



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**December 2025
– 6/2025**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Særligt forurenende virksomheder

6/2025

Beretning om

særligt forurenende virksomheder

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2025

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Miljø- og ligestillingsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i marts 2026.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2025, som afgives i februar 2027.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

ISSN 2245-3008
ISBN online 978-87-7434-880-1

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om særligt forurenende virksomheder

Der er ca. 400 særligt forurenende virksomheder i Danmark, som er omfattet af strengere miljøkrav end andre virksomheder. Virksomhedernes miljøgodkendelser skal løbende revurderes, i takt med at danske og EU's miljøkrav og lovgivningen skærpes, og Miljøstyrelsen skal med faste intervaller føre tilsyn med, at virksomhederne overholder kravene i miljøgodkendelserne. De særligt forurenende virksomheders miljøgodkendelser skal tages op til revurdering minimum hvert 10. år, og ved nye miljøkrav fra EU skal Miljøstyrelsen revurdere miljøgodkendelserne inden for 4 år.

Statsrevisorerne kritiserer skarpt Miljø- og Ligestillingsministeriets forvaltning af de særligt forurenende virksomheder. I størstedelen af sagerne har Miljøstyrelsen ikke overholdt reglerne for revurdering af miljøgodkendelserne, og halvdelen af virksomhederne har ikke fået de lovpligtige tilsyn. Derudover er styrelsens sagsbehandlingstider for lange og stigende.

Statsrevisorerne finder det foruroligende, at Miljøstyrelsen har tilladt virksomhederne at forurene efter forældede krav og har accepteret en alt for stor risiko for, at udledning af miljøfarlige stoffer ikke bliver opdaget med store negative konsekvenser for naturen og menneskers sundhed til følge.

Statsrevisorerne

8. december 2025

Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Serdal Benli
Mikkel Irminger Sarbo
Lars Christian Lilleholt
Mohammad Rona

Statsrevisorerne har hæftet sig ved disse undersøgelsesresultater:

- I 76 % af sagerne, hvor der er gået over 10 år siden seneste miljøgodkendelse, har Miljøstyrelsen ikke igangsat en revurdering af miljøgodkendelsen, selv om det er et lovkrav. For 107 virksomheder er miljøgodkendelsen ikke blevet revurderet i 15-20 år. For 12 virksomheder er miljøgodkendelsen ikke blevet revurderet i over 20 år. Samtidig er der ikke sat mål for, hvor lang tid en revurdering må tage, efter den er igangsat.
- For 73 % af virksomhederne har Miljøstyrelsen ikke overholdt EU's regler om at opdatere miljøgodkendelserne inden for 4 år.
- Halvdelen af landets største affaldsforbrændingsanlæg har haft tilladelse til at udlede mere kviksvov, end EU's miljøkrav har tilladt siden december 2023, fordi Miljøstyrelsen ikke har indført kravene.
- Halvdelen af de særligt forurenende virksomheder får ikke tilsyn i det omfang, loven kræver.
- Sagsbehandlingstiden for nye miljøgodkendelser stiger år for år, og det samme gør mængden af ubehandlede sager. Antallet af uafsluttede sager var ved udgangen af 2024 på 244 sager. De uafsluttede sager har i gennemsnit ventet på at blive behandlet i 700 dage, svarende til næsten 2 år, og de ældste sager er fra 2015.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	1
1.1. Formål og konklusion.....	1
1.2. Baggrund.....	5
1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning.....	7
 2. Miljøgodkendelse og tilsyn med særligt forurenende virksomheder	8
2.1. Miljøstyrelsens forvaltning af miljøgodkendelser og revurderinger	8
2.2. Miljøstyrelsens tilsyn med, at miljøgodkendelserne overholdes	16
2.3. Miljøstyrelsens sagsbehandlingstid for nye miljøgodkendelser	17
 Bilag 1. Metodisk tilgang	22

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr. 1.

Beretningen vedrører finanslovens § 23. Miljø- og Ligestillingsministeriet.

I undersøgelsesperioden januar 2020 - december 2024 har der været følgende ministre:

Lea Wermelin: juni 2019 - december 2022

Magnus Heunicke: december 2022 -

Beretningen har i udkast været forelagt Miljø- og Ligestillingsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Indledning

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om miljøgodkendelser og tilsyn med særligt forurenende virksomheder. Det er Miljøstyrelsen under Miljø- og Ligestillingsministeriet, som har ansvaret for disse opgaver.

2. Der er ca. 400 virksomheder i Danmark, som potentielt har en væsentlig miljøpåvirkning og derfor kræver en miljøgodkendelse, før de må etableres eller drives. De kaldes særligt forurenende virksomheder. Der er strengere miljøkrav til disse virksomheder end til andre. Deres miljøgodkendelser skal løbende opdateres, i takt med at miljøkrav og lovgivning skærpes. Desuden skal Miljøstyrelsen med faste intervaller føre tilsyn med, at virksomhederne overholder kravene i miljøgodkendelserne.

På listen over særligt forurenende virksomheder er fx affaldsforbrændingsanlæg, kemifabrikker, medicinalvirksomheder og store slagterier. Formålet med kravene i miljøgodkendelserne er at sætte grænser for, hvor meget der må forurenes, og dermed begrænse skadevirkningerne af produktionen. Et krav kan fx handle om, hvor meget kviksvov og spildevand en virksomhed må udlede, eller hvor meget den må støj.

Den teknologiske udvikling byder hele tiden på nye muligheder for at beskytte miljøet bedre og billigere, fx mere effektive filtre til skorstene og billigere systemer til affaldssortering. Derfor skal Miljøstyrelsen løbende gennemgå kravene i virksomhedernes miljøgodkendelser og vurdere, om de kan skærpes. Det kaldes at revurdere miljøgodkendelserne.

Som hovedregel skal de særligt forurenende virksomheders miljøgodkendelser tages op til revurdering mindst hvert 10. år. Kommer der i mellemtiden nye miljøkrav fra EU, har Miljøstyrelsen 4 år til at revurdere miljøgodkendelserne. Der er også regler for, hvor tit styrelsen skal føre tilsyn med, at virksomhederne overholder miljøkravene. I udgangspunktet skal styrelsen føre tilsyn mindst hvert 3. år og hyppigere, hvis risikoen for forurening er stor.

Hvis de særligt forurenende virksomheder ikke får revurderet deres miljøgodkendelser, og tilsynet ikke er tilstrækkeligt, kan det føre til mere forurening og i sidste ende have konsekvenser for naturen og menneskers sundhed.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Miljø- og Ligestillingsministeriets forvaltning af miljøgodkendelser og tilsyn med særligt forurenende virksomheder er tilfredsstillende. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Forvalter Miljøstyrelsen miljøgodkendelser og revurderinger i overensstemmelse med reglerne?
- Foretager Miljøstyrelsen de lovpligtige tilsyn med, at miljøgodkendelserne overholdes?
- Behandler Miljøstyrelsen sager om miljøgodkendelse i et tempo, så der ikke opbygges sagspukler?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i februar 2025.

 Konklusion

Miljø- og Ligestillingsministeriets forvaltning af miljøgodkendelser og tilsyn med de særligt forurenende virksomheder er kritiseret. Miljøstyrelsen er længe om at godkende sagerne og har i en lang række sager hverken overholdt reglerne for revurdering af miljøgodkendelserne eller ført de lovpligtige tilsyn med virksomhedernes forurening. Konsekvensen er, at Miljøstyrelsen har tilladt virksomheder at forurene efter forældede krav i årevis, og at udledning af miljøfarlige stoffer risikerer ikke at blive opdaget.

Størstedelen af de særligt forurenende virksomheder har forældede miljøgodkendelser

Miljøstyrelsen har sikret, at ca. 96 % af alle de særligt forurenende virksomheder har en miljøgodkendelse, og at de godkendelser, der skal offentliggøres, er blevet det.

Miljøstyrelsen har dog for 76 % af virksomhederne ikke overholdt reglerne om, at miljøgodkendelserne skal tages op til revurdering mindst hvert 10. år. En række af virksomhederne har ikke fået revurderet vilkårene for, hvor meget de må forurene, i 15-20 år. I den periode kunne styrelsen potentielt have skærpet kravene, så virksomhederne måtte forurene mindre. Styrelsen har desuden ikke overholdt reglerne om at indføre EU's miljøkrav inden for den lovfastede frist på 4 år for 73 % af virksomhederne.

Konsekvensen er, at virksomhederne kan fortsætte med at forurene med farlige stoffer, selv om loven skulle begrænse det. Fx har halvdelen af landets største affaldsforbrændingsanlæg haft tilladelse til at udlede mere kviksvov, end EU's miljøkrav har tilladt siden december 2023, fordi Miljøstyrelsen ikke har indført kravene. For de affaldsforbrændingsanlæg, som har fået indført kravene, har styrelsen givet alle virksomheder - undtagen én - tilladelse til at udlede den højest mulige mængde kviksvov.

Miljøstyrelsen udfører ikke tilsyn i det omfang, de er forpligtede til ifølge loven

Halvdelen af de særligt forurenende virksomheder får ikke tilsyn i det omfang, loven kræver. Det betyder, at der kan gå lang tid, før en eventuel forurening med miljøskadelige stoffer bliver opdaget.

