forslaget er udarbejdet siges at ligge på den negative side, som er ganske fraværende i den medfølgende miljøvurdering. Den anførte positive effekt må modsvarende anses som aldeles subtil eller tilfældig.

I forbindelse med L 106 er der anført en række positive miljøeffekter, men vort scope kan endvidere tilføre en positiv miljøeffekt yderligere, samt en alvorlig negativ effekt. Blandt de af ministeriet anførte positive effekter er en smidiggørelse af omstillingen til biomasse i kraftværker, men det nævnes ikke, at netop på dette punkt anfører fagfolk kompostering som alternativ. Argumenterne er, at det tilbageføre flere næringsstoffer til jorden og at det kan gøres i decentrale anlæg, der ikke medfører megen transportarbejde med negative emissioner til følge. Netop bioforgasning til kraftværker skal foregå i store centrale anlæg. Den i vort scope anførte negative effekt er et særdeles varmt spørgsmål både i den faglige og i den politiske debat. Det hævdes seriøst af fagfolk, at slam fra rensningsanlæg kan indeholde tungmetaller, medicinrester og andre giftstoffer, som via markerne kan spredes til fødevarerne og dyrefoder. Det samlede billede af den ministerielle scoping af dette forslag er således en tvivlsom positiv effekt, en alvorlig udeladelse af alternative behandlingformer, en positiv effekt som ikke nævnes, samt en udeladelse af en alvorlig negativ effekt.

I L 135 anføres en række miljømæssigt positive effekter af især landskabsmæssig karakter, men netop dette er udtryk for en ensidig fokusering på det visuelle indhold i miljøbegrebet og en seen bort fra det biologiske indhold i forbindelse med biodiversitet og antallet af levesteder for dyr og planter. Hertil kommer, at dele af de af ministeriet anførte positive effekter ifølge

vort scope kan forekomme tvivlsomme. Der er således også i dette tilfælde tale om en ensidig fokusering på delaspekter af miljøbegrebet, som fører til at miljømæssigt meget centrale påvirkninger ikke behandles i miljøkonsekvensvurdering.

I L 157 anføres som eneste positive miljømæssige effekt reduktion af CO₂ emission, hvorimod de af vort scope forventede positive effekter om et reduceret brændstofforbrug, samt reducerede luftemissioner i øvrigt ikke er nævnt.

I forbindelse med L 233 kan det yderligere fremhæves, at vort scope omfatter to forventelige positive effekter, som ikke er medtaget i ministeriets scope.

Endelig kan det konstateres, at for L 209, L213 og L 252 er de anførte positive miljøeffekter sammenfaldende med vort scope og således udtryk for eksempler på miljøvurderinger, som lever op til begge de for denne undersøgelse opstillede kriterier for kvalitet. Der er imidlertid i alle tre tilfælde tale om lovforslag med meget entydige formål og midler, hvorved scoping af de miljømæssige effekter gøres tilsvarende enkel at udføre.

I forhold til de foran opstillede kriterier for miljøvurderingernes kvalitet, 1) de formelle krav og regler for dens gennemførelse og 2) i hvilken udstrækning de faktisk forekommende miljøeffekter er vurderet, kan det således konstateres:

- at i *samtlig*e de tilfælde, hvor lovforslagene kan skønnes at medføre negative miljømæssige konsekvenser medtages disse *ikke*. Der bortses altså 100% fra de formelle krav på dette punkt.
- at der i udbredt grad er tale om, at sandsynlige miljømæssige effekter af lovforslagene ikke er medtagne i ministeriernes vurdering. I forhold til vort scope er der samlet set tale om tematiske udeladelser på ca. 50%.
- at der i 3 tilfælde er tale om et sammenfald mellem ministeriernes og vort scope. Der er altså tale om et sammenfald i 33% af tilfældene.

Det samlede resultat af sammenligningen er således, at ministeriernes scope er behæftet med alvorlige mangler og udeladelser om både positive og negative miljømæssige konsekvenser.

Udeladelserne er især iøjnefaldende ved lovforslag, som ikke har miljømæssige forbedringer som hovedmål.

Endvidere viser en nøjere analyse af de enkelte lovforslags scope, at nogle af de tematiske anførte effekter kan være baseret på mangelfulde begreber om miljøet eller mangelfuld forståelse af sammenhængen mellem aktivitet og effekt.

Endelig kan det konstateres, at i forbindelse med en tredjedel af lovforslagene kan de af ministerierne fremlagte miljøvurderinger siges at opfylde de opstillede kriterier for kvalitet, men at det netop kan forekomme at være i de mest oplagte tilfælde, at dette er opnået.

5. Anvendelsen af miljøvurderingen i lovbehandlingen

I dette kapitel skal det tredje niveau for miljøvurderingernes kvalitet analyseres. Spørgsmålet om miljøvurderingens kvalitet analyseres i relation til anvendelsen af den i lovbehandlingen. Den umiddelbare antagelse er, at en miljøvurdering af høj kvalitet vil resultere i en anvendelse af den som grundlag for den *politiske prioritering*, hvorimod en mangelfuld eller ukvalificeret vurdering vil føre til, at den politiske debat, hvad angår miljømæssige forhold, fokuseres omkring spørgsmålet om miljømæssige *konsekvenser*.

Hvert enkelt lovforslags vej gennem folketinget er derfor analyseret. Formålet er at belyse hvilken betydning kvaliteten af miljøvurderingen har haft for den politiske debat af de til forslaget knyttede miljøspørgsmål. Analysen er foretaget ved at identificere udsagn om miljøforhold i den politiske debat og klarlægge indhold heraf i forhold til en række antagelser.

5.1 Analysemetode

Indledningsvis skal analysens metode beskrives kortfattet.

Analysen gennemføres som en tekstanalyse af det offentligt tilgængelige materiale fra folketingsbehandlingen og –debatterne.

Materialet har været:

- a. *Folketingstidende: Indeholder referaterne fra forslagens fremsættelse i folketinget, samt fra tingets 1., 2. og 3. behandling af forslaget.*
- b. *Udvalgsbetænkningerne: Udvalgsbetænkning fra udvalgets 1. behandling, samt Tillægsbetænkning fra udvalgets 2. behandling*
- c. *Eventuelle offentliggjorte bilag fra interesseorganisationer, mv. samt resortministeren.*

Analysen af dette materiale er foregået ved at identificere alle udsagn om miljømæssige effekter eller miljømæssige forhold i øvrigt og at analysere indholdet i disse udsagn i forhold til i hvilket trin i lovbehandlingen de fremsættes under.

Grundlæggende skelnes mellem 2 typer udsagn:

- 1) *udsagn om miljøvurderingen* af det pågældende lovforlag, og
- 2) *udsagn om miljø i øvrigt* i forbindelse med lovforslaget, men som ikke er knyttet sammen med den foreliggende miljøvurdering.

Sidstnævnte type udsagn kan godt omfatte tilfælde, som omhandler de miljømæssige konsekvenser af lovforslaget. Men for at blive identificeret som sidstnævnte type, må de ikke være fremsat som kommentar til eller på anden måde i tilknytning til indholdet i miljøkonsekvensvurderingen. De kan således indirekte være forårsaget af, at miljøvurderingen ikke indeholder noget om det pågældende forhold. Udsagn fremsat direkte under henvisning til en sådan mangel ved miljøvurderingen betragtes derimod som udsagn af den første type.

Ved identifikationen af et af disse to typer placeres de enkeltvis i et skema i forhold til type, samt i forhold til hvor de forekommer i lovbehandlingen. Med udgangspunkt i det anvendte materiale er der mulighed for identifikation ved følgende punkter, som også udtrykker forløbet i lovbehandlingen i folketinget:

- fremsættelsen af lovforslaget i folketinget
- 1. behandling i folketinget
- udvalgsbetænkning fra folketingsudvalget
- 2. behandling i folketinget
- tillægsbetænkning fra folketingsudvalget
- 3. behandling i folketinget
- hertil kommer: diverse bilag fra interesseorganisationer, mv. og resortministeren.

Generelt kan det siges, at jo senere i forløbet udsagnet forekommer des større afklaring bør der ligge i udsagnet. Et eventuelt udsagn, der ikke rummer en sådan afklaring kan være udtryk for en utilfredsstillende politisk debat vedrørende spørgsmålet. Det kan også være forårsaget af et dårligt udgangspunkt for debatten, muligvis en miljøvurdering af ringe kvalitet. Men sådanne forhold må vurderes i hvert enkelt tilfælde og anføres her kun som et eksempel på en ledetråd til analysen. Endvidere må udsagn i diverse bilag placeres i forløbet i hvert enkelt tilfælde. Opstillingen af udsagn herfra sidst i tabellen skal ikke tages som udtryk for fortolkning af nogen art, men er alene af praktisk karakter.

Analysen af *udsagn om miljøvurderingen* koncentrerer sig om hvorledes indholdet af miljøvurderingen anvendes. Det kan f.eks. vedrøre et udsagn, der bygger på miljøvurderingens indhold og anvender det til støtte for forslaget eller det modsatte. Udsagn kan også dreje sig om kritik af den fremlagte miljøvurdering og ønsker om mere information om konsekvenserne. Endelig kan et tredje eksempel være udsagn, der anvender miljøvurderingen til at foreslå andre udformninger af forslaget. Værdien af miljøvurderingen testes således på grundlag af dens egentlige formål.

For *udsagn om miljø i øvrigt* retter analysen sig mod hvad disse udsagn om miljøforhold i øvrigt handler om. Er det f.eks. udsagn, der vedrører miljømæssige konsekvenser, og som rettelig burde have været belyst i miljøvurderingen. Eller er det udsagn, der indholdsmæssigt drejer sig om at afklare de miljømæssige konsekvenser, i stedet for, hvad man kan have brugt eventuelle konsekvenser til mht. lovforslagets udformning eller skæbne i øvrigt. Analysens sigtepunkt er, at undersøge hvorvidt udsagn om miljø i øvrigt (type 2) er præget af miljøvurderingens karakter og kvalitet.

Et eksempel herpå er, at forhold, der rettelig burde henhøre under udsagn om miljøvurderingen (type 1) i stedet "forskydes" til udsagn om miljø i øvrigt (type 2). Noget sådant kan medføre, at den politiske diskussion rettes mod lovforslagets konsekvenser for miljøet, frem for at handle om hvilke konsekvenser, som burde prioriteres frem for andre, samt endelig hvorledes en sådan prioritering kan påvirke indholdet i forslaget. Analysen af udsagn om miljø i øvrigt handler i disse tilfælde om at afklare i hvor stor udstrækning, man kan tale om en sådan "forskydning". Værdien af miljøvurderingen testes på grundlag af en slags omvendt negativ funktion. Jo lavere værdi miljøvurderingen har i jo højere grad vil man kunne iagttage en "forskydning" af udsagn, som rettelig vedrører miljøvurderingen til udsagn om miljø i øvrigt.

