



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**Oktober 2023
– 2/2023**

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

Tilsyn og afgiftskontrol med spildevand

2/2023

Beretning om

tilsyn og afgiftskontrol med spildevand

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 2023

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.

Skatteministeren og miljøministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i januar 2024.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2022, som afgives i februar 2024.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• 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 978-87-7434-822-1

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om tilsyn og afgiftskontrol med spildevand

Statsrevisorerne har anmodet om denne undersøgelse af, om Miljøministeriet og Skatteministeriet har en tilfredsstillende forvaltning af og et tilfredsstillende tilsyn med udledningen af spildevand i Danmark. Undersøgelsen omfatter perioden 2016-2022.

Spildevand er alt vand, der afledes fra beboelse, virksomheder, øvrig bebyggelse og arealer, hvor vand ikke kan trænge igennem. Al udledning af spildevand kræver ifølge miljøbeskyttelsesloven en tilladelse. Miljøstyrelsen fører tilsyn med udledningen af spildevand fra spildevandsselskaber og særligt forurenende virksomheder. Kommunerne giver tilladelser til spildevandsselskaber, og Miljøstyrelsen giver tilladelser til særligt forurenende virksomheder. Landbrugets udledning af spildevand indgår ikke i undersøgelsen.

Skattestyrelsen fører kontrol med, om der betales korrekt spildevandsafgift. Provenuet fra spildevandsafgiften udgør 280 mio. kr. årligt ud af i alt 85 mia. kr. i samlet afgiftsprovenu.

Statsrevisorerne finder, at Miljøministeriets tilsyn med udledning af spildevand har været utilstrækkeligt. Det gælder overblik over, hvem der har tilladelse til at udlede spildevand, kontrol med, om vilkårene for tilladelserne er overholdt, og relevant håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven ved lovovertrædelser. Konsekvensen af et utilstrækkeligt tilsyn er, at vandmiljøet, jorden og grundvandet kan være belastet unødigt.

Statsrevisorerne finder, at Skatteministeriets kontrol med spildevandsafgiften ikke har været helt tilfredsstillende. Statsrevisorerne finder det sandsynliggjort, at Skatteministeriet kunne have fundet flere spildevandsudledere, som ikke har betalt korrekt spildevandsafgift, hvis ministeriet havde arbejdet mere risiko- og databaseret.

Statsrevisorerne

9. oktober 2023

Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Mikkel Irminger Sarbo
Serdal Benli
Lars Christian Lilleholt
Monika Rubin

Statsrevisorerne hæfter sig særligt ved følgende undersøgelsesresultater:

- Det er positivt, at Miljøstyrelsen udvælger spildevandsudledere til tilsyn ud fra en risikobaseret tilgang. Miljøstyrelsen har imidlertid ikke overblik over alle tilladelser og dermed ikke et fuldstændigt grundlag for udvælgelsen. I 2022 manglede 9 % af tilladelserne til renseanlæg, 82 % af tilladelserne til overløb og 87 % af tilladelserne til regnvandsudløb.
- Miljøstyrelsen har i 10 ud af 77 tilfælde ikke opfyldt lovkravet om løbende at revurdere tilladelserne til særligt forurenende virksomheder.
- Miljøstyrelsen har i de 12 tilsynssager, som indgår i undersøgelsen, fundet i alt 98 overtrædelser af vilkårene i tilladelserne i perioden 2016-2022. I de 12 tilsynssager har Miljøstyrelsen 21 gange fundet ulovlige udledninger af spildevand på grund af manglende tilladelser.
- I de 12 tilsynssager har Miljøstyrelsen i omkring halvdelen af tilfældene med manglende tilladelser eller overtrædelse af vilkår gjort brug af håndhævelsesmulighederne henstilling og indskærpelse, men ikke hårdere håndhævelsesmuligheder som fx politianmeldelse.
- Miljøstyrelsen har for 11 ud af 77 særligt forurenende virksomheder ikke overholdt miljøtilsynsbekendtgørelsens krav om, at der skal føres tilsyn mindst hvert 3. år.
- Skattestyrelsen har ikke udnyttet muligheden i spildevandsafgiftsloven for at indhente data fra Miljøstyrelsen og dermed få et samlet overblik over, hvem der kan have pligt til at betale spildevandsafgift.
- Skattestyrelsen har udvalgt 12 sager til kontrol. Styrelsen fandt mindre fejl i 8 af de 12 sager. Fejlene beløb sig samlet set til ca. 300.000 kr.

Statsrevisorerne bemærker, at Miljøstyrelsen i lovgivningen hverken har pligt til at føre tilsyn med, om kommunerne overholder deres pligt til at indberette udledninger af spildevand, eller angiveligt har mulighed for at håndhæve det. Statsrevisorerne vurderer, at Miljøstyrelsen bør forholde sig til, om der er væsentlige fejl eller mangler i kommunernes indberetninger, da det har betydning for tilsynet med overholdelse af vilkårene i tilladelserne.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	9
2. Miljøministeriets tilsyn og håndhævelse	11
2.1. Miljøstyrelsens tilsyn	12
2.2. Miljøstyrelsens håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven	17
3. Skatteministeriets kontrol og håndhævelse	21
3.1. Skattestyrelsens kontrol	22
3.2. Skattestyrelsens håndhævelse af spildevandsafgiftsloven	26
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	27
Bilag 2. Metodisk tilgang	28

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet og § 23. Miljøministeriet.

I undersøgelsesperioden januar 2016 - december 2022 har der været følgende ministre:

Skatteministeriet:

Karsten Lauritzen: juni 2015 - juni 2019

Morten Bødskov: juni 2019 - februar 2022

Jeppe Bruus: februar 2022 -

Miljøministeriet:

Eva Kjer Hansen: juni 2015 - februar 2016

Esben Lunde Larsen: februar 2016 - maj 2018

Jakob Ellemann-Jensen: maj 2018 - juni 2019

Lea Wermelin: juni 2019 - december 2022

Magnus Heunicke: december 2022 -

Beretningen har i udkast været forelagt Skatteministeriet og Miljøministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Miljøministeriets tilsyn med spildevandsområdet og Skatteministeriets kontrol med spildevandsafgiften. Statsrevisorerne bad i september 2022 Rigsrevisionen om at undersøge området. Statsrevisorerne begrundede anmodningen med, at rensed og urensed spildevand har en miljøpåvirkning i vandløb og kystnære farvande. Statsrevisorerens spørgsmål er gengivet i bilag 1.

2. Spildevand er alt vand, der afledes fra beboelse, virksomheder, øvrig bebyggelse og arealer, hvor vand ikke kan trænge igennem (fx veje). Spildevand indeholder stoffer, som kan belaste vandmiljøet, jorden og grundvandet. Noget spildevand skal renses, inden det må ledes ud i naturen, mens andet spildevand kan udledes direkte.

Spildevand udledes fra spildevandsselskaber, særligt forurenende virksomheder og andre kilder, fx landbruget. Spildevandsselskaberne udleder spildevand via renseanlæg, overløb og regnvandsudløb. Særligt forurenende virksomheder udleder typisk spildevand uden om spildevandsselskaberne. Landbrugets udledning sker både via spildevand og i form af gødning. Landbrugsstyrelsen fører tilsyn med gødning, mens kommunerne fører tilsyn med landbrugets udledning af spildevand. Landbruget indgår derfor ikke i Rigsrevisionens undersøgelse.

3. Miljøstyrelsen fører tilsyn med, om spildevandsselskaber og særligt forurenende virksomheder har lovpligtige tilladelser til at udlede spildevand til vandløb, søer eller havet, og om udledningerne ligger inden for tilladelserne, så der kun udledes de mængder og stoffer, der er givet tilladelse til. Skattestyrelsen fører kontrol med, om afgiftspligtige spildevandsudledere betaler den lovpligtige spildevandsafgift.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Miljøministeriet har et tilfredsstillende tilsyn med udledningen af spildevand, og om Skatteministeriet har en tilfredsstillende kontrol med spildevandsafgiften. Undersøgelsen omfatter perioden 2016-2022. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Er Miljøministeriets tilsyn med udledningen af spildevand tilfredsstillende, og hvordan håndhæver ministeriet miljøbeskyttelsesloven?
- Er Skatteministeriets kontrol med spildevandsafgiften tilfredsstillende, og hvordan håndhæver ministeriet spildevandsafgiftsloven?

5. Miljøministeriet og Skatteministeriet kan håndhæve loven ud fra en konkret vurdering i den enkelte sag. Rigsrevisionen har ikke efterprøvet vurderingen i de enkelte sager, da det kræver en samlet faglig og skønsmæssig vurdering af hver enkelt sag.

Spildevandsselskaber

Et spildevandsselskab forsyner mindst 10 ejendomme med afledning af spildevand og er ofte ejet af kommuner. I lovgivningen kaldes spildevandsselskaber for spildevandsforsyningsselskaber.

Særligt forurenende virksomheder

Miljøstyrelsen er tilsynsmyndighed for de potentielt mest forurenende industrivirksomheder i Danmark. Disse virksomheder omtales i denne beretning som særligt forurenende virksomheder.

Overløb

Udledning af urensed spildevand til fx havet, når kloakker og renseanlæg ikke kan følge med ved kraftig regn.

Regnvandsudløb

Udledning af regnvand, der er blevet forurenede, men ikke blandet med kloakvand.

Spildevandsudledere

Spildevandsudledere er i denne beretning en fællesbetegnelse for spildevandsselskaber og særligt forurenende virksomheder.



Hovedkonklusion

Miljøministeriets tilsyn med udledningen af spildevand er ikke tilfredsstillende, og Skatteministeriets kontrol med spildevandsafgiften er ikke helt tilfredsstillende. Både Miljøministeriet og Skatteministeriet mangler overblik over, hvem der udleder spildevand, og hvor meget spildevand der udledes. Konsekvensen er, at der er risiko for, at miljøskadelig adfærd ikke bliver begrænset tilstrækkeligt, og at der ikke betales korrekte spildevandsafgifter.

Miljøministeriets tilsyn med udledningen af spildevand er ikke tilfredsstillende

Miljøstyrelsen udvælger spildevandsudledere til tilsyn ud fra en risikobaseret tilgang. Det finder Rigsrevisionen tilfredsstillende. Grundlaget for udvælgelsen er dog utilstrækkeligt. Dels har Miljøstyrelsen ikke overblik over alle tilladelser til at udlede spildevand, dels opfylder styrelsen ikke i alle tilfælde lovkravet om løbende at revurdere tilladelserne til særligt forurenende virksomheder.

Miljøstyrelsen fører tilsyn med indberetninger og overholdelse af vilkårene i de tilladelser, som styrelsen er i besiddelse af. Tilsynet med overløb og regnvandsudløb er ikke dækkende. Miljøstyrelsen har vurderet, at det reelt er umuligt for styrelsen at føre tilsyn med langt de fleste overløb, fordi kommunerne bl.a. ikke indberetter alle tilladelser. Rigsrevisionen konstaterer, at Miljøstyrelsen ifølge miljøbeskyttelsesloven skal føre tilsyn med spildevandsselskabernes udledning af spildevand. Det omfatter også overløb. Miljøstyrelsen bør derfor sikre, at der kan føres og bliver ført tilsyn med overløb. Rigsrevisionen har fundet fejl og mangler i indberetningerne for overløb og regnvandsudløb, som Miljøstyrelsen har overset. Miljøstyrelsen har i de 12 tilsynssager, som Rigsrevisionen har gennemgået, fundet i alt 98 overtrædelser af vilkår i perioden 2016-2022.

I perioden 2016-2022 har Miljøstyrelsen næsten udelukkende håndhævet miljøbeskyttelsesloven med henstillinger og indskærper. I de 12 tilsynssager har Miljøstyrelsen 21 gange fundet ulovlige udledninger af spildevand på grund af manglende tilladelser. Rigsrevisionen konstaterer, at Miljøstyrelsen i lidt under halvdelen af tilfældene ikke har brugt mulighederne for håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven. Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsens vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven er under revision, og at styrelsen har fokus på, om der er behov for en ændret praksis for brug af bl.a. politianmeldelser.

