

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om statens sikring af
grundvandet mod pesticider

November
2014

revision
revision

revision

Opfølgning i sagen om statens sikring af grundvandet mod pesticider (beretning nr. 4/2011)

4. november 2014

RN 706/14

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om statens sikring af grundvandet mod pesticider, som blev indledt med en beretning i 2011.

KONKLUSION

Rigsrevisionen finder en stor del af Fødevareministeriets og Miljøministeriets initiativer i forbindelse med sikring af grundvandet mod pesticider tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne del af konklusionen på følgende:

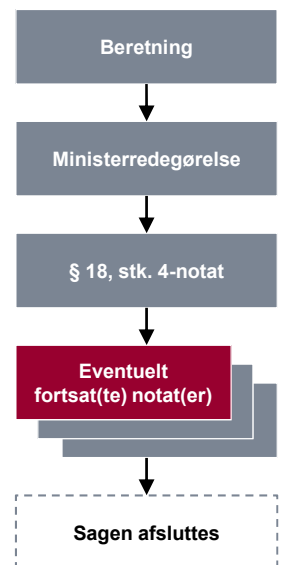
Fødevareministeriets og Miljøministeriets indsats for at reducere pesticidforbrug og forebygge nedsivning af pesticider

- Fødevareministeriet og Miljøministeriet har færdiggjort arbejdet med vedtagelsen af den nye pesticidafgiftslov. Loven har betydet et øget incitament til at anvende de mindst belastende sprøjtemidler hos forbrugerne og derved reducere den generelle miljø- og sundhedsbelastning fra pesticider.
- Miljøministeriets administration af godkendelsesordningen er væsentligt forbedret, så forsinkelserne i ministeriet nu er nedbragt til ½-2 måneder. Beretningen viste, at der i perioden 2000 - september 2011 havde været pesticider på markedet i op til 5 år, som burde have været forbudt eller haft en begrænsning i anvendelsen som følge af risiko for nedsivning til grundvandet. På baggrund af en omfattende kortlægning af behovet for såvel som forbruget af resurser har Miljøministeriet fået tilført resurser for at nedbringe sagsbehandlingstiden.

Miljøministeriets overvågning af pesticider i grundvandet

- Miljøministeriet benytter tilsynsdatabasen til at skabe et samlet overblik over boringernes kvalitet og har udarbejdet en strategi for den fremadrettede systematiske tilgang til vurdering af boringernes kvalitet, der er med til at sikre en ensartet kvalitetsvurdering af boringerne og opfølgning på tilsynets resultater via tilsynsdatabasen.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Miljøministeriets indsats for at sikre grundlaget for kontrol af pesticider i vandværksboringerne

- Miljøministeriet har løbende revurderet pesticidlisten i perioden 2012-2014 og informeret kommunerne om deres forpligtelser med hensyn til fastsættelse af kontrolprogrammer for vandforsyningen. Miljøministeriets nyoprettede rejsehold for boringsnære beskyttelsesområder (BNBO-rejseholdet) har desuden i perioden 2012-2013 vejledt kommunerne om udtagning af vandprøver, kontrol med drikkevand og indberetning i Jupiter-databasen.

Miljøministeriets generelle forvaltningsmæssige tiltag

- Miljøministeriet har udarbejdet procedurer for ændrede arbejdsgange i relation til forvaltning, sagsgennemgang og dokumentation samt tilføjet retningslinjer for journalisering for at tydeliggøre ansvaret for tilfredsstillende sagsdokumentation. Herudover er der indarbejdet interne krav til beslutnings- og mødedokumentation samt udarbejdet skabeloner og procedurer for sagsgange.

Rigsrevisionen konstaterer, at Miljøministeriet har iværksat tiltag for at etablere det faglige grundlag for at udpege særligt pesticidfølsomme områder, men at resultaterne endnu ikke foreligger.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- resultaterne af Miljøministeriets arbejde med at etablere det faglige grundlag for at udpege særligt pesticidfølsomme områder.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i december 2011 en beretning om statens sikring af grundvandet mod pesticider. Beretningen handlede om Fødevareministeriets og Miljøministeriets forvaltning af indsatsen til sikring af grundvandet mod nedsivning af pesticider.