Sagsbehandlingstiden for nye miljøgodkendelser stiger år for år, og det samme gør bunken af ubehandlede sager

Miljøstyrelsen har lempet målet for sagsbehandlingstiden fra 200 dage i 2021 til 300 dage i 2025, i takt med at sagsbehandlingstiden er steget. Styrelsen har opfyldt målet i 2 ud af 4 år i perioden 2021-2024, men det har kun været muligt, fordi ambitionsniveauet er sænket. Når styrelsen opgør, om de opfylder målet, regnes komplekse sager med ekstra lang sagsbehandlingstid og uafsluttede sager ikke med. Dermed er styrelsens opgørelse af sagsbehandlingstiden misvisende. Sagspuklen bliver større, fordi der hvert år kommer flere sager til, end styrelsen når at behandle. Ved udgangen af 2024 ventede 244 sager på at blive behandlet. De uafsluttede sager har i gennemsnit en liggetid på 700 dage, og de ældste sager er fra 2015. Det kan have betydelige økonomiske konsekvenser for virksomheder, som hverken kan starte eller udvide produktionen, før miljøgodkendelsen er færdig.

Miljø- og Ligestillingsministeriets departement har siden december 2023 været orienteret om sagspukler og manglende rettidighed for nye miljøgodkendelser, revurderinger og tilsyn. Miljøstyrelsen har taget nogle initiativer til at nedbringe sagspuklerne. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at der er en betydelig risiko for, at initiativerne ikke er nok til at fjerne de problemer, som denne undersøgelse peger på.

1.2. Baggrund

4. Betegnelsen "særligt forurenende virksomheder" er lige så gammel som miljøbeskyttelsesloven. Da Folketinget vedtog Danmarks første miljøbeskyttelseslov i 1974, var det første gang, at der blev lavet regler for, hvor meget virksomheder måtte forurene. Alle særligt forurenende virksomheder skulle have en miljøgodkendelse, før de måtte etableres eller udvides. Miljøgodkendelserne skulle løbende tages op til revurdering, så de altid afspejlede de nyeste miljøkrav og tekniske muligheder for at begrænse forureningen. Desuden skulle myndighederne føre tilsyn med, at vilkårene i miljøgodkendelserne blev overholdt. Sådan var det i 1974, og sådan er det i dag.



Der graves efter sandorm ved siden af FMC Rønland, som tidligere hed Cheminova.

Foto: Thomas Borberg/
Politiken/Ritzau Scanpix

5. Sidenhen er miljøbeskyttelsesloven ændret flere gange. EU har indført miljøkrav, som Danmark skal overholde, og myndighedsansvaret for de særligt forurenende virksomheder blev overdraget fra de tidligere amter til Miljøstyrelsen i 2007. Princippet er dog det samme. Miljøbeskyttelsesloven og de tilhørende bekendtgørelser sætter regler for, hvordan Miljøstyrelsen skal godkende, revurdere og føre tilsyn med virksomhedernes forurening.

EU's frist på 4 år

Når EU vedtager nye miljøkrav, har Miljøstyrelsen 4 år til at revurdere virksomhedernes miljøgodkendelser. Det er konkretiseret i godkendelsesbekendtgørelsen, at virksomhederne også skal kunne overholde kravene i revurderingerne, inden for 4-årsfristen. I nogle tilfælde er virksomhederne nødt til fx at købe nyt udstyr eller ændre produktionsmetoderne for at kunne overholde kravene. Miljøstyrelsen bør derfor igangsætte revurderingen, umiddelbart efter EU har vedtaget kravene, så virksomhederne har tid til at forberede sig på de nye krav.

EU's miljøkrav

6. Ud over miljøbeskyttelsesloven og de tilhørende bekendtgørelser skal Miljøstyrelsen sikre, at reglerne i EU's direktiv om industrielle emissioner er overholdt. Direktivet er implementeret i miljøbeskyttelsesloven i 2012, og reglerne er nærmere fastsat i godkendelsesbekendtgørelsen.

Når EU vedtager nye miljøkrav for en bestemt branche, skal Miljøstyrelsen inden for 4 år sørge for, at alle relevante virksomheders miljøgodkendelser er revurderet og opdateret i overensstemmelse med de nye krav. Dette fremgår af miljøbeskyttelsesloven og af godkendelsesbekendtgørelsen.

De særligt forurenende virksomheder

7. I miljøbeskyttelsesloven kaldes de særligt forurenende virksomheder også *listevirksomheder*. Listevirksomheder henviser til, at Miljø- og Ligestillingsministeriet har udarbejdet lister over de virksomheder, som er omfattet af de strengere miljøkrav. Listerne findes i godkendelsesbekendtgørelsens bilag 1 og bilag 2. Der er ikke tale om navngivne virksomheder, men aktiviteter, som virksomhederne udfører. Fx står aktiviteten "bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald i affaldsforbrændingsanlæg med en kapacitet, der er *større* end 3 tons pr. time" på listen i bilag 1. Det er der en række store danske affaldsforbrændingsanlæg, som har, og de er derfor omfattet af de krav, som følger af at være på listen. Hvis et affaldsforbrændingsanlægs kapacitet derimod er *mindre* end 3 tons pr. time, vil det være på listen i bilag 2.

Overordnet set gælder de strengeste regler for virksomheder med aktiviteter, der er omfattet af bilag 1. Det er også disse virksomheder, der som regel er omfattet af EU's miljøkrav.

Miljøstyrelsen kan være ansvarlige for godkendelse af og tilsyn med virksomheder, der er omfattet af bilag 1 eller bilag 2. Hvis aktiviteten i bilagene er markeret med et "s", betyder det, at Miljøstyrelsen har ansvaret. Ellers er det kommunerne. Denne undersøgelse omfatter alle de virksomheder, som Miljøstyrelsen er ansvarlige for. Langt de fleste af disse virksomheder er omfattet af bilag 1.

8. Miljøstyrelsen har medio 2025 ansvaret for tilsynet med 405 virksomheder. De omfatter alt fra store slagterier til medicinalvirksomheder og kraftvarmeværker. Antallet af virksomheder ændrer sig over tid.

9. I vores undersøgelse vil antallet af virksomheder ofte være forskelligt fra analyse til analyse. Det kan skyldes, at en regel kun gælder for virksomheder, der er omfattet af bilag 1 i godkendelsesbekendtgørelsen, eller kun gælder for virksomheder inden for en branche, der er omfattet af EU's miljøkrav. Det kan også skyldes, at der i en periode har været flere eller færre virksomheder, som er underlagt Miljøstyrelsens tilsyn.

1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning

Vurderingskriterier

10. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Miljøstyrelsens forvaltning af miljøgodkendelser og tilsyn med særligt forurenende virksomheder er tilfredsstillende.

Vi har taget udgangspunkt i miljøbeskyttelsesloven og de tilhørende bekendtgørelser, herunder godkendelsesbekendtgørelsen og miljøtilsynsbekendtgørelsen. Bekendtgørelserne indeholder krav til, hvordan Miljøstyrelsen skal forvalte miljøgodkendelser og føre tilsyn med de særligt forurenende virksomheder. Lovgivningen er nærmere beskrevet i de enkelte afsnit i beretningen og i bilag 1. Vi har desuden taget udgangspunkt i EU's miljøkrav. Endelig har vi anvendt Miljøstyrelsens egne mål for sagsbehandlingstid.

Metode

11. Undersøgelsen baserer sig hovedsageligt på offentligt tilgængelige data om miljøgodkendelser og revurderinger fra Digital MiljøAdministration (herafter DMA) samt på Miljøstyrelsens data om virksomheder, miljøgodkendelser og revurderinger. Derudover har vi gennemgået sagsmateriale for revurderinger samt Miljøstyrelsens vejledninger og interne dokumenter om bl.a. arbejdsgange og samarbejde med virksomheder og EU.

12. Undersøgelsens metode er uddybet i bilag 1.

13. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

14. Undersøgelsen er afgrænset til perioden 2020-2024. Denne periode er valgt, for at vi med undersøgelsen kan dække mere end 3 år, som er det antal år, der højst må gå mellem to tilsynsbesøg.

15. Undersøgelsen fokuserer på Miljøstyrelsens forvaltning af miljøgodkendelser og tilsyn med ca. 400 særligt forurenende virksomheder. Det vil sige, at de godkendelsespligtige virksomheder, hvor kommunerne er miljømyndighed, ikke indgår i undersøgelsen. Det skyldes, at Rigsrevisionen ikke har mandat til at revidere kommunernes opgaveløsning på dette område.

16. Vi undersøger, om Miljøstyrelsen har sikret, at virksomhederne har en miljøgodkendelse, at miljøgodkendelserne er revurderet inden for de lovfastede frister, og at tilsynene sker med den kadence, som loven foreskriver. Vi undersøger ikke, om miljøgodkendelserne er fuldt ud dækkende for virksomhedernes produktion, eller om revurderingerne tager højde for alle de opdaterede miljøkrav. Vi undersøger heller ikke, om indholdet af tilsynene er i overensstemmelse med reglerne og afdækker alle vilkårene i miljøgodkendelserne. Dette ville kræve en omfattende faglig indsigt i de særlige forhold, som gælder for hver enkelt virksomhed.

Digital MiljøAdministration (DMA)

DMA er en fælles digital platform, hvor Miljøstyrelsen og kommunerne registrerer og offentliggør oplysninger om virksomheders miljøforhold, fx tilsyn, miljøgodkendelser og håndhævelser. Myndighederne har været forpligtede til at offentliggøre oplysningerne i DMA, siden miljøtilsynsbekendtgørelsen blev ændret i december 2015.

2. Miljøgodkendelse og tilsyn med særligt forurenende virksomheder

17. Dette kapitel handler om:

- Miljøstyrelsens forvaltning af miljøgodkendelser og revurderinger (afsnit 2.1)
- Miljøstyrelsens tilsyn med, at miljøgodkendelserne overholdes (afsnit 2.2)
- Miljøstyrelsens sagsbehandlingstid for nye miljøgodkendelser (afsnit 2.3).