Slutteligt sammenfattes analysen med henblik på vurderingen af miljøvurderingens kvalitet og faktiske anvendelse i lovbehandlingen. I sammenfatningen er det vigtigt, at klarlægge

hvilken principiel betydning for lovbehandlingen miljøvurdering som redskab kan tillægges. To helt modsatte betragtninger kan anlægges. At miljøvurderingen med de formelle krav til indhold og den tidsmæssige strukturering vil formalisere og ”afklæde” lovbehandlingen for politisk indhold. Modsat, at specifikke krav til en på forhånd vurderet konsekvens for miljøet vil kvalificere den politiske stillingtagen og gøre dens politiske indhold synlig. Analysen skal belyse processen i forhold til disse yderpunkter.

Analysens forløb kan kort sammenfattes i følgende trin:

- 1) Gennemlæsning af referater i Folketingstidende, udvalgsbetænkninger, samt diverse fremlagte bilag.
- 2) Identifikation af udsagn om miljøvurderingen (1) eller udsagn om miljø i øvrigt (2).
- 3) Placering af udsagn i skema med lovbehandlings tidsforløb og efter type. Jf. Bilag I.
- 4) Analyse af udsagn om miljøvurderingen.
- 5) Analyse af udsagn om miljø i øvrigt.
- 6) Konklusion om miljøvurderingens anvendelse i lovbehandlingen.
- 7) Konklusion om miljøvurderingens påvirkning af den politiske proces.

Den samlede mængde identificerede udsagn er gengivet i BILAG I. Udsagn om miljøvurderingen er gengivet i søjlen med overskriften ”miljøkonsekvensvurderinger” og udsagn om miljø i øvrigt i søjlen ”miljø i øvrigt”. Udsagnene er nummereret efter spaltenummer i Folketingstidende.

Den fulde ordlyd af den pågældende bemærkning er ikke gengivet, men kun den del af bemærkningen der vedrører miljøforhold. I analysen enten betegnet *udsagn om miljøvurderingen* eller *udsagn om miljø i øvrigt*. Udsagnet er altså ikke fortolket, men en direkte gengivelse af referatet. Hvor meningsforstyrrelser ikke kan opstå, er dette dog i ganske få tilfælde fra-veget og udsagnet sammenfattet med vore ord.

Selve fortolkningen af udsagnet ligger i a) udvælgelsen af det som vedrørende miljø, b) placeringen som vedrørende miljøvurderingen (type 1) eller vedrørende miljø i øvrigt (type 2), og endelig c) ved analysen af den *samlede* mængde udsagn for hvert enkelt lovforslag, efter de ovenfor angivne retningslinier.

5.2 Analyse

Fremstillingen af analysen følger de enkelte punkter i sammenfatningen af fremgangsmåden ovenfor.

5.2.1 Gennemlæsning af den skriftlige fremstilling af den politiske debat

Den samlede mængde bemærkninger i behandlingen af forslagene fra og med fremsættelsen i Folketinget og frem til vedtagelsen er meget omfattende. Tilsammen efterlader de det karakteristiske indtryk, at miljøforhold optager en relativ omfattende plads i debatten. Det turde være selvklart til i forbindelse med lovforslag, som har et miljømæssigt sigte som hovedmål. Men det gør sig desuden også klart gældende i forbindelse med lovforslag af med andre hovedmål – om end ikke i så udpræget grad. Dermed må karakteren af de foreliggende lovforslag og den politiske debat om deres effekt på miljøet siges at være velegnede til en analyse af den her foreliggende art.

5.2.2 Identifikation af udsagn

Fordelingen af udsagn på de to typer er aldeles åbenbar. Udsagn om miljøvurderingen er meget fåtallige og forekommer slet ikke i 3 lovforslag ud af de 9 analyserede. Derimod er udsagn om miljø i øvrigt meget talrige og aldeles dominerende i billedet af den politiske debat. I samtlige 3 tilfælde, hvor udsagn om miljøvurderingen ikke forekommer, findes alligevel en række udsagn om miljø i øvrigt, i gentagne tilfælde i forbavsende stort omfang. I de 6 lovforslag hvor udsagn om miljøvurderingen forekommer er disse indskrænket til 1 til 3 udsagn. Udsagn om miljø i øvrigt forekommer i alle tilfælde i langt større antal og i flere tilfælde op til 7-8 gange mere i antal.

Set i forhold til denne fordeling af forekomsten af de to typer udsagn kan det derfor konstateres, at debatten om de miljømæssige forhold omkring lovforslagene domineres helt og aldeles af udsagn om miljø i øvrigt og dermed altså af udsagn, som ikke benytter sig af den foreliggende miljøkonsekvensvurdering.

Denne blotte konstatering af den kvantitative forekomst og fordeling af de to typer udsagn antyder, at miljøvurderingerne i forbindelse med de 9 lovforslag set under et, ikke har formået at bibringe en blot nogenlunde afklarende eller udtømmende information om de miljømæssige konsekvenser. En foreløbig konklusionen må derfor være, at de foreliggende miljøkonsekvensvurderinger samlet set har været af begrænset værdi for Folketingets forhandlinger. Dette billede nuanceres dog på afgørende vis i den efterfølgende analyse, hvor der fokuseres på de enkelte lovforslag og på udsagnenes indhold.

5.2.3 Udsagnenes placering i lovbehandlingsforløb

Det er karakteristisk, at langt størstedelen af udsagnene falder i lovbehandlingsforløbets første halvdel, især omkring 1. behandling i Folketinget og som en del af udvalgenes 1. betænkning. Samtlige udsagn om miljøvurderingen forekommer ved 1. behandling i Folketinget.

Udsagnene i denne første halvdel af lovbehandlingen har typisk karakter af at være understregende miljømæssige fortrin (type 1) eller af afsøgende eller forespørgende karakter eller f.eks. afvisende i forhold til påståede miljømæssige fortrin (type 2).

I anden halvdel af lovbehandlingen bliver udsagnene mere af konstaterende art og understregende enten tilslutning eller afvisning. Det karakteristiske er imidlertid, at i tilfælde, hvor der ikke forekommer udsagn om miljøvurderingen, er debatten af de miljømæssige forhold i øvrigt mest langstrakt og foregår længst frem imod 3. behandling og vedtagelse. Dette kan ses som en første antydning af miljøvurderingens værdi.

5.2.4 Analyse af udsagn om miljøvurderingen

Udsagnene om miljøvurderingen er som sagt fåtallige. I 6 ud af 9 lovforslag forekommer der fra ét til 3 udsagn. Ved 3 lovforslag forekommer der således slet ikke denne type udsagn. Udsagnene er i alle tilfælde meget kortfattede.

Ca. halvdelen af udsagnene udtrykker en bekræftelse af miljøvurderingens indhold og anvender denne til støtte for forslaget i den foreliggende form. Ikke overraskende fremkommer de alle i forbindelse med lovens fremsættelse i folketinget. De stiller med andre ord ikke spørgsmål ved miljøvurderingens indhold eller kommenterer denne på anden måde, men bruger den som præmis for deres opbakning til forslaget.

Derimod er den anden halvdel af udsagnene direkte kommentarer til indholdet i miljøkonsekvensvurderingen. I et tilfælde indeholder udsagnet forslag til at ændre lovforslagets (L157 96-97) udformning for at få større miljømæssigt gevinst end den angivende i miljøkonsekvensvurderingen. I forbindelse med samme lovforslag fremkommer et udsagn, der anvender den anførte miljøgevinst til at argumentere imod dets gennemførelse, da gevinsten anses for at være alt for beskeden. I forbindelse med lovforslagene med sigte på en reduceret CO₂-emission (L209 94-95 + L213 94-95) fremkommer et udsagn, der efterlyser en begrundelse for at fremsætte lovforslagene, da det af miljøkonsekvensvurderingen fremgår, at forslagene vil medvirke til, at man ikke kan opnå målet med en 5% reduktion af CO₂ inden år 2005. Ved et lovforslag (L106 96-97) indeholder et udsagn direkte tvivl om den i miljøkonsekvensvurderingen anførte gavnlige miljøeffekt vil kunne opnås; jf. i øvrigt vor scoping angående det pågældende forslag. Endelig vedrører et udsagn angående det samme lovforslag et ønske om vished for slams ugiftighed ved spredning på markerne, et spørgsmål som netop ikke er belyst i miljøkonsekvensvurderingen.

At udsagnene er i indbyrdes modstrid er ikke kun forståeligt, men endvidere bemærkelsesværdigt set i forhold til den kontekst i hvilken de er fremsat. Kun ét udsagn betvivler vurderingen af virkningen på miljøet. Et andet efterlyser en vurdering af virkninger som ikke findes dokumenteret eller omtalt. Men i øvrigt bliver de samme vurderinger anvendt helt modsat til enten forkastelse eller opbakning uden, at der stilles spørgsmål ved deres lødighed.

Situationen afspejler klart, at lødighed bør være et spørgsmål for de faglige eksperter, hvorimod de pågældende udsagn fremsættes som led i en politisk debat, som nødvendigvis må lægge en viden til grund uden at udtrykke tvivl og sætte spørgsmålstejn ved alting. Det er, ikke overraskende, en politisk og ikke en faglig debat, der udgør udsagnenes kontekst. Den faglige debat forudsættes i en sådan tilgang at være afsluttet eller hørende hjemme et andet sted, primært i lovforberedelsen og i de miljøer, der kan have tilknytning hertil eksempelvis videnskabelige miljøer og interessegrupper.

Samlet set er udsagnene karakteristiske ved, at de bruger miljøvurderingen som ledetråd for deres holdning til lovforslaget ud fra en miljømæssig betragtning. Det sker i form af opbakning, forkastelse eller anledning til yderligere spørgsmål angående de miljømæssige effekter. Kun i et enkelt tilfælde betvivles den fremlagte vurdering af de miljømæssige effekter.

Set i det lys er alle udsagnene om miljøvurderingen eksemplariske for en beslutningsproces, hvori der indgår en miljøvurdering som grundlag for debat og endelig stillingtagen. De bekræfter miljøvurdering som idé og begreb og viser dens principielt positive sider. Specielt ved at gøre den politiske stillingtagen fri til at prioritere mellem alternativer og ved at gøre en sådan prioritering synlig for andre end beslutningstageren. Den politiske situations "frigørelse" til at prioritere medfører ikke automatisk eller nødvendigvis, at det er miljømæssige hensyn, der gør udslaget. Men synliggørelsen af prioriteringen betyder en forpligtelse til at argumentere for hvorfor miljøet i givet fald må tilsidesættes af andre (politiske) hensyn.

Så selv om omfanget af fremkomne udsagn om miljøvurderingen er begrænset kan de alligevel ses som en bekræftelse på:

1. at miljøvurderingen har fundet sted,
2. at den er lagt frem som en del af beslutningsgrundlaget, og
3. at beslutningstagerne har benyttet sig af dens informationer.

Udsagnene står imidlertid ikke alene. I den folketingspolitiske debat fremsættes andre udsagn om miljømæssige forhold vedrørende de 6 lovforslag, som ikke knytter sig til miljøvurderingen, de her betegnede *udsagn om miljø i øvrigt*. Analysen af udsagn om miljøvurderingen i tilknytning til de 6 lovforslag bør derfor suppleres med en analyse af de forekommende udsagn om miljø i øvrigt for at få klarlagt om der eksisterer en karakteristisk indholdsmæssige forbindelse mellem de to typer udsagn.