Beretningen viste, at Miljøministeriets forvaltning af grundvandssikringen var præget af mangler på væsentlige dele af området. Det drejede sig bl.a. om godkendelsesordningen, der medførte, at der i perioden 2000 - september 2011 havde været pesticider på markedet i op til 5 år, som burde have været forbudt eller haft en begrænsning i anvendelsen som følge af risiko for nedsivning til grundvandet. Derudover var grundlaget for kommunernes og vandværkernes kontrol med forekomsten af pesticider i det vand, som vandværkerne indvinder til drikkevand, mangelfuldt.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at de fandt Miljøministeriets indsats for at sikre grundvandet mod pesticider helt utilstrækkelig og præget af væsentlige mangler.

4. Som svar på beretningen afgav fødevareministeren og miljøministeren en redegørelse til Statsrevisorerne i februar 2012. Heri oplyste ministrene, at ministrene samlet set tog Statsrevisorernes kritik og Rigsrevisionens beretning til efterretning.

5. På baggrund af ministerredegørelserne afgav Rigsrevisionen i marts 2012 et notat i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, hvori Rigsrevisionens planer for den videre opfølgning på beretningen fremgik. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2011. Det fremgik af notatet, at Rigsrevisionen ville følge udviklingen på følgende områder:

Fødevarerministeriets og Miljøministeriets indsats for at reducere pesticidforbrug og forebygge nedsivning af pesticider

- Fødevarerministeriets og Miljøministeriets arbejde med at ændre afgiften på pesticider
- Miljøstyrelsens arbejde med at nedbringe sagsbehandlingstiden i godkendelsesordningen og undgå forsinkelser i revurderingerne
- resultaterne af Fødevarerministeriets og Miljøministeriets arbejdsgruppe, der skal afklare, om projektet med at etablere det faglige grundlag for at udpege særligt pesticidfølsomme områder skal fortsætte.

Miljøministeriets overvågning af pesticider i grundvandet

- Naturstyrelsens arbejde med at etablere et samlet overblik over boringernes tilstand og udarbejde en strategi for en systematisk tilgang til at vurdere boringernes kvalitet.

Miljøministeriets indsats for at sikre grundlaget for kontrol af pesticider i vandværksboringerne

- Naturstyrelsens arbejde med at revurdere pesticidlisten
- Naturstyrelsens arbejde med at undersøge, hvordan der kan følges op på efterlevelsen af kravet om test for pesticider, som det er obligatorisk at analysere for, herunder arbejdet med at forbedre Jupiter-databasen
- Naturstyrelsens arbejde med at sikre, at vejledningen til kommunerne i identifikation af pesticider, som det er relevant at teste for, præciseres med yderligere anvisninger.

Miljøministeriets generelle forvaltningsmæssige tiltag

- Miljøministeriets arbejde med at udvikle interne krav til sagsdokumentation samt den systematiske styringsdialog, som ministeriet har indført som led i departementets tilsyn med Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen.

6. Rigsrevisionen redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Fødevarerministeriets og Miljøministeriets initiativer

7. Rigsrevisionen gennemgår i det følgende Fødevarerministeriets og Miljøministeriets initiativer i forhold til de udestående punkter. Gennemgangen er baseret på møde med ministerierne og skriftlige redegørelser med tilhørende dokumentation.

Indsatsen for at reducere pesticidforbrug og forebygge nedsivning af pesticider

8. Beretningen viste, at Fødevarerministeriet og Miljøministeriet inden for rammerne af pesticidplanen havde gennemført initiativer til at *reducere pesticidforbruget*. Selv om der var udsigt til, at målet om at reducere pesticidforbruget i landbruget ikke ville blive nået, gennemførte de 2 ministerier ikke væsentlige nye initiativer inden for planperioden.

9. Statsrevisorerne bemærkede, at Fødevarerministeriets tilbud til landbruget om frivillig rådgivning ikke havde virket efter hensigten, hvorfor andre, mere effektive virkemidler måtte overvejes, fx øgede afgifter på pesticider, hvis målet om et reduceret pesticidforbrug skulle nås.