2.1. Miljøstyrelsens forvaltning af miljøgodkendelser og revurderinger

18. For at undersøge, om Miljøstyrelsen har forvaltet de lovpligtige miljøgodkendelser og revurderinger i overensstemmelse med reglerne, har vi undersøgt, om styrelsen har:

- sikret, at alle særligt forurenende virksomheder har en miljøgodkendelse, og at miljøgodkendelserne er gjort offentligt tilgængelige
- revurderet miljøgodkendelserne i overensstemmelse med fristerne for implementering af EU's miljøkrav og mindst hvert 10. år.

Undersøgelsen viser, at Miljøstyrelsen ikke forvalter miljøgodkendelser og revurderinger i overensstemmelse med reglerne.

Miljøgodkendelser og offentliggørelse

19. Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 33 skal alle særligt forurenende virksomheder have en miljøgodkendelse, før de må etableres, eller før deres produktion ændres væsentligt. Miljøgodkendelserne skal desuden være offentligt tilgængelige, så offentligheden har mulighed for at få indsigt i miljøpåvirkningen fra virksomhederne.

Kravet om offentliggørelse afhænger af, om en virksomheds aktivitet er omfattet af bilag 1 eller i bilag 2 i godkendelsesbekendtgørelsen. Virksomheder, der er omfattet af bilag 1, skal altid have de gældende miljøgodkendelser offentliggjort. Er virksomhedens aktivitet derimod omfattet af bilag 2, er det kun de gældende miljøgodkendelser, der er givet efter 2016, som skal offentliggøres.

20. Vores undersøgelse viser, at 17 virksomheder ikke har en miljøgodkendelse. Der er i alle 17 tilfælde tale om miljøgodkendelser til havbrug. Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om at undersøge Miljøstyrelsens forvaltning af havbrug. Problemstillinger knyttet hertil vil derfor indgå i den kommende undersøgelse. De øvrige særligt forurenende virksomheder har én eller flere miljøgodkendelser, fx flere forskellige tillægsgodkendelser til ændring eller udvidelse af virksomhedens produktion.

21. Vores undersøgelse viser desuden, at alle miljøgodkendelser, der skal offentliggøres, er offentliggjort undtagen for to virksomheder.

Revurdering af miljøgodkendelser

22. Vi har undersøgt, om Miljøstyrelsen har taget miljøgodkendelser til særligt forurenende virksomheder op til revurdering i overensstemmelse med reglerne. Ifølge godkendelsesbekendtgørelsen skal virksomheder, der er omfattet af bilag 1 i bekendtgørelsen, have deres miljøgodkendelser taget op til revurdering *mindst* hvert 10. år. Hvis virksomhederne er underlagt EU's miljøkrav, må der højst gå 4 år, fra EU vedtager nye krav, til miljøgodkendelserne er revurderet.

23. Miljøstyrelsen har i et internt dokument fra 2021 beskrevet, at EU sanktioner manglende implementering af miljøkravene hårdt. Styrelsen henviser til en sag, hvor Sverige blev pålagt at betale 2 mio. euro og tvangsbøder på 4.000 euro pr. dag for ikke at efterkomme reglerne om revurdering af to virksomheder. Styrelsen understregede derfor, at der skulle lægges stor vægt på, at revurderingerne sker inden for fristerne. Styrelsen skrev også, at arbejdet med at revurdere miljøgodkendelserne bør sættes i gang i god tid, så virksomhederne kan nå at implementere de nye miljøkrav.

Miljøstyrelsen har oplyst, at EU ikke har ført tilsyn med, om Danmark overholder kravet om at revurdere miljøgodkendelserne.

24. Vores undersøgelse viser, at Miljøstyrelsen for 76 % af virksomhederne ikke har taget miljøgodkendelser op til revurdering mindst hvert 10. år. Styrelsen har heller ikke implementeret EU's miljøkrav inden for fristen for 73 % af virksomhederne.

25. En virksomhed vil oftest være omfattet af både det nationale 10-årskrav og EU's 4-årsfrist, men der er undtagelser. Vi har derfor undersøgt kravene særskilt.

Revurdering i overensstemmelse med 10-årskravet

26. Alle virksomheder, der er omfattet af bilag 1 i godkendelsesbekendtgørelsen, skal have deres miljøgodkendelser taget op til revurdering mindst hvert 10. år. Det fremgår af bekendtgørelsen, at kravet er opfyldt, hvis blot revurderingen er sat i gang. Rigsrevisionen bemærker, at hvis hensigten med bestemmelsen har været at sætte grænser for, hvor lang tid der må gå mellem revurderingerne, skal reglerne ændres.

27. Der er 158 virksomheder, som er omfattet af 10-årskravet, og som ikke har fået revurderet deres miljøgodkendelser i mindst 10 år. Vi har undersøgt, om Miljøstyrelsen har igangsat revurderingen af de 158 virksomheder inden for 10-årsfristen. Undersøgelsen viser, at 120 af de 158 virksomheder ikke har fået igangsat revurderingen inden for fristen. Det svarer til 76 % af virksomhederne.

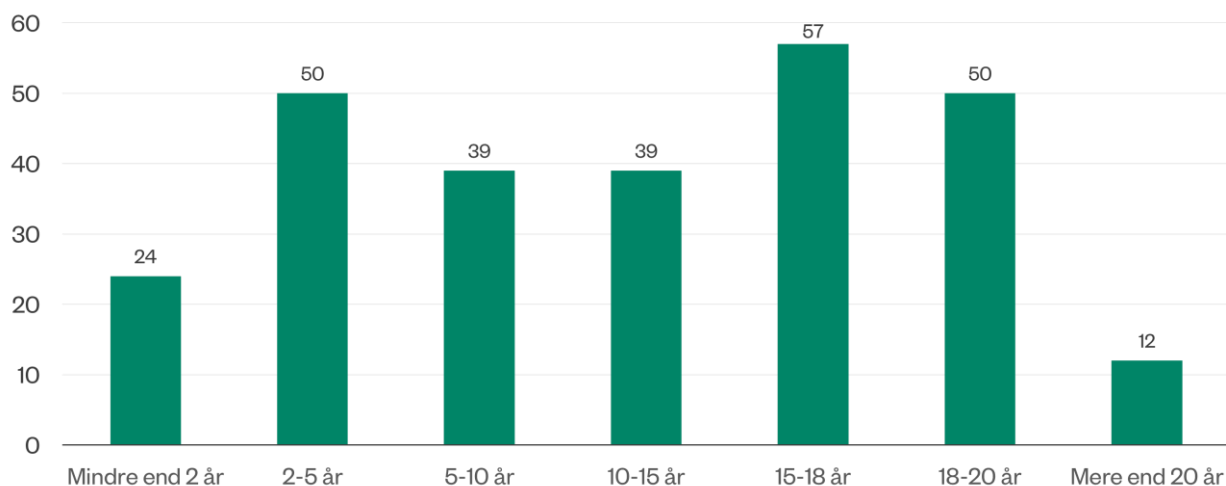
28. Der er som nævnt kun lovkrav om, at revurderingen skal være *igangsat*, inden der er gået 10 år. Kravet kan med andre ord være overholdt, selv om revurderingen først er *færdig* efter mange år. Vores undersøgelse viser, at størstedelen af revurderingssagerne har været i gang i mere end 5 år. Den lange sagsbehandlingstid betyder, at de miljøgodkendelser, som virksomhederne opererer under, ofte er af ældre dato.

Figur 1 viser, hvor lang tid der er gået, siden virksomhederne sidst fik revurderet deres miljøgodkendelser.

Figur 1

År siden seneste revurdering af miljøgodkendelser for virksomheder, der er omfattet af 10-årskravet

(Antal virksomheder)



Note: Opgørelsen omfatter alle 271 virksomheder, der er omfattet af 10-årskravet. 158 af disse virksomheder har miljøgodkendelser, der er mere end 10 år gamle, og burde derfor have fået taget deres miljøgodkendelser op til revurdering. Nogle af virksomhederne er så nye, at Miljøstyrelsen endnu ikke har revurderet miljøgodkendelserne. I de tilfælde har vi talt år, siden miljøgodkendelsen blev givet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Miljøstyrelsen.

Det fremgår af figur 1, at mange af virksomhederne ikke har fået opdateret deres vilkår i 15-20 år. Fx fik et stort mejeri revurderet sin miljøgodkendelse i maj 2025, da der var gået næsten 22 år, siden godkendelsen sidst blev revurderet. Den revurderede miljøgodkendelse kom derfor med en række nye krav til at begrænse forurening, som mejeriet kunne have været pålagt langt tidligere. Mejeriet blev fx pålagt at begrænse luftforureningen og installere støjdæmpning på taget.

29. Der findes ikke mål for, hvor lang tid en revurdering må tage. Miljøstyrelsen har et mål om, at det højst må tage 300 dage i gennemsnit at sagsbehandle helt nye miljøgodkendelser. Det forekommer derfor at være en uforholdsmæssigt lang sagsbehandlingstid, når en revurdering stadig ikke er færdigbehandlet mange år efter, at den blev sat i gang.