5.2.5 Analyse af udsagn om miljø i øvrigt

Udsagnene om miljø i øvrigt er alene bestemt som en slags negation eller komplementærmængde til udsagn om miljøvurderingen. De omfatter alle udsagn om miljøforhold vedrørende lovforslaget, som ikke er knyttet direkte til miljøkonsekvensvurderingen. Men disse udsagn kan godt være en indirekte konsekvens af miljøvurderingen og den følgende analyse handler netop om at fastslå den eventuelle forekomst af en sådan forbindelse.

Specielt har det interesse at analysere om udsagnene om miljø i øvrigt er præget af den *samtidige* forekomst af udsagn om miljøvurderingen, i givet fald hvorledes. Som kontrolgruppe hertil kan udsagnene om miljø i øvrigt i tilknytning til de lovforslag, hvor der *ikke* forekommer udsagn om miljøvurderingen, analyseres. Endelig kan udsagnene om miljø i øvrigt i tilknytning til samtlige lovforslag analyseres samlet. Det bør ske med henblik på at fastslå eventuelle karakteristika uafhængigt af ovennævnte relationer.

Derfor opdeles analysen af *udsagn om miljø i øvrigt* i 3 dele. *Første del* omhandler analyse af udsagn om miljø i øvrigt knyttet til de 6 lovforslag, hvortil der i lovbehandlingen også er knyttet udsagn om miljøvurderingen. *Anden del* omhandler udsagn om miljø i øvrigt, knyttet til lovforslag, hvor der ikke forekommer udsagn om miljøvurderingen; dvs. udsagnene om miljø i øvrigt ene og alene rummer den politiske debat vedrørende lovforslagenes miljømæssige konsekvenser og forhold. Endelig omhandler *tredje del* alle udsagn om miljø i øvrigt, uanset de fremsættes i den ene eller den anden situation.

Første del:

Udsagn om miljø i øvrigt – udsagn om miljøvurderingen forekommer også

I forbindelse med 1 af de 6 lovforslag er de fremkomne udsagn om miljø i øvrigt meget begrænsede og gentager kun det allerede sagte eller føjer ikke væsentligt nyt til debatten. Hvad angår de 5 resterende lovforslag er antal og omfang af udsagn om miljø i øvrigt betydeligt flere og mere end de fremkomne udsagn om miljøvurderingen. Det kunne være forårsaget af en upræcis bestemmelse af udsagnene om miljø i øvrigt, eksempelvis at en del af disse burde have været bestemt som udsagn om miljøvurderingen. Men ved et nøjere eftersyn viser det sig, at udsagnene om miljø i øvrigt netop vedrører miljømæssige effekter som ikke er behandlet i forslagens miljøkonsekvensvurdering.

I forbindelse med L 106 96-97 (Affald og råstoffer) vedrører 2 udsagn om miljø i øvrigt nye miljøproblemer omkring slamanvendelsen, som ikke har været fremsat som udsagn om miljøvurderingen, men hvor det i debatten har været påpeget, at miljøvurderingen rummer en mangel, fordi den ikke beskæftiger sig med miljøproblemerne omkring slams spredning på markerne. I dette tilfælde bekræfter de forekommende udsagn om miljø i øvrigt således manglerne i miljøvurderingen.

Ved L 157 96-97 og L 252 96-97 om afgifter på henholdsvis brændstoffer og vægt forekommer en meget omfattende række udsagn om miljø i øvrigt, som fremfører både positive og negative effekter på miljøet af forslagene, men som ikke har været fremdraget i udsagnene om miljøvurderingen. Udsagnene bruges til støtte for forslaget såvel som det modsatte. De vidner således om en helt uafklaret diskussion af miljøkonsekvensvurderingen (type 1 udsagn), der kan tolkes som et udtryk for dennes utilstrækkelighed.

Det er eksempelvis bemærkelsesværdigt, at miljøvurderingerne i begge tilfælde kun fremhæver positive effekter på miljøet, ligesom de nævnte positive effekter ikke er forsøgt sat ind i en større ramme vedrørende transportsektorens miljømæssige effekter. Jf. udsagnene om miljøeffekterne af henholdsvis kollektiv transport og privatbilisme, som fremsættes helt uden dokumentation. Måske netop fordi, der i miljøvurderingerne ikke er materiale, der kan retlede sådanne udsagn. Derved opstår en situation, hvor de i miljøkonsekvensvurderingen fremlagte og dokumenterede miljøeffekter afvises som rimelig grund til at støtte forslaget, fordi de er alt for svage. Samtidig fører debatten af lovforslaget til en række løsrevne påstande om miljømæssige effekter, som anvendes til at støtte eller afvise forslagene.

Også selve udsagnene om miljø i øvrigt kan derfor tolkes som et udtryk for miljøkonsekvensvurderingens mangler og svagheder. De vurderede miljømæssige effekter virker nærmest søgte og fører til, at debatten om lovforslagenes miljømæssige effekter havner i en blindgryde og fremstår afsporet på dette punkt. Primært fordi kernepunkterne i debatten bliver miljømæssige effekter, der ikke rigtig er dækning for, hvorimod en politisk prioritering af de effekter, loven faktisk kan forventes at fremkalde, ikke bliver sat i fokus. En konklusion om, at en mangelfuld og svag miljøvurdering er til mere skade end ingen miljøvurdering, er her snublende nær.

I forbindelse med L 209 94-95 og L 213 94-95, som lovbehandles i samme forløb, forekommer en meget lang række udsagn om miljø i øvrigt. Udsagnene om miljøvurderingen er meget kortfattede og indskrænker sig til, med én undtagelse, at gentage indhold fra miljøkonsekvensvurderingen. Undtagelsen er det ovenfor refererede udsagn med spørgsmålet om, hvorfor lovforslaget fremsættes, når det af miljøvurderingen fremgår, at man ikke vil kunne opfylde CO₂-målsætningen for år 2005. Opdelingen i de to typer udsagn er i dette tilfælde vanskelig og det, som analyseres som udsagn om miljø i øvrigt, kunne måske lige så godt have været analyseret som udsagn om miljøvurderingen. Som vi skal se, er det imidlertid ikke så afgørende i forbindelse med de aktuelle lovforslag.

Lovforslagene er et led i en samlet afgiftspakke, hvis primære formål er at reducere CO₂ emissionerne. Derfor er det gennemgående debattemne CO₂ afgiften og dens faktiske virkninger på miljøet. Desuden sættes i en eventuel miljøgevinst i forhold til f.eks. hvorledes virksomhederne vil reagere på afgiften, herunder om de vil flytte produktionen udenlands eller om de vil kunne udnytte afgiften til at skabe konkurrencefordele. Bemærkelsesværdigt er det, at der stort set ikke sås tvivl om beregningerne af virkningen på CO₂ udledningen af afgiften. Den politiske debat forholder sig derimod til en række udsagn om det ønskelige i en opnåelse af de

beregnete effekter eller om disse overskygges af en række øvrige effekter, som eksempelvis ovenstående.

Set under et er der tale om en rimelig nuanceret debat, der afspejler forskellige aspekter af problematikken, men som samlet set går ind i en diskussion af nogle politiske prioriteringer på grundlag af bemærkningerne til lovforslaget, herunder vurderingen af miljømæssige konsekvenser. Dette fremmes desuden af de gode muligheder, der i dette tilfælde eksisterer for at medtænke forslagens vurdering af de erhvervsøkonomiske konsekvenser.

I dette tilfælde ser vi således et eksempel på, at en kvalificeret miljøkonsekvensvurdering højner den politisk debat og fremmer den politiske prioritering. Ganske vist har en opdeling af udsagnene i de to typer i dette tilfælde været vanskelig, men selv om fordelingen af udsagnene faldt lidt anderledes ud ville det ikke forrykke det overordnede billede. Det skal desuden understreges, at begge lovforslag har som hovedformål at forbedre miljøet, hvilket ligeledes kan fremme ovennævnte positive indtryk af miljøkonsekvensvurderingens effekt.

Anden del:

Udsagn om miljø i øvrigt – udsagn om miljøvurderingen forekommer ikke

I forbindelse med 3 lovforslag forekommer der ikke udsagn om miljøvurderingen overhovedet. Det er L 49 96-97 om skibe besætning, L 202 96-97 om støtte til produktion af miljøudstyr og L 233 96-97 om økologisk jordbrug, mv.

L 49 tillægges i miljøvurderingen en positiv effekt, fordi bedre uddannet mandskab kan medvirke til at hindre skibskatastrofer/ulykker. Men som det fremgår af et udsagn om miljø i øvrigt, fremsat i anden kontekst end den miljømæssige, kunne der lige såvel argumenteres for en negativ miljømæssig effekt på dette punkt. Uddannelseskravene skal nemlig kun gælde danske søfolk og ikke udlændinge, som der oftest er flest af på et dansk skib, også blandt den del af besætningen, der bærer særlige ansvar⁶.

Endvidere indeholder samme udsagn et forslag om, at der af miljømæssige hensyn gives muligheder i loven for at fratage søfolk deres sønæringsbeviser, hvis de f.eks. er skyld i olieudslip. Her ser vi et eksempel på et udsagn om miljø i øvrigt, der indirekte påviser manglende seriøsitet i miljøvurderingen samtidig med, at det påviser hvorledes der i loven kunne indbygges muligheder for at skabe seriøse miljømæssige effekter. Udsagnet er en kommentar til selve lovens udformning og ikke til den miljøvurdering, som er foretaget af den.

At der ikke foreligger udsagn om miljøvurderingen i forbindelse med L 202 96-97, er på en måde ganske forståeligt og samtidig overraskende. Den fremlagte miljøvurdering er nemlig vanskelig at kommentere, da den *ikke* er nogen egentlig miljøvurdering. Den er blot en konstatering af, at der allerede ved den eksisterende lov er givet støtte til en produktion af miljøudstyr. På den anden side forekommer det åbenbart, at en sådan konstatering påkalder sig en kommentar om, at der ikke i lovforslaget er indlagt miljømæssigt bestemte kriterier for støtte, og at loven derfor vil have helt uforudsigelige miljøeffekter. Dermed ligger det endvidere lige for at foreslå miljøkriterier for støtte. Det sidstnævnte sker da også i form af et udsagn om miljø i øvrigt, der efterlyser sådanne kriterier. Senere i lovbehandlingen følges udsagnet op af et krav om sådanne kriterier som betingelse for støtte til lovforslaget. Det forekommende ud

⁶ I realiteten viser scoping'en, at lovforslaget med den foreliggende udformning ikke har nogen væsentlige miljømæssige konsekvenser, men det har man ikke skrevet i bemærkningerne. Man har måske ikke kunnet dy sig for at skrive, at loven kan virke positivt på miljøet. Men folketingsdebatten viser vel, at det havde været bedre at lade være.

sagn kan således betragtes som en reaktion på en fejlagtig miljøvurdering, der modsat hensigten peger på en alvorlig mangel ved selve lovens udformning.

