



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Januar 2024

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

**sikring af grundvandet
mod pesticider**

Opfølgning i sagen om sikring af grundvandet mod pesticider (beretning nr. 7/2019)

8. januar 2024

RN 702/24

I. Baggrund og konklusion

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om sikring af grundvandet mod pesticider, som blev indledt med en beretning i 2019. Opfølgningen sker med henblik på at vurdere, om Miljøministeriets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorerne bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 11. marts 2020 og 3. januar 2022.

2. Beretningen handlede om, hvorvidt Miljø- og Fødevarerministeriet (nu Miljøministeriet) havde en tilfredsstillende overvågning af grundvandet og forvaltning af dispensationer til pesticider.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, kritiserede de, at Miljø- og Fødevarerministeriets overvågning af grundvandet og forvaltning af dispensationer til pesticidmidler havde været særdeles mangelfuld. Statsrevisorerne fandt det således usikkert, om ministeriets overvågning sikrede, at der blev grebet ind, hvis niveauet af pesticider nærmede sig grænseværdien for summen af pesticider i grundvandet. Herudover bemærkede Statsrevisorerne, at ministeriet havde givet dispensationer til pesticidmidler uden at vise sikker anvendelse i forhold til grundvandet. Dette udgjorde en risiko for forurening af miljø og grundvand og kunne have konsekvenser for borgernes sundhed. Statsrevisorerne konstaterede, at ministeriets indsats for at sikre grundvandet mod pesticider ikke var blevet bedre, siden Statsrevisorerne i december 2011 afgav beretning nr. 4/2011 om statens sikring af grundvandet mod pesticider.

Statsrevisorerne bemærkede ved behandlingen af Rigsrevisionens notat af 3. januar 2022, at de fortsat ville følge Miljøstyrelsens kvalitetssikring af styrelsens faglige vurderingsprincipper for overvågning af grundvandet og forvaltning af dispensation til pesticidmidler.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

Sikker anvendelse

Miljøstyrelsen skal sikre, at pesticidet ikke skader sundhed, miljø eller grundvand.



Konklusion

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljøstyrelsen har analyseret for alle de pesticider, der indgik i Rigsrevisionens undersøgelse. Rigsrevisionen finder det endvidere tilfredsstillende, at Miljøministeriet har arbejdet med at sikre et fuldstændigt grundlag for den risikobaserede kontrol. Endelig finder Rigsrevisionen det tilfredsstillende, at Miljøstyrelsen har foretaget en ekstern kvalitetssikring af styrelsens faglige vurderingsprincipper for overvågning af grundvand og forvaltning af dispensationer til pesticider. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at disse dele af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionens opfølgning viser, at EU har skærpet kravene til dispensationer i 2021 og 2023.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- hvorvidt Miljøministeriet afklarer med Europa-Kommissionen, om Miljøstyrelsens dispensationer til pesticider, der indeholder aktivstoffer, som er forbudt i EU, er i overensstemmelse med EU-reglerne.

II. Status på sagen

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

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

Opfølgningspunkt	Status
1. Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at forbedre forvaltnings- og administrationsgrundlaget i forhold til grundvandsovervågningen.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 3. januar 2022.
2. Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at kunne opgøre den samlede mængde af pesticider i grundvandet og resultatet af det internationale gennemsyn af Miljøstyrelsens faglige vurderingsprincipper for overvågningen af grundvandet.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 3. januar 2022.
3. Miljø- og Fødevareministeriets opfølgning på resultaterne af grundvandsscreeningen og om eventuelle forekomster af de pesticider, der blev nævnt i beretningen.	Behandles og afsluttes i dette notat.
4. Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at vurdere forvaltnings- og administrationsgrundlaget for dispensationer til pesticidmidler.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 3. januar 2022.
5. Resultatet af Miljø- og Fødevareministeriets evaluering af Miljøstyrelsens faglige metoder til vurdering af risiko for grundvandet, når der gives dispensationer til pesticidmidler.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 3. januar 2022.
6. Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at etablere et administrativt grundlag, der gør det muligt at anvende indberettede sprøjtejournaloplysninger i kontroløjemed.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 3. januar 2022.