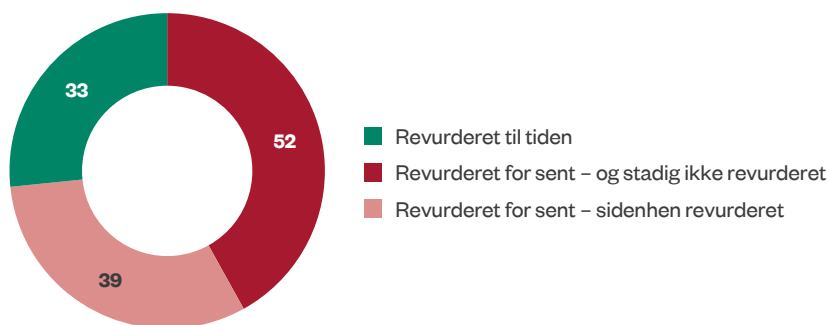
Revurdering i overensstemmelse med EU's miljøkrav

30. Ud over den generelle pligt til at tage miljøgodkendelser op til revurdering mindst hvert 10. år stiller loven også krav om, at Miljøstyrelsen skal igangsætte revurderinger, når EU vedtager nye miljøkrav. Kommer der fx nye miljøkrav til affaldsforbrændingsanlæg, har Miljøstyrelsen 4 år til at revurdere disse virksomheders miljøgodkendelser.

31. Vores gennemgang viser, at Miljøstyrelsen ikke har overholdt EU's frist for at revurdere miljøgodkendelserne for 91 ud af 124 virksomheder. Det svarer til 73 % af virksomhederne.

Figur 2

Overholdelse af fristen for EU's miljøkrav



Note: Figuren er baseret på 124 virksomheder.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Miljøstyrelsen.

Det fremgår af figur 2, at 52 af de 91 virksomheder, hvor fristen ikke er overholdt, stadig ikke var revurderet ved afslutningen af vores undersøgelsesperiode.

De resterende 39 virksomheder er blevet revurderet, efter fristen var udløbet. Fristoverskridelsen var i gennemsnit 10 måneder, men spændte fra 2 uger til 4 år.

32. Virksomhederne skal først leve op til EU's miljøkrav, når Miljøstyrelsen har indført kravene i miljøgodkendelsen. Hvis EU strammer miljøkravene, og styrelsen ikke revurderer miljøgodkendelserne inden for fristen, har virksomhederne lov til at forurene mere, end EU's miljøkrav tilsiger.

Opstart af revurderinger

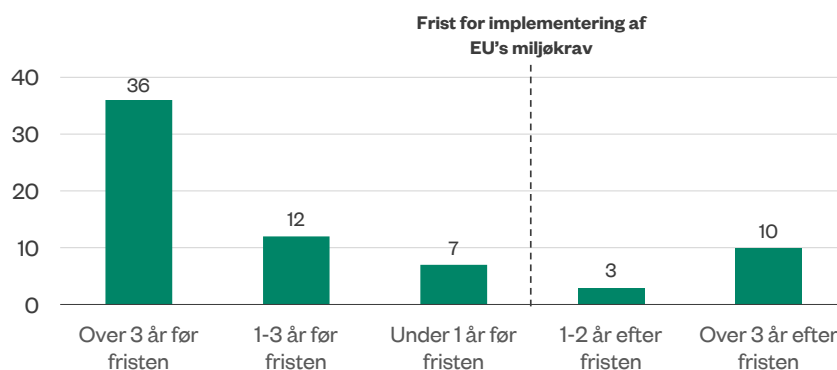
33. Vi har undersøgt, hvornår Miljøstyrelsen har igangsat arbejdet med at revurdere miljøgodkendelserne. EU sætter som nævnt en frist på 4 år til at få implementeret de nye miljøkrav. Dette indebærer for det første, at styrelsen skal revurdere miljøgodkendelserne, og for det andet, at virksomhederne skal have tid til at implementere de nye krav. I nogle tilfælde er virksomhederne nødt til fx at købe nyt udstyr og ændre produktionsmetoderne for at kunne efterleve kravene. Det kræver tid, og Rigsrevisionen har lagt til grund, at Miljøstyrelsen derfor bør igangsætte revurderingerne, umiddelbart efter EU's miljøkrav er offentliggjort. Dette er Miljøstyrelsen enig i.

34. Ifølge Miljøstyrelsens vejledning sættes en revurdering i gang ved, at styrelsen sender et opstartsbrev til virksomheden. I brevet står der, at der er kommet nye miljøkrav fra EU, og at virksomheden derfor skal have revurderet sin miljøgodkendelse. Styrelsen har sendt 68 opstartsbreve i perioden 2020-2024.

Figur 3 viser, at 13 af de 68 virksomheder først modtog et opstartsbrev, efter implementeringsfristen fra EU's side var udløbet.

Figur 3

Antal opstartsbreve sendt til virksomhederne i forhold til EU's frist



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Miljøstyrelsen.

Ved udgangen af undersøgelsesperioden burde 41 af de 68 virksomheder, der havde modtaget et opstartsbrev, have fået revurderet deres miljøgodkendelse. Det var der dog ingen af de 41 virksomheder, der havde.

Selv i de tilfælde, hvor Miljøstyrelsen sendte opstartsbrevet mere end 3 år før fristens udløb, nåede styrelsen ikke at revurdere virksomhedens miljøgodkendelse i tide. Fx var 17 mejerier omfattet af nye miljøkrav, som blev offentliggjort i december 2019. Mejerierne fik brev om opstart af revurdering mere end 3 år før implementeringsfristen, men ingen af mejerierne nåede at blive revurderet inden for fristen i december 2023.

35. Miljøstyrelsen har oplyst, at der er nedsat en midlertidig taskforce til at revurdere 34 virksomheders miljøgodkendelser inden udgangen af 2025. Styrelsen har i den forbindelse også gennemført en analyse af sagsgangene. Analysen indeholder en række forslag til at effektivisere arbejdet. Styrelsen forventer at implementere flere af forslagene i den kommende tid.

36. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der er en betydelig risiko for, at disse initiativer ikke fuldt ud vil modsvare efterslæbet på revurderinger af miljøgodkendelser. Selv hvis Miljøstyrelsens midlertidige taskforce når at revurdere de 34 virksomheders miljøgodkendelser, vil der fortsat være ca. 120 virksomheder, som mangler at få revurderet deres miljøgodkendelser. Det skal ses i forhold til, at Miljøstyrelsen i gennemsnit behandler 15 revurderingssager om året. Derudover har EU allerede offentliggjort nye miljøkrav med fristudløb i 2026-2028. Det betyder, at yderligere 46 virksomheder skal revurderes i de kommende år.

Eksempel på konsekvenser af manglende revurderinger

37. I det følgende viser vi et eksempel på konsekvenserne af de manglende revurderinger. Miljøstyrelsen skulle have revurderet 24 affaldsforbrændingsanlæg senest den 3. december 2023. Ved udgangen af vores undersøgelsesperiode var halvdelen af virksomhederne ikke revurderet. Det betyder, at 12 virksomheder har haft tilladelse til at udlede mere kviksvov, end EU's miljøkrav tillader. Derudover har styrelsen givet dispensation til 4 virksomheder, som må fortsætte med at udlede mere kviksvov, uden at dette er blevet indrapporteret til EU, selv om der er krav herom. I alle revurderinger – undtagen én – har styrelsen givet virksomhederne tilladelse til at udlede den højest mulige mængde kviksvov.

Case: Kviksølvforurening fra affaldsforbrændingsanlæg

For at vise et eksempel på konsekvenserne af de manglende revurderinger af miljøgodkendelser har vi undersøgt, om Miljøstyrelsen har revurderet 24 affaldsforbrændingsanlæg inden for fristen og implementeret EU's miljøkrav til kviksølv.

Grænseværdier for kviksølvudledning

Affaldsforbrændingsanlæg blev i 2019 omfattet af nye miljøkrav fra EU, som indebar en skærpelse af grænseværdien for, hvor meget kviksølv der må være i røgen fra anlæggene. De 24 største affaldsforbrændingsanlæg skulle derfor have været revurderet inden december 2023. Det skulle bidrage til at begrænse kviksølvforurening i naturen.

Tidligere krav

Grænseværdien for kviksølv var på 50 mikrogram pr. kubikmeter røg i gennemsnit pr. time. Det skulle måles to gange om året.

Nyt krav

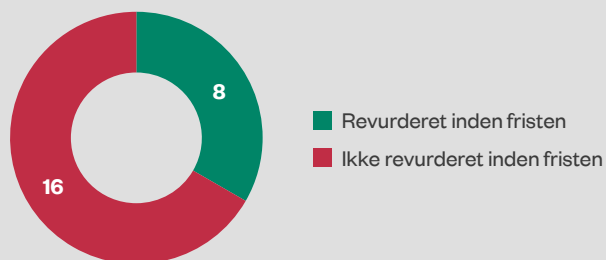
Grænseværdien for kviksølv skal fastsættes inden for intervallet 5-20 mikrogram pr. kubikmeter røg i gennemsnit pr. døgn. Det skal måles konstant.



Kviksølv er et skadeligt og ikke-nedbrydeligt stof. Det vil sige, at stoffet aldrig forsvinder, når det først er havnet i naturen. Derfor er det vigtigt at begrænse kviksølvudledningen så meget som muligt.

Kviksølv udledes, når kviksølvholdigt affald brændes. Det kan fx være lysstofrør, batterier og medicinsk udstyr.

Undersøgelsen viser, at 8 ud af 24 affaldsforbrændingsanlæg blev revurderet inden EU's frist i december 2023.



Sidenhen er yderligere 4 affaldsforbrændingsanlæg blevet revurderet. 12 affaldsforbrændingsanlæg manglede fortsat at blive revurderet ved afslutningen af vores undersøgelsesperiode.

Det betyder, at disse virksomheder siden december 2023 har haft tilladelse til at udlede mere kviksølv end EU's tilladte niveau.