Skatteministeriets kontrol med spildevandsafgiften er ikke helt tilfredsstillende

Spildevandsafgiften er et lille afgiftsområde. Skattestyrelsen har årligt vurderet, at der er lav risiko for fejl og snyd med spildevandsafgiften i forhold til andre og større afgifter. Skattestyrelsen udvælger dog ikke spildevandsudledere til kontrol på baggrund af en risikovurdering, og styrelsen har ikke et fuldt overblik over, hvem der skal betale afgift. Rigsrevisionens sammenligning af data fra Miljøstyrelsen og Skattestyrelsen viser, at der kan være risiko for, at nogle spildevandsudledere ikke har betalt afgift, selv om de burde have gjort det. Sammenligningen viser også, at der kan være risiko for, at nogle har betalt for meget eller for lidt i afgift. Skattestyrelsen har ikke udnyttet muligheden for at indhente data fra Miljøstyrelsen om, hvem der har udledt spildevand, og hvor meget der er udledt.

Skattestyrelsen fører kontrol med, om spildevandsafgifterne er korrekte. Dels overvåger Skattestyrelsen løbende alle indberetninger, dels har styrelsen udvalgt 12 sager til kontrol. Styrelsen fandt fejl i 8 af de 12 sager. Fejlene var samlet set ca. 300.000 kr. og udgjorde en mindre del af det, der skulle have været betalt i de 8 sager. Der er således tale om mindre fejl. Skattestyrelsen har i 2023 igangsat et kontrolprojekt, hvor styrelsen vil afdække, hvordan data fra Miljøstyrelsen kan bruges.

Skattestyrelsen håndhæver spildevandsafgiftsloven ved at fastsætte eller forhøje spildevandsafgiften, når styrelsen finder fejl eller mangler i indberetningerne. Skatteministeriet har oplyst, at der derudover – med undtagelse af ét tilfælde i 2018 – ikke har været grundlag for at bruge andre håndhævelsesmuligheder.

De 3 afgiftsbelagte forurenende stoffer

Kvælstof og **fosfor** er næringsstoffer, der kan lede til en overvækst af alger i vandløb og søer. For store mængder af alger leder til iltsvind, som kan medføre fiskedød.

BI5 (modificeret) er et mål for indholdet af biologisk nedbrydeligt organisk stof i spildevandet. Højere niveauer af BI5 medfører iltsvind, som kan medføre fiskedød.

1.2. Baggrund

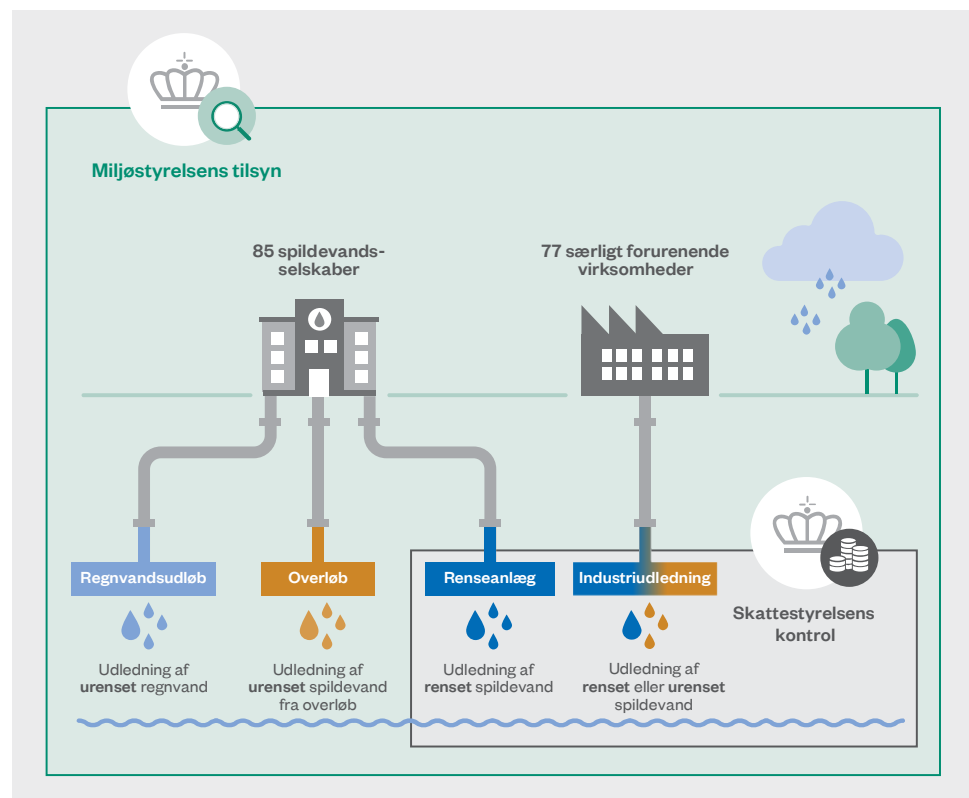
6. Al udledning af spildevand kræver ifølge miljøbeskyttelsesloven en tilladelse. Tilladelsen kan fx indeholde grænser for, hvor meget der må udledes af forskellige forurenende stoffer. Tilladelsen fastsætter også, hvor spildevandet må udledes. Formålet med miljøbeskyttelsesloven er at medvirke til at værne om naturen og miljøet og at bevare dyre- og plantelivet ved bl.a. at forebygge og bekæmpe forurening.

7. Nogle spildevandsudledere skal betale spildevandsafgift til staten. Det fremgår af spildevandsafgiftsloven. Afgiften afhænger af mængden af spildevand og af 3 forurenende stoffer i spildevandet. Spildevandsafgiften er ifølge lovmærkningerne en afgift på miljøskadelig adfærd, som ønskes reduceret.

Ansvarsfordeling mellem myndighederne

8. Miljøstyrelsen fører tilsyn med udledningen af spildevand fra spildevandsselskaber og særligt forurenende virksomheder. Kommunerne giver tilladelser til spildevandsselskaber, og Miljøstyrelsen giver tilladelser til særligt forurenende virksomheder. Skattestyrelsen fører kontrol med, om der betales korrekt spildevandsafgift. Figur 1 viser et overblik over myndighedernes tilsyn og kontrol.

Figur 1
Tilsyn og kontrol med spildevandsudledere



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af miljøbeskyttelsesloven og spildevandsafgiftsloven.

Det fremgår af figur 1, at Miljøstyrelsen fører tilsyn med 85 spildevandsselskaber og 77 særligt forurenende virksomheder.

Spildevandsselskaberne håndterer og renser spildevand fra beboelse, industrier og regnvand, der ledes gennem offentlige kloakker. Spildevandet udledes via renseanlæg, overløb og regnvandsudløb. I 2022 var der registreret 482 renseanlæg, 4.257 overløb og 16.016 regnvandsudløb hos Miljøstyrelsen.

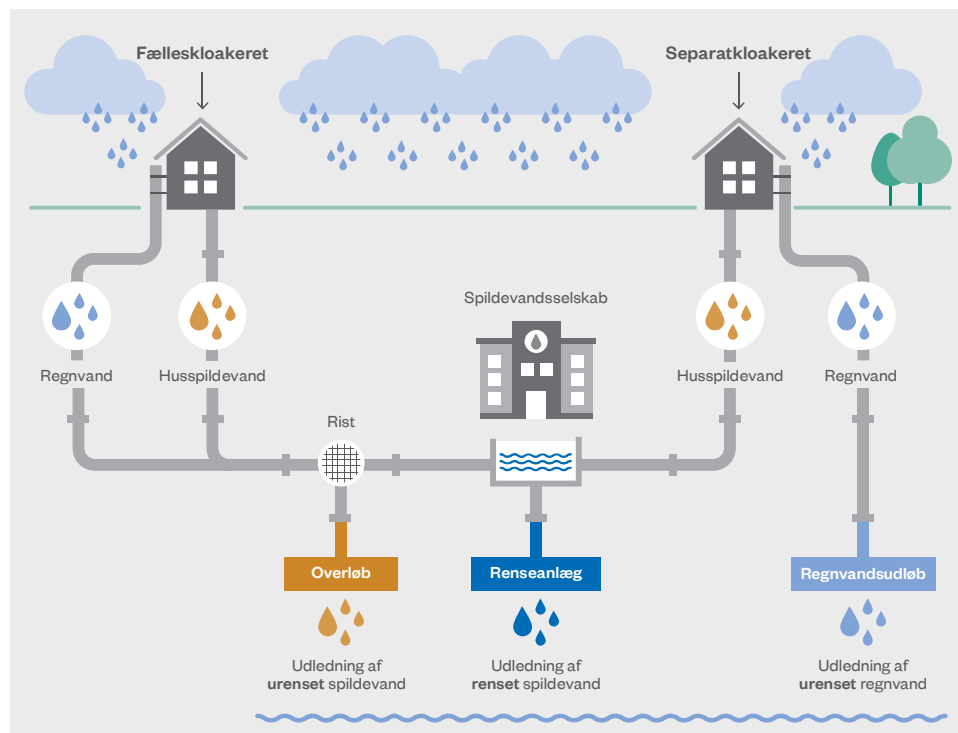
De særligt forurenende virksomheder udleder typisk spildevand uden om spildevandsselskaberne. Virksomhederne renser spildevandet eller udleder det urenset. Spildevandet stammer fra virksomhedernes produktion. Det kan fx være fremstilling af fiske-mel og mælkeprodukter, affaldshåndtering og kemikalieproduktion.

Skattestyrelsen fører kontrol med afgifter fra spildevandsselskabernes renseanlæg og nogle af de særligt forurenende virksomheder. Der skal ikke betales afgift af udledt spildevand fra overløb og regnvandsudløb. Overløb og regnvandsudløb indgår derfor ikke i Skattestyrelsens kontrol.

Typer af spildevand fra spildevandsselskaber

9. Figur 2 viser spildevandsselskabernes forskellige måder at udlede spildevand på.

Figur 2
Spildevandsselskabernes udledning af spildevand



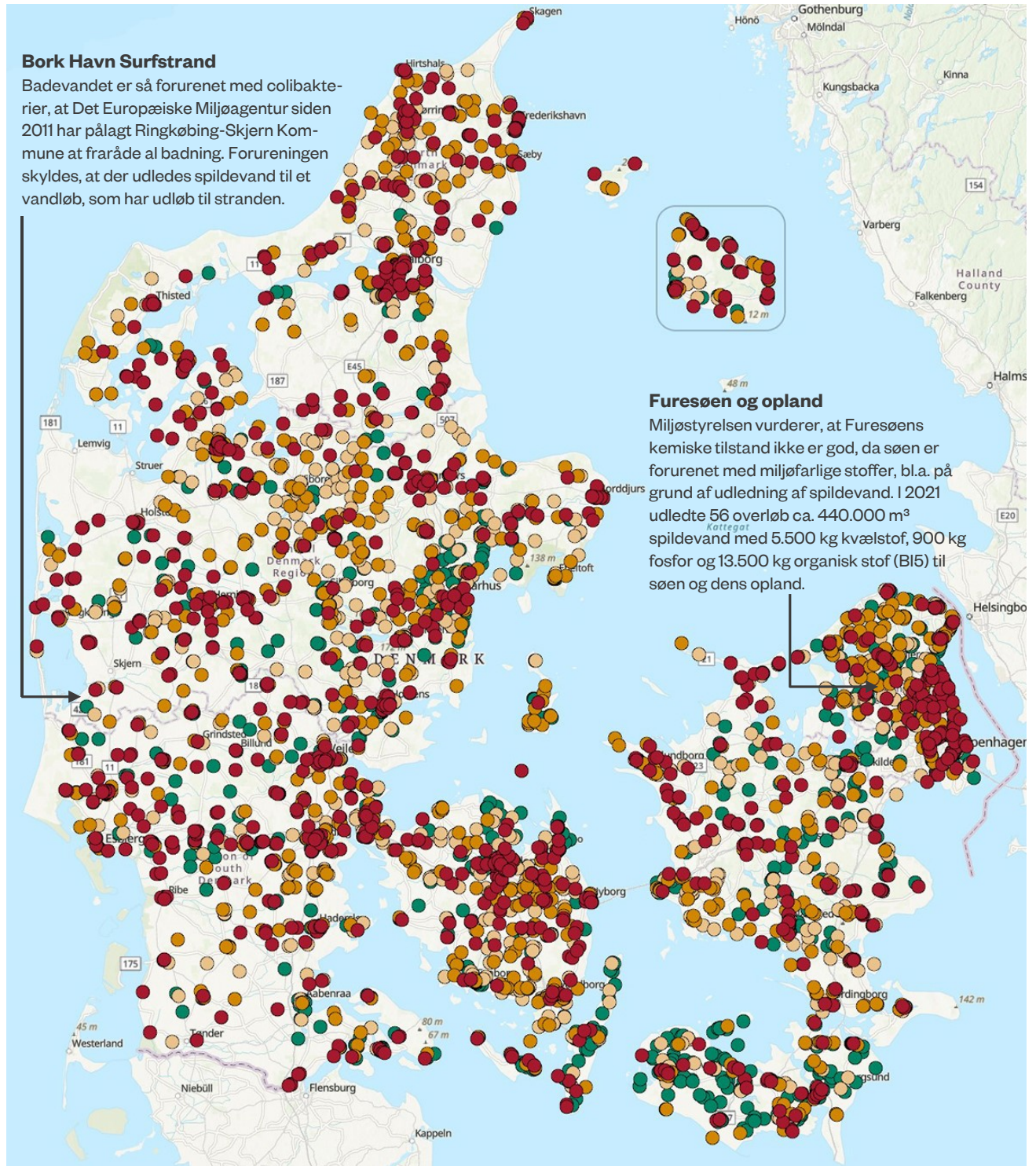
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Miljøstyrelsen.