10. Miljøministeriet har oplyst, at en ny pesticidafgiftslov blev vedtaget den 13. juni 2012 og trådte i kraft den 1. juli 2013. Den nye pesticidafgiftslov ændrer den tidligere afgift fra en såkaldt værdiafgift til en mængdeafgift, der er differentieret efter sundheds- og miljøegenskaber og indebærer en forhøjelse af det generelle afgiftsniveau. Hensigten med at ændre afgiften fra en værdiafgift til en mængdeafgift er at opnå en konkret forbrugsreduktion hos den enkelte bruger ved at skabe et incitament til at vælge de mindst belastende midler, da disse er det billigste alternativ, og heraf opnå en generel reduktion af miljø- og sundhedsbelastningen.

Miljøministeriet har yderligere oplyst, at ministeriet fortsat forventer at opnå den målsætning om reduktion af pesticidbelastningen på 40 % inden udgangen af 2015 (set i forhold til den beregnede værdi i 2011), der blev fastsat i sprøjtemiddelstrategien for 2013-2015.

Miljøministeriet oplyser, at den fælles arbejdsgruppe med deltagelse fra Skatteministeriet, Finansministeriet, Fødevareministeriet og Miljøministeriet, der arbejdede med pesticidafgiften, bevidst lagde målsætningen i sprøjtemiddelstrategien i 2015, fordi gruppen forventede en hamstring af de mest belastende og dermed dyreste sprøjtemidler. Det blev forudsat, at hamstringen ville få effekt på salgstillene i 2012, 2013 og 2014, og at effekten af afgiften og sprøjtemiddelstrategien derfor først vil kunne vurderes, når belastning og behandlingshyppighed gøres op for 2015, hvilket sker medio 2016. Der er registreret en stigning i belastningen fra 2011 til 2012, som således er i tråd med forventningerne.

11. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at den nye pesticidafgiftslov øger incitamentet til at anvende de mindst belastende sprøjtemidler hos brugerne og derved forventeligt vil reducere den generelle miljø- og sundhedsbelastning fra pesticider.

12. Beretningen viste yderligere, at Miljøministeriets administration af godkendelsesordningen havde været mangelfuld. Ordningen skal sikre, at der ikke godkendes pesticider med en uacceptabel *risiko for nedsivning* til grundvandet. Manglerne medførte, at der i perioden 2000 – september 2011 havde været pesticider på markedet i op til 5 år, som burde have været forbudt eller haft en begrænsning i anvendelsen som følge af risiko for nedsivning til grundvandet.

13. Beretningen viste også, at Miljøministeriet ikke havde tilvejebragt et grundlag for udpegnen af særligt pesticidfølsomme områder, som udgør en lille del af arealet i Danmark. Det medførte en risiko for en uensartet forvaltning af sikringen af de særligt pesticidfølsomme områder.

14. Statsrevisorerne kritiserede på den baggrund, at Miljøministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde forebygget nedsivning af pesticider til grundvandet.

15. I det følgende beskrives først vores opfølgning på godkendelsesordningen, og dernæst på KUPA-projektet (koncept for udpegning af pesticidfølsomme arealer).

Godkendelsesordningen

16. Miljøministeriet har oplyst, at der er 28 stoffer, som har haft frist for fornyet godkendelse inden for perioden 2012 - september 2014, ifølge kommissionsbeslutninger vedrørende EU-godkendelse af aktivstoffer. 18 af disse har fået fornyet godkendelse. Af disse blev 6 stoffer ½-2 måneder forsinket i forhold til godkendelsesfristen. Et af disse stoffer var på markedet 1½ måned for længe, inden Miljøministeriet afgjorde at nedsætte doseringen af midlet på grund af risiko for forurening af grundvandet.

I september 2014 var 10 af de 28 stoffer under behandling. For 2 af disse aktivstoffer har afslutningen af revurderingen skullet afvente en afklaring og fælles løsning i forhold til et fælles nedbrydningsprodukt, mens 5 andre stoffer er forsinket på grund af forsinkelser i andre landes vurderinger. De 3 sidste stoffer er ikke forsinkede og kan stadig nås inden for fristen.