I forbindelse med L 233 96-97 fremkommer en del udsagn om miljø i øvrigt, som overvejende drejer sig om hvad økologisk produktion er, herunder økologisk fiskeri, det gavnlige heri, samt hvad der forstås ved økologisk non-food produktion. Udsagnene afspejler klart den i miljøvurderingen meget kortfattede konstatering, at der ifølge lovforslaget kan fastsættes regler for og vil blive afsat midler til støtte af økologisk produktion i fiskerisektoren og økologisk non-food produktion samt, at dette forventes at få en positiv effekt på miljøet. Endvidere konstateres det, at en nøjere opgørelse af denne effekt ikke kan foretages. Således afspejler udsagnene, at der i miljøvurderingen ikke er gjort det mindste forsøg på at redegøre for, *hvorledes* en gavnlig miljøeffekt vil kunne opnås. Udsagnene om miljø i øvrigt afspejler ligeledes i dette tilfælde alvorlige mangler i den fremlagte miljøvurdering.

Samlet set viser analysen af udsagnene om miljø i øvrigt, i forbindelse med de lovforslag, hvor der ikke forekommer udsagn om miljøvurderingen, at udsagnene om miljø i øvrigt i disse tilfælde kan ses som en kompensation for en fejlagtig og mangelfuld miljøvurdering. En sådan afstedkommer en række udsagn, som indholdsmæssigt forsøger at få fastslået miljømæssige konsekvenser af lovforslaget også i de tilfælde, hvor man omformer forslaget for at opnå bestemte miljømæssige hensyn. Udsagnene om miljø i øvrigt er altså i disse tilfælde mere rettet mod at identificere miljøeffekter end mod at vurdere det ønskelige i effekterne og at foretage politiske prioriteringer på grundlag af dem.

Tredje del:

Udsagnene om miljø i øvrigt – generelt

Som tidligere nævnt er den politiske debat i folketinget stærkt domineret af udsagnene om miljø i øvrigt. Dels forekommer de i meget større antal end udsagn om miljøvurderingen. Dels er de indholdsmæssigt mere selvstændigt definerede end udsagnene om miljøvurderingen, som i mere end halvdelen af tilfældene indskrænker sig til at gengive dele af miljøvurderingens indhold.

Dette afspejler således klart, at den politiske debat omkring lovforslagene og deres miljømæssige effekter er langt mere fokuseret omkring forslagernes udformning og de dermed forbundne miljøeffekter, end den er fokuseret omkring de fremlagte vurderinger af forslagernes miljømæssige konsekvenser.

Generelt viser denne situation to forhold:

For *det første* at de fremlagte miljøvurderinger ikke udtømmer debatten om de miljømæssige konsekvenser, tværtimod.

For *det andet* peger interessen for at udforme lovforslagene, så der kan påvises konkrete miljøeffekter, på, at der savnes alternative udformninger af lovforslagene og en vurdering af disses miljømæssige effekter⁷.

Hertil kan så føjes resultatet af ovenstående analyse: i 7 ud af 9 lovforslag viste den store overvægt af udsagn om miljø i øvrigt tilbage til en miljøvurdering med store mangler og svagheder. I de resterende 2 forslag viste den omfattende debat, i form af udsagn om miljø i øvrigt, sig at afspejle en miljøvurdering af høj kvalitet, som gav anledning til en livlig diskussion af det ønskelige i en opnåelse af de vurderede miljøeffekter.

Samlet set kan udsagnene om miljø i øvrigt siges at rumme langt væsentligere indhold end udsagnene om miljøvurderingen. Udsagnene om miljø i øvrigt er mere selvstændige i miljømæssigt indhold, de rummer i højere grad en bestræbelse på at identificere miljøeffekter, og de rummer i langt større udstrækning politiske prioriteringer i forhold til forskellige miljøeffekter. Dette indhold må i høj grad ses i forhold til indholdet af udsagn om miljøvurderingen og af denne i sig selv.

En miljøvurdering af ringe kvalitet kombineret med *udsagn om miljøvurderingen* af blot repeterende karakter fører til *udsagn om miljø i øvrigt*, der søger at identificere miljøeffekter og eventuelle alternative udformninger af forslaget for at opnå bestemte miljøeffekter.

En miljøvurdering af høj kvalitet kombineret med *udsagn om miljøvurderingen* af mere konkluderende karakter leder til *udsagn om miljø i øvrigt* af mere prioriterende og perspektiverende karakter.

5.2.6 Konklusion om miljøvurderingens anvendelse i lovbehandlingen

Analysen af den politiske debat i lovbehandlingen af de 9 lovforslag gennem opdelingen i *udsagn om miljøvurderingen* og *udsagn om miljø i øvrigt* peger *tilsammen* på en klar sammenhæng mellem miljøvurderingens kvalitet og dens anvendelse i lovbehandlingen. Enkeltvis belyser de to typer udsagn dog anvendelsen meget forskelligt.

Selv om *udsagnene om miljøvurderingen* direkte knytter sig til indholdet i miljøvurderingen, er det vanskeligt at fastslå dennes anvendelighed alene ud fra disse udsagn. For det første er de fåtallige. For det andet er deres indhold meget begrænset eller af repeterende karakter. Der forekommer dog to eksempler på udsagn, hvor miljøvurderingens indhold anvendes direkte til at afvise forslaget fordi, det viser for lille effekt på miljøet set i forhold til lovens formål henholdsvis fordi, det viser, at det ikke vil være muligt at opnå regeringens tiltrådte målsætning om reducerede CO₂ udledninger i år 2005. Men ud over dette viser udsagnene om miljøvurderingen i sig selv meget lidt om miljøvurderingens anvendelse i lovbehandlingen.

Udsagnene om miljø i øvrigt afspejler derimod i høj grad, hvorledes de fremlagte miljøvurderinger har været anvendt. De afspejler endvidere en klar sammenhæng mellem miljøvurderingens karakter og den måde den anvendes på i lovbehandlingen.

⁷ En sådan brug af alternativer er et alment princip for udformningen af miljøvurderinger og det er således bemærkelsesværdigt at behovet herfor dukker op, selv om det netop ikke indgår i de danske krav til miljøvurdering af lovforslag. Jf. Bo Elling, Strategic environmental assessment of national policies: the Danish experience of a full concept assessment, in *Project Appraisal*, Volume 12, Number 3, September 1997 pages 161-172.

Ovenstående analyse har afdækket *to klare korrelationer* om miljøvurderingen kvalitet og dens anvendelse i lovbehandlingen:

1. I de tilfælde hvor miljøvurderingerne har været mangelfuld og til dels med fejltagtigt indhold, har de givet anledning til en politisk debat om lovforslagets miljømæssige virkninger, der primært har rettet sig mod at identificere de miljømæssige effekter og desuden afsøgt alternative udformninger, der kunne fremme bestemte miljøeffekter.
2. Hvor miljøvurderingerne har haft et kvalificeret indhold, der i videst muligt omfang har fremstillet lovforslagets forudsigelige effekter på miljøet, har de givet anledning til en politisk debat, der er præget af tilkendegivelser om ønskeligheden af de vurderede miljøeffekter og i øvrigt søgt frem til en prioritering af miljøhensyn i forhold til andre hensyn i lovgivning.

I de analyserede tilfælde har en kvalificeret miljøvurdering således ikke medført, at den politiske debat om miljøeffekter bliver overflødig og ikke finder sted. Tværtimod. Den har snarere betydet, at den politiske debat får en mere politisk prioriterende karakter, bliver klar i sin fokusering, bliver mere perspektiverende og sætter miljø i relation til andre værdier.

Hvor miljøvurderingen har været af ringe kvalitet har den omvendt ledt frem til en politisk debat, der aldrig er nået frem til en sådan politisk prioriterende karakter, men i langt højere grad præget af påstande og løsrevne bemærkninger om den miljømæssige relation til forslaget. Det kan udtrykkes således, at den politiske debat om miljøforholdene ikke forsvinder på grund af en dårlig miljøvurdering, men at den afspores i forhold til en relevant fokusering, præges af tilfældighed og sættes tilbage i lødighed og gennemskuelighed.

I intet tilfælde har en fremlagt miljøvurdering, god eller dårlig, således bevirket, at den politiske debat i lovbehandlingen har været udtømt for indhold hvad angår miljøspørgsmålene fordi disse allerede er belyst i miljøvurderingen. Men analysen har vist, at debattens karakter, dens kvalitet og dens indhold i højeste grad afhænger af miljøvurderingens ditto.

5.2.7 Konklusion om miljøvurderingens påvirkning af den politiske proces

Selv om der kan konkluderes om sammenhængen mellem miljøvurderingens kvalitet og dens anvendelighed i den politiske proces, kan der godt, med erfaringer ovenfor in mente, stilles spørgsmål om det er gavnligt for den politiske proces at miljøvurderingen foretages. Det kan på baggrund af de analyserede tilfælde med nogen ret hævdes, at en miljøvurdering af dårlig kvalitet er værre end ingen miljøvurdering.

Men det kunne også være således, at vilkårene for en god politisk debat under alle omstændigheder var bedre *uden*, at der foregående var gennemført en *regelstyret* vurdering af de miljømæssige konsekvenser. Det påstås ofte, at det er et problem for beslutningsprocesserne, at de er pakket ind i regler, forskrifter og direktiver, som fraleder dem et væsentligt politisk indhold og formaliserer processerne, så de bliver uforståelige for andre end deltagerne selv⁸.

⁸ Jævnfør f.eks. en analyse af denne problematik i Kresten Schultz Jørgensen (1997), *Det sidste menneske – da danskerne opgav demokratiet*. Fremad, København 1997.

Men her er vigtigt at huske på, at de formaliserede regler om en miljøvurderings tilvejebringelse er rettet mod det lovforberedende arbejde på det *administrative* niveau og *ikke* den politiske debat, altså ikke lovbehandlingen og beslutningen i folketinget. De betyder netop, at der er sat spilleregler for hvad det administrative niveau skal bringe frem som grundlag for den politiske debat, men ikke for hvordan *denne* skal udfolde sig.

Den her foreliggende undersøgelse har ikke omfattet tilfælde hvor der ved fremlæggelse af lovforslag i folketinget *ikke* er fremlagt vurdering af lovforslagets miljømæssige konsekvenser, hvor sådanne kan forventes at forekomme. Men det kan i nogle af eksemplerne siges at være meget tæt på at være tilfældet. Det kan i hvert fald i disse tilfælde ikke konkluderes, at den politiske debat om de miljømæssige konsekvenser og forhold i det hele taget blev tilgodeset heraf.

Samtidig kan det jo omvendt slutes, at hvis en kvalificeret miljøvurdering bidrager til at kvalificere og højne den politiske proces – som det faktisk kan påvises i de analyserede tilfælde – ja så er det jo et gode som bør udbygges og ikke indskrænkes. De ovenfor analyserede eksempler viser, at fremlægges der en kvalificeret miljøvurdering, ja så forebygger den en politisk debat om de miljømæssige konsekvenser på et floskelplan. I samme åndedrag som eksemplerne med den ringe anvendelse af en miljøvurdering med et ringe indhold viser, at gives miljøvurderingen et kvalificeret indhold så vil den medvirke til at påvirke den politiske proces på en kvalificerende måde, som ellers ikke ville forekomme, hvis den ikke forelå.