Figur 2 viser spildevandets vej ud i vandmiljøet. I fælleskloakerede områder blandes regnvandet med husspildevandet, hvorefter det renses. Når det regner meget, kan kloakkerne og renseanlæggene ikke følge med. Spildevandsselskaberne er derfor nødt til at lade det forurenede spildevand løbe ud i det nærmeste vandmiljø for at forhindre, at private veje og ejendomme bliver oversvømmet med bl.a. fækalier. Det forurenede spildevand løber igennem en rist og direkte ud i vandløb, søer eller havet. Det kaldes overløb. I separatkloakerede områder bliver regnvandet ikke blandet med husspildevandet, men udledt direkte og urensset til vandmiljøet. Det kaldes regnvandsudløb.

Overløb af urensset spildevand udgør en lille del af den samlede mængde af spildevand, der udledes til vandmiljøet (ca. 3 %). Spildevand fra overløb har dog en høj koncentration af forurenende stoffer, fordi det er urensset. Ifølge en rapport fra Miljøstyrelsen udgjorde overløb ca. 8 % af den samlede udledning af kvælstof fra spildevand i 2021.

Figur 3 viser, hvor overløbene i Danmark ligger, og hvor meget spildevand der udledes. Figuren viser også 2 eksempler på, hvilken betydning store mængder af spildevand kan have for miljøet.

Figur 3
Overløb i Danmark i 2021



● 1-36 m³ udledt spildevand ● 37-896 m³ udledt spildevand ● 897-4.726 m³ udledt spildevand ● ≥ 4.727 m³ udledt spildevand

Note: Colibakterier er tarmbakterier fra mennesker eller dyr, der kan være sygdomsfremkaldende. På grund af det store antal overløb er det ikke muligt at identificere alle enkelte overløb på kortet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Miljøstyrelsen.

Det fremgår af figur 3, at der blev udledt mest urensset spildevand fra overløb til Øresund. Her blev der udledt 6.967.860 m³ spildevand, hvilket svarer til ca. 2.000 olympiske svømmebassiner. Den næststørste mængde af urensset spildevand fra overløb blev udledt til Odense Å, hvor der blev udledt 1.129.913 m³.

Indberetning af data

10. Spildevandsudlederne skal indberette forskellige data om, hvor meget spildevand de udleder.

Miljøstyrelsens data

11. Spildevandsselskaber og særligt forurenende virksomheder skal indberette data om spildevandsudledning til PULS-databasen. Når vi i beretningen skriver, at der indberettes til Miljøstyrelsen, dækker det også over indberetninger til PULS-databasen. Databasen hører under Danmarks Miljøportal, hvor Miljøministeriet via Miljøstyrelsen har formandskabet i bestyrelsen.

Spildevandsselskaber skal indberette data om mængder af spildevand og forurenende stoffer (fx kvælstof og fosfor) fra deres renseanlæg. Særligt forurenende virksomheder skal også indberette data, men kravene varierer fra virksomhed til virksomhed.

Kommunerne har pligt til at indberette data om udledte mængder fra overløb og regnvandsudløb. Dataene kommer fra spildevandsselskaberne. Kommunerne skal også indberette udledningstilladelser for renseanlæg, overløb og regnvandsudløb. Det gælder for tilladelser, som er givet efter november 2019.

Skattestyrelsens data

12. Det fremgår af spildevandsafgiftsloven, hvem der skal betale spildevandsafgift, og hvad der skal indberettes til Skattestyrelsen. Spildevandsselskaberne og nogle af de særligt forurenende virksomheder skal betale afgift. Selskaberne og virksomhederne skal fx indberette mængden af spildevand, eller hvor meget kvælstof, fosfor og B15 de har udledt. Afgiftens størrelse afhænger af de indberettede mængder. I perioden 2016-2022 blev der i gennemsnit betalt ca. 130.000 kr. i afgift om året pr. registreret betaler. Spildevandsselskaberne kan få fradrag for spildevandsafgiften, hvis de har et regnvandsbassin, der kan forebygge overløb. Selskaberne kan trække bassinfradraget fra, før de indberetter til Skattestyrelsen.

Spildevandsafgiftsloven giver Skattestyrelsen mulighed for at indhente data fra Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsens og Skattestyrelsens data er ikke ens, men indeholder begge information om udledte mængder af spildevand og forurenende stoffer fra spildevandsselskabernes renseanlæg og fra særligt forurenende virksomheder.

PULS-databasen

Indberetninger af udledningstilladelser og udledninger af spildevand foregår primært via PULS-databasen. Databasen hører under Danmarks Miljøportal, som er et fælles-offentligt partnerskab mellem staten, kommunerne og regionerne. I tilsynet med særligt forurenende virksomheder bruger Miljøstyrelsen også andre systemer.

Bassinfradrag

Spildevandsselskaberne kan få fradrag for spildevandsafgiften, hvis de har et regnvandsbassin. Bassinet kan opsamle regnvand og spildevand, der ellers ville løbe uhindret ud i naturen. Det forebygger overløb. Bassinfradraget skal ikke angives særskilt i indberetningen til Skattestyrelsen.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

13. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Miljøministeriet har et tilfredsstillende tilsyn med udledningen af spildevand, og om Skatteministeriet har en tilfredsstillende kontrol med spildevandsafgiften.

Revisionskriterierne til Miljøstyrelsens tilsyn og Skattestyrelsens kontrol udspringer af lovgivningen, herunder bekendtgørelser, og af Rigsrevisionens beretning om effektiv kontrol fra 2017. Lovgivningen vedrørende spildevand er uddybet i bilag 2.

Statsrevisorerne har bedt om Rigsrevisionens vurdering af, om Miljøministeriet og Skatteministeriet håndhæver miljøbeskyttelsesloven og spildevandsafgiftsloven tilfredsstillende. De 2 ministerier kan håndhæve loven ud fra en konkret vurdering i den enkelte sag. Rigsrevisionen har ikke efterprøvet vurderingen i de enkelte sager, da det kræver en samlet faglig og skønsmæssig vurdering af hver enkelt sag. Rigsrevisionen har i stedet faktisk redegjort for, hvordan Miljøministeriet og Skatteministeriet har håndhævet loven.

Metode og afgrænsning

14. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af materiale fra Miljøministeriets departement, Skatteministeriets departement, Miljøstyrelsen og Skattestyrelsen.

15. Vi har gennemgået data for hele Miljøstyrelsens tilsyn i perioden 2016-2022. Vi har også gennemgået tilsynssager for 12 udvalgte spildevandsudledere. Det drejer sig om 6 ud af 85 spildevandsselskaber og 6 ud af 77 særligt forurenende virksomheder.

Vi har udvalgt de 12 spildevandsudledere ud fra størrelsen af deres udledning. Vi har valgt lige mange store, mellemstore og små spildevandsudledere. Dermed dækker vi et bredt udvalg af de spildevandsudledere, som Miljøstyrelsen fører tilsyn med. De 12 sager er ikke repræsentative. De giver dog en indikation på, hvordan Miljøstyrelsen fører tilsyn og håndhæver loven.

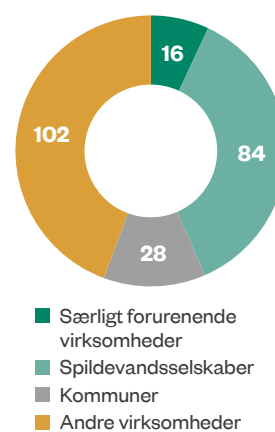
16. Skattestyrelsen har i perioden 2016-2022 udvalgt 12 ud af 230 registrerede betalere af spildevandsafgift til kontrol. Vi har gennemgået de 12 kontrolsager.

17. Undersøgelsen er afgrænset til perioden 2016-2022. Det skyldes, at kravene til indberetning til Miljøstyrelsen blev justeret ved en ændring af spildevandsbekendtgørelsen med virkning fra 2016.

18. Kommunerne giver tilladelser til spildevandsselskaberne. Kommunerne giver også tilladelser til de spildevandsudledere, som Miljøstyrelsen ikke fører tilsyn med. Det kan fx være virksomheder og landbrug. Kommunerne fører tilsyn med alle de spildevandsudledere, som ikke er omfattet af Miljøstyrelsens tilsyn.

Kommunerne er ansvarlige for at sikre opkrævning og afregning af spildevandsafgift for mindre spildevandsudledere. De kommunale opgaver indgår ikke i undersøgelsen, da Rigsrevisionen ikke har mandat til at revidere kommunernes opgaveløsning.

Registrerede betalere af spildevandsafgift



Andre virksomheder kan være industrielle virksomheder, som ikke er kategoriseret som særligt forurenende og derfor ikke er omfattet af Miljøstyrelsens tilsyn. Kommunerne fører også tilsyn med en række industrielle virksomheders udledninger af spildevand.

Landbruget udleder kvælstof og fosfor fra både spildevand og gødning på markerne. Landbrugets gødning er ikke omfattet af lovgivningen om spildevand og er underlagt tilsyn fra Landbrugsstyrelsen.

Undersøgelsen er afgrænset til Miljøministeriets tilsyn med udledning af spildevand og Skatteministeriets kontrol med spildevandsafgiften. Vi undersøger ikke Miljøstyrelsens arbejde med vandområdeplaner, overvågning af vandmiljø mv. Vi undersøger heller ikke tekniske forhold, fx om myndighederne har brugt de korrekte beregningsmetoder i deres tilsyn og kontrol.

19. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

20. Statsrevisorernes spørgsmål og angivelse af, i hvilke kapitler spørgsmålene bliver besvaret, fremgår af bilag 1. I bilag 2 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet.

2. Miljøministeriets tilsyn og håndhævelse



Delkonklusion

Miljøministeriets tilsyn med udledning af spildevand er ikke tilfredsstillende.

Miljøstyrelsen udvælger spildevandsudledere til tilsyn ud fra en risikobaseret tilgang. Det finder Rigsrevisionen tilfredsstillende. Grundlaget for udvælgelsen til tilsyn er dog utilstrækkeligt. Miljøstyrelsens tilsyn tager udgangspunkt i tilladelser til at udlede spildevand, men styrelsen har ikke overblik over alle tilladelser. I 2022 manglede Miljøstyrelsen 9 % af tilladelserne til renseanlæg, 82 % af tilladelserne til overløb og 87 % af tilladelserne til regnvandsudløb.

Miljøstyrelsen har i 10 ud af 77 tilfælde ikke opfyldt lovkravet om løbende at revurdere tilladelserne til særligt forurenende virksomheder.