Miljøministeriet har oplyst, at den gennemsnitlige forsinkelse for alle forsinkede sager er på ca. 2 måneder.

I perioden 2012-2013 var Miljøministeriets sagsbehandlingstider vedrørende nye stoffer og fornyelser forsinket på grund af flere sygdommeldinger, og fordi 4 nye stillinger, der skulle sikre opnåelse af 10 årsværk som budgetteret, ikke blev besat til forventet tid. Derudover udgjorde godkendelser til andre ansøgninger end til nye stoffer og fornyelser en større andel af resurseforbruget end ventet.

17. Miljøministeriet har oplyst, at der i foråret 2013 blev gennemført en omfattende kortlægning af tidsforbrug på enkelte typer af ansøgninger efter indførelsen af pesticidforordningen i 2011. Kortlægningen viste, at behovet for ressourcer til sagsbehandlingen var betydeligt større end hidtil antaget. Fra 1. januar 2014 er der blevet indført gebyrer for alle forskellige ansøgningstyper, og der er ansat 5 nye medarbejdere til at behandle gebyrsager. Derudover er der primo 2014 tilført øgede ledelsesressourcer til området for at styrke opfølgningen på de igangværende sager i driften.

I perioden 2012-2013 blev Miljøstyrelsens kvalitetsledelsessystem forbedret, og der er løbende fulgt op med optimering af sagsgange og procesbeskrivelser. Derudover afholdes jævnligt opfølgningsmøder for at sikre, at sagsbehandlingen bliver fulgt op i forhold til eksterne underleverandører, og for at sikre prioritering af de vigtigste sager.

18. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljøministeriets administration af godkendelsesordningen er væsentligt forbedret, så forsinkelserne i ministeriet nu er nedbragt til 1/2-2 måneder, hvor beretningen viste, at der i perioden 2000 - september 2011 havde været forsinkelser i op til 5 år. Rigsrevisionen er opmærksom på, at Miljøstyrelsen endnu ikke til fulde opfylder styrelsens interne målsætninger for sagsbehandlingstider, hvilket styrelsen i sin seneste årsrapport finder utilfredsstillende. Miljøministeriet har angivet årsagen som flere og mere komplekse ansøgninger end ventet og træghed i de andre EU-landes vurderinger.

19. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljøministeriet har nedbragt sagsbehandlingstiden på baggrund af en omfattende kortlægning af behovet såvel som forbruget af ressourcer, og at Miljøstyrelsen selv har fokus på at nedbringe sagsbehandlingstiden yderligere.

KUPA-projektet

20. Arbejdsgruppen, der skulle afklare, om projektet med at etablere det faglige grundlag for at udpege særligt pesticidfølsomme områder (KUPA-projektet) skulle fortsætte, har i perioden primo 2011 - primo 2014 afholdt 17 møder om videreførelsen af KUPA-projektet og opfølgningen om sand- og lerjorders følsomhed over for udvaskning af pesticider til grundvandet.

Fødevarerministeriet har oplyst, at ministeriet i maj 2013 valgte at træde ud af den tværministerielle arbejdsgruppe. Beslutningen blev truffet som led i en prioritering af ministeriets resurseanvendelse, hvor KUPA-projektet blev vurderet som værende af betydelig forskningsmæssig karakter, og at arbejdet med projektet blev vurderet som værende på kanten af Fødevarerministeriets ressource.

21. Projektet havde i 2011 vist, at der for omkring 10 % af det danske sandareal var behov for yderligere analyser for at identificere, om disse arealer er særligt pesticidfølsomme. Miljøministeriet igangsatte i 2013 yderligere et projekt for at identificere særligt følsomme sandjorder.

22. Hvad angår lerjorder, kom projektet i 2011 ikke til endelige resultater, og GEUS vurderede, at det ville kræve 2 års sammenhængende arbejde og en dermed forbundet udgift på 12 mio. kr. at operationalisere konceptet. Miljøministeriet igangsatte i 2013 i regi af GEUS et mindre, opfølgende projekt, der har kostet 0,5 mio. kr. Projektets formål var at undersøge mulighederne for at anvende viden fra den statslige grundvandskortlægning og anden ny forskningsviden til at identificere særligt følsomme lerjorder.