Opfølgningspunkt	Status
7. Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med at sikre et fuldstændigt datagrundlag for den risikobaserede kontrol.	Behandles og afsluttes i dette notat.
8. Miljøstyrelsens kvalitetssikring af styrelsens faglige vurderingsprincipper for overvågning af grundvandet og forvaltning af dispensationer til pesticidmidler. (jf. Statsrevisorernes bemærkning til Rigsrevisionens notat af 3. januar 2022)	Behandles og afsluttes delvist i dette notat. Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om, hvorvidt Miljøministeriet afklarer med Europa-Kommissionen, om Miljøstyrelsens dispensationer til pesticider, der indeholder aktivstoffer, som er forbudt i EU, er i overensstemmelse med EU-reglerne.

III. Miljøministeriets initiativer

5. Vi gennemgår i det følgende Miljøministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningspunkter.

Gennemgangen er baseret på en dokumentgennemgang og på brevveksling med Miljøministeriet og Miljøstyrelsen.

Resultater fra screening af grundvandet

Miljøstyrelsen har analyseret for alle de pesticider, der indgik i Rigsrevisionens undersøgelse. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

6. Det fremgik af beretningen, at Miljø- og Fødevarerministeriets overvågning af grundvandet havde været særdeles mangelfuld. Det fremgik dog også, at ministeriet ville gennemføre en massescreening af pesticider i grundvandet i 2019, som bl.a. ville omfatte flere af de pesticider, der blev nævnt i beretningen.

Det fremgik af Rigsrevisionens notat af 3. januar 2022, at Miljøministeriet havde gennemført en massescreening af grundvandet for en række pesticider i 2019 og 2020. Miljøstyrelsen havde screenet for 3 ud af de 9 pesticider, som fremgik af Rigsrevisionens beretning.

Statsrevisorerne fandt det i deres bemærkning til Endelig betænkning af 17. januar 2022 særdeles kritisabelt, at Miljøstyrelsen 2 år efter, at beretningen blev afgivet, kun havde screenet for 3 ud af de 9 pesticider.

7. Vores opfølgning viser, at Miljøministeriet har gennemført en screening af grundvandet for de resterende 6 pesticider. Vores gennemgang viser, at 3 ud af de 6 pesticider er fundet i grundvandet. Der er tale om LM3, LM5 og LM6.

Pesticider og aktivstoffer

Pesticider kaldes også plantebeskyttelsesmidler eller sprøjtemidler. EU er ansvarlig for at godkende de aktivstoffer, der indgår i pesticiderne. Aktivstofferne gør, at pesticiderne har den ønskede effekt. De enkelte medlemslande har ansvaret for at godkende anvendelsen af pesticiderne.

6 pesticider nævnt i Rigsrevisionens beretning, som Miljøstyrelsen har screenet for i grundvandet:

- Maleinhydrazid
- LM3 (nedbrydningsprodukt fra pesticidet terbutylazin)
- LM5 (nedbrydningsprodukt fra pesticidet terbutylazin)
- LM6 (nedbrydningsprodukt fra pesticidet terbutylazin)
- THPAM (nedbrydningsprodukt fra captan)
- IN-E9260 (nedbrydningsprodukt fra rimsulfuron).

Pesticidlisten

Miljøstyrelsen har ansvaret for at opdatere pesticidlisten, der findes som et bilag til drikkevandsbekendtgørelsen. Pesticidlisten opdateres bl.a. på baggrund af Miljøministeriets overvågning af grundvandet.

Tabel 1 viser resultatet af screeningen, og i hvor mange tilfælde der var fund over og under grænseværdien i de undersøgte borer.

Tabel 1
Fund af LM3, LM5 og LM6 i grundvandsboringer

Pesticid	Antal undersøgte vandboringer	Antal fund i vandboringer under grænseværdi	Antal fund i vandboringer over grænseværdi
LM3	249	54	5
LM5	250	16	7
LM6	250	18	11

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Miljøstyrelsen.