Miljøstyrelsen fører tilsyn med indberetninger og overholdelse af vilkårene i de tilladelser, som styrelsen er i besiddelse af. Tilsynet med overløb og regnvandsudløb er ikke dækkende. Miljøstyrelsen har vurderet, at det reelt er umuligt for styrelsen at føre tilsyn med langt de fleste overløb, fordi kommunerne bl.a. ikke indberetter alle tilladelser. Rigsrevisionen har fundet fejl og mangler i indberetningerne for overløb og regnvandsudløb, som Miljøstyrelsen har overset. Miljøstyrelsen har i de 12 tilsynssager, som Rigsrevisionen har gennemgået, fundet i alt 98 overtrædelser af vilkår i perioden 2016-2022.

Miljøstyrelsen har for 11 ud af 77 særligt forurenende virksomheder ikke overholdt miljøtilsynsbekendtgørelsens krav til, hvor ofte tilsynet skal finde sted.

Miljøstyrelsen håndhæver miljøbeskyttelsesloven ud fra en konkret vurdering i den enkelte sag. I perioden 2016-2022 har Miljøstyrelsen næsten udelukkende håndhævet loven med henstillinger og indskærpelser. Miljøstyrelsen har derudover givet 20 påbud og foretaget 4 politianmeldelser. I de 12 tilsynssager har Miljøstyrelsen 21 gange fundet ulovlige udledninger af spildevand på grund af manglende tilladelser. Rigsrevisionen konstaterer, at Miljøstyrelsen i lidt under halvdelen af tilfældene ikke har brugt mulighederne for håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven. Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsens vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven er under revision, og at styrelsen har fokus på, om der er behov for en ændret praksis for brug af bl.a. politianmeldelser.

21. Dette kapitel handler om Miljøministeriets tilsyn med udledning af spildevand og ministeriets håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven.

2.1. Miljøstyrelsens tilsyn

22. Vi har undersøgt, om Miljøstyrelsen fører et tilstrækkeligt tilsyn med udledning af spildevand.

Det fremgår af miljøbeskyttelseslovens § 66, at Miljøstyrelsen fører tilsyn med udledning af spildevand fra spildevandsselskaber og særligt forurenende virksomheder, men loven fastsætter ikke nærmere krav til tilrettelæggelsen eller udførelsen af tilsynet. Vi har undersøgt:

- om Miljøstyrelsen har et tilstrækkeligt grundlag for at føre tilsyn med udledningen af spildevand
- om Miljøstyrelsen fører et tilstrækkeligt tilsyn med, om spildevandsudlederne overholder de vilkår, der fremgår af tilladelserne til at udlede spildevand.

23. Vores undersøgelse viser, at Miljøstyrelsen ikke fører et tilstrækkeligt tilsyn med udledningen af spildevand.

Grundlaget for tilsynet

24. Vi har undersøgt, om Miljøstyrelsen har et tilstrækkeligt grundlag for at føre tilsyn med udledningen af spildevand.

Vi lægger 3 forhold til grund for undersøgelsen.

For det første bør Miljøstyrelsen udvælge spildevandsudledere til tilsyn ud fra en risikobaseret tilgang for at sikre, at styrelsens resurser bruges effektivt. Tilgangen bør være baseret på en vurdering af, hvor der er størst risiko for, at spildevandsudlederne bryder miljøbeskyttelsesloven ved fx at udlede spildevand uden tilladelse eller overtræde vilkårene i tilladelserne.

For det andet bør Miljøstyrelsen have overblik over de tilladelser, som styrelsen skal føre tilsyn med.

For det tredje indeholder lovgivningen følgende krav til Miljøstyrelsens grundlag for tilsyn:

- Miljøstyrelsen skal udvælge særligt forurenende virksomheder til tilsyn på baggrund af en risikovurdering, jf. miljøtilsynsbekendtgørelsens § 5.
- Miljøstyrelsen skal løbende revurdere de særligt forurenende virksomheders tilladelser til at udlede spildevand for at sikre, at vilkårene i tilladelserne altid er aktuelle, jf. miljøbeskyttelseslovens § 41b og godkendelsesbekendtgørelsens §§ 45-47.

25. Vores undersøgelse viser, at Miljøstyrelsens grundlag for at føre tilsyn med udledning af spildevand er utilstrækkeligt.

Risikobaseret udvælgelse

26. Vores undersøgelse viser, at Miljøstyrelsen udvælger særligt forurenende virksomheder og spildevandsselskaber til tilsyn ud fra en risikobaseret tilgang.

27. Det er et krav i miljøtilsynsbekendtgørelsen, at Miljøstyrelsen skal udvælge særligt forurenende virksomheder ud fra en risikovurdering af de enkelte virksomheder. Undersøgelsen viser, at Miljøstyrelsen udvælger særligt forurenende virksomheder ud fra en risikovurdering. Dermed udvælger Miljøstyrelsen særligt forurenende virksomheder ud fra en risikobaseret tilgang. Miljøstyrelsen udvælger også spildevandsselskaber ud fra en risikobaseret tilgang.

28. Statsrevisorerne har bedt Rigsrevisionen om at undersøge, om Miljøministeriet har vurderet risikoen for, at de registrerede spildevandsudledere indberetter forkerte mængder af spildevand.

Vores undersøgelse viser, at Miljøstyrelsen vurderer risikoen for, at de særligt forurenende virksomheder indberetter forkerte mængder af spildevand. Når Miljøstyrelsen fastsætter vilkårene i tilladelserne, stiller styrelsen således mere omfangsrige krav til, hvordan udledninger af spildevand med stor miljømæssig betydning skal måles. Miljøstyrelsen vurderer ikke risikoen for, at spildevandsselskaberne indberetter forkerte mængder.

Overblik over tilladelser

29. Miljøstyrelsens tilsyn tager udgangspunkt i tilladelser til at udlede spildevand og vilkårene i tilladelserne. Vores undersøgelse viser, at Miljøstyrelsen ikke har overblik over alle tilladelserne.

30. Kommunerne er ansvarlige for at give tilladelser til spildevandsselskabernes renseanlæg, overløb og regnvandsudløb og for at indberette tilladelserne til Miljøstyrelsen. Vores undersøgelse viser, at spildevandsselskaberne havde registreret 482 renseanlæg, 4.257 overløb og 16.016 regnvandsudløb ultimo 2022. Ultimo 2022 manglede Miljøstyrelsen 9 % af tilladelserne til renseanlæg, 82 % af tilladelserne til overløb og 87 % af tilladelserne til regnvandsudløb. Miljøstyrelsen har alle tilladelserne for de 77 særligt forurenende virksomheder.

Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke er forpligtet til at have overblik over de tilladelser, som kommunerne har givet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at kendskab til tilladelserne og vilkårene heri er en forudsætning for, at Miljøstyrelsen kan føre tilsyn med, om tilladelserne overholdes. Grundlaget for Miljøstyrelsens tilsyn med renseanlæg, overløb og regnvandsudløb er derfor utilstrækkeligt.

31. Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen har overblik over de tilladelser, som styrelsen skal føre tilsyn med, da styrelsen ved, hvilke tilladelser der mangler. Miljøstyrelsen har desuden oplyst, at styrelsen til enhver tid kan bede om at få fremsendt den gældende tilladelse inden et fysisk tilsyn.

Vores gennemgang af tilsynssager for 6 spildevandsselskaber viser, at Miljøstyrelsen i flere tilfælde finder overløb og regnvandsudløb, som styrelsen ikke vidste eksisterede. Miljøstyrelsen har efter Rigsrevisionens opfattelse derfor ikke et fuldt overblik over tilladelserne.

Hyrdebrev

Et hyrdebrev er en orienterende meddelelse, som en myndighed kan sende til offentligheden eller til berørte institutioner.

32. Statsrevisorerne har bedt Rigsrevisionen om at undersøge, om Miljøministeriet har fulgt op på et hyrdebrev, som miljøministeren sendte til kommunerne i februar 2021.

Baggrunden for hyrdebrevet var, at Miljøministeriets departement og Miljøstyrelsen siden 2018 har drøftet udfordringerne med manglende tilladelser til især overløb og regnvandsudløb. Det har bl.a. medført, at det blev skrevet ind i spildevandsbekendtgørelsen, at kommunerne har pligt til at indberette tilladelser, som er givet efter november 2019. Der blev desuden afsat midler til en opdatering af funktionerne i PULS-databasen og ekstra vejledning til kommunerne.

I 2020 oplyste Miljøstyrelsen til Miljøministeriets departement, at styrelsen på baggrund af en stikprøve på 33 spildevandsselskaber havde vurderet, at 2 ud af 3 af selskaberne enten ikke havde tilladelser til overløb og regnvandsudløb eller var i tvivl om, hvorvidt de havde tilladelserne.

Miljøministeren udsendte derfor i februar 2021 et hyrdebrev til kommunerne, hvor ministeren påpegede, at der til enhver tid skal være en gældende tilladelse til alle udledninger af spildevand. I hyrdebrevet opfordrede ministeren til, at kommunerne sammen med spildevandsselskaberne sikrer, at der er gældende tilladelser til alle udledninger af spildevand, og at tilladelserne indberettes til Miljøstyrelsen. Miljøministeriet har fulgt op på hyrdebrevet ved at tage emnet om kommunernes ansvar for at udstede, opdatere og indberette tilladelser til overløb og regnvandsudløb op på 2 dialogmøder og 2 konferencer med kommunerne.

Vores undersøgelse viser, at Miljøministeriet ikke har fulgt op på, om hyrdebrevet har haft den ønskede effekt på kommunernes indberetning af tilladelser.

Miljøministeriet har oplyst, at *"Miljøministeriet samarbejder med Skatteministeriet om en regeringssag, hvor der bliver fulgt op på regeringens ønske om at identificere, hvor det vil give bedst miljømæssig effekt at investere i udvidelse af kapaciteten i spildevandssystemet, så større vandmængder bedre håndteres, og antallet af overløb nedbringes, og at ændre spildevandsafgiften, så udledning af urensset spildevand fra overløb får en højere afgift end udledning af rensset spildevand. Det forventes, at der samtidig ses på, om ansvaret af indberetninger af overløb er placeret rigtigt hos kommunerne, eller om de mere hensigtsmæssigt kan placeres hos spildevandsselskaberne, samt om det vil være hensigtsmæssigt, hvis kommunerne lægger alle vilkår i udledningstilladelser ind i miljødatabasen, PULS"*.

Revurdering af tilladelser til særligt forurenende virksomheder

33. Vores undersøgelse viser, at Miljøstyrelsen ikke sikrer, at tilladelser til alle særligt forurenende virksomheder er revurderet i overensstemmelse med lovkravene.

Det følger af miljøbeskyttelsesloven, at Miljøstyrelsen løbende skal revurdere tilladelser for særligt forurenende virksomheder. Vores undersøgelse viser, at Miljøstyrelsen i 10 ud af 77 tilfælde ikke har overholdt kravene. Miljøstyrelsen sikrer dermed ikke, at tilladelseerne bliver opdateret for at sikre mindst mulig miljøpåvirkning fra virksomhederne.

Tilsyn med indberetninger og overholdelse af vilkår

34. Vi har undersøgt, om Miljøstyrelsen fører et tilstrækkeligt tilsyn med, om spildevandsudlederne overholder de vilkår, der fremgår af tilladelseerne.

Vi lægger 3 forhold til grund for undersøgelsen.

For det første bør Miljøstyrelsen føre tilsyn med, om de indberettede udledninger af spildevand er korrekte.

For det andet bør Miljøstyrelsen føre tilsyn med, om spildevandsudlederne overholder vilkårene i tilladelseerne.

For det tredje indeholder lovgivningen følgende krav til Miljøstyrelsens tilsyn med overholdelse af vilkår:

- Miljøstyrelsen skal for alle spildevandsselskabers renseanlæg mindst én gang årligt foretage en kontrolberegning af, om en række parametre ligger inden for vilkårene i tilladelseerne, jf. spildevandsbekendtgørelsens § 24, stk. 1.
- Miljøstyrelsen skal føre basistilsyn med alle særligt forurenende virksomheder mindst hvert 3. år, jf. miljøtilsynsbekendtgørelsens § 6. Ved et basistilsyn gennemgås de samlede miljøvilkår. Ifølge Miljøstyrelsens miljøtilsynsvejledning skal basistilsynet indeholde et fysisk tilsyn.

