



Rigsrevisionens notat om beretning om

# statens sikring af grundvandet mod pesticider



revision  
revision

revision

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

4. oktober 2016

RN 708/16

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om statens sikring af grundvandet mod pesticider, som blev indledt med en beretning i 2011. Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 23. marts 2012 og 4. november 2014.

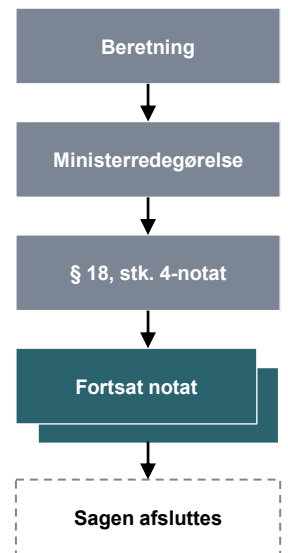
**KONKLUSION**

Rigsrevisionen finder Miljø- og Fødevareministeriets iværksatte og planlagte tiltag til at fremskaffe fagligt grundlag for at beskytte grundvandet under pesticidfølsomme jorde tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljø- og Fødevareministeriet har afsluttet projektet om pesticidfølsomme sandjorde og omsat resultaterne i en bekendtgørelse.
- Miljø- og Fødevareministeriet har besluttet at afslutte sit projekt om pesticidfølsomme lerjorde uden resultat. I stedet har ministeriet i de senere år efterspurgt forskningsansøgninger via sit program for bekæmpelsesmiddelforskning. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljø- og Fødevareministeriet nu i det regi har iværksat yderligere forskning.

**Sagsforløb for en større undersøgelse**



*Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk)*

**I. Baggrund**

2. Rigsrevisionen afgav i december 2011 en beretning om statens sikring af grundvandet mod pesticider. Beretningen handlede om Fødevareministeriets og Miljøministeriets (nu samlet i Miljø- og Fødevareministeriet) forvaltning af indsatsen til sikring af grundvandet mod nedsivning af pesticider.

Beretningen viste, at det daværende Miljøministeriums 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 januar 2000 - september 2011 havde været pesticider på markedet i op til 5 år, som burde have været forbudt eller have 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 det daværende Miljøministeriums indsats for at sikre grundvandet mod pesticider helt utilstrækkelig og præget af væsentlige mangler.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

*Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.*

Opfølgingspunkt	Status
Fødevareministeriets og Miljøministeriets arbejde med at ændre afgiften på pesticider.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 4. november 2014.
Miljøstyrelsens arbejde med at nedbringe sagsbehandlingstiden i godkendelsesordningen og undgå forsinkelser i revurderingerne.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 4. november 2014.
Naturstyrelsens arbejde med at etablere et samlet overblik over boringernes tilstand og udarbejde en strategi for en systematisk tilgang til at vurdere boringernes kvalitet.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 4. november 2014.
Naturstyrelsens arbejde med at revurdere pesticidlisten.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 4. november 2014.
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.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 4. november 2014.
Naturstyrelsens arbejde med at sikre, at vejledning til kommunerne i identifikation af pesticider, som det er relevant at teste for, præciseres med yderligere anvisninger.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 4. november 2014.
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.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 4. november 2014.
Resultaterne af Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at etablere det faglige grundlag for at udpege særligt pesticidfølsomme områder.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk) og på [www.ft.dk/Statsrevisorerne](http://www.ft.dk/Statsrevisorerne).

## II. Miljø- og Fødevareministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Miljø- og Fødevareministeriets initiativer i forhold til det udestående opfølgingspunkt. Gennemgangen er baseret på brevveksling med Miljø- og Fødevareministeriet.

7. Rigsrevisionen har siden afgivelsen af notat til Statsrevisorerne af 4. november 2014 afventet oplysninger om resultaterne af Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at etablere det faglige grundlag for at udpege særligt pesticidfølsomme områder. Herunder har vi særskilt afventet ikrafttrædelsen af en varslet bekendtgørelse om udpegningen af sprøjtemiddelfølsomme indvindingsområder (SFI) i områder med sandjord.

### Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at etablere det faglige grundlag for at udpege særligt pesticidfølsomme områder

8. Det fremgik af beretningen, at manglen på et fagligt grundlag for at udpege de særligt pesticidfølsomme områder kan svække kommunernes lokale sikring af disse områder mod nedsivning af pesticider over grænseværdien. I beretningen fremgik det videre, at manglen på et fagligt grundlag kunne medføre risiko for en uensartet forvaltning blandt kommunerne af lovgrundlaget for at udstede påbud mod pesticidanvendelse på særligt pesticidfølsomme områder.

#### SÆRLIGT PESTICIDFØLSOMME OMRÅDER

Miljø- og Fødevareministeriets generelle beskyttelse af grundvandet består af godkendelsesordningen og varslingssystemet for nedsivning af pesticider. Der er dog ikke sikkerhed for, om den generelle beskyttelse yder tilstrækkelig beskyttelse af grundvandet under de særligt pesticidfølsomme områder, som udgør en lille del af arealet i Danmark. Grundvandet under disse særligt pesticidfølsomme områder kan derfor have behov for særlig beskyttelse.

Miljø- og fødevareministeren skal efter gældende lovgivning udpege følsomme indvindingsområder med angivelse af, hvad områderne er følsomme overfor og indsatsområder inden for de følsomme indvindingsområder, hvor det er nødvendigt med en særlig indsats til beskyttelse af drikkevandsinteresserne. Lovgrundlaget blev tilvejebragt med lov nr. 479 af 1. juli 1998 om beskyttelse af drikkevandsressourcer og vandforsyning. Udpegning af nitratfølsomme indvindingsområder og indsatsområder inden for disse kunne umiddelbart iværksættes under amternes grundvandskortlægning, mens det faglige grundlag for udpegning af pesticidfølsomme indvindingsområder og indsatsområder inden for disse var usikkert.

#### Kommunernes sikring af grundvandet

*Kommunerne har hjemmel til – på baggrund af en indsatsplan – at udstede forbud eller påbud om rådighedsindskrænkninger for at sikre drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider, jf. § 26a i miljøbeskyttelsesloven.*

*Det er anført i bestemmelsens stk. 2, at miljøministeren fastsætter nærmere regler for, i hvilke tilfælde og på hvilket dokumentationsgrundlag der kan udstedes påbud.*

9. KUPA-projektet (koncept for udpegning af pesticidfølsomme arealer) blev iværksat i 2000 og skulle danne grundlag for udpegning af de særligt pesticidfølsomme arealer, der ikke er beskyttet af den generelle beskyttelse af grundvandet. Det daværende Miljøministerium anerkendte i Rigsrevisionens beretning i 2011, at ministeriets skiftende ansvarlige styrelser ikke havde haft tilstrækkeligt fokus på, om projektet havde givet det ønskede forvaltningsmæssige grundlag for udpegning af særligt pesticidfølsomme arealer.

### BAGGRUNDEN FOR KUPA-PROJEKTET

KUPA-projektet består af delprojekterne KUPA-sand og KUPA-ler. I forbindelse med lov nr. 479 af 1. juli 1998 fik de daværende amter til opgave at udpege de områder, som er særligt følsomme for bestemte typer af forurening, fx pesticider.

Det daværende Miljø- og Energiministerium fik derfor 50 mio. kr. i perioden 2000-2003 til at etablere det nødvendige faglige grundlag vedrørende risikoen for nedsivning af pesticider på sandede jorde og til at afklare, om det metodisk ville være muligt at etablere et tilsvarende fagligt grundlag for lerjorde. Med Pesticidplan III blev projektet videreført, idet der blev afsat 10 mio. kr. til projektet KUPA-ler i perioden 2004-2008. Opgaven med at etablere dette faglige grundlag blev givet til GEUS og Danmarks JordbrugsForskning i fællesskab. Ansvar for indhold og styring lå hos GEUS. Der har været en styregruppe, hvor de skiftende ansvarlige styrelser under det daværende Miljøministerium har været repræsenteret.

I december 2010 nedsatte det daværende Fødevareministerium og det daværende Miljøministerium en arbejdsgruppe til at overveje en eventuel fortsættelse af projektet om lerjorde og mulighederne for at anvende de foreliggende resultater om sandjorde. Fødevareministeriet valgte i maj 2013 at træde ud af den tværministerielle arbejdsgruppe. Arbejdsgruppen fortsatte i regi af det daværende Miljøministerium.