Ud over de manglende revurderinger har 4 affaldsforbrændingsanlæg i forbindelse med deres revurdering fået dispensation fra at overholde den nye grænseværdi. Dispensationen gælder, indtil virksomhederne får anskaffet nyt udstyr, der kan måle en lavere grænseværdi.

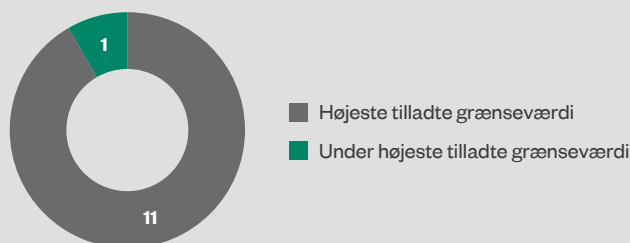
Ifølge EU's miljøkrav skal Miljøstyrelsen indrapportere alle fravigelser af kravene til EU, hvis de skrives ind i en revurdering eller i en miljøgodkendelse. Det har Miljøstyrelsen ikke gjort.

Miljøstyrelsen burde have indrapporteret fristudsættelsen til EU som en fravigelse af miljøkravene.

Vi har gennemgået revurderingerne af de 12 affaldsforbrændingsanlæg, der er revurderet i vores undersøgelsesperiode. I disse sager har vi undersøgt, hvordan Miljøstyrelsen har fastsat grænseværdien for kviksløv. Grænseværdien skal ifølge EU's miljøkrav fastsættes inden for intervallet 5-20 mikrogram.

Undersøgelsen viser, at 11 af de 12 affaldsforbrændingsanlæg har fået den højeste tilladte grænseværdi for kviksløv på 20 mikrogram.

En enkelt virksomhed har fået en lavere grænseværdi på 10 mikrogram.



Det fremgår af sagerne, at Miljøstyrelsen bruger det samme argument til at fastsætte grænseværdien for alle de revurderede affaldsforbrændingsanlæg. Styrelsen skriver fx i sagerne, at virksomhederne modtager blandet affald, hvilket gør det svært at vide, om der kan være kviksløv i affaldet. Argumentationen er indsat som standardtekst i sagsbehandlernes skabelon til revurderingen.

En enkelt virksomhed har som nævnt fået en lavere grænseværdi. Vores gennemgang af sagen viser, at Miljøstyrelsen – i et udkast til revurderingen – opfordrede virksomheden til selv at indsatte en grænseværdi.

Virksomheden foreslog en grænseværdi på 10 mikrogram. Miljøstyrelsen brugte samme argument for grænseværdien som i de andre sager, selv om grænseværdien var fastsat til det halve.



2.2. Miljøstyrelsens tilsyn med, at miljøgodkendelserne overholdes

38. For at undersøge, om Miljøstyrelsen fører de lovpligtige tilsyn med, at virksomhederne overholder miljøgodkendelserne, har vi undersøgt, om styrelsen har foretaget tilsynsbesøg ud fra en risikovurdering og mindst hvert 3. år.

39. Undersøgelsen viser, at Miljøstyrelsens lovpligtige tilsyn har været mangelfuldt.

Tilsyn ud fra en risikovurdering og mindst hvert 3. år

40. Miljøstyrelsen skal sikre, at alle særligt forurenende virksomheder får mindst ét tilsynsbesøg i løbet af en 3-årig periode. Derudover skal nogle virksomheder have ét eller to ekstra tilsyn mellem 3-årstilsynene. Styrelsen skal ud fra en risikovurdering af hver enkelt virksomhed fastsætte, hvor mange tilsyn virksomheden skal have. Risikovurderingen skal dels afspejle sandsynligheden for, at der sker en forurening, dels konsekvensen af en potentiel miljøforurening.

I miljøtilsynsbekendtgørelsen er det uddybet, hvordan Miljøstyrelsen skal risikovurdere virksomhederne, og hvordan antallet af tilsyn skal fastsættes for forskellige virksomheder. Kravene er uddybet i boks 1.

Boks 1

Fastsættelse af antal tilsyn ud fra en risikovurdering

Ifølge miljøtilsynsbekendtgørelsen skal Miljøstyrelsen risikovurdere alle virksomhederne – uanset om de er omfattet af bilag 1 eller bilag 2 i godkendelsesbekendtgørelsen. Styrelsen skal beregne **risikoen** ved at give virksomhederne point for fem forskellige parametre:

1. Miljøledelse, systematik og miljøforbedringer.
2. Regelefterlevelse.
3. Håndtering og opbevaring af kemikalier og farligt affald.
4. Emissioner til luft, jord- og/eller vandmiljø.
5. Sårbarhed (konsekvens).

Den samlede risikoscore beregnes som en vægtet sum af pointene for de fem parametre.

Miljøtilsynsbekendtgørelsens krav til, hvor ofte en virksomhed skal have tilsyn, afhænger af, om virksomhedens aktivitet er på bilag 1 eller bilag 2 i godkendelsesbekendtgørelsen. For virksomheder med aktiviteter, der er omfattet af bilag 1, skal risikovurderingen omregnes direkte til et antal tilsyn:

- **Virksomheder med høj risiko** skal have tre tilsyn i løbet af en 3-årig periode.
- **Virksomheder med mellem risiko** skal have to tilsyn i løbet af en 3-årig periode.
- **Virksomheder med lav risiko** skal have ét tilsyn i løbet af en 3-årig periode.

For virksomheder, der er omfattet af bilag 2, skal risikovurderingen ikke omregnes direkte, men bruges til at rangordne virksomhederne. Ud fra rangordningen skal antallet af tilsyn fastsættes, så virksomheder med de højeste scorer får hyppigere tilsyn.

Alle virksomheder skal have mindst ét tilsynsbesøg i løbet af en 3-årig periode.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af miljøtilsynsbekendtgørelsen.

41. Miljøstyrelsen har hvert år fastsat, hvor mange tilsyn hver enkelt virksomhed skal have ud fra risikovurderingerne.

Vi har matchet styrelsens risikovurderinger med de gennemførte tilsyn for at undersøge, om styrelsen har gennemført det antal tilsyn, de skal.

Vores gennemgang viser, at Miljøstyrelsen i perioden 2020-2024 har gennemført for få tilsyn for 188 af de særligt forurenende virksomheder i forhold til kravene i miljøsynsbekendtgørelsen. Det svarer til 50 % af virksomhederne. Det er både virksomheder med høje og lave risikovurderinger, der mangler at få tilsyn.

Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen er enig i, at de ikke har ført tilstrækkeligt tilsyn i 50 % af sagerne.

2.3. Miljøstyrelsens sagsbehandlingstid for nye miljøgodkendelser

42. For at undersøge, om Miljøstyrelsen behandler sager om nye miljøgodkendelser i et tempo, så der ikke opbygges sagspukler, har vi undersøgt:

- den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i forhold til styrelsens resultatmål
- sagsbehandlingstiden for de sager, som ikke indgår i resultatmålet
- udviklingen i afsluttede og uafsluttede godkendelsessager.

43. Der er ingen lovkrav om sagsbehandlingstid for nye miljøgodkendelser, men Miljøstyrelsen har opstillet et resultatmål herfor. Vi har lagt til grund, at styrelsen skal overholde målet for at undgå, at sagerne hober sig op. Hvis sagsbehandlingstiden er lang, kan det have konsekvenser for virksomhederne, fordi de først kan starte op eller udvide deres produktion, når miljøgodkendelsen foreligger.

44. Undersøgelsen viser, at Miljøstyrelsen ikke har behandlet sagerne i et tempo, så sagspukler er undgået.

Sagsbehandlingstid for miljøgodkendelser

45. Miljøstyrelsen har løbende lempet deres resultatmål for sagsbehandlingstid i perioden 2021-2024. I perioden 2021-2022 var målet 200 dage i gennemsnit, og i 2023 blev målet justeret til 250 dage. I 2025 er målet justeret til 300 dage.

46. Tabel 1 viser, at Miljøstyrelsen ikke nåede resultatmålet for sagsbehandlingstid i 2022 og 2024. Tabellen viser desuden, at sagsbehandlingstiden har været stigende i perioden 2021-2024. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var på 264 dage i 2024.

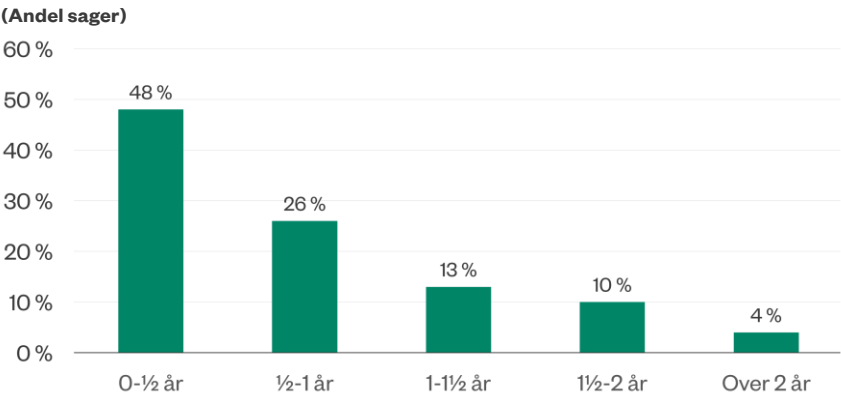
Tabel 1
Resultatmål og målopfyldelse for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for afsluttede sager om miljøgodkendelser i perioden 2020-2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Resultatmål (maks. antal dage)	Intet mål	200 dage	200 dage	250 dage	250 dage
Målopfyldelse	239 dage	189 dage	218 dage	236 dage	264 dage
Antal afsluttede sager, der er talt med i målopfyldelsen	85	86	134	124	84

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Miljøstyrelsen.

47. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid dækker over betydelig variation i sagsbehandlingens varighed. Figur 4 viser spredningen i sagsbehandlingstiden for de sager, der indgik i resultatmålet for 2024.

Figur 4
Spredning i sagsbehandlingstiden for afsluttede sager i 2024



Note: Figuren er baseret på 84 sager.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Miljøstyrelsen.

Det fremgår af figur 4, at sagsbehandlingstiden var under 1/2 år for 48 % af de sager, der indgik i resultatmålet for 2024. 4 % af sagerne tog over 2 år at behandle.

48. Der er to sagstyper, som Miljøstyrelsen ikke tæller med i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid. Det er komplekse og uafsluttede sager.

De *komplekse sager* er omfattet af særlige lovkrav. Det drejer sig om:

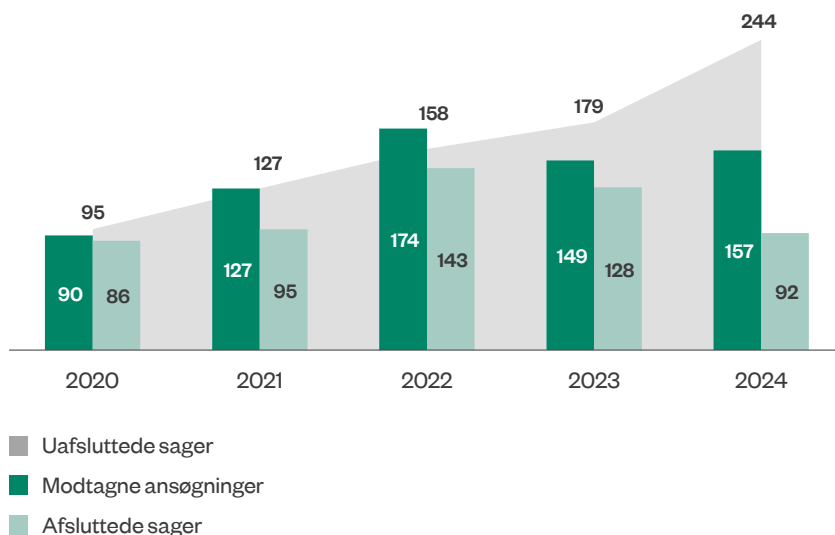
- sager om havbrug
- sager, hvor der skal foretages en større miljøvurdering (VVM-undersøgelse)
- sager om virksomheder med særlig risiko for fx brandfare, eksplosionsfare eller sundhedsfare
- sager om direkte udledning af spildevand.

Miljøstyrelsen har oplyst, at sagerne ikke er med i opgørelsen, fordi de skal behandles parallelt efter en anden lovgivning. Det kan indebære, at styrelsen skal tage stilling til flere lovkrav og ofte inddrage flere myndigheder, hvilket kan forlænge sagsbehandlingstiden. Vores gennemgang viser, at denne sagstype omfatter 31 sager, hvor sagsbehandlingstiden for afsluttede sager var 913 dage i gennemsnit, dvs. 2½ år.

De *uafsluttede sager* er de sager, hvor Miljøstyrelsen har modtaget en ansøgning, men hvor virksomheden stadig venter på en godkendelse. Vores gennemgang viser, at der ved udgangen af 2024 var 244 uafsluttede sager. De ældste sager er fra 2015. I gennemsnit har de uafsluttede sager ligget til behandling hos Miljøstyrelsen i 700 dage ved udgangen af 2024. Gennemsnittet dækker over en betydelig variation i liggetid. For 20 % af de uafsluttede sager var der ved udgangen af 2024 gået over 3 år, siden styrelsen havde modtaget ansøgningen.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Miljøstyrelsens opgørelse af sagsbehandlingstiden giver et misvisende billede af den sagsbehandlingstid, som virksomhederne reelt oplever, når styrelsen ikke medtager komplekse og uafsluttede sager med ekstra lang sagsbehandlingstid.

49. Vores gennemgang viser desuden, at der hvert år kommer flere sager ind, end der bliver afsluttet, og at sagspuklen derfor vokser. Figur 5 viser udviklingen i modtagne ansøgninger og afsluttede godkendelsessager i perioden 2020-2024.

Figur 5**Antal modtagne ansøgninger og afsluttede godkendelsessager i perioden 2020-2024**

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Miljøstyrelsen.

Det fremgår af figur 5, at bunken af uafsluttede sager voksede fra 95 i 2020 til 244 i 2024. Sagspuklen er dermed mere end fordoblet i perioden. I samme periode steg antallet af ansøgninger fra 90 til 157. Miljøstyrelsen har afsluttet færre sager de seneste år, hvilket har fået sagspuklen til at vokse yderligere.

50. Miljøstyrelsen registrerer ikke, hvor stor en del af sagsbehandlingstiden der skyldes, at styrelsen ikke kan fortsætte sagsbehandlingen, fx fordi styrelsen venter på oplysninger fra en virksomhed. Det er således ikke muligt at vurdere, om den stigende sagsbehandlingstid skyldes, at sagerne ligger stille i styrelsen. Rigsrevisionen bemærker dog, at virksomhederne har et klart incitament til at indsende oplysningerne.

51. Miljøstyrelsen har oplyst, at der er en række eksterne forhold, som har ført til længere sagsbehandlingstid i styrelsen. Bl.a. har krigen i Ukraine ført til en stigning i sager om omlægning fra gas til andre energikilder. Styrelsen har endvidere oplyst, at de gennem en årrække har fået en række ekstraordinære og resursetunge opgaver uden medfølgende finansiering. Det er ifølge styrelsen sket på bekostning af sagsbehandlingen af miljøgodkendelser. Rigsrevisionen har ikke kunnet efterprøve dette.

Miljøstyrelsen har oplyst, at der løbende har været drøftelser med Miljø- og Ligestillingsministeriets departement om mulighederne for at nedbringe sagspuklen. Styrelsen orienterede i december 2023 departementet om status på sagspuklen og den manglende rettidighed for nye miljøgodkendelser, revurderinger og tilsyn. Det fremgik, at der var tale om estimer, som skulle give departementet en indikation på omfanget af sagspuklen. Styrelsen sendte departementet en opdateret status på sagspuklen i januar 2025. Styrelsen orienterede samtidig departementet om, at styrelsen primo 2025 ville igangsætte en analyse af sagsgangene i forbindelse med revurderinger. Formålet var at identificere effektiviseringer, der kan gøre processerne hurtigere, så der ikke opbygges sagspukler. Styrelsen har oplyst, at de forventer, at effektiviseringerne også vil kunne anvendes i deres arbejde med nye miljøgodkendelser. Analysen blev afsluttet i sommeren 2025. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der ligesom med revurderingerne er en betydelig risiko for, at Miljø- og Ligestillingsministeriets initiativer ikke fuldt ud vil kunne nedbringe sagspuklen.

Rigsrevisionen, den 27. november 2025

Birgitte Hansen

/Claus Vejøl Thomsen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Undersøgelsen bygger på:

- en gennemgang af dokumenter fra Miljø- og Ligestillingsministeriet, Miljøstyrelsen og Europa-Kommissionen
- analyser af data om miljøgodkendelser, revurderinger, sagsbehandlingstid samt tilsyn fra Digital MiljøAdministration (DMA) og fra Miljøstyrelsens egne opgørelser.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- Miljøbeskyttelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 1093 af 11. oktober 2024) og underliggende bekendtgørelser, bl.a. godkendelsesbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1027 af 2. september 2024) og miljøtilsynsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1536 af 9. december 2019).
- IE-direktivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner) og dokumenter med EU's miljøkrav til forskellige brancher (kaldet BREF-dokumenter).
- Miljøstyrelsens interne retningslinjer for miljøgodkendelser, tilsyn mv.
- Miljøstyrelsens mål- og resultatplaner og årsrapporter.
- 13 sager om revurdering af affaldsforbrændingsanlæg. Sagerne indeholder fx udkast til revurdering, korrespondance mellem Miljøstyrelsen og virksomheden, virksomhedens høringssvar og bemærkninger, tekniske rapporter og styrelsens interne faglige korrespondance.
- Miljøstyrelsens breve til virksomhederne i perioden 2020-2024 om igangsættelse af revurderinger efter EU-reglerne.
- Interne notater fra Miljøstyrelsen til Miljø- og Ligestillingsministeriet om sagspukler.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har bl.a. været at få indsigt i de juridiske rammer for godkendelsesprocessen og tilsynet. Formålet har også været at få indsigt i, hvad der ligger til grund for miljøgodkendelserne og revurderingerne, samt i Miljøstyrelsens tilrettelæggelse af sagsbehandlingen.

Møder

Vi har holdt møder med Miljø- og Ligestillingsministeriet og Miljøstyrelsen om undersøgelsens metoder og for at få indsigt i området. Ministeriet og styrelsen har løbende fået præsenteret analyserne og de foreløbige resultater. Vi har også holdt møder med interessenter på området. Vi har således holdt møder med:

- Dansk Industri
- Danmarks Naturfredningsforening.

Datagrundlag

Vi har gennemført en række dataanalyser for at undersøge, om Miljøstyrelsen overholder kravene i miljøbeskyttelsesloven og i underliggende bekendtgørelser om miljøgodkendelser, revurderinger og tilsyn.

I det følgende præsenterer vi datagrundlaget for undersøgelsen. Herefter præsenterer vi metoden bag de enkelte analyser.