Der kan derfor være grund til at understrege to forhold omkring frembringelsen af miljøvurderingen på det administrative niveau og dens formidling til den politiske proces. For det første er det en del af begrebet om miljøvurdering, at dens resultat ikke er noget diktat til beslutningstagerne. De kan følge det helt, delvist, eller slet ikke efter deres eget forgodtbefindende. Den eneste forpligtelse der for beslutningstagerne er forbundet med miljøvurderingen er, at de redegør for hvorledes de har anvendt dens resultater i deres beslutning, i givet fald hvorfor de ikke har anvendt den⁹.

For det andet viser tidligere undersøgelser, som en del af nærværende projekt¹⁰, at det er præsentationen for beslutningstagerne, der svigter ved den eksisterende danske implementering af redskabet på politik-niveauet. Der kan på det administrative niveau foreligge en fuldt kvalificeret vurdering af de miljømæssige konsekvenser uden at dette bringes til beslutningstagernes kendskab. Det kan også være tilfældet mere eller mindre delvist.

Begge disse forhold peger på det helt centrale, at krav og regler om anvendelse af miljøvurdering er stillet til det lovforberedende arbejde, dvs. det administrative niveau, og derfor er det også her at ansvaret bør placeres, når det i lovgivningsprocessen ikke lykkes at bringe redskabet i anvendelse på tilfredsstillende vis. Det er ikke snærende bånd, komplicerede formali

⁹ Det skal understreges at denne forpligtelse er en del af miljøbegrebet, som det fortolkes i internationale konventioner, som f.eks. ESPOO-Konventionen og EU's direktiver om miljøvurdering på projektniveauet (85/337/EØF og 97/11/EF) og Kommissionens Forslag til Rådets Direktiv om vurdering af bestemte planers og programmets virkninger på miljøet (96/0304 (SYN)). En lignende forpligtelse er *ikke* medtaget i Statsministeriets cirkulære nr. 12 af 11. januar 1995.

¹⁰ Projektets første fase afleveret i MILJØVURDERING AF LOVFORSLAG Studie i strategisk miljøvurdering og 2 eksempler. Miljø- og energiministeriet, Landsplanafdelingen, 1997. Resultaterne af dette studie er også refereret i nærværende rapport Del I, Kap. 2.

teter, manglende metodiske muligheder, eller sågar uansvarlige og uinteresserede politikere, der er skyld i miseren.

Konklusionen på den ovenfor fremstillede analyse er således klar, hvad angår en miljøvurderings påvirkning af den politiske proces's behandling af og stillingtagen til miljømæssige konsekvenser af et lovforslag. Hvis reglerne for den administrative proces, hvad angår belysningen af et forslags miljømæssige konsekvenser, bliver fulgt i forhold til hensigten - altså hvis det lovforberedende arbejde udføres i forhold til de krav politikerne har stillet til det - kvalificerer det den *politiske* proces ved at gøre den mere vedkommende og forståelig, ved at give den fokus omkring de politiske prioriteringer og gøre disse synlige i den endelige beslutning. Omvendt kan det siges at hvis dette ikke sker, eller kun sker halvhjertet eller på anden måde delvist, ja så forringer det vilkårene for den politiske proces fordi denne alligevel bliver nødt til at tage stilling til forhold, som den ikke har fået belyst på en tilstrækkelig kvalificeret facon.

6. Konklusion

Undersøgelsen har haft til formål at belyse kvaliteten af de udarbejdede miljøvurderinger i de udvalgte ministerier. Udgangspunktet for en sådan vurdering af kvaliteten har været følgende kriterier:

- 1) i hvilken udstrækning har miljøvurderingernes været i stand til at opfylde de formelle krav og regler i henhold til statsministeriets cirkulære om bemærkningerne til lovforslag,
- 2) i hvilken udstrækning har miljøvurderingerne formået at medtage faktisk forekommende miljøeffekter, og
- 3) i hvilken udstrækning har den foreliggende miljøvurdering kunnet anvendes efter sit formål i selve den politiske beslutningsproces.

I forhold til disse kriterier har en række praktiske afgrænsninger været nødvendige. Således har de faktisk forekommende miljøeffekter ifølge sagens natur måtte betragtes som de ud fra et kvalificeret skøn forventede miljømæssige effekter og anvendelsen af miljøvurderingen i den politiske beslutningsproces har været begrænset til den politiske behandling af lovforslagene i folketinget.

I praksis har kvalitetsvurderingen derfor været gennemført dels som en scopinganalyse og dels som en analyse af den politiske debat om forslagene i folketinget ud fra offentligt tilgængelige referater af denne.

Resultatet af scopinganalysen er, at der både i forhold til de formelle regler og krav samt i forhold til de forventelige miljømæssige effekter er særdeles alvorlige fejl og mangler i ministeriernes fremlagte vurderinger af de miljømæssige konsekvenser. I samtlige tilfælde hvor der kan forventes negative effekter, er disse ikke medtaget i vurderingerne, og herudover er omkring halvdelen af de forventelige miljømæssige effekter i øvrigt ikke medtaget. Hertil kommer at der i udbredt grad forekommer vurderinger med mangelfulde begreber om det miljø, som effekter ifølge de formelle krav bør vurderes i forhold til.

Resultatet af analysen af den politiske debat er, at den direkte anvendelse af de fremlagte miljøvurderinger er meget begrænset, men mest udpræget i de tilfælde hvor samtlige eller hovedparten af de forventelige miljøeffekter er vurderet på en forståelig og fyldestgørende måde. Derimod er anvendelsen i mere bred forstand, hvor debatten også omfatter samtlige udsagn om miljømæssige effekter, i meget betydelig grad påvirket af den foretagne miljøvurdering og den udstrækning denne lever op til de formelle regler og krav, og desuden medtager de forventelige miljømæssige effekter. Der kan således tegnes en direkte sammenhæng, således at jo højere kvaliteten af miljøvurderingen er på de to ovenfor førstnævnte kriterier, jo højere er kvaliteten på det tredje kriterium. Førstnævnte situation ses blot at forekomme i alt for få tilfælde af de her medtagne eksempler.

Afvejes resultaterne af begge analyser må konklusionen være, at kvaliteten af de foretagne miljøvurderinger er stærkt utilfredsstillende og højst en tredjedel af de analyserede miljøvurderinger kan betragtes som værende af tilfredsstillende kvalitet. Det må endda i disse tilfælde understreges, at der i forhold til ovennævnte kriterier er anlagt meget brede rammer for en tilfredsstillende kvalitet.

I sig selv kan disse konklusioner betragtes som nedslående og bevisligt udtryk for et meget stort behov for en styrket indsats på området.

Men der kan også drages en helt anden konklusion på den foretagne analyse. Ser vi nemlig på indholdet af de foreliggende resultater løstrevet fra de mere statistiske aspekter, har analysen også vist to helt afgørende ting.

For *det første*, at hvor miljøvurderingerne har haft et kvalificeret indhold der i videst muligt omfang har fremstillet lovforslagets forudsigelige effekter på miljøet, har de givet anledning til en politisk debat, der er præget af tilkendegivelser om ønskeligheden af de vurderede miljøeffekter og i øvrigt søger frem til en prioritering af miljøhensyn i forhold til andre hensyn i lovgivning.

For *det andet*, at hvis reglerne for den administrative proces, hvad angår belysningen af et forslags miljømæssige konsekvenser, bliver fulgt i forhold til hensigten, kvalificerer det den *politiske* proces ved at gøre den mere vedkommende og forståelig, ved at give den fokus omkring de politiske prioriteringer og gøre disse synlige i den endelige beslutning.

Begge disse konklusioner kan udtrykke den principielt væsentlige og fremadrettede erfaring af de foretagne analyser. Hvis der sættes ind på at fremlægge en lødig og adækvat vurdering af de miljømæssige konsekvenser af et lovforslag, vil det medføre en klart forbedret politisk beslutningsproces, som i sidste ende kun kan medføre, at de miljømæssige hensyn i lovenes udformning gøres gældende videst muligt. På denne måde har analyserne bekræftet, at redskabet miljøvurdering kan være et særdeles gavnligt redskab for ikke blot hensynet til miljøet, men også for selve lovgivningsproceduren. Det eneste der behøves er, at redskabets elementer tages alvorligt og efterleves ved det lovforberedende arbejde i den administrative proces.

Bilag 1

Folketingets behandling af lovforslag, med fokus på udsagn om miljøvurderingerne fra de forskellige forslags bemærkninger og udsagn om miljø i øvrigt i folketingsdebatten

Kilde: Folketingstidende

Tillægsbetænkning

3. forhandling

Bilag fra interessegrupper eller ministeren

L49 96-97 Skibets besætning	Miljøkonsekvensvurdering	Miljø i øvrigt
Fremsættelse		
1. forhandling		(1247, Tommy Dinesen (SF)) Negative konsekvenser. Sønæringsbeviser skal kun gælde for danskerne og ikke for udlændinge. Fritidssejlere, med skibe på over 15 fod, anbefales også at få duelighedsbevis. Ønsker at skibsførere, der er skyld i at skibet udleder olie, kan fratages deres styrmands- eller navigationscertifikat.
Udvalgets betænkning		
2. forhandling		Ændringsforslag af SF, Pointerne fra 1 forhandling fremføres igen af Tommy Dinesen (s 2432) Ændringsforslagene nedstemmes.
Tillægsbetænkning		
3. forhandling		
Bilag fra interessegr. eller ministeren		

L202 96-97 Statsgaranti	Miljøkonsekvensvurdering	Miljø i øvrigt
Fremsættelse		
1. forhandling		(5160, Frank Aaen (EL)) Hvad skal støttes? Miljømæssige og etiske retningslinier for valg af projekter. Bæredygtigt grundlag og økologisk omstilling.
Udvalgets betænkning		
2. forhandling		(6472, Frank Aaen (EL)), beder om at forslaget kommer tilbage til fornyet udvalgsbehandling, pga. bemærkningen under 1 forhandling.
Tillægsbetænkning		Ændring af lovforslaget, hvor fremme af bæredygtig udvikling og etiske og miljømæssige hensyn skal indgå i forretningsplanen, som skal indgå i prioriteringen af tildelingen af garantirammen. Ændringerne vedtages.
3. forhandling		(7066, Frank Aaen fremhæver de miljømæssige hensyn ved valg af projekter, blind støtte skal undgås.)
Bilag fra interessegr. eller ministeren		

L135 96-97 Jordkøbsloven	Miljøkonsekvensvurdering	Miljø i øvrigt
Fremsættelse	Argumenterne fra MKV bruges (dog ikke ordret), idet man kan sige at lovens sigte har miljømæssige side gevinster.	
1. forhandling	(3504, Vibeke Peschardt (RV)) Bruger i indledende tale argumenter som, at loven i særlige tilfælde kan være med til bevarelse af landskabelige eller miljømæssige værdier.	(3503 Kristen Touborg (SF)) Problem at jordkøbsnævne ikke må købe naturarealer men alene landbrugsarealer, hvilket er et problem hvis en bedrift har naturarealer. (et yderligt spørgsmål er om jordbrugsnævne hellere ikke kan bytte jord for at få naturarealer?)
Udvalgets betænkning	Se under minister svar.	
2. forhandling		
Tillægsbetænkning		
3. forhandling		
Bilag fra interessegr. eller ministeren	Ministerens præciserer MKV i et spørgsmål stillet af udvalget. Det er ikke lovens hensigt af nævnet skal købe jord, der alene skal anvendes til skovrejsning eller formål, der ikke har et jordbrugsmæssigt sigte, herunder naturgenopretning	