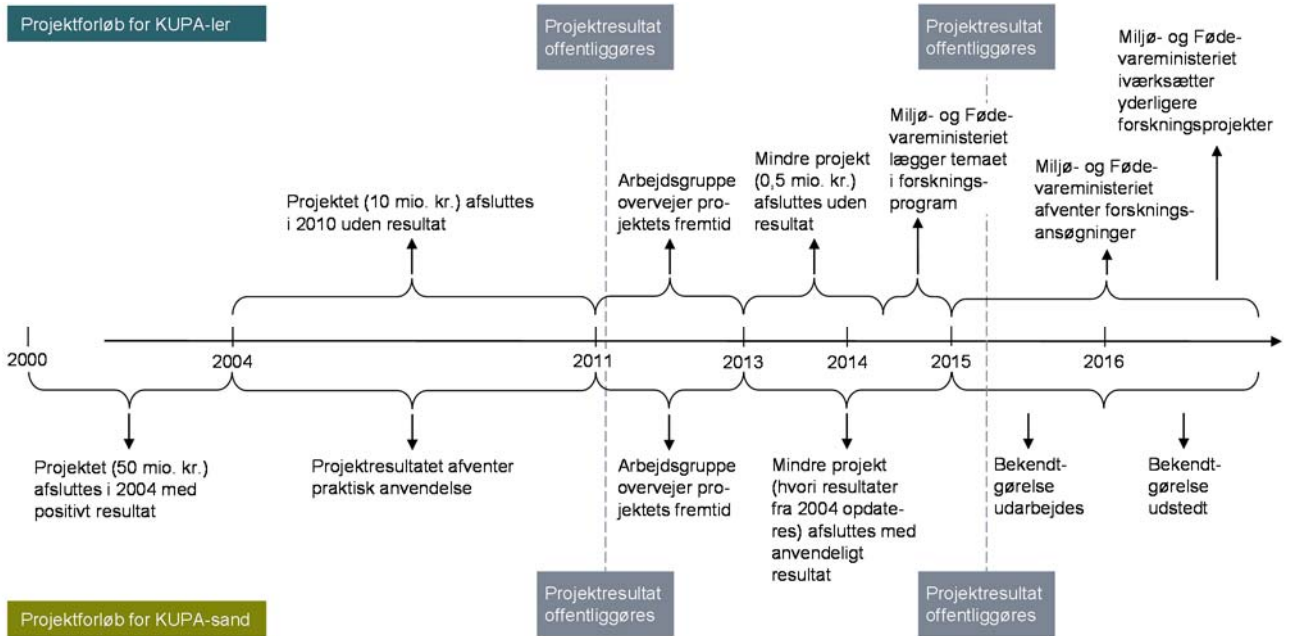
Natur- og Landbrugskommissionen efterlyste i april 2013 en konkret plan for identificering af pesticidfølsomme områder.

10. Det fremgik af beretningen, at resultaterne af KUPA-projektet for så vidt angår sandjorde var færdiggjort i 2004, men at offentliggørelsen afventede resultaterne vedrørende lerjorde, der blev offentliggjort i januar 2011. De offentliggjorte resultater viste, at der for omkring 10 % af det danske sandareal var behov for yderligere analyser for at identificere, om disse arealer er særligt pesticidfølsomme. En arbejdsgruppe under det daværende Miljøministerium igangsatte i 2013 yderligere et projekt for at identificere særligt følsomme sandjorde.

11. For så vidt angår lerjorde kom KUPA-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 gøre konceptet anvendeligt. Arbejdsgruppen under det daværende Miljøministerium besluttede i 2013 at igangsætte et mindre, opfølgende projekt til 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 lerjorde.

12. Figur 1 viser en tidslinje over projektførløbene for henholdsvis KUPA-ler og KUPA-sand. I det følgende vil vi beskrive udviklingen i projekterne siden november 2014, hvor vi sidste gang fulgte op på sagen.

Figur 1. Projektforløbene for KUPA-ler og KUPA-sand



Kilde: Rigsrevisionen.

#### Resultaterne vedrørende sandjorde siden Rigsrevisionens notat af 4. november 2014

13. Resultaterne af de yderligere undersøgelser for så vidt angår sandjorde blev offentliggjort i februar 2015. Det daværende Miljøministerium har oplyst, at resultatet blev, at Aarhus Universitet og Naturstyrelsen sammen udarbejdede et kort over de sandjorde, som er særligt følsomme over for sprøjtemidler. Disse områder ligger særligt i Midt- og Sønderjylland. Områderne blev i maj 2015 udpeget i udkast til bekendtgørelse, som blev suppleret med et udkast til vejledning til kommunerne om, hvordan man kan beskytte grundvandet i disse områder. Bekendtgørelsen var i høring fra maj til juli 2015. Miljø- og Fødevareministeriet udstedte bekendtgørelse nr. 365 af 19. april 2016 med virkning fra den 25. april 2016.