Det fremgår af tabel 1, at der har været fund over grænseværdierne for alle 3 pesticider.

8. Vores opfølgning viser videre, at Miljøstyrelsen har tilføjet alle tre pesticider til den obligatoriske liste af pesticider, som vandværkerne skal føre kontrol med.

Datagrundlag for den risikobaserede kontrol

Miljøministeriet har arbejdet med at sikre et fuldstændigt grundlag for den risikobaserede kontrol. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

9. Statsrevisorerne bemærkede, at Miljø- og Fødevarerministeriet ikke havde sikret et fuldstændigt datagrundlag til at gennemføre en risikobaseret kontrol af erhvervsmæssige brugeres anvendelse af pesticidmidler, og at der dermed var risiko for, at relevante virksomheder ikke blev udtaget til kontrol, ligesom indberetningerne til Europa-Kommissionen om pesticidanvendelse kunne være behæftede med fejl.

Det fremgik af Rigsrevisionens notat af 3. januar 2022, at Miljøstyrelsen ville indgå en aftale med Landbrugsstyrelsen om at få adgang til Landbrugsstyrelsens registre over CVR-numre, hvor der er anmodet om landbrugsstøtte, idet dette vil gøre populationen mere fuldstændig.

10. Vores opfølgning viser, at Miljøstyrelsen indgik en kontrakt med Landbrugsstyrelsen den 9. december 2021 om at kunne tilgå Landbrugsstyrelsens registre for at kunne styrke den risikobaserede kontrol. Miljøstyrelsen har oplyst, at de har anvendt data fra Landbrugsstyrelsens registre i deres kontrol i både 2022 og 2023.

Miljøstyrelsens kvalitetssikring af faglige vurderingsprincipper for overvågning af grundvandet og forvaltning af dispensationer til pesticider

Miljøstyrelsen har foretaget en ekstern kvalitetssikring af styrelsens faglige vurderingsprincipper for overvågning af grundvand og forvaltning af dispensationer til pesticider. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen vil fortsat følge, hvorvidt Miljøministeriet afklarer med Europa-Kommisjonen, om Miljøstyrelsens dispensationer til pesticider, der indeholder aktivstoffer, som er forbudt i EU, er i overensstemmelse med EU-reglerne.

Miljøstyrelsens kvalitetssikring af faglige vurderingsprincipper for overvågning af pesticider i grundvandet

11. Vi har undersøgt, hvordan Miljøstyrelsen kvalitetssikrer udvælgelsen af pesticider til screening, og hvordan Miljøstyrelsen sikrer, at disse pesticider bliver en del af de udbud, styrelsen gennemfører.

Udvælgelse af pesticider til screening

12. Vores opfølgning viser, at Miljøstyrelsen udvælger pesticider til screening i samarbejde med GEUS og regionerne. Der blev forud for massescreeningen i 2019 udarbejdet en bruttoliste på over 1.200 pesticider, som udgjorde grundlaget for Miljøstyrelsens udvælgelse.

Vurderingsprincipperne for udvælgelsen af pesticiderne er baseret på Miljøstyrelsens, GEUS' og regionernes viden om pesticidernes skadelige egenskaber, fx om pesticiderne er skadelige for den menneskelige sundhed, og i hvilket omfang pesticiderne forventes at udvaskes til grundvandet. Miljøstyrelsens bruttoliste indeholdt i 2023 ca. 1.630 pesticider og opdateres løbende. Rigsrevisionen konstaterer på den baggrund, at Miljøstyrelsen i samarbejde med GEUS og regionerne har kvalitetssikret udvælgelsen af pesticider til screening.