L233 96-97 Økologisk jordbrug m.v.	Miljøkonsekvensvurdering	Miljø i øvrigt
Fremsættelse		-Grønt initiativ -mulighed for tilbagekaldelse af autorisation -Amtsrådene skal forvalte MVJ ¹¹
1. forhandling		- (6196, Peter Christensen (S)) befolkningen er blevet bevidst om at leve mere bæredygtigt i forhold til miljøet. Folketinget skaber rammerne, befolkningen udfylder dem. Ønske om strammere fratagelse ved autorisation. - (6196, Peter Hansen-Nord (V)) Kritiserer at der ikke gives indsigt i, hvad der ligger i begrebet økologisk non-food produktion og tilsvarende for fiskeri ¹² . (6197, Peter Christensen (S)) Rådet skal se på hvordan reglerne etableres. (6197, Peter H-N. (V)) Økologisk produktion er det samme som at gå tilbage til fyrrene og halvtresserne. (6200, Kai Dige Bach (KF)) Man skal afvente udvalgsarbejdets ¹³ definitioner af hvad økologisk fiskeri er. (2001, Bent Hindrup Andersen (EL)) Et større omfang af økologisk non-food produktion vil i sig selv betyde en væsentlig forbedring af forholdene for miljø og omgivelser. Herefter en lang vurdering af økologisk fiskeri og dambrugsproduktionens positive effekter, en form for MKV.
Udvalgets betænkning		For mindretallet (V&K) er det uklart hvorvidt økologiske fødevarer er sundere end konventionelle. Forslag om ændring i fratagelse af autorisation, i stedet for 2 år foreslås 5.
2. forhandling		Ændring i udvalgets betænkning vedtages.
Tillægsbetænkning		
3. forhandling		
Bilag fra interessegr. eller ministeren		

11 Miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger

12 Man kan sige at en MKV nødvendiggør en indsigt i, hvad der er tænkt med hensyn til regler for de nye produktionsgrene indenfor økologi.

13 Han må vel egentlig mene det daværende økologiske jordbrugsråd.

L106 96-97 Affald og råstoffer	Miljøkonsekvensvurdering	Miljø i øvrigt
Fremsættelse	Konsekvensen af loven bruges i form af det øgede genbrug, incitament til at slammet anvendes på landbrugsjord.	
1. forhandling	<p>(2244, Anni Svanholt (SF)) Slam skal kunne anvendes på markerne, men det skal have en kvalitet, så det kan anvendes uden problemer.</p> <p>Tilskyndelse til at forurenende stoffer fjernes ved kilden, så slammet bliver renere, som også er baggrunden for de principper som bliver gældende i den nye spildevandsafgift. Yderligt er der spørgsmål til de restprodukter, der bliver tilbage efter en elproduktion, som der ikke er en afgift på.</p> <p>(2246, Eigil Møller (DF)) Tvivler på den gavnlige miljøeffekt, der fremgår af bemærkningerne.</p>	<p>(2242, Erik Mortensen (S)) Afgiften medfører en mindre transport af affald fra Tyskland.</p> <p>(2244, Brian Mikkelsen (KF)) Forslaget mangler en samlet vurdering af hele området (miljøpolitisk)</p> <p>(2245, Bent Hindrup Andersen (EL)) Ønske om at nå frem til en decentral håndtering af slam. Yderligt er det væsentligt at se på afbrænding af halm, som ikke kan betragtes som ren afbrænding, men medfører affaldsproblemer</p> <p>(2245, Kim Behnke (FP)) Forslaget har en negativ konsekvens, som kan resultere i sort deponering af affald på en tilfældig landmands jord.</p>
Udvalgets betænkning		<p>(KF) Forslaget mangler en samlet vurdering af hele området (miljøpolitisk).</p> <p>(FP) Forslaget har en negativ konsekvens, som kan resultere i sort deponering af affald på en tilfældig landmands jord.</p>
2. forhandling		
Tillægsbetænkning		
3. forhandling		(2979, Kim Behnke) KL's holdning er, at det bliver vanskeligt med genanvendelse af spildevandsslam, og kommunerne bliver nød til at brænde slammet.
Bilag fra interessegr. eller ministeren		<p>Udvalget stiller spørgsmål til ministeren om afgifter på restprodukter fra en elproduktion (ministerens svar er, at de fremtidige anvendelsesmuligheder skal vurderes, og der derefter tages stilling til en afgift).</p> <p>DI's kommentar til lovforslaget er med som bilag. Forbrænding er ikke ubetinget dårligt, idet sambrænding kan øge efterfølgende genanvendelse. Slam anvendelse er afhængig af landbruget og ikke en afgift. Forslaget er i konflikt med genanvendelses politikken (spåner).</p>

L157 96-97 Brændstofforbrug for visse personbiler	Miljøkonsekvensvurdering	Miljø i øvrigt
Fremsættelse	Større miljøeffekt end nuværende afgift. Direkte afgift mod brændstofforbruget.	Kraftige incitament til at anskaffe en mere brændstof økonomisk bil.
1. forhandling	<p>(3349, Jes Lunde (SF)) Forslaget er ikke skrap nok, lille indvirkning på miljøet 0,6-0,8. Resultatet kan lige så godt blive en forværing. Derfor skal registreingsafgiften ikke sættes ned, ellers kommer der flere biler. Lovforslaget er ikke seriøs miljøpolitik.</p> <p>(3951, Bent Hindrup Andersen (EL)) Bruger MKV som argument for at forslaget ikke skal gennemføres pga. den manglende effekt. Ønske om større afgift forskel mellem mere eller mindre benzinøkonomiske biler.</p> <p>(3958, Jes Lunde) Efterlyser usikkerheden for tallene i MKV, ønsker at embedsmændene skal komme med et bud.</p>	<p>(3939, Erik Mortensen(S)) Klart incitament til at købe benzinøkonomisk bil. Mindre brug af benzin ved samme kørsels forbrug.</p> <p>(3940, Erik Mortensen) Loven har et miljøsigt, hvilket dog ikke betyder at der nødvendigvis opnås det maksimale på miljø eller retfærdighed. Kun ved road pricing kan det opnås. Det er positivt at afgift på elbilerne er suspenderet i de næste 3 år.</p> <p>(3941, Brian Mikkelsen(KF)) Udskiftning af vognparken vil give et bedre miljø og øget trafiksikkerhed. En bil med sikkerhedsudstyr vejer mere end en uden, derfor skaber loven et incitament til at købe biler uden sikkerhedsudstyr.</p> <p>(3942, Jens Løgstrup Madsen (V)) Kollektiv transport der kører tomt forurener mest, hvilket er relevant når der diskuteres transport og miljø.</p> <p>(3944, Jes Lunde (SF)) Global forpligtelse at nedbringe CO2, men CO2-udledningen stiger.</p> <p>(3944, Jens Løgstrup Madsen) Danmark er et af de moderne vestlige lande, der har den ældste bilpark, hvilket forurener og er noget miljøsvineri.</p> <p>(3945, Jes Lunde (SF)) Eksternaliteter som CO2 skal regnes med, derfor kan ren markedsøkonomi ikke bruges.</p> <p>(3946, Brian Mikkelsen) Ønsker i udvalget at diskutere sammenhæng mellem sikkerhed og CO2-miljøafgiften.</p> <p>(3948, Kim Behnke (FP)) Dieselolie er noget mange andre europæiske lande satser på pga. forbedret teknologi, hvorfor ikke DK. Påpeger problemet med de tomme busser.</p> <p>(3948, Jes Lunde) CO2 stiger selv om det er regeringens plan, at der skal reduceres med 20%. (3349) Forslaget er ikke skrap nok, lille indvirkning på miljøet.</p> <p>(3950, Elisabeth Arnold (RV)) Bilparkens alder er under udskiftning og understøttes af de faste periodiske eftersyn, som indføres i 98.</p> <p>(3951, Bent Hindrup) Elbilers mu</p>

		<p>ligheder indenfor offentlig service. Her er mange start og stop, hvilket medfører at elbiler er hensigtsmæssig.</p> <p>(3954, Skatteministeren) Pointen er alene at give incitamenter til miljøvenlige biler.</p> <p>(3957, Bent Hindrup) Afgiften er falsk varebetegnelse, da bilerne bliver billigere, hvilket ikke giver miljøeffekt.</p> <p>(3957, Skatteministeren) Et bidrag til CO2 nedsættelsen.</p>
Udvalgets betænkning		
2. forhandling		
Tillægsbetænkning		
3. forhandling		
Bilag fra interessegr. eller ministeren		

Lov 209 og 213 er behandlet sammen i Folketingsforhandlingerne. Lov forslagene indgår i en større pakke, der består af 12 forslag i alt. Det der generelt beskrives under miljø generelt, kan derfor ofte relatere til hele det samlede initiativ på energiområdet. Lov forslagene har et miljømæssigt formål, som er at reducere CO2-udledningen, derfor er dette et diskussionspunkt der er gennemgående.

L209 94-95 Kuldioxidafgift og L213 94-95 Afgift af svovl	Miljøkonsekvensvurdering	Miljø i øvrigt
Fremsættelsen	CO2 skal reduceres med 20% af 1988 udledningen.	
1. forhandling	<p>(4890, Jacob Buksti S) Regeringens mål er at lovkomplekset skal bidrage med ca. 5% reduktion.</p> <p>(4894, Bent H. Andersen EL) Af forslaget vil man ikke kunne opnå en 5% reduktion inden år 2005. Hvad er begrundelsen for at fremsætte et forslag, der ikke opfylder kravene.</p>	<p>(4890, Jacob Buksti S) Sikrer en miljøbevidst og miljøvenlig adfærd. Afgifterne bliver tilbageført således at virksomheder opnår omkostningsnedsættelser ved en mere miljørigtig adfærd. (4891) Elvarme omlægges til andre varmekilder, hvilket betyder at nye kraftværker kan undgås, og CO2 reduktionen afhjælpes. (4892) Hvis der ikke gøres en indsats er det fremtidens generationer, der skal betale, hvis ikke de opståede skader er uoprettelige. (4893, Hanne Severinsen V) Synes hellere at man skulle overtale verden og EU til at lave internationale ordninger. Loven har en u hensigtsmæssig konsekvens, at de mest miljømoderne virksomheder, der har lavet miljøinvesteringer, bliver nød til at lukke pga. fordobling af deres CO2-afgift. Virksomhederne vil flytte til udlandet, og det vil ikke gavne miljøet. (4893, Kim Behnke FP) Regeringens forslag giver indtryk af, at industrien frådser med energi til processer og opvarmning – dette er jo ikke tilfældet, pga. af konkurrence- og miljøhensyn. (4894, Niels A. Kofoed V) Virksomheder kan nu forhandle sig til hvilken skat de vil betale, hvilket betyder at de der forurener mest, kan ved at forhandle slippe for at betale skat. Dette strider mod princippet i Maastricht-traktaten, om at det er forureneren, der betaler. (4895, Frank Dahlgaard KF) Det med at rense op i miljøet er ikke et nationalt problem. Luftforureninger er internationalt og regionalt, derfor må det også løses på den måde. Det nytte ikke vi reducerer CO2 og svovludslip, hvis de ikke gør det andre steder.</p>

1. forhandling

(4895, Jens Vidberg V) Man straffer firmaer der har gjort alt muligt for miljøet, lavet investeringer. Man favoriserer de firmaer, der sviner mest og ikke har gjort noget.