I bekendtgørelsen er der udpeget godt 88 km<sup>2</sup> indsatsområder inden for de sprøjtemiddelfølsomme indvindingsområder. Miljø- og Fødevareministeriet estimerer, efter de nyeste data er indsamlet i grundvandskortlægningen i løbet af 2015, at der er kortlagt i alt ca. 143 km<sup>2</sup> sprøjtemiddelfølsomme indvindingsområder. Ministeriet har oplyst, at de sidste ca. 54 km<sup>2</sup> forventeligt udpeges ved bekendtgørelse ultimo 2016. Den yderligere bekendtgørelse vil indeholde de nye områdeafgrænsninger fra 2015-kortlægningerne, som ikke var færdige, da områdeafgrænsningerne til den netop udstedte BEK nr. 365 af 19/04/2016 blev sendt i høring medio 2015. Vejledningen til kommunerne om Indsatsområder inden for sprøjtemiddelfølsomme indvindingsområder vil ifølge ministeriet snarest blive offentliggjort.

14. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljø- og Fødevareministeriet har afsluttet projektet om pesticidfølsomme sandjorde og omsat resultaterne i en bekendtgørelse pr. d. 25. april 2016. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

*Resultaterne vedrørende lerjorde siden Rigsrevisionens notat 4. november 2014*

15. Resultaterne af de yderligere undersøgelser for så vidt angår lerjorde blev offentliggjort i marts 2015. Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at resultatet viste, at der fortsat ikke eksisterede et fagligt grundlag for at identificere pesticidfølsomme områder på lerjorde. Ministeriet har desuden oplyst, at arbejdsgruppen bag projektet om lerjorde besluttede at afslutte projektet.

16. Miljø- og Fødevareministeriet fandt, at der fortsat var behov for yderligere forskning til udvikling af en metode til udpegning af de følsomme områder, og at dette kunne ske inden for den eksisterende ramme. Miljøstyrelsen har derfor i perioden 2014-2016 udbudt emnet under programmet for bekæmpelsesmiddelforskning, hvori Danmarks Innovationsfond vurderer ansøgningernes forskningsfaglige støtteværdighed.

17. Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at der først i ansøgningsrunden til 2016 indkom ansøgninger om emnet, som Danmarks Innovationsfond fandt forskningsfagligt støtteværdige. Det Rådgivende Udvalg for Bekæmpelsesmiddelforskning har derefter prioriteret 2 3-årige projekter med tilskudsbevillinger på ca. 4 mio. kr., som blev iværksat i august 2016. Ministeriet vil følge projekterne og bidrage med viden, så projekterne kan blive så anvendelige som muligt. Miljøstyrelsen har oplyst, at der – i lighed med forløbet om udpegning om følsomme sandjorde – vil være behov for en forvaltningsmæssig opfølgning, idet forskningsprojekterne ikke vil levere et kortgrundlag, som direkte kan anvendes som forvaltningsgrundlag i kommunerne.

18. Rigsrevisionen konstaterer, at Miljø- og Fødevareministeriet har afsluttet sit projekt om lerjorde, og at ministeriet i stedet har efterspurgt forskningsansøgninger via Miljøstyrelsens program for bekæmpelsesmiddelforskning. Rigsrevisionen henleder opmærksomheden på, at ministeriet på grund af manglende resultater af KUPA-projektet ikke siden regelgrundlagets indførelse i 1998 har kunnet fremskaffe et forvaltningsgrundlag for at udpege de lerjorde, der er særligt pesticidfølsomme. Samtidig anerkender Rigsrevisionen, at det har været en langsigtet opgave at indhente ny forskningsbaseret viden om de pesticidfølsomme jorde.

19. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljø- og Fødevareministeriet nu har iværksat yderligere forskning via Miljøstyrelsens program for bekæmpelsesmiddelforskning, og at ministeriet vil følge projekterne og sikre, at de bliver så anvendelige som muligt. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Lone Strøm