Tidspunktet for færdiggørelsen af undersøgelserne er blevet rykket nogle gange, og Naturstyrelsen forventer ikke, at rapporten om undersøgelserne, der følger op på KUPA-projektet, kan blive offentliggjort før 2015.

23. Rigsrevisionen bemærker, at Natur- og Landbrugskommissionen i april 2013 har efterlyst en konkret plan for identificering af pesticidfølsomme områder.

24. Rigsrevisionen kan konstatere, at Miljøministeriet har iværksat yderligere undersøgelser for at nå til resultater, der kan muliggøre, at pesticidfølsomme områder kan identificeres. Resultaterne forventes offentliggjort i 2015. Rigsrevisionen vil fortsat følge sagen.

Miljøministeriets overvågning af pesticider i grundvandet

25. Beretningen viste, at der var rejst tvivl om, hvorvidt Miljøministeriet i tilstrækkelig grad havde sikret kvaliteten af resultaterne i grundvandsovervågningen. Naturstyrelsen ville etablere et samlet overblik over boringernes tilstand og udarbejde en strategi for en systematisk tilgang til at vurdere boringernes kvalitet.

26. Miljøministeriet har oplyst, at ministeriet sikrer det samlede overblik over boringernes kvalitet ved mindst én gang om måneden at indskrive dato for prøvetagning og øvrige observationer i tilsynsdatabasen. På baggrund af disse registreringer er der siden april 2013 foretaget løbende opsamling af tilstanden én gang i kvartalet. I forbindelse med opsamlingerne kontrolleres det, at der er sket udbedring af kritiske observationer. For at sikre ensartethed i proceduren for prøvetagning kan medarbejdere finde tekniske anvisninger til begge brugte metoder via kvalitetsledelsessystemet.

Miljøministeriet har videre oplyst, at Naturstyrelsen har udarbejdet en strategi for den fremadrettede systematiske tilgang til vurdering af boringernes kvalitet og eventuelle renovering for at sikre en ensartet kvalitetsvurdering af boringerne og en løbende opfølgning på resultaterne fra tilsynet. Strategien for en systematisk tilgang til vurdering af boringernes kvalitet medfører, at der ved kritiske observationer skal tages umiddelbar aktion for at stoppe enhver mulig forurening af grundvandet. Aktionen kan indebære alt fra at beskytte/lukke boringshuller til at sløjfe boringen.

27. Miljøministeriet oplyser, at ministeriets gennemgang af boringer i 2012 viste, at 9 boringer blev betragtet som mistænkelige. Ved udgangen af 2013 havde ministeriet udbedret 8 af dem og vurderet én som teknisk problematisk. Ministeriets gennemgang af boringer i 2013 viste 6 mistænkelige boringer, hvoraf 5 er blevet udbedret, og én er sløjfet.

28. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at tilsynsdatabasen benyttes til at skabe et samlet overblik over boringernes kvalitet, og at Naturstyrelsen har udarbejdet en strategi for den fremadrettede systematiske tilgang til vurdering af boringernes kvalitet. Det er med til at sikre en ensartet kvalitetsvurdering af boringerne og en ensartet opfølgning på tilsynets resultater via tilsynsdatabasen.

Miljøministeriets indsats for at sikre grundlaget for kontrol af pesticider i vandværksboringerne

29. Beretningen viste, at Miljøministeriet ikke havde efterlevet kravet om årligt at vurdere behovet for at ændre listen over pesticider, som vandværkerne skal teste for, og sikret grundlaget for kommunernes og vandværkernes kontrol af vandværksboringerne for pesticider via vejledning. Bortset fra en mindre ændring havde pesticiderne på pesticidlisten været de samme i perioden 1997 - juni 2011, hvor en ny pesticidliste blev offentliggjort med krav om opfyldelse senest den 1. januar 2012.

30. Statsrevisorerne kritiserede, at Miljøministeriets bestemmelser om, hvilke pesticider kommunerne og vandværkerne skal kontrollere for i drikkevandet, ikke havde været ajour i mange år.