(4896, Gitte Seeberg KF) Det er ren parodi, det drejer sig ikke om miljø, men ren skat.

(4897-4899, Miljøminister, Auken) Alle lande der har været til stede ved Berliner mødet, har erkendt at CO2-udslippet skal reduceres. Forhandling om reduktionsmål er nu igangsat. At Danmark er på forkant medfører en moralsk og demonstrationsmæssig kraft i disse forhandlinger. Om de forslag der behandles, er der ikke grund til at tro at EU vil mene, de er konkurrenceforvridende, da EU er part i klimaforandringskonventionen.

Virksomheder har gode erfaringer med omlægninger, der er fremkaldt af offentlige initiativer.

(4899, Peter Hansen-Nord V) En række miljøtiltag betyder øget brug af energi, og man kan sagtens trylle de 5-6% reduktion væk. Det koster energi at være miljøbevidst, og det er der mange der glemmer. Det energi man bruger på miljø, skal det på debet eller kredit i CO2-regnskabet.

(4900, Jes Lunde SF) Jacob Buksti siger, at elvarmekonverteringen ikke er regnet med i de 4 komma et eller andet, så kommer vi alligevel ikke op på det procenttal der er målet, da elvarmekonverteringen skulle indgå i det der lå ud over de 5%.

(4901, Bent H. Andersen EL) Opfordrer til et ændringsforslag som EL planlægger, hvor man indenfor samme afgiftsramme sagtens kan opfylde målsætningen med de 5%.

(4902, Kim Behnke FP) Hvori ligger adfærdsreguleringen for en virksomhed som Glasuld, der har sparet 50% af sin energi, hvor er det de så skal spare yderligere. For en lang række virksomheder er der bare tale om en skat, der ødelægger konkurrenceevnen og tab af arbejdspladser til udlandet.

(4903, Jacob Buksti S) Til lovforslag 209 står der, at aftalerne og de krav den indbefatter, afpasses efter den indsats virksomhederne allerede har gjort.

(4903-04, Peter Brixtofte V) De 12

	<p>lovforslag skader erhverv uden, at det i påviselig grad gavner miljø, og CO2-udslip. Der kan sættes spørgsmål ved om ikke de 20% kan nås uden afgifter.</p> <p>(4907, Peter Duetoft CD) Læser op fra Energi 2000, hvor oppositionen var regering. Det påpeges, at de selv har været med til at foreslå miljøafgifter.</p> <p>(4909 Hanne Severinsen V) Vi har jo netop gennemført en Miljø- og Katastrofefond m.h.p., at skulle hjælpe Østlandene i Sydøstasien osv. Det kan vi jo også forøge endnu mere. Der vil en investeret krone gøre langt mere gavn på CO2-udslippet, end den vil gøre herhjemme, hvor den bare vil føre til at virksomhederne flytter.</p> <p>(4909, Peter Hansen-Nord V) Påpeger at de 15-16% reduktion er gennemført i den periode, hvor venstre har siddet ved regeringsmagten. Henviser til kraftvarmeprojekt, hvor brændsel udnyttes optimalt fra 30-35% til 90%. Ligeledes gennemførte den tidligere regering Biomassehandlingsplanen, og havde forslag om de 300.000 ha med brak skulle omlægges til brug for energiafgrøder.</p> <p>(4910, Henning Gjellerup S) Fakta er, at vi ikke er begyndt at reducere endnu, vi har et håb om at nå en vis procentdel af de 20 inden år 2005.</p> <p>(4910, Jakob Buksti S) Verdensbanken konkluderer, at der ikke kan påvises en sammenhæng mellem konkurrenceevne og udgifter til miljøforanstaltninger, snarere tværtimod, hvis indsatsen er baseret på investeringer.</p> <p>(4912, Gitte Seeberg KF) Forslagene løser ikke noget miljøproblem. Danmark kan heller ikke løse hele verdens miljøproblemer. Vi er længere fremme end mange andre med miljørigtige løsninger. Indsatsen for forbedringer bør overvejes om den ikke skulle ligge udenfor DK. Problemet er jo også grænseoverskridende. Regeringens CO2-margin bygger på utrolig usikre prognoser.</p> <p>Den marginal på 3% af promsgrundlaget, der opereres med vil medføre, at kun et meget meget begrænset antal virksomheder vil kunne opnå aftalemodellen (udelukker proces</p>
--	--

	<p>lette virksomheder). Danmarks CO₂-udledning påvirker kun det globale miljø marginalt. (4916, Peter Duetoft CD) Gitte Seeberg manglede et argument, at den besparelse virksomhederne får, ved at de skal bruge mindre energi i fremtiden. Investeringer i ny teknologi eller energibesparelser betyder, at der skal bruges mindre energi og omkostningsniveauet går ned. Desuden går der ingen penge i de offentlige kasser, forslaget er af hensyn til energien og miljøet. (4920, Peter Hansen-Nord V) I Brundtlandrapporten var forudsætningen at pengene skulle være til stede, at man havde tjent dem inden man kunne bruge dem på miljø. Nu gøres det omvendte, og man hugger pengene fra folk for senere at finde ud af, at der ikke længere er mulighed for at forbedre miljøet. (4920, Hanne Severinsen V) Flere henvendelser fra virksomheder der gerne vil gå aftalevejen så tag dem på ordet. (4920, Elisabeth Arnold RV) Vi har alle i vore private husholdninger oplevet at spare pga. afgifter på energi og miljøting, og opdaget at vi bruger færre penge. Præcis det samme kan virksomhederne gøre. (4921, Peter Duetoft CD) Om 3-4 år når investeringen er tilbage betalt, så er virksomhederne mere konkurrence dygtige overfor udlandet, fordi man bruger mindre energi end man gør i dag. (4921, Jes Lunde SF) Illustrer partiernes manglende vilje for at forfølge miljømålsætningerne med privatbilismen og den kollektive trafik. Mener at ambitionsniveauet er skåret ned med forslaget. Målsætningen er slet ikke god nok i forhold til, hvad internationale klimaforskere mener for at undgå katastrofer forårsaget af drivhuseffekten. Forbrugerne har i mange år betalt afgifter, der i dag er på omkring 600 kr. pr. tons CO₂, mens erhvervslivet kun ligger omkring 35 kr. pr. t. Det er på tide, at erhvervslivet får tilskyndelse til at nedbringe ressourceforbruget og forureningen. Målet må være at vi får gennemført en økologisk skattereform, hvor markedspriserne fuldt ud kommer til at afspejle de samfundsmæssige og</p>
--	---

		<p>miljømæssige omkostninger ved produktion af en vare.</p> <p>(4923) V & K forstår ikke hvad der er på dagsorden, at der er tale om drivhuseffekten, der risikerer at kvæle os og skabe økologiske katastrofer. Produktionen skal være økologisk bæredygtig.</p> <p>(4925, Miljøministeren) Det er nødvendigt at gå videre end de 20% efter år 2005.</p> <p>(4927 Jes Lunde) SF er enige i at man kan komme længere i miljøpolitikken i EU, for det er nødvendigt med en bindende fælles mindste normer som vedtages med flertals afgørelser. Det giver ikke mening at flytte virksomhederne, det vinder det globale miljø ikke ved. Når vi har et verdensomspændende problem, må vi se efter mulighederne for at nedsætte udslippet så det ikke giver velfærdsomkostninger.</p> <p>(4928, Peter Hansen Nord) Mellem klimapanelets deltagere er der stor uenighed om, hvad det her egentlig betyder, derfor er det imponerende så skråsikker, vi er herhjemme.</p> <p>(4929, Jes Lunde SF) Klimapanelet har i enighed konkluderet, at der er brug for dramatiske besparelser, de har sågar anbefalet en reduktion på 60%. Hvem skal bære risikoen - de mennesker der bor i Bangladesh eller miljøet osv. Eller er vi ikke nødt til at brug forsigtighedsprincippet? Jes Lunde fortsætter med dommedagsprofetier, som hvad det eksempelvis vil betyde for landbrugsarealerne med en stigning på 10 m over vandoverfladen. Vi må betale den pris det koster at skulle gå ned i levestandard.</p> <p>(4930, Kim Behnke FP) Miljø og økologi er et udtryk for de ideologier om statslig styring, der politisk ikke har opbakning i den danske befolkning.</p> <p>Udover det er energimæssigt dårligt at virksomhederne flytter til udlandet, er det heller ikke heldigt ud fra en sundhedsbetragtning, at varer hentes ind fra alverdens steder, hvor vi ikke kender noget til deres levnedsmiddel sundhedsstandard.</p> <p>(4932) I forbindelse med svovl-afgiften er der ganske mange virksomheder, der ikke selv har valgt at bruge kul og olie, men pålagt via påbud fra Folketinget i slut 70'erne</p>
--	--	--

		<p>og start 80'erne. De har i dag ingen alternativer, fordi der ligger ikke lige et naturgasrør i baghaven.</p> <p>(4933) At ville øge de 20% inden man når målet, er at få folk til at løbe kapløb med deres egen økonomi.</p> <p>(4934) Vi skal sørge for at gøre folk til bedre og mere aktive brugere af strøm, end de er i dag, for det er der fremtid i, og så skal vi selvfølgelig, indtil vi har de endnu mere miljøvenlige fremstillingsmetoder til strøm, sørge for at der bliver gjort en miljøindsats på kraftværkerne. Der er pengene fornuftigt anvendt.</p> <p>(4935 Hanne Severinsen V) Det er hykleri. Det drejer sig om at DK bidrager til det globale CO2-udslip med 0,02%, og hvis vi ikke når de sidste 5, bliver det ikke det der får havene til at gå over deres breder.</p> <p>(4936, Niels J. Langkilde KF) Lykkedes en del af den nye teknologi, som at udvikle superledere, så vil vi komme Kim Behnkes scenario nærmere, og energien vil blive billigere uden, at vi får de store miljøforureninger.</p> <p>(4937) Jeg er bange for det kommer til at koste arbejdspladser, og dermed får vi færre penge til at løse miljøproblemer med.</p> <p>(4937, Bent H. Andersen EL) Et yderligere og vigtigt element er, at vindproduceret el holdes afgiftsfri ved, at energiafgiften tilbageføres som tilskud. Der gives ikke i dag fuld kompensation. Hvis dette var tilfældet ville det medføre et enormt boom for etablering af vindmøller. Og dermed en gratis CO2-nedsettelse.</p> <p>(4943, Jacob Haugaard UP) Generel snak om tidens livsstil, pointen er at man ikke kan snakke stor skala produktion og samtidig sige økologisk bæredygtigt.</p>
<p>Udvalgets betænkning¹⁴</p>		<p>I ændringsforslaget er der en præcisering af en liste i loven, der beskriver hvilke virksomheder, der kan få tilbageført afgift. (L209)</p> <p>L213 (V & K, mindretals udtalelse) Danmarks miljømål kan nås ad frivillighedens vej uden afgifter.</p> <p>(L209 og L213 SF, mindretals udtalelse) Opfatter lovforslaget som et fremskridt for at nå svovl og CO2-</p>