Miljøbeskyttelseslovens § 87 giver desuden Miljøstyrelsen hjemmel til at besigtige anlæg, udløbssteder mv. ved fysisk tilsyn.

35. Vores undersøgelse viser, at Miljøstyrelsen ikke fører et helt tilstrækkeligt tilsyn med, om spildevandsudlederne overholder de vilkår, der fremgår af tilladelseerne.

Tilsyn med indberetninger fra spildevandsudledere

36. Vores undersøgelse viser, at Miljøstyrelsen fører tilsyn med, om de indberettede udledninger af spildevand er korrekte. Miljøstyrelsen har dog overset fejl og mangler i indberetningerne for overløb og regnvandsudløb.

Miljøstyrelsen undersøger, om de indberettede udledninger af spildevand er korrekte, ved at søge efter manglende indberetninger, dubletter og afvigelser. Desuden er en stor del af indberetningerne baseret på målinger og prøver, som skal gennem akkrediterede laboratorier.

Krav til revurdering af tilladelser til særligt forurenende virksomheder

Miljøstyrelsen skal ifølge miljøbeskyttelsesloven påbegynde en revurdering af tilladelseerne mindst hvert 10. år. Derudover skal Miljøstyrelsen ifølge godkendelsesbekendtgørelsen revidere tilladelseerne, når Europa-Kommissionen offentliggør en ny konklusion om "bedste tilgængelige teknikker". Miljøstyrelsen skal tilrettelægge revurderingen efter Europa-Kommissionens konklusioner, så de nye vilkår kan overholdes senest 4 år efter, at konklusionen er offentliggjort.

Indberetninger

Spildevandsudlederne indberetter data om, hvor meget spildevand der er udledt fra fx hvert renseanlæg eller overløb.

Fejl og mangler i de 12 tilsynssager

Miljøstyrelsen har gjort opmærksom på mistanke om følgende fejl og mangler:

- 41 manglende indberetninger
- 8 manglende tilladelser i PULS-databasen
- 6 ukorrekte indlæsninger af data
- 3 indberetninger med tvivlsom datakvalitet
- 3 indberetninger med manglende datoer
- 2 indberetninger med manglende information om anlæg
- 2 tilfælde med tvivlsom fjernelse af indberetninger.

Overholdelse af vilkår

Spildevandsudledere skal have en tilladelse til hver udledning af spildevand, fx hvert renselanlæg eller overløb. Tilladelserne kan indeholde vilkår. Et vilkår kan fx være en grænse for, hvor meget kvælstof der må udledes.

Vores gennemgang af 12 tilsynssager viser, at Miljøstyrelsen 65 gange har gjort spildevandsselskaber, særligt forurenende virksomheder eller kommuner opmærksomme på mistanke om fejl og mangler i indberetninger af udledninger af spildevand.

Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen i lovgivningen hverken har pligt til at føre tilsyn med, om kommunerne overholder deres pligt til at indberette udledninger af spildevand, eller har mulighed for at håndhæve det. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Miljøstyrelsen bør forholde sig til, om der er væsentlige fejl eller mangler i kommunernes indberetninger, da det har betydning for tilsynet med overholdelse af vilkårene i tilladelserne.

37. Vores gennemgang af Miljøstyrelsens tilsyn med indberetningerne for overløb og regnvandsudløb viser fejl, som styrelsen ikke selv har fundet. I 361 tilfælde er der indberettet, at mængden af spildevand er 0, selv om andre data viser, at der er udledt spildevand.

Det fremgår af dokumenter fra Miljøstyrelsen og Miljøministeriets departement, at en mindre del af dataene for overløb ikke er korrekte og ikke giver et retvisende billede af udledningerne af spildevand. Miljøstyrelsen har dermed været klar over, at dataene for overløb og regnvandsudløb er mangelfulde.

Tilsyn med overholdelse af vilkår

38. Vores undersøgelse viser, at Miljøstyrelsen fører tilsyn med, om udledningerne af spildevand overholder vilkårene i de tilladelser, som styrelsen er i besiddelse af. Tilsynet med vilkårene for overløb og regnvandsudløb er dog ikke tilstrækkeligt, fordi Miljøstyrelsen mangler overblik over tilladelser og vilkår.

39. Det er et krav i spildevandsbekendtgørelsen, at Miljøstyrelsen årligt foretager en kontrolberegning for alle spildevandsselskabers renselanlæg. Vores undersøgelse viser, at Miljøstyrelsen efterlever kravet ved årligt at undersøge, om mængderne af forurenende stoffer overholder de fastsatte krav i tilladelserne.

Det er et krav i miljøtilsynsbekendtgørelsen, at Miljøstyrelsen fører basistilsyn med alle særligt forurenende virksomheder mindst hvert 3. år. Vores undersøgelse viser, at Miljøstyrelsen ikke overholder kravet for 11 af de 77 særligt forurenende virksomheder. For de 11 virksomheder er der gået 4-6 år mellem tilsynene. Miljøstyrelsen har oplyst, at der er udført administrative tilsyn, selv om de lovpligtige fysiske tilsyn ikke er udført til tiden.

Miljøstyrelsen bruger muligheden i miljøbeskyttelsesloven for at besigtige anlæg, udløbssteder mv. I perioden 2016-2022 har Miljøstyrelsen foretaget fysiske tilsyn hos alle særligt forurenende virksomheder og hos 96 % af spildevandsselskabernes renselanlæg. Miljøstyrelsen har også foretaget 459 fysiske tilsyn med ét eller flere overløb og regnvandsudløb.

40. Vores gennemgang af 12 tilsynssager viser, at Miljøstyrelsen i 11 af de 12 sager har vurderet, at der har været overtrædelser af vilkårene i tilladelserne. Der er tale om i alt 98 overtrædelser i perioden 2016-2022. Boks 1 viser de 5 hyppigste overtrædelser af vilkår.

Boks 1

De hyppigste overtrædelser af vilkårene i tilladelserne i de 12 tilsynssager

Blandt de 98 overtrædelser, hvor Miljøstyrelsen har vurderet, at vilkår er overtrådt, er de hyppigste:

- 1) for højt niveau af forurenende stoffer – primært kvælstof, BI5 og ammoniak (27 % af overtrædelserne)
- 2) manglende egenkontrolprøver (22 % af overtrædelserne)
- 3) for lav iltmætning (11 % af overtrædelserne)
- 4) overskridelser af krav til pH-værdien (11 % af overtrædelserne)
- 5) manglende indberetning af oplysninger (9 % af overtrædelserne).

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af 12 tilsynssager fra Miljøstyrelsen.

41. Miljøstyrelsen vurderede i 2018 og 2021, at en række udfordringer vanskeliggjorde styrelsens tilsyn med overholdelsen af vilkårene for overløb. Udfordringerne var bl.a., at mange af kommunernes tilladelser til overløb ikke var indberettet, at mange tilladelser ikke indeholdt vilkår, og at der manglede krav til dokumentation for efterlevelse af de vilkår, der var. Miljøstyrelsen vurderede, at det reelt var umuligt at føre tilsyn med langt de fleste overløb.

Rigsrevisionen konstaterer, at Miljøstyrelsen ifølge miljøbeskyttelsesloven skal føre tilsyn med spildevandsselskabernes udledning af spildevand. Det omfatter også overløb. Miljøstyrelsen bør derfor sikre, at der kan føres og bliver ført tilsyn med overløb.

2.2. Miljøstyrelsens håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven

42. Vi har undersøgt, hvordan Miljøstyrelsen håndhæver miljøbeskyttelsesloven. Miljøstyrelsen har forskellige muligheder for at håndhæve loven. Det kan være henstillinger, indskærpelser, påbud og politianmeldelser. Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen reagerer på baggrund af, hvad der er nødvendigt og tilstrækkeligt.

Miljøstyrelsen kan håndhæve miljøbeskyttelsesloven ud fra en konkret vurdering i den enkelte sag. Vi har ikke efterprøvet vurderingen i de enkelte sager, da det kræver en samlet faglig og skønsmæssig vurdering af hver enkelt sag.

Ammoniak

Ammoniak er et kemikalie, som er giftigt for fisk og andre vanddyr. Ammoniak i spildevandet kan stamme fra urin og afføring.

For lav iltmætning

For lav iltmætning kan lede til iltsvind og efterfølgende fiske-død.

PH-værdi

Centrale mikroorganismer i vandmiljøet kan dø, hvis pH-værdien er for lav eller for høj.

Miljøstyrelsens muligheder for at håndhæve miljøbeskyttelsesloven

Henstilling

Miljøstyrelsen kan bruge henstillinger ved overtrædelser af mindre væsentlig betydning. En henstilling har ingen retlig betydning, hvilket vil sige, at det ikke har nogen konsekvenser ikke at følge henstillingen.

Indskærpelse

Indskærpelser kan bruges, når Miljøstyrelsen vil indskærpe gældende regler. En indskærpelse skal følges, og der kan ikke klages over indskærpelsen.

Påbud

Miljøstyrelsen kan påbyde spildevandsudledere ændrede vilkår, fx at de skal bruge nyere teknologi til at rense spildevandet.

Politianmeldelse

Miljøstyrelsen kan politianmelde ved overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven.

43. Vores undersøgelse viser, at Miljøstyrelsen i perioden 2016-2022 næsten udelukkende har brugt henstillinger og indskærpelser til at håndhæve miljøbeskyttelsesloven. Tabel 1 viser, hvordan Miljøstyrelsen har håndhævet loven.

Tabel 1
Miljøstyrelsens håndhævelser i perioden 2016-2022

	Spildevandsselskaber		Særligt forurenende virksomheder	I alt
	Renseanlæg	Overløb og regnvandsudløb ¹⁾		
Henstilling	76	2	2	80
Indskærpelse	304	51	61	416
Påbud	4	9	7	20
Politianmeldelse	2	1	1	4
I alt	386	63	71	520
<i>Antal enheder i 2022²⁾</i>	<i>482</i>	<i>20.273</i>	<i>77</i>	<i>20.832</i>

¹⁾ Data giver ikke mulighed for at opdele overløb og regnvandsudløb.

²⁾ Data giver ikke mulighed for at opgøre, hvor mange enheder der er givet håndhævelse til. Antal enheder angiver det samlede antal renseanlæg, overløb og regnvandsudløb samt antal særligt forurenende virksomheder i 2022.

Note: 88 spildevandsselskaber og 29 særligt forurenende virksomheder har modtaget en håndhævelse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Miljøstyrelsen.

Det fremgår af tabel 1, at Miljøstyrelsen mest bruger indskærpelser over for både spildevandsselskaber og særligt forurenende virksomheder. Henstillinger er den næstmest brugte håndhævelse. Henstillinger er dog sjældent brugt over for særligt forurenende virksomheder samt overløb og regnvandsudløb. Påbud bruges sjældent, og politianmeldelser bruges i meget få tilfælde. 3 af de 4 politianmeldelser vedrører manglende tilladelser.

44. Vores gennemgang af 12 tilsynssager viser, at Miljøstyrelsen 21 gange har konstateret, at spildevandsudledere mangler én eller flere tilladelser. Miljøstyrelsen har konstateret 98 overtrædelser af vilkårene i tilladelserne.

45. Tabel 2 viser, hvordan Miljøstyrelsen har håndhævet miljøbeskyttelsesloven ved manglende tilladelser og overtrædelser af vilkårene i tilladelserne.

Tabel 2

Håndhævelser ved manglende tilladelser og ved overtrædelser af vilkårene i tilladelserne i 12 tilsynssager i perioden 2016-2022

	Manglende tilladelse	Overtrædelse af vilkår
Ingen håndhævelsesmulighed brugt	9	50
Henstilling	0	15
Indskærpelse	12	33
Politianmeldelse	0	0
I alt	21¹⁾	98²⁾

¹⁾ Fordelt på 4 spildevandsselskaber. 5 af tilfældene handler om samme manglende tilladelser, som Miljøstyrelsen har konstateret flere gange i perioden.