Udbudsprocessen

13. Vores opfølgning viser, at Miljøstyrelsen hvert år i perioden 2019-2022 har gennemført udbud af opgaven med at screene for pesticider i grundvandet. Miljøstyrelsen har i udbudsmaterialet inddelt alle pesticider på bruttolisten i 3 kategorier, som har ligget til grund for Miljøstyrelsens vurdering af indkomne tilbud: A) pesticider, som er potentielt problematiske i forhold til human sundhed, B) pesticider, som er potentielt problematiske i forhold til udvaskning til grundvandet, og C) resterende pesticider.

Miljøstyrelsen valgte den leverandør, der kunne levere flest analyser inden for kategori A) og B).

Screening for pesticider

Miljøstyrelsen foretager ikke selv screeningen. Screening foretages af en leverandør, som analyserer vandprøverne for pesticider. Leverandøren er kun forpligtet til at teste for de pesticider, som indgår i kontrakten.

GEUS

De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) er en selvstændig og uafhængig forsknings- og rådgivningsinstitution under Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. GEUS er et geologisk datacenter og udfører undersøgelser, forskning, rådgivning og kortlægning.

Dispensationer

Der er forskellige årsager til, at der er behov for at give dispensation til pesticider. Pesticiderne kan være forbudt af EU eller Miljøministeriet. Der kan også være tilfælde, hvor producenten ikke har søgt om godkendelse til pesticidet i Danmark. Herudover kan der søges om dispensation til at anvende pesticider til andre afgrøder, end der er givet godkendelse til.

Miljøstyrelsens kvalitetssikring af forvaltning af dispensationer til pesticider

14. Vi har undersøgt udviklingen i antallet af dispensationer til pesticider siden afgivelsen af beretningen i 2019 og kvalitetssikringen af Miljøstyrelsens dispensationer til pesticider.

Udvikling i antallet af dispensationer

15. Vores opfølgning viser, at antallet af ansøgninger og dispensationer lå på nogenlunde samme niveau i perioden 2020-2022, jf. tabel 2.

Tabel 2
Ansøgninger og dispensationer i perioden 2020 - november 2023

	2020	2021	2022	2023	I alt
Ansøgninger	14	14	15	11	54
Afslag	2	1	1	1	5
Annulleret				2	2
Dispensationer	12	13	14	8	47
Gentagne dispensationer til forbudte aktivstoffer	-	6	6	3	15

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Miljøstyrelsen om perioden 2020 - november 2023.

Det fremgår af tabel 2, at der i perioden 2020 - november 2023 blev givet dispensation til anvendelse af pesticider i 47 ud af 54 ansøgninger. 23 af dispensationerne er givet til brug af pesticider, der indeholder aktivstoffer, som er forbudt i EU. I perioden 2021-2023 har Miljøstyrelsen i 15 tilfælde gentaget dispensationer til at bruge pesticider med forbudte aktivstoffer. Miljøstyrelsen har i 2023 gentaget dispensationer til brug af 5 pesticider, der indeholder forbudte aktivstoffer. 2 af dispensationerne blev efterfølgende annulleret som følge af en EU-dom, mens 3 dispensationer fortsat er gældende.

16. Miljøministeriet reviderede på baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse Miljøstyrelsens procedurer for dispensationer til pesticider. Kammeradvokaten fik bl.a. til opgave at gennemgå Miljøministeriets reviderede procedurer. Det fremgik af Kammeradvokatens "Advokatundersøgelse af opfølgning på Rigsrevisionens beretning 7/19 om sikring af grundvand mod pesticider" (august 2020), at Miljøstyrelsens reviderede procedurer for godkendelse af dispensationer dels skulle sikre et ledelsesmæssigt fokus på højeste niveau i Miljøstyrelsen, dels at praksis for dispensationer til aktivstoffer, som er forbudt i EU, skulle være restriktiv.

17. Europa-Kommissionen skærpede i januar 2021 kravene til at give gentagne dispensationer til pesticider, der indeholder aktivstoffer, som er forbudt i EU, jf. Europa-Kommissionens vejledning til reglerne om dispensationer til pesticider. Det er også departementets vurdering i notat af 16. februar 2021, at gentagne dispensationer til forbudte aktivstoffer på baggrund af vejledningen fra Europa-Kommissionen som det klare udgangspunkt skal undgås".