Dataanalyserne er baseret på data fra DMA og Miljøstyrelsen.

DMA er en offentligt tilgængelig database, som består af forskellige miljøoplysninger om danske virksomheder. DMA indeholder dokumentation og informationer om miljøgodkendelser og tilsyn fra miljømyndighederne. Det fremgår også af DMA, om det er Miljøstyrelsen eller en kommune, der er miljømyndighed.

Miljømyndighederne skal bl.a. registrere alle tilsynsbesøg og uploade tilsynsrapporter. Myndighederne skal også uploade miljøgodkendelser og revurderinger. DMA indeholder desuden en række oplysninger om virksomhederne. Det er fx navn, adresse, CVR-nr. og hovedaktiviteter (fx affaldsforbrænding). Miljøstyrelsen har oplyst, at en del af oplysningerne automatisk overføres fra styrelsens interne systemer til DMA.

Vi har den 16. december 2024 hentet alle data om tilsynsbesøg, miljøgodkendelser mv. fra DMA.

Vi har også brugt andre data fra Miljøstyrelsen end dem, der findes i DMA. Det drejer sig om:

- Miljøstyrelsens egne oversigter over miljøgodkendelser og revurderinger
- Miljøstyrelsens oversigter over sagsbehandlingstid med oplysninger om, hvornår sagerne er modtaget og eventuelt afsluttet
- en oversigt over risikoscorer fra Miljøstyrelsens systemer.

Både data fra DMA og Miljøstyrelsen er opdelt på produktionsenheder, som hver har et unikt nummer (p-nr.). Miljøstyrelsen kalder produktionsenhederne for "virksomheder". En juridisk virksomhed (CVR-nr.) kan have flere underliggende produktionsenheder, der kan variere i forhold til deres branche, geografiske lokation og miljømæssige risici. Vi har i beretningen anvendt Miljøstyrelsens definition på en virksomhed.

Analysemetoder

Afsnit 2.1. Miljøstyrelsens forvaltning af miljøgodkendelser og revurderinger

For at undersøge, om alle virksomheder har en miljøgodkendelse, og om godkendelserne er offentliggjort, har vi gennemgået data fra DMA om afgørelser vedrørende miljøgodkendelser for de virksomheder, som Miljøstyrelsen er miljømyndighed for. Derudover har vi gennemgået data fra Miljøstyrelsens interne overbliksværktøj, hvor sagsbehandlerne har markeret den gældende miljøgodkendelse og/eller den seneste revurdering for hver virksomhed. Formålet har været at identificere miljøgodkendelser, som ikke er offentliggjort, og tilladelser, som helt mangler.

I analysen af, om Miljøstyrelsen har overholdt kravet om at igangsætte en revurdering mindst hvert 10. år, har vi udvalgt de virksomheder, der er omfattet af dette krav, dvs. virksomheder, hvis aktivitet er omfattet af bilag 1, og hvor der er gået mindst 10 år siden seneste revurdering. Vi har sammenholdt tidspunktet for den seneste revurdering med tidspunktet for igangsættelse af en ny revurdering. Til det formål har vi anvendt Miljøstyrelsens interne overbliksdokument over revurderinger samt krydstjekket oplysningerne med oplysninger i DMA og annonceringer på styrelsens hjemmeside af, at revurderingerne er sat i gang. Vi har også sammenholdt tidspunktet for afslutning af den nye revurdering med tidspunktet for den seneste revurderingsafgørelse. I få tilfælde stemte datoerne for revurderinger og annonceringer ikke overens. I de tilfælde bad vi Miljøstyrelsen om at oplyse den korrekte dato og sende dokumentation herfor.

I analysen af, om Miljøstyrelsen har revurderet virksomhederne i overensstemmelse med EU's miljøkrav, har vi udvalgt de virksomheder, der er omfattet af disse krav. Udvælgelsen er baseret på data fra DMA. Vi har frasortet virksomheder, der enten ikke er omfattet af EU's miljøkrav, er under nedlukning, er myndighedsoverdraget til kommunerne for nylig, eller hvor implementeringsfristen endnu ikke er udløbet. Derefter har vi sammenholdt datoen for revurdering af virksomheden med de relevante implementeringsfrister. På den baggrund har vi beregnet, hvor mange virksomheder der er revurderet til tiden, og hvor lang tid der er gået, fra en frist blev overskredet, til revurderingen fandt sted.

I analysen af, hvordan revurderingsprocessen tilrettelægges, har vi gennemgået 68 opstartsbreve, som Miljøstyrelsen har sendt til virksomhederne i perioden 2020-2024. Opstartsbrevene er første skridt i revurderingsprocessen. Vi har beregnet, hvor lang tid før revurderingsfristen styrelsen sendte brevene. Styrelsen har selv understreget, at jo før revurderingen sættes i gang, jo bedre. Der skal nemlig både være tid til at gennemføre selve revurderingen og tid til, at virksomheden kan nå at implementere de nye vilkår, inden EU's 4-årsfrist udløber.

Case om kvikssølvforurening fra affaldsforbrændingsanlæg

For at illustrere konsekvenserne ved de manglende revurderinger og vise et eksempel på, hvordan Miljøstyrelsen har arbejdet med at implementere EU's miljøkrav, har vi udvalgt en case.

Vi har udvalgt casen ved at gennemgå EU's liste over publicerede miljøkrav (kaldet BAT-konklusioner) for at finde de krav, hvor fristen for implementering har ligget inden for vores undersøgelsesperiode. Derefter har vi udvalgt kvikssølv som stof, da det er et prioriteret stof hos Miljøstyrelsen. Når et stof betegnes som et prioriteret stof hos Miljøstyrelsen, betyder det, at stoffet vurderes som særligt problematisk for miljøet og/eller sundheden og derfor har høj prioritet i styrelsens arbejde med regulering og overvågning. Endelig har vi udvalgt affaldsforbrændingsanlæg som branche, da denne branche både er omfattet af nye BAT-konklusioner med implementeringsfrist inden for vores undersøgelsesperiode og har fået skærpede krav om kvikssølv.

Miljøstyrelsen har sendt os 13 sager om revurdering af affaldsforbrændingsanlæg, som vi har gennemgået. Vi tog én sag ud af analysen efter gennemgangen, da sagen viste, at virksomheden alligevel ikke var omfattet af BAT-konklusionen for affaldsforbrændingsanlæg, men var omfattet af en anden BAT-konklusion, der var mere relevant for virksomhedens aktiviteter.

Sagerne har omfattet udkast til revurderingsafgørelsen samt alle tekniske rapporter og faglige analyser udført af enten virksomheden, eksterne konsulenter eller Miljøstyrelsen selv. Sagerne er omfattende, både i tekniske detaljer om hvert affaldsforbrændingsanlæg og i antal dokumenter. Vi har gennemgået de konkrete steder i sagerne, hvor styrelsen eller virksomheden forholder sig til grænseværdien for kvikssølv, fx i høringsudgaver og udkast til den endelige revurdering. Dernæst har vi kigget på de konkrete bemærkninger, som virksomheden og Miljøstyrelsen har haft til grænseværdien for kvikssølv, samt på tekniske rapporter og analyser. Endelig har vi sammenholdt styrelsens skabelon til revurderingssager og udkast til revurderingen med den endelige revurdering for at se, hvor der eventuelt er foretaget ændringer.

Ud over de specifikke revurderingssager har vi gennemgået baggrundsdokumenter for Miljøstyrelsens interne arbejde med at udarbejde skabeloner for revurderinger af affaldsforbrændingsbranchen. Det drejer sig om skabelonerne for revurderingsafgørelsen og for de særskilte afsnit om kvikssølv samt om dokumenter fra styrelsens samarbejde med EU, hvor virksomhederne bl.a. er blevet opfordret til at indrapportere om deres teknologi og udledninger.

Afsnit 2.2. Miljøstyrelsens tilsyn med, at miljøgodkendelserne overholdes

Risikovurdering

Vi har først afdækket, hvordan Miljøstyrelsen har risikovurderet virksomhederne. Det har vi gjort ved at gennemgå styrelsens procesbeskrivelser og sagsbehandlervejledninger til tilsyn og ved at holde møder med styrelsen. Risikovurderingen består af en vurdering af en række forhold, som regnes sammen til en risikoscore. Miljøstyrelsen har oplyst, at opdateringen af risikoscorer foregår på de enkelte virksomheders sager i sagsbehandlings-systemet GeoEnviron. Styrelsen har sendt os et udtræk fra GeoEnviron med en oversigt over risikoscorer i undersøgelsesperioden. Vi har tjekket, om der er virksomheder, som mangler en risikoscore i oversigten. Vi har desuden tjekket, om de virksomheder, hvor Miljøstyrelsen i DMA har registreret, at de har ført tilsyn i perioden 2020-2024, fremgår af styrelsens oversigt over risikoscorer.

Tilsyn

I analysen af, om Miljøstyrelsen har foretaget tilsyn ud fra en risikovurdering mindst hvert 3. år, har vi anvendt data om tilsyn fra DMA. Vi udtrak data fra DMA den 16. december 2024. Vi vurderer, at det er meget usandsynligt, at der er foretaget et væsentligt antal tilsyn i de sidste 2 uger af året.

Ifølge miljøtilsynsbekendtgørelsen har Miljøstyrelsen 4 måneder til at offentliggøre tilsyn i DMA. Det betyder, at styrelsen fx kan have ført et tilsyn i oktober 2024, som ikke var registreret, da vi udtrak data fra DMA. Derfor har vi valgt at lade tvivlen komme Miljøstyrelsen til gode i de tilfælde, hvor der er en teoretisk mulighed for, at styrelsen kan have udført de påkrævede tilsyn i de sidste 4 måneder af undersøgelsesperioden. Det betyder, at vi ikke har talt det som en overtrædelse, hvis virksomheden skulle have haft tilsyn senest i perioden 1. september - 31. december 2024, men tilsynet ikke er blevet registreret.