²⁾ Fordelt på 6 spildevandsselskaber og 5 særligt forurenende virksomheder. 30 af tilfældene handler om samme vilkår, som er overtrådt flere gange i perioden.

Note: Påbud indgår ikke i tabellen, fordi Miljøstyrelsen har oplyst, at det ikke vil være relevant at give påbud ved manglende tilladelse eller overtrædelse af vilkår.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af de 12 tilsynssager fra Miljøstyrelsen.

Ingen håndhævelsesmulighed brugt

En henstilling er ifølge Miljøstyrelsens vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven den mildeste håndhævelsesmulighed.

Når Miljøstyrelsen finder en lovovertrædelse og ikke reagerer med mindst en henstilling, betragter Rigsrevisionen det som "ingen håndhævelsesmulighed brugt".

Det fremgår at tabel 2, at Miljøstyrelsen i 9 ud af 21 tilfælde har konstateret manglende tilladelser til at udlede spildevand uden at bruge mulighederne for at håndhæve miljøbeskyttelsesloven. I de resterende 12 tilfælde med manglende tilladelser har styrelsen givet en indskærpelse. Miljøstyrelsen har i 50 ud 98 tilfælde konstateret overtrædelser af vilkårene i tilladelserne uden at bruge mulighederne for at håndhæve loven. Styrelsen har givet 15 henstillinger og 33 indskærpelser for overtrædelser af vilkårene. Miljøstyrelsen har ikke indgivet politianmeldelse ved manglende tilladelser eller ved overtrædelser af vilkårene i de 12 sager.

46. Vores gennemgang viser, at der er et forløb, hvor Miljøstyrelsen flere gange har konstateret, at det samme spildevandsselskab mangler de samme tilladelser. Boks 2 viser dette forløb.

Boks 2

Forløb med manglende tilladelser i det samme spildevandsselskab

- **Februar 2019**

Miljøstyrelsen konstaterer ved et tilsyn, at der mangler tilladelser til 3 renseanlæg.
Ingen håndhævelsesmulighed brugt

- **Juli 2019**

Spildevandsselskabet skriver til Miljøstyrelsen, at selskabet mangler tilladelser til 3 renseanlæg og derfor ikke har lov til at udlede spildevand fra disse anlæg.
Ingen håndhævelsesmulighed brugt

- **Marts 2021**

Miljøstyrelsen konstaterer i en mail, at spildevandsselskabet fortsat mangler tilladelser til de samme 3 renseanlæg som i 2019. Miljøstyrelsen beder spildevandsselskabet om at få indhentet de manglende tilladelser.
Ingen håndhævelsesmulighed brugt

- **Maj 2021**

Miljøstyrelsen påpeger i forbindelse med et administrativt tilsyn igen over for spildevandsselskabet, at det er ulovligt at udlede spildevand uden tilladelse. Miljøstyrelsen beder spildevandsselskabet om at få indhentet de manglende tilladelser.
Ingen håndhævelsesmulighed brugt

- **Oktober 2021 og frem**

2 af renseanlæggene lukker i henholdsvis oktober 2021 og januar 2023 uden at have fået en tilladelse. Det sidste renseanlæg får en tilladelse i marts 2022.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af en tilsynssag fra Miljøstyrelsen.

Det fremgår af boks 2, at Miljøstyrelsen flere gange har konstateret, at spildevandsselskabet overtræder miljøbeskyttelsesloven ved at udlede spildevand uden tilladelse. Her har Miljøstyrelsen ikke brugt mulighederne for at håndhæve loven.

47. Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsens vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven er under revision, og at styrelsen har fokus på, om der er behov for en ændret praksis for brug af bl.a. politianmeldelser.

3. Skatteministeriets kontrol og håndhævelse



Delkonklusion

Skatteministeriets kontrol med spildevandsafgiften er ikke helt tilfredsstillende.

Spildevandsafgiften er én ud af 75 afgifter. Provenuet fra spildevandsafgiften udgør 280 mio. kr. årligt ud af i alt 85 mia. kr. i samlet afgiftsprovenu. Der er derfor tale om et lille afgiftsområde. Skattestyrelsen har årligt vurderet, at der er lav risiko for fejl og snyd med spildevandsafgiften i forhold til andre og større afgifter. Skattestyrelsen udvælger dog ikke spildevandsudledere til kontrol på baggrund af en risikovurdering. Skattestyrelsen har desuden ikke et fuldt overblik over, hvem der skal betale afgift.

Skattestyrelsen har ikke udnyttet muligheden i spildevandsafgiftsloven for at indhente data fra Miljøstyrelsen og dermed få et samlet overblik over, hvem der kan have pligt til at betale spildevandsafgift. Rigsrevisionens sammenligning af data fra Miljøstyrelsen og Skattestyrelsen viser, at der er 20 spildevandsudledere, som har indberettet udledning af spildevand til Miljøstyrelsen, men ikke til Skattestyrelsen. Der kan derfor være risiko for, at nogle spildevandsudledere ikke har betalt spildevandsafgift, selv om de burde have gjort det.

Skattestyrelsen fører kontrol med, om spildevandsafgifterne er korrekte. Dels overvåger Skattestyrelsen løbende alle indberetninger, dels har styrelsen udvalgt 12 sager til kontrol. Styrelsen fandt fejl i 8 af de 12 sager. Fejlene var samlet set ca. 300.000 kr. og udgjorde en mindre del af det, der skulle have været betalt i de 8 sager. Der er således tale om mindre fejl. Rigsrevisionens sammenligning af data fra Miljøstyrelsen og Skattestyrelsen viser, at nogle spildevandsudledere har indberettet en større udledning af spildevand til Miljøstyrelsen, mens andre har indberettet en større udledning til Skattestyrelsen. Der er derfor risiko for, at der kan være betalt for meget eller for lidt i afgift. Skattestyrelsen har i 2023 igangsat et kontrolprojekt, hvor styrelsen vil afdække, hvordan data fra Miljøstyrelsen kan bruges.

Skattestyrelsen håndhæver spildevandsafgiftsloven ud fra en vurdering i den enkelte sag. Skattestyrelsen håndhæver loven ved at fastsætte eller forhøje spildevandsafgiften, når styrelsen finder fejl eller mangler i indberetningerne. Skatteministeriet har oplyst, at der derudover - med undtagelse af ét tilfælde i 2018 - ikke har været grundlag for at bruge andre håndhævelsesmuligheder.

48. Dette kapitel handler om Skatteministeriets kontrol med spildevandsafgiften og ministeriets håndhævelse af spildevandsafgiftsloven.

3.1. Skattestyrelsens kontrol

49. Vi har undersøgt, om Skattestyrelsen har en tilstrækkelig kontrol med spildevandsafgiften.

Der er ingen lovkrav til, hvordan Skattestyrelsen skal føre kontrol med spildevandsafgiften. Vi har undersøgt:

- om Skattestyrelsen har et tilstrækkeligt grundlag for at føre kontrol med spildevandsafgiften
- om Skattestyrelsen fører en tilstrækkelig kontrol med, om spildevandsafgifterne er korrekte.

50. Vores undersøgelse viser, at Skattestyrelsen ikke har en helt tilstrækkelig kontrol med spildevandsafgiften.

Grundlaget for kontrollen

51. Vi har undersøgt, om Skattestyrelsen har et tilstrækkeligt grundlag for at føre kontrol med spildevandsafgiften.

Vi lægger 3 forhold til grund for undersøgelsen.

For det første bør Skattestyrelsens udvælgelse til kontrol være risikobaseret for at sikre, at kontrollen afdækker de mest alvorlige fejl med den givne resurseanvendelse. Spildevandsafgiften er én blandt mange afgifter, som Skattestyrelsen skal kontrollere. Derfor bør Skattestyrelsen risikovurdere spildevandsafgiften i forhold til andre afgifter. Risikovurderingen bør afspejle, hvor der er størst risiko for, at der ikke betales den korrekte afgift. Skattestyrelsen bør desuden udvælge spildevandsudledere til kontrol ud fra en risikobaseret tilgang.

For det andet bør Skattestyrelsen have kendskab til, hvem styrelsen skal føre kontrol med. Derfor bør Skattestyrelsen have overblik over, hvem der skal betale spildevandsafgift.

For det tredje giver lovgivningen Skattestyrelsen følgende mulighed for at få kendskab til, hvem der kan have pligt til at betale spildevandsafgift:

- Skattestyrelsen kan ifølge spildevandsafgiftslovens § 19 indhente data om, hvem der indberetter til Miljøstyrelsen.

52. Vores undersøgelse viser, at Skattestyrelsen ikke har et helt tilstrækkeligt grundlag for at føre kontrol med spildevandsafgiften.

Risikobaseret udvælgelse

53. Vores undersøgelse viser, at Skattestyrelsen årligt har foretaget en overordnet risiko- og væsentlighedsvurdering af det samlede spildevandsafgiftsområde. Skattestyrelsen har dog ikke udvalgt afgiftspligtige spildevandsudledere til kontrol ud fra en risikobaseret tilgang.

54. Skattestyrelsen har i perioden 2016-2022 udvalgt 12 sager til kontrol. Sagerne er tilfældigt udvalgt i forbindelse med en complianceanalyse i 2017 og i 2018. Derudover har Skattestyrelsen kontrolleret 4 sager, fordi der i styrelsens interne systemer og procedurer har været udsendt en advarsel om fejl i indberetningerne.

Skattestyrelsen foretager årligt en risiko- og væsentlighedsvurdering af spildevandsafgiftsområdet. I vurderingen indgår resultaterne af kontrolsagerne, og at der er mange kommunale afgiftsbetalere på området. Skattestyrelsen vurderer, at der er lav risiko for fejl og snyd med spildevandsafgiften i forhold til andre afgifter. Styrelsen har ikke haft kontrolprojekter med spildevandsafgiften i perioden 2019-2022. Skattestyrelsen har oplyst, at det skal ses i lyset af, at der er tale om et meget lille afgiftsområde.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Skattestyrelsen har vurderet risikoen for, at de registrerede spildevandsudledere indberetter forkerte mængder af spildevand.

Overblik over afgiftspligtige spildevandsudledere

55. Vores undersøgelse viser, at Skattestyrelsen ikke har et fuldt overblik over alle afgiftspligtige spildevandsudledere og ikke har brugt muligheden for at indhente data fra Miljøstyrelsen om udledning af spildevand.

Skattestyrelsen har oplyst, at lovgivningen for spildevandsafgiften – ligesom for alle andre afgifter – hviler på et selvangivelsesprincip. Det betyder, at spildevandsudledere er forpligtede til selv at registrere sig og betale den korrekte afgift. Skattestyrelsen har ikke kontrolleret, om alle afgiftspligtige spildevandsudledere har registreret sig. Skattestyrelsen har oplyst, at det er resursekrævende at kontrollere, om alle afgiftspligtige virksomheder har registreret sig i forhold til alle de afgifter, som styrelsen fører kontrol med.

Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen har ansvar for at føre kontrol med 17.000 virksomheder på 75 forskellige afgiftsområder, fx chokolade- og tobaksafgift. De 75 afgifter har et samlet provenu på 85 mia. kr., hvoraf spildevandsafgiften udgør 0,3 % (280 mio. kr.).

56. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at indhentning af data fra Miljøstyrelsen er en enkel og effektiv måde at skabe et samlet overblik over spildevandsudledere. Det kan give Skattestyrelsen kendskab til den samlede gruppe af potentielle afgiftsbetalere.

Vores sammenligning af data fra Skattestyrelsen og Miljøstyrelsen viser, at der er 20 spildevandsudledere, som har indberettet til Miljøstyrelsen, at de har udledt spildevand uden også at have indberettet det til Skattestyrelsen. De 20 spildevandsudledere svarer til ca. 10 % af de 230 registrerede betalere i perioden 2016-2022. Skattestyrelsen har oplyst, at data fra Miljøstyrelsen ikke kan anvendes direkte til at opkræve afgift, og at forskellene fx kan skyldes, at de 20 spildevandsudledere kan være mindre udledere, som betaler afgift via kommunen.

Complianceanalyse

En complianceanalyse er et værktøj, som Skattestyrelsen bruger til at vurdere regelefterlevelsen. Analysen bidrager til en overordnet vurdering af de enkelte afgiftsområders regelefterlevelse. Analysen er baseret på en gennemgang af sager på de enkelte afgiftsområder. Sagerne er udvalgt tilfældigt.