¹⁴ Mange henvendelser ved udvalgsarbejdet under L209, ved L213 er der 3 henvendelser

	<p>reduktionen. Partiet beklager dog at regeringen har valgt at reducere sit oprindelige oplæg, så lovkomplekset ikke yder det planlagte bidrag. Derfor ser partiet sig frit stillet til, at fremsætte forslag til forbedringer af hele pakken og de enkelte forslag, der kan øge chancen for at nå miljømålsætningen.</p> <p>(L209 og L213 FP, mindretals udtalelse) Der er tale om et minimalt miljøsigte og virksomheder vil føle sig presset til at præstere en såkaldt miljørigtig adfærd. Udenlandske virksomheder har ofte produktionsmetoder, der halter lang bagefter danske virksomheder.</p> <p>Forslag til Lovændringer: Fritaget for afgift er registrerede virksomheders leverancer af varer med et afgiftspligtig svovlindhold til brug i luftfartøjer og varer med et afgiftspligtig svovlindhold til brug om bord på skibe i udenrigsfart, fiskefartøjer på 5 BRT og derover og fartøjer, der anvendes til erhvervmæssig sejlads, bort set fra lystfartøjer.</p> <p>Forslag til bemærkninger: Der er usikkerhed om hvorvidt nedmuldning af halm medfører udledning af svovl, samt de økonomiske konsekvenser i forslaget i alle de forskellige anvendelser, hvor der kan bruges halm. Såfremt afgiftsforslagene vil visse sig som hindring for anvendelse af biobrændsler, eller at der ikke netto udledes svovl i forbindelse med brugen af biobrændsler, vil regeringen lade det indgå i de ændringer i lovpakken, som regeringen vil foreslå ved den bebudede revision i 1998. Endvidere er der nedsat en arbejdsgruppe, der skal se på fordele og ulemper ved at pålægge elværkerne svovlafgift på brændslerne.</p>
<p>2. Forhandling</p>	<p>(6242, Kim Behnke FP) Der er sikkert en masse forstokkede miljøflipper, som kommer og siger tak, fordi de tror, at når vi får lukket danske virksomheder, så gavner det miljøet. De flytter bare til udlandet og producere under forhold, der er langt værre end i DK.</p> <p>(6243, Jes Lunde SF) Forhandlingerne stopper lige pludselig fordi de Konservative og Venstre er blevet sure over der er lavet en sprøjtemiddel afgift – derfor kommer CO2-</p>

2. Forhandling

pakken så sent og vi derfor har så kort tid.

Vi tror, det er småting, der bliver lavet her i forhold til, hvad der er miljømæssigt nødvendigt.

(6244, Peter Brixtofte V) Vi mener, vi kan nå miljømålene uden disse afgifter, og der er en del år til, så man kan nå at ændre signaler, hvis man senere fandt ud af, at det ikke var rigtigt, hvad vi sagde.

(6246, Jes Lunde SF) Vi synes, at man bør tage hold om enhver form for energiforbrug, som vi er nød til at bringe ned for at løse de problemer, vi har med CO₂-forureningen. Vi har nogle gevaldig store miljøproblemer i verden, som vi er nød til at gøre en indsats mod. Jo før jo bedre, jo kraftigere jo bedre.

Det er sikkert CD, der har æren for at dette forslag er blevet betragteligt ringere set ud fra en miljømæssig synsvinkel.

Men I kan tage det roligt, vi skal nok stemme for forslaget, fordi den er et vigtigt bidrag til at nedbringe CO₂ forureningen. Vi havde dog gerne set et kraftigere indgreb.

(6247, Kim Behnke, FP) SF og regeringen, der tror på at det her forslag har et miljøsigte, udsteder en dækningsløs check. For det får ikke noget miljøsigte. Forslaget vil forværre den globale miljøsituation, fordi virksomhederne flytter. Og så bilder man sig ind at det vil have en miljøeffekt.

(6249, Jes Lunde) Vi ønsker, at produktionen skal foregå på en bæredygtig måde. At vi forurener så lidt som muligt, og at det energiforbrug vi har er holdbart i længden, og at vi ikke påfører os økologiske katastrofer.

(6250, Bent H. Andersen)

Bekymrede over at målsætningen ikke opfyldes, når det drejer sig om erhvervslivets bidrag. Vi har arbejdet for, at der blev indført flere afgifter – eller værktøjer - end at ligge vægt på selve afgiftstørrelsen.

Der ligger et potentiale på 40-50% besparelse af energi i erhvervslivet. Enhedslisten ønsker ud over, at tage fat på trafikområdet.

Ønsker at skærpe kravene til energiaftalerne, her tænkes på investeringerne som virksomhederne forpligter sig til.

		<p>Har foreslået at fritage den vedvarende energiproduktion, da det er grotesk at vindmøllestrøm også skal afgiftsbelægges. Man skulle hellere give dem et løft i form af øget refusion.</p> <p>(6252, Miljø- og energiminister)</p> <p>Taler generelt om miljø. Påpeger at besværlighederne med vind energi, snarere er at finde en egnet placering. Mener at lovkomplekset er nødvendigt og henviser til det internationale energiagenturs oplysninger om verdens energiforbrug og CO2-emmission. Mener at EU-kommissionen er positiv stemt overfor DK's grønne pakke.</p>
3. Forhandling		
Interessegrupper og skriftlige svar fra ministeren	Se fodnote 2.	<p>Henvendelse fra Ålborg Portland. Indførelse af afgifter for cementindustrien medfører nye miljøproblemer¹⁵ (bilag 1)</p>

¹⁵ Der nævnes problemer som flyveaske, papirslam, gips, sandblæsningssand, jerndioxidslam, 20.000 husstande må finde nye varmekilder osv. (s 840) Medfører en række undtagelser for Ålborg Portland (841)

L252 96-97 Registreringsafgift og vægtafgift af motorkøretøjer	Miljøkonsekvensvurdering	Miljø i øvrigt
<i>Fremsættelse</i>	Reducere negative miljøforhold, som er forbundet med varebil beskatningen.	Udviklingen i bilbestanden er vanskelig at forene med regeringens miljøpolitik.
1. forhandling	(6583, Erik Mortensen (S)) Sigtet er at fremme miljørigtighed og miljørigtig adfærd. Der er tale om skadevirkninger på miljøet, når folk køber en varevogn til personbrug i stedet for en lettere personvogn. Det vil være en forbedring af miljøet hvis folk i stedet køber mindre biler.	(6584, Erik Mortensen (S)) Indenfor lovforslaget ligger en lempelse, hvor nyregistrerede varebiler kan overholde de miljønormer, som skal gælde senest år 2000, og der er yderlig fradrag, hvis de allerede nu kan opfylde de normer som bliver gældende fra år 2005. (6886, Mariann Fischer Boel (V)) Personbiler er nødvendigt på landet, der er ingen miljømæssig gevinst ved tom kollektiv transport. (6888, Frank Aaen (EL)) Miljøbelastningen fra transport i DK er øget i voldsom grad, specielt fra privatbilismen, hvor den kollektive trafik har været på tilbagetog. (6892, Aaen) V & K mener ikke at der er problemer med miljøet på trafikområdet. (6892, Jes Lunde (SF)) Biltrafikken er ved at sande til. Længere køer og mere ventetid for at komme ind i byen. Bilosen forpester byen lokalt og forpester nationalt via stigninger i CO2 regnskabet. Rioaftalen medfører lovning på reduktion. Trafikken skal også bidrage. Tværtimod bliver det være og være. (6894) Det er ikke energimæssigt fornuftigt at en lille familie kører rundt i en varebil, hullet skal lukkes. (6897, Kaj Ikast (KF)) Man rammer fuldstændigt skævt med dette forslag. Det er ikke en miljøforbedring – tværtimod. (6905, Kristian Thulesen Dahl (DF)) Ønsker et forslag der er rent miljøpolitisk (uden provenu) som ved lov 157 og 158 96-97. (6907, Skatteministeren) Generelle bemærkninger omkring CO2-udslippet
Udvalgets betænkning		Et flertal indenfor flertallet (V & K) Hensynet til miljøet har høj prioritet hos partierne, og partierne har aldrig været afvisende over for en omlægning af bilbeskatningen, så de biler, der forurener mest, også afgiftsmæssigt belastes mest. Men partierne vil ikke være med til - i

		miljøbeskyttelsens hellige navn - at skærpe beskatningen af bilejere yderligere. Det er ikke grønne afgifter med røde skatter. Og det er ikke entydigt at kollektivtrafik er miljømæssigt bedre. Henviser til undersøgelse i Trafikministeriet
2. forhandling		
Tillægsbetænkning		
3. forhandling		
Bilag fra interessegr. eller ministeren		

Litteratur

- Elling, Bo, 1997, *Erfaringerne ved brug af miljøvurderinger af lovforslag – Del I*. Videncenter for Miljøvurdering, Institut for Miljø, Teknologi og Samfund, RUC, foreløbig rapport september 1997.
- Elling, Bo, 1997a, Strategisk Miljøvurdering, kapitel 6 i *Miljøregulering. Tværvideenskabelige studier*, Roskilde Universitetsforlag, 1997
- Elling, B. 1997b, Strategic environmental assessment of national policies: the Danish experience of a full concept assessment, i *Project Appraisal* Vol. 12 No. 3, 1997.
- Elling, B. & Nielsen, 1996, *Miljøvurdering af lovforslag. Studie i strategisk miljøvurdering og 2 eksempler*. Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen. 1997. (119 sider) Findes i en engelsk oversættelse udgivet af EU-kommissionen, DG XI.
- Jørgensen, Kresten Schultz , 1997, *Det sidste menneske – da danskerne opgav demokratiet*. Fremad, København 1997
- Miljøministeriet, 1993, *Råd om fremgangsmåde ved miljøkonsekvensvurdering af lovforslag og andre regeringsforslag* - jf. Statsministeriets cirkulære nr. 31 af 26. februar 1993.
- Miljøministeriet, 1994, *Miljøkonsekvensvurdering af lovforslag og andre regeringsforslag*. Eksempelsamling.
- Statsministeriets cirkulære nr. 12 af 11. Januar 1995 (Erstatter Statsministeriets cirkulære nr. 31 af 26. februar 1993.)

Officielle kilder og materialer:

Diverse lovforslag inklusive bemærkninger fremlagt i Folketinget.

Folketingstidende.