Vi har anvendt data for perioden 2017-2024, dvs. undersøgelsesperioden 2020-2024 og de 3 forudgående år. Denne del af undersøgelsen omfatter 378 virksomheder. Boks A viser, hvordan vi er nået frem til 378 virksomheder.

Boks A**Opgørelse af antal virksomheder i analysen af tilsyn**

I vores udtræk fra DMA har vi først udvalgt alle virksomheder, hvor Miljøstyrelsen er registreret som tilsynsmyndighed. Der er tale om 390 virksomheder.

Vi har frasorteret 9 virksomheder, som ikke fået tilsyn, fordi de ifølge Miljøstyrelsen ikke har været i drift i undersøgelsesperioden.

Ved hjælp af data fra DMA om, hvornår virksomhederne var aktive, har vi frasorteret 3 virksomheder, som ikke har fået tilsyn, og som først blev aktive efter den 1. januar 2021. Det gør vi, fordi Miljøstyrelsen kan have nået at opfylde kravene, dels fordi minimumskravet er 3 år, dels fordi styrelsen ifølge miljøtilsynsbekendtgørelsen har 4 måneder til at offentliggøre tilsyn i DMA.

Analysen af, om Miljøstyrelsen har ført tilsyn med virksomhederne i overensstemmelse med reglerne, er opdelt i to dele. Først har vi afdækket, om styrelsen har overholdt minimumskravet om ét tilsynsbesøg i løbet af en 3-årig periode. Dernæst har vi afdækket, om nogle virksomheder burde have haft ekstra tilsyn, som de ikke har fået.

Minimumskravet om ét tilsynsbesøg i løbet af en 3-årig periode gælder alle de virksomheder, som Miljøstyrelsen er myndighed for. Det følger af miljøtilsynsbekendtgørelsens § 2 og § 6. Tilsynet kaldes et *basistilsyn*. Ifølge Miljøstyrelsen skal kravet fortolkes sådan, at styrelsen efter et basistilsyn skal udføre det næste basistilsyn inden for de 3 efterfølgende kalenderår. Det vil sige, at der skal foretages et basistilsyn senest den 31. december i det 3. kalenderår efter det seneste basistilsyn.

Det er ikke alle virksomheder, der skal have ekstra tilsyn. Det afhænger af virksomhedernes risikoscorer. Miljøstyrelsen skal nemlig udføre tilsyn med udgangspunkt i risikoscorerne, jf. miljøtilsynsbekendtgørelsens § 5. Det betyder, at nogle virksomheder skal have ét eller to ekstra tilsyn mellem basistilsynene. De ekstra tilsyn kaldes *prioriterede tilsyn*. Miljøstyrelsen skal ud fra risikovurderingerne fastsætte, hvor mange tilsyn hver enkelt virksomhed skal have.

Der er forskellige krav til, hvordan de prioriterede tilsyn skal fastsættes, afhængigt af om virksomheden er omfattet af bilag 1 eller bilag 2 i godkendelsesbekendtgørelsen. Kravene fremgår af miljøtilsynsbekendtgørelsen og er uddybet i miljøtilsynsvejledningen.

Boks B viser kravene til antallet af tilsyn for de to kategorier af virksomheder.

Boks B

Krav til tilsyn afhængig af risikoscore

Virksomheder, der er omfattet af bilag 1 i godkendelsesbekendtgørelsen

Hvis risikoscoren er 2,8 eller derunder

Virksomheden skal have **mindst ét basistilsyn** inden for en 3-årig periode. Der er ikke krav om prioriterede tilsyn mellem basistilsynene.

Hvis risikoscoren er over 2,8 og under 3,6

Virksomheden skal have **mindst ét basistilsyn** inden for en 3-årig periode. Der er krav om **ét prioriteret tilsyn** mellem basistilsynene.

Hvis risikoscoren er over 3,6

Virksomheden skal have **mindst ét basistilsyn** inden for en 3-årig periode. Der er krav om **to prioriterede tilsyn** mellem basistilsynene.

Virksomheder, der er omfattet af bilag 2 i godkendelsesbekendtgørelsen

Virksomheden skal have **mindst ét basistilsyn** i en 3-årig periode. De prioriterede tilsyn skal fordeles efter virksomhedernes risikoscorer, så virksomheder med de højeste scorer får hyppigere tilsyn.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af miljøtilsynsbekendtgørelsen og miljøtilsynsvejledningen.

Kravene om ekstra tilsyn er meget entydige for virksomheder, der er omfattet af bilag 1 i godkendelsesbekendtgørelsen. Derfor indgår de direkte i vores dataanalyse. Kravene om ekstra tilsyn for virksomheder, der er omfattet af bilag 2, er mere komplicerede, fordi de indebærer, at virksomhedernes tilsynsfrekvenser fastsættes relativt i forhold til hinanden. Det betyder, at hvis én risikoscore ændres, kan det principielt påvirke prioriteringen af tilsynsfrekvenser for alle virksomheder, der er omfattet af bilag 2. Derfor har vi ikke kunnet efterprøve, om kravene om prioriterede tilsyn er overholdt for virksomheder, der er omfattet af bilag 2. Disse virksomheder indgår dog i analysen af basistilsyn, da minimumskravet om basistilsyn gælder for alle virksomheder.

Boks C giver et overblik over, hvordan vi har afdækket, om der har været overtrædelser af kravene om tilsyn.

Boks C

Oversigt over analysen af overtrædelser af kravene om tilsyn

Trin 1: Tjek af overholdelse af minimumskrav om basistilsyn

For hver af de 378 virksomheder har vi ved hjælp af data fra DMA opstillet et kronologisk tilsynsforløb for perioden 2017-2024. Det har vi brugt til at analysere, om hvert basistilsyn er foretaget senest den 31. december i det 3. kalenderår efter det seneste basistilsyn. Dernæst har vi opgjort, hvor mange af de 378 virksomheder der ikke har fået basistilsyn i tide i forhold til minimumskravet. Vi har taget hensyn til, at der er en teoretisk mulighed for, at Miljøstyrelsen kan have udført de påkrævede tilsyn i de sidste 4 måneder af undersøgelsesperioden. I de efterfølgende trin har vi analyseret videre på de 232 virksomheder, hvor minimumskravet var overholdt, for at afdække, om der har været andre overtrædelser.

Trin 2: Matchning med risikoscorer

Kravene til de ekstra tilsyn afhænger af risikoscoren og af, om virksomheden er omfattet af bilag 1 eller bilag 2 i godkendelsesbekendtgørelsen. Derfor vi forsøgt at matche data om tilsyn fra DMA med Miljøstyrelsens oversigt over risikoscorer. Det har vi gjort ved hjælp af virksomhedernes navne, adresser og produktionsenhedsnumre. Hvis en virksomhed fx har skiftet navn, har vi forsøgt at matche virksomhederne ved hjælp af produktionsenhedsnumre og/eller adressen. Der var 7 af de 232 virksomheder, som vi ikke kunne matche. Det kan skyldes fejlregistreringer i DMA eller ændringer af virksomhedernes navne. Derfor udgik de af analysen.

Trin 3: Frasortering af virksomheder uden entydige krav om ekstra tilsyn

Vi har frasorteret alle virksomheder, der er omfattet af bilag 1 i godkendelsesbekendtgørelsen, hvor der ikke er krav om ekstra tilsyn, fordi risikoscoren er på 2,8 eller derunder. Vi har også frasorteret alle virksomheder, der er omfattet af bilag 2, fordi kravet om tilsyn ikke er entydigt for disse virksomheder. Vi har samlet set frasorteret 107 virksomheder, fordi de havde en lav risikoscore og/eller var omfattet af bilag 2.

Trin 4: Tjek af overholdelse af krav om ekstra tilsyn

Efter at have frasorteret alle de virksomheder, hvor det ikke er muligt eller relevant at tjekke, om kravene til ekstra tilsyn er overholdt, har vi igen set på de kronologiske tilsynsforløb (som vi opstillede i trin 1). Vi har for hver virksomhed tjekket, om der er foretaget det antal prioriterede tilsyn mellem basistilsynene, som risikoscoren tilsiger. Hvis risikoscoren er over 2,8 og under 3,6, har vi fx tjekket, om der er mindst ét prioriteret tilsyn mellem basistilsynene. Vi har fundet 42 virksomheder, hvor der mangler prioriterede tilsyn i forhold til kravene.

Afsnit 2.3. Miljøstyrelsens sagsbehandlingstid for nye miljøgodkendelser

I analysen af sagsbehandlingstiden for miljøgodkendelser har vi gennemgået Miljøstyrelsens årsrapporter og oversigter over sagsbehandlingstid. Vi har for det første sammenholdt styrelsens mål for sagsbehandlingstid, som fremgår af årsrapporten, med den faktiske sagsbehandlingstid. Vi har for det andet opgjort sagsbehandlingstiden for sager, der ikke er omfattet af resultatmålet, på baggrund af styrelsens oversigter og datoer for modtagelse og afgørelse. For det tredje har vi opgjort, hvor længe de uafsluttede sager har ligget i Miljøstyrelsen. Her har vi opgjort antallet af dage fra modtagelsesdato til den 31. december 2024.

Kvalitetssikring

Undersøgelsen er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, herunder standarderne for større undersøgelser (SOR 3). Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).