Kontrolprojekter

I kontrolprojekter udvælger Skattestyrelsen et antal sager til kontrol. Skattestyrelsen har prioriteret at have et varigt kontroltryk på nogle afgifter, mens styrelsen på andre mindre og mindre risikofyldte afgifter bruger kontrolprojekter i perioder. Selv om der ikke er et igangværende kontrolprojekt for en afgift, kan der godt være en løbende overvågning af afgiften.

Registreringspligt

Alle, der ifølge spildevandsafgiftsloven skal betale spildevandsafgift, har pligt til at registrere sig hos Erhvervsstyrelsen eller (for mindre spildevandsudlederes vedkommende) kommunen.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at 6 af de 20 spildevandsudledere ikke umiddelbart opfylder kriterierne i spildevandsafgiftsloven for at være mindre udledere. Det kan efter Rigsrevisionens opfattelse betyde, at der er risiko for, at der kan være afgiftspligtige spildevandsudledere, som ikke betaler spildevandsafgift. Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen vil se nærmere på det i et kontrolprojekt på spildevandsafgiftsområdet, som blev igangsat i starten af 2023.

Kontrol med spildevandsafgiften

57. Vi har undersøgt, om Skattestyrelsen har en tilstrækkelig kontrol med, om spildevandsafgifterne er korrekte.

Vi lægger 2 forhold til grund for undersøgelsen.

For det første bør Skattestyrelsen føre kontrol med, om indberetningerne er korrekte.

For det andet giver spildevandsafgiftsloven Skattestyrelsen følgende muligheder for at kontrollere, om spildevandsafgifterne er korrekte:

- Skattestyrelsen kan foretage eftersyn af spildevandsanlæg og tilhørende lokaler, jf. spildevandsafgiftslovens § 18.
- Skattestyrelsen kan indhente data fra offentlige myndigheder, jf. spildevandsafgiftslovens § 19.

58. Vores undersøgelse viser, at Skattestyrelsen ikke har en helt tilstrækkelig kontrol med, om spildevandsafgifterne er korrekte.

Kontrol med indberetninger

59. Skattestyrelsen har ført kontrol med, om spildevandsafgifterne er korrekte. Skattestyrelsen overvåger løbende alle indberetninger i forhold til, om der fx mangler en indberetning fra spildevandsudledere, som tidligere har betalt afgift. Derudover har Skattestyrelsen i de 12 kontrolsager forholdt sig til, om spildevandsudlederne har indberettet korrekt spildevandsudledning. Styrelsen har fundet fejl i indberetningerne i 8 af de 12 sager. Fejlene var samlet set ca. 300.000 kr. og udgjorde en mindre del af det, der skulle have været betalt i de 8 sager i de år, hvor der er fundet fejl.

60. Skattestyrelsen har oplyst, at fejlene efter styrelsens vurdering er mindre og ubevidste.

Mulighed for eftersyn

61. Skattestyrelsen har mulighed for at foretage eftersyn af spildevandsanlæg og tilhørende lokaler. Vores undersøgelse viser, at Skattestyrelsen i alle 12 kontrolsager har været på kontrolbesøg. Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke har dokumentation for, om der er foretaget eftersyn af anlæggene. Skattestyrelsen har i alle kontrolsagerne gennemgået indberetninger og dokumentation fra spildevandsudlederne.

Mulighed for at indhente data

62. Skattestyrelsen har mulighed for at indhente data fra Miljøstyrelsen om mængden af udledt spildevand og forurenende stoffer. Skattestyrelsen har ikke brugt denne mulighed.

Vores sammenligning af Skattestyrelsens og Miljøstyrelsens data viser, at der er 103 spildevandsudledere, som har indberettet til begge styrelser.

22 af de 103 spildevandsudledere har indberettet en større udledning af spildevand til Skattestyrelsen end til Miljøstyrelsen.

81 af de 103 spildevandsudledere har indberettet en større udledning til Miljøstyrelsen end til Skattestyrelsen. Ud af de 81 spildevandsudledere er forskellen under 10 % for 51 af spildevandsudlederne. For 21 af spildevandsudlederne er forskellen 10-50 %. For 9 af spildevandsudlederne er forskellen større end 50 %.

Forskellene i indberetningerne kan efter Rigsrevisionens opfattelse betyde, at der er risiko for, at en del af de afgiftspligtige spildevandsudledere har betalt for meget eller for lidt i spildevandsafgift. Skattestyrelsen har ikke brugt muligheden for at indhente data fra Miljøstyrelsen og har dermed ikke identificeret denne risiko.

63. Skattestyrelsen har oplyst, at forskellene kan skyldes forskellige krav til indberetningerne. Det kan bl.a. være, at nogle spildevandsudledere er berettigede til bassinfradrag, som kan trækkes fra før indberetningen til Skattestyrelsen. Derfor kan Miljøstyrelsens data ifølge Skattestyrelsen ikke direkte sammenlignes med Skattestyrelsens data. Skattestyrelsen vil i forbindelse med kontrolprojektet i 2023 afdække, hvordan styrelsen kan bruge dataene fra Miljøstyrelsen.

Sammenligning af Skattestyrelsens data og Miljøstyrelsens data

Beregningen af forskellene er baseret på et gennemsnit af forskellene i den indberettede mængde af kvælstof, fosfor og BI5 pr. år.

3.2. Skattestyrelsens håndhævelse af spildevandsafgiftsloven

Skattestyrelsens muligheder for at håndhæve spildevandsafgiftsloven

Foreløbig fastsættelse af spildevandsafgift

Skattestyrelsen kan ved manglende indberetning fastsætte afgiften foreløbigt til et skønsmæssigt beløb.

Inddragelse af registrering

Skattestyrelsen kan ved 4 foreløbige fastsættelser af spildevandsafgiften i træk inddrage spildevandsudlederens registrering.

Påbud

Skattestyrelsen kan give den afgiftspligtige et påbud om at efterleve kravene om rettidig indberetning.

Daglige bøder

Skattestyrelsen kan pålægge den afgiftspligtige daglige bøder, indtil påbud efterleves.

Administrative bødeforlæg

Skattestyrelsen kan i nogle tilfælde give administrative bødeforlæg.

Politianmeldelse

Skattestyrelsen kan sende sager til politiet.

64. Vi har undersøgt, hvordan Skattestyrelsen håndhæver spildevandsafgiftsloven.

Skattestyrelsen har ifølge § 5 i opkrævningsloven pligt til at afkræve det skyldige beløb, hvis der konstateres fejl i indberetningen, så der er betalt for lidt i afgift. Derudover har Skattestyrelsen en række håndhævelsesmuligheder, som styrelsen kan vælge at bruge. Ved manglende indberetning kan Skattestyrelsen fastsætte en foreløbig afgift. Hvis dette sker 4 gange i træk, kan Skattestyrelsen inddrage spildevandsudlederens registrering, så der ikke længere må udledes spildevand.

65. Vores undersøgelse viser, at Skattestyrelsen håndhæver spildevandsafgiftsloven ved at korrigere spildevandsafgiften ved konstaterede fejl og mangler.

Skattestyrelsen har retningslinjer, der beskriver, hvordan og i hvilke situationer styrelsen kan håndhæve spildevandsafgiftsloven. I retningslinjerne er der konkrete eksempler på, hvad der kan trække i retning af, at det er relevant at sende sagen til straffetretlig vurdering og eventuelt til politiet.

66. Skattestyrelsen har i forbindelse med den løbende overvågning fastsat en foreløbig afgift i 65 tilfælde. Vi har fundet ét tilfælde i Skattestyrelsens data for 2018, hvor styrelsen havde mulighed for at inddrage spildevandsudlederens registrering, men ikke gjorde det. Skattestyrelsen har oplyst, at der i de øvrige tilfælde ikke har været grundlag for at bruge andre håndhævelsesmuligheder, fordi der efterfølgende er indberettet korrekt.

Vores gennemgang af Skattestyrelsens kontrolsager viser, at styrelsen i de sager, hvor der var fejl i indberetningen, har forhøjet afgiften og afkrævet det skyldige beløb.

Rigsrevisionen, den 28. september 2023

Birgitte Hansen

/Claus Vejlø Thomsen

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Statsrevisorerne har bedt Rigsrevisionen om at undersøge:	Her besvares spørgsmålet
Om Miljøministeriet og Skatteministeriet har en tilfredsstillende forvaltning af og tilsyn med udledningen af spildevand i Danmark.	Hovedkonklusionen
Om Miljøministeriet og Skatteministeriet fører et tilfredsstillende tilsyn med, at indberetninger om udledt spildevand er korrekte, både indberetninger om overløbssteder og om afgiftspligtige udledninger.	Afsnit 2.1 og 3.1
Om spildevandsafgiftsloven og miljøbeskyttelsesloven håndhæves tilfredsstillende af Miljøministeriet og Skatteministeriet. Eksempelvis kan Told- og skatteforvaltningen uden retskendelse foretage eftersyn af spildevandsanlæg mv. og efterse virksomhedernes forretningsbøger, øvrige regnskabsmateriale mv.	Afsnit 2.2 og 3.2 (Eksemplet vedrører Skattestyrelsens kontrolmuligheder, som belyses i afsnit 3.1)
Om Miljøministeriet og Skatteministeriet har vurderet risikoen for, at de registrerede spildevandsudledere indberetter forkerte mængder spildevand.	Afsnit 2.1 og 3.1
I hvilken udstrækning Miljøstyrelsen og Skattestyrelsen har udnyttet kontrolmuligheder og sanktioneret eventuelle overtrædelser Fx kan myndighederne med bøde sanktionere spildevandsudledere, hvis de forsætligt eller groft uagtsomt har indberettet urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen.	Afsnit 2.1 og 3.1 (tilsyns- og kontrolmuligheder) Afsnit 2.2 og 3.2 (håndhævelse)
<p>Mundtligt spørgsmål: Har Miljøministeriet fulgt op på hyrdebrevet til kommunerne?</p> <p>Miljøministeren udsendte i februar 2021 et hyrdebrev til kommunerne, hvoraf det fremgår, at ministeren har erfaret, "at det ikke er alle kommuner/forsyningsselskaber, der har eksisterende udledningstilladelser for alle de overløbsbygværker, der ligger inden for kommunegrænsen".</p> <p><i>Spørgsmålet blev stillet mundtligt på statsrevisormødet den 14. november 2022, hvor Statsrevisorerne behandlede notatet om tilrettelæggelsen af undersøgelsen.</i></p>	Afsnit 2.1

Bilag 2. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Miljøministeriet har et tilfredsstillende tilsyn med udledningen af spildevand, og om Skatteministeriet har en tilfredsstillende kontrol med spildevandsafgiften. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Er Miljøministeriets tilsyn med udledningen af spildevand tilfredsstillende, og hvordan håndhæver ministeriet miljøbeskyttelsesloven?
- Er Skatteministeriets kontrol med spildevandsafgiften tilfredsstillende, og hvordan håndhæver ministeriet spildevandsafgiftsloven?

I undersøgelsen indgår Miljøministeriet, herunder Miljøstyrelsen, og Skatteministeriet, herunder Skattestyrelsen.

Revisionskriterierne er inspireret af Rigsrevisionens beretning om effektiv kontrol fra 2017. I beretningen opstillede vi en række kriterier for, hvad der bør indgå i myndigheders tilsyn. Udgangspunktet er, at tilsyn altid er resursekrævende og derfor bør bero på en prioritering. Derudover er vores revisionskriterier baseret på lovgivning, jf. boks A.

Boks A

Lovgivning vedrørende spildevand

Love

- Lov om miljøbeskyttelse (lovbekendtgørelse nr. 5 af 3. januar 2023) – *miljøbeskyttelsesloven*.
- Lov om afgift af spildevand (lovbekendtgørelse nr. 765 af 7. juni 2023) – *spildevandsafgiftsloven*.
- Lov om opkrævning af skatter og afgifter m.v. (lovbekendtgørelse nr. 2711 af 20. december 2021) – *opkrævningsloven*.