18. Miljøstyrelsen oplyser i forbindelse med denne opfølgning, at styrelsen har sikret, at alle allerede givne dispensationer til midler med forbudte aktivstoffer har overholdt den skærpede praksis.

19. Vores opfølgning viser, at 23 af Miljøstyrelsens dispensationer i perioden 2020-2023 er givet til brug af pesticider med aktivstoffer, som er forbudt i EU, og at Miljøstyrelsen i perioden 2021-2023 i 15 tilfælde har gentaget dispensationerne, efter at kravene blev skærpet.

20. EU-Domstolen har den 19. januar 2023 afsagt dom i en sag, der vedrørte 2 dispensationer til pesticider, der indeholdt aktivstoffer, som er forbudt i EU til de anvendelser, som Miljøstyrelsen havde givet dispensation til. Miljøstyrelsen annullerede på baggrund af dommen de 2 dispensationer. Dommen forbød medlemslande at give dispensationer til pesticider med aktivstoffer, som en EU-retsakt udtrykkeligt har forbudt. Miljøministeriet har oplyst, at dommens rækkevidde er uklar. Miljøministeriet har videre oplyst, at det følger af dommen, at der ikke kan gives dispensation til anvendelse af aktivstoffer, der er omfattet af et udtrykkeligt forbud i en EU-retsakt, men at ministeriet ikke kan udelukke, at der kan gives dispensation efter en konkret vurdering.

21. Miljøministeriets departementet oplyste i et notat af 20. juni 2023 til Miljøstyrelsen, at det set i lyset af dommen kan være problematisk gentagne gange at give dispensation til samme sprøjtemiddel til samme anvendelse. Endvidere kan Europa-Kommis-sionens vurdering af dommen indebære en risiko for, at Miljøstyrelsen må trække givne dispensationer tilbage.

22. Rigsrevisionen vil følge, hvorvidt Miljøministeriet afklarer med Europa-Kommissionen, om Miljøstyrelsens dispensationer til pesticider, der indeholder aktivstoffer, som er forbudt i EU, er i overensstemmelse med EU-reglerne.

Kvalitetssikring af Miljøstyrelsens dispensationer til pesticider

23. Vi har undersøgt, om Miljøstyrelsen har fået foretaget en ekstern kvalitetssikring af Miljøstyrelsens faglige vurderinger af dispensationer. Vi har specifikt fokuseret på Miljøstyrelsens vurdering af pesticider med aktivstoffer, som er forbudt i EU.

24. Vores opfølgning viser, at Miljøstyrelsen i forbindelse med afgørelser om dispensationer til pesticider i 2020 og 2021 har fået foretaget en ekstern kvalitetssikring af, om pesticidet udgør en risiko for sundhed og miljø.

25. Vores opfølgning viser, at de eksterne eksperter for 2 af de 13 dispensationer i 2020 og 2021 havde nogle betænkeligheder ved Miljøstyrelsens miljø- og sundheds-faglige vurderinger, som dog i sidste ende blev vurderet at være acceptable. I et tredje tilfælde fandt den eksterne kvalitetssikring ikke, at Miljøstyrelsens faglige vurdering var i orden.

Ekstern kvalitetssikring i 2020 og 2021

Miljøstyrelsen har i juni 2023 oplyst, at opdraget fra departementet var en midlertidig ordning, der skulle sikre kvaliteten af Miljøstyrelsens faglige vurderinger i 2020 og 2021, indtil et internationalt gennemsyn af Miljøstyrelsens praksis var færdigt. Gennemsynet blev afsluttet i december 2020.

26. Miljøstyrelsen har oplyst, at der i det tredje tilfælde efterfølgende er foretaget yderligere vurderinger med inddragelse af Arbejdstilsynet. Miljøstyrelsen gav i alle 3 tilfælde dispensation.



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

Birgitte Hansen