31. Rigsrevisionen har gennemgået dokumentation for revurdering af pesticidlisten i perioden 2012-2014. Gennemgangen viste, at der ved revurderingen i 2012 ingen anledning var til ændringer. I 2013 blev der tilføjet 3 stoffer til pesticidlisten, og i 2014 blev der fjernet ét stof fra listen. Vurdering af pesticidlisten foretages på baggrund af den årlige grundvandsovervågning, der er tilgængelig på GEUS' hjemmeside, og VAP-resultater.

32. Miljøministeriet oplyser, at ministeriet har forbedret sin generelle vejledning, og ved sammenligning af opgørelser over, hvilke pesticider der blev analyseret af vandværkerne i 2011 og 2012, er der identificeret en klar stigning i antallet af analyser af de stoffer, der kom på pesticidlisten ved seneste revidering (juni 2011).

Miljøministeriet oplyser videre, at Naturstyrelsen i september 2012 har informeret alle kommuner om reglerne for fastsættelse af kontrolprogrammer for vandforsyningerne og kommunernes forpligtelser i den forbindelse. Derudover har ministeriets BNBO-rejsehold besøgt eller været i kontakt med 90 kommuner i perioden 2012-2013. BNBO-rejseholdet har præciseret reglerne for drikkevandskontrol, herunder kommunernes tilsynsforpligtelse og kommunernes forpligtelse til at fastsætte kontrolprogram for pesticider ud fra en vurdering af lokale forhold. Rejseholdet har indskærpet instruksen om, at oplysninger om indvundne vandmængder og kvaliteten af vand fra vandforsyningsanlæg skal indberettes til Jupiter-databasen.

33. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljøministeriet løbende har revurderet pesticidlisten i perioden 2012-2014. Rigsrevisionen bemærker derudover, at Naturstyrelsen har informeret kommunerne om deres forpligtelser med hensyn til fastsættelse af kontrolprogrammer for vandforsyningen, og at BNBO-rejseholdet i perioden 2012-2013 har vejledt kommunerne om udtagning af vandprøver, kontrol med drikkevand og indberetning i Jupiter-databasen.

Miljøministeriets generelle forvaltningsmæssige tiltag

34. Rigsrevisionens beretning afdækkede flere forvaltningsmæssige problemstillinger i Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen. Miljøministeren tilkendegav i sin redegørelse, at ministeriet ville iværksætte et arbejde med at udvikle interne krav til sagsdokumentation og indføre en systematisk styringsdialog som led i departementets tilsyn med Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen.

35. Miljøministeriet har oplyst, at Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen har etableret en række konkrete tiltag, som sikrer, at de forvaltningsmæssige udfordringer, som Rigsrevisionen påpegede, håndteres.

36. Miljøministeriet har oplyst, at der er udarbejdet procedurer for ændrede arbejdsgange i relation til forvaltning, sagsgennemgang og dokumentation, og at ministeriet har tilføjet retningslinjer for journalisering, herunder for praksis og ansvarspræcisering for at tydeliggøre ansvaret for tilfredsstillende sagsdokumentation i Miljøstyrelsens og Naturstyrelsens kvalitetsledelsessystem. Herudover er der indarbejdet interne krav til beslutnings- og mødedokumentation og udarbejdet skabeloner og procedurer for bl.a. direktionsbetjening, herunder dokumentation af ledelsesbeslutninger truffet på møder med direktionernes deltagelse.

37. Rigsrevisionen finder det positivt, at Miljøministeriet har udarbejdet procedurer for ændrede arbejdsgange i relation til forvaltning, sagsgennemgang og dokumentation samt tilføjet retningslinjer for journalisering for at tydeliggøre ansvaret for tilfredsstillende sagsdokumentation. Rigsrevisionen bemærker videre, at der er indarbejdet interne krav til beslutnings- og mødedokumentation og udarbejdet skabeloner og procedurer for bl.a. direktionsbetjening.

Næste skridt i sagen

38. Rigsrevisionen vil følge udviklingen på følgende område:

- resultaterne af Miljøministeriets arbejde med at etablere det faglige grundlag for at udpege særligt pesticidfølsomme områder.

Lone Strøm