Bekendtgørelser

- Bekendtgørelse nr. 529 af 29. maj 2016 om måling af spildevand m.v.
- Bekendtgørelse nr. 1536 af 9. december 2019 om miljøtilsyn – *miljøtilsynsbekendtgørelsen*.
- Bekendtgørelse nr. 1393 af 21. juni 2021 om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4 – *spildevandsbekendtgørelsen*.
- Bekendtgørelse nr. 2080 af 15. november 2021 om godkendelse af listevirksomhed – *godkendelsesbekendtgørelsen*.

Kilde: Rigsrevisionen.

Undersøgelsen dækker perioden 2016-2022, da kravene til indberetning til Miljøstyrelsen blev justeret ved en ændring af spildevandsbekendtgørelsen med virkning fra 2016.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af materiale fra Miljøministeriet og Skatteministeriet. Vi har desuden holdt møder med de 2 ministerier for at få indsigt i området.

I det følgende beskrives vores kvalitetssikring, data og metode.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- lovgivning, jf. boks A
- 12 kontrolsager fra Skattestyrelsen med styrelsens interne notater og breve til spildevandsudlederne
- 12 tilsynssager fra Miljøstyrelsen med styrelsens interne notater og korrespondancer med spildevandsselskaber og særligt forurenende virksomheder
- Skattestyrelsens og Miljøstyrelsens interne retningslinjer og dokumentation for risikovurderinger, udvælgelse af sager, udførelse af kontrol/tilsyn og håndhævelser på spildevandsområdet
- breve fra Miljøstyrelsen til alle kommuner og spildevandsselskaber om kvalitets sikring af indberetninger
- Miljøstyrelsens interne notater om tilsynet med spildevandsudledere
- dokumenter fra Miljøministeriet om initiativer på spildevandsområdet
- redegørelser fra Miljøstyrelsen og Skattestyrelsen om processer og arbejdsgange i tilsynet og kontrollen.

Tilsynssager fra Miljøstyrelsen

Vi har udvalgt 12 tilsynssager fra Miljøstyrelsen. Sagerne er et supplement til de samlede opgørelser af Miljøstyrelsens tilsyn og håndhævelser. Vi har udvalgt sagerne ved caseudvælgelse for at dække et bredt udvalg af spildevandsudledere. Sagerne er udvalgt ud fra et princip om varierende cases. Udledningen af kvælstof, fosfor og BI5 er styrende for udvælgelsen. Begrundelsen er, at udledning af disse 3 stoffer oftest fremgår af vilkårene i tilladelserne. Det er desuden de stoffer, som er afgiftsbelagte.

Vi har udvalgt spildevandsselskaber ud fra udledningsdata fra 2021. Det var de seneste offentligt tilgængelige udledningsdata.

Vi har udvalgt særligt forurenende virksomheder ud fra udledningsdata fra 2020. Det var de seneste offentligt tilgængelige udledningsdata.

Vi har inddelt den samlede udledning af forurenende stoffer i lav, middel og høj og udvalgt 2 spildevandsudledere simpelt tilfældigt i hver kategori. Tabel A viser de udvalgte spildevandsudledere, og hvilken kategori de er i.

Tabel A
Udvalgte spildevandsselskaber og særligt forurenende virksomheder

Spildevandsudleder	Udledning pr. år	Kategori (udledning pr. år)
Spildevandsselskaber		
Spildevandsselskab 1	17.204 kg	Lav (0-27.605 kg)
Spildevandsselskab 2	22.706 kg	Lav (0-27.605 kg)
Spildevandsselskab 3	28.837 kg	Middel (27.606-79.901 kg)
Spildevandsselskab 4	56.149 kg	Middel (27.606-79.901 kg)
Spildevandsselskab 5	104.760 kg	Høj (79.902-1.920.238 kg)
Spildevandsselskab 6	173.723 kg	Høj (79.902-1.920.238 kg)
Særligt forurenende virksomheder		
Virksomhed 1	0 kg	Lav (0-68 kg)
Virksomhed 2	25 kg	Lav (0-68 kg)
Virksomhed 3	210 kg	Middel (69-1.452 kg)
Virksomhed 4	1.270 kg	Middel (69-1.452 kg)
Virksomhed 5	6.697 kg	Høj (1.453-284.175 kg)
Virksomhed 6	54.195 kg	Høj (1.453-284.175 kg)

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Miljøministeriet.

Sagerne er ikke repræsentative. De kan dog give en indikation på, hvordan Miljøstyrelsen fører tilsyn og håndhæver miljøbeskyttelsesloven.

Vi har i gennemgangen af sagerne kigget efter, hvor mange gange Miljøstyrelsen finder manglende tilladelser til udledning af spildevand. Vi har talt ét tilfælde med, hvor spildevandsselskabet har søgt om tilladelse 13 dage efter, at Miljøstyrelsen konstaterede, at tilladelsen manglede.

Vi har også kigget efter, om Miljøstyrelsen konstaterer overtrædelser af vilkårene i tilladelserne. Vi har opgjort, hvor mange gange Miljøstyrelsen har brugt muligheden for at håndhæve miljøbeskyttelsesloven ved overtrædelser af vilkår og manglende tilladelser.

Kontrolsager fra Skattestyrelsen

Skattestyrelsen har i undersøgelsesperioden udvalgt og gennemført 12 kontroller med spildevandsudledere. Vi har gennemgået alle 12 kontrolsager. Vi har brugt sagerne til at belyse Skattestyrelsens kontrol.

Spildevandsdata fra Miljøstyrelsen og Skattestyrelsen

Vi har indhentet data fra Miljøstyrelsen og Skattestyrelsen. Det inkluderer data om spildevandsudlederne (bl.a. CVR-nummer) og data for udledningen af spildevand fra spildevandsselskaber og særligt forurenende virksomheder.

Geografisk placering af overløb (afsnit 1.2)

Vi har indhentet data om placeringen og udledningen af spildevand, fosfor, kvælstof og BI5 fra alle de overløb og regnvandsudløb, som Miljøstyrelsen kender til. Dataene kommer fra Miljøstyrelsen.

Figur 3 i beretningen tager udgangspunkt i de 4.257 overløb, som var registreret i 2021. Vi har frasorteret 144 overløb på grund af mangler i data. Overløbene er opdelt i 4 intervaller. Størrelsen er opgjort ud fra indberettede vandmængder (m³) fra overløbene i 2021. Opdelingen er baseret på beregning af de 4 kvartiler, dvs. 4 intervaller med lige mange overløb i hver. Vi har brugt programmet ArcGIS til at vise overløbene.

I eksemplet med Furesøen i figur 3 har Miljøstyrelsen har oplyst, at vi bør medtage oplandet til Furesøen. Oplandet inkluderer Birkerød Sø, Farum Sø, Søllerød Sø, Vejlesø og flere mindre vandløb.

Data om udledningstilladelser hos Miljøstyrelsen (afsnit 2.1)

Miljøstyrelsens data om tilladelser er hentet fra styrelsens databaser og systemer.

Dataene om tilladelser til særligt forurenende virksomheder er sammenholdt med offentlige data om BAT-konklusioner fra Europa-Kommissionen (BAT-oversigt).

Miljøstyrelsens tilsynsdata (afsnit 2.1 og 2.2)

Miljøstyrelsen har udarbejdet data om styrelsens tilsyn til Rigsrevisionen. Dataene indeholder oplysninger om, hvor og hvornår der er ført tilsyn. Dataene indeholder også oplysninger om, hvordan Miljøstyrelsen har håndhævet loven.

Stamdata om spildevandsudledere (afsnit 3.1)

Vi har fået data fra Skattestyrelsen om spildevandsudledere. Data er bl.a. CVR-nummer, navn og kommune. Vi har indhentet lignende data fra Miljøstyrelsen.

Vi har sammenholdt Miljøstyrelsens og Skattestyrelsens data for at se, om der er spildevandsudledere, som ikke betaler spildevandsafgift, men som indberetter til Miljøstyrelsen.

Datakvalitet for sammenligningen af spildevandsudledere

Skattestyrelsen har oplyst, at dataene fra Miljøstyrelsen ikke kan anvendes direkte til opkrævning af spildevandsafgift. Forskelle i data kan ifølge styrelsen skyldes, at 20 af spildevandsudlederne måske er mindre udledere og har betalt afgift via kommunen.

Efter Rigsrevisionens opfattelse opfylder mindst 6 af de 20 spildevandsudledere ikke lovkriterierne for at være mindre udledere. Det baserer vi på, at én af spildevandsudlederne er et spildevandsselskab, og at én spildevandsudleder er tilsluttet et fælles offentligt renseanlæg. Derudover har 4 spildevandsudledere en udledning, der overstiger 50.000 m³.

BAT-konklusioner

EU beslutter miljøkravene til de europæiske virksomheder ud fra, hvad der kan opnås med de "bedste tilgængelige teknikker" ("Best Available Techniques", BAT). Milyøkravene bliver formuleret som BAT-konklusioner. Miljøstyrelsen skal tilrettelægge revurderingen af tilladelser til særligt forurenende virksomheder, så de nye vilkår kan overholdes senest 4 år efter, at BAT-konklusionen er offentliggjort.

Vi kan ikke undersøge de øvrige 14 spildevandsudledere. Det skyldes, at Skattestyrelsen ikke har kendskab til, om de er mindre udledere.

Udledningsdata for spildevandsudledere (afsnit 3.1)

Vi har indhentet data om, hvor meget spildevand, og hvor meget kvælstof, fosfor og BI5 hver udleder har indberettet til henholdsvis Miljøstyrelsen og Skattestyrelsen.

For hver af de 103 spildevandsudledere, som både har indberettet udledning af spildevand til Miljøstyrelsen og til Skattestyrelsen, har vi for hvert år sammenlignet de indberettede mængder af kvælstof, fosfor og BI5. På den baggrund har vi udregnet den procentvise forskel i de indberettede mængder. Vi har derefter taget et gennemsnit af de fundne forskelle for alle spildevandsudledere i alle år. Vi har fjernet én spildevandsudleder, fordi Skattestyrelsen har forklaret, at der er tale om en forskydning mellem årene.

Datakvalitet for sammenligningen af udledningsdata

Indberetningerne til Miljøstyrelsen er baseret på en række prøver i løbet af året. Indberetningerne sendes ofte fra et akkrediteret laboratorium. Spildevandsudlederne indberetter selv til Skattestyrelsen årligt eller hvert kvartal.

Skatteministeriet har oplyst, at forskellene mellem Miljøstyrelsens data og Skattestyrelsens data kan skyldes følgende:

- a) Miljøstyrelsens data skal sammenholdes med de korrekte registreringsforhold for spildevandsafgiften, og det er ifølge Skatteministeriet ikke muligt. Fx skal renseanlæg registreres hos Miljøstyrelsen. Det er dog oftest spildevandsselskabet, der er registreret for afgiften hos Skattestyrelsen. Der kan være mange renseanlæg under et spildevandsselskab.
- b) De registrerede virksomheder kan ifølge spildevandsafgiftsloven få et fradrag (bassinfradrag), før de indberetter data om udledningen af spildevand til Skattestyrelsen. Det har Skattestyrelsen ikke data på.
- c) En del af de virksomheder, der indberetter hvert kvartal, foretager en årlig efterregulering, som oftest først indgår i angivelsen for 1. kvartal året efter. Det betyder, at der ved afstemning af et kalenderår vil opstå en forskel mellem Miljøstyrelsens data og Skattestyrelsens data. Det vil medføre forskelle for begge år.

Vi har forsøgt at tage højde for forskellige registreringsforhold (a) ved at matche data via ejeren. Hvis spildevandsselskabet har indberettet samlet til Skattestyrelsen for flere renseanlæg, kan vi sammenligne med summen af indberetninger for spildevandsselskabets renseanlæg til Miljøstyrelsen. Vi konstaterer, at Skattestyrelsen ikke kan redegøre for omfanget af mulige forskelle som følge af bassinfradrag eller efterregulering (b og c).

Data om foreløbige fastsættelser (afsnit 3.2)

Data om Skattestyrelsens foreløbige fastsættelser af spildevandsafgiften kommer fra Skattestyrelsen.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring. Det omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

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).