



Statsrevisorernes Sekretariat
Folketinget
Christiansborg
1240 København K.

Ministeren
J.nr. 2011-335

Den 24. februar 2012

Redegørelse til Statsrevisorerne vedr. beretning nr. 4/2011 om statens sikring af grundvandet mod pesticider

Statsrevisorerne har med brev af 22. december 2011 fremsendt Statsrevisorernes beretning nr. 4/2011 om statens sikring af grundvandet mod pesticider med anmodning om en redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen giver anledning til. Redegørelsen skal forholde sig til såvel beretningens indhold og konklusioner som Statsrevisorernes bemærkninger.

Indledende bemærkninger

Statsrevisorerne finder, at Miljøministeriets indsats for at sikre grundvandet mod pesticider har været helt utilstrækkelig og præget af væsentlige mangler. Miljøministeriets mangelfulde forvaltning har medført risiko for, at forekomsten af pesticider i drikkevandet har været over grænseværdien.

Rigsrevisionen konkluderer samlet set, at Miljøministeriets forvaltning af grundvandssikringen har været utilfredsstillende.

Jeg er enig i, at Miljøministeriets indsats for at sikre grundvandet ikke har været tilfredsstillende og som ny minister på området noterer jeg mig beretningens konklusioner samt tager ansvar for, at der følges op på kritikken.

Jeg bemærker, at Rigsrevisionen i beretningen har kvitteret for, at Miljøministeriet undervejs i arbejdet med beretningen og i samarbejde med Rigsrevisionen har taget en række initiativer til at rette op på forvaltningen. Det betyder, at der er fulgt op på en række af de problemer som Rigsrevisionen peger på, og der arbejdes fortsat målrettet på at få løst de resterende problemer.

Jeg vil her nævne, at et lovforslag til en ny pesticidafgift, der især vil mindske brugen af de mest belastende pesticider, forventes fremsat ultimo marts og med ikrafttræden 1. juli 2012. Desuden har regeringen i finansloven for 2012 afsat 40 mio. kr. over to år til en målrettet indsats for at hjælpe kommunerne med at få udpeget boringsnære beskyttelsesområder.

I redegørelsen har jeg yderligere redegjort for de konkrete initiativer og foranstaltninger som er iværksat.

Redegørelsen er bygget op omkring undersøgelsens 3 hovedtemaer og statsrevisorernes bemærkninger. Ved hver af statsrevisorbemærkningerne fremgår også bemærkninger til rigsrevisionens relevante kapitler og afsnit.

1. Reduktion af pesticidforbrug og forebyggelse af nedsivning af pesticider.

Statsrevisorernes bemærkning: Statsrevisorerne finder, at Miljøministeriets indsats for at sikre grundvandet mod pesticider har været helt utilstrækkelig og præget af væsentlige mangler. Miljøministeriets mangelfulde forvaltning har medført risiko for, at forekomsten af pesticider i drikkevandet har været over grænseværdien.

Rigsrevisionen konstaterer, at Fødevareministeriet og Miljøministeriet inden for rammerne af pesticidplanen har 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.

Jeg har noteret mig Statsrevisorernes bemærkning og kan oplyse, at regeringen allerede har taget flere initiativer til at rette op på indsatsen.

Regeringen har udarbejdet lovforslag til en ny pesticidafgift, som forventes fremsat i slutningen af marts og derefter at kunne træde i kraft 1. juli 2012. Afgiften forventes især at mindske brugen af de mest belastende pesticider. Afgiften er differentieret efter pesticidernes miljø- og sundhedsmæssige egenskaber, herunder risikoen for nedsivning til grundvandet, og der er samtidigt udviklet en indikator, som kan følge effekten af afgiften på den samlede belastning. Det forventes, at belastningen kan reduceres med cirka 40 procent inden udgangen af 2015.

Herudover har regeringen i finansloven for 2012 afsat 40 mio. kr. over 2 år til en målrettet indsats for at hjælpe kommunerne med at etablere boringsnære beskyttelsesområder. Inden for beskyttelsesområderne kan kommuner ved frivillige aftaler og/eller påbud gennemføre de rådighedsindskrænkninger, som vurderes nødvendige for at sikre drikkevandet – f.eks. økologisk dyrkning. En del af bevillingen, 32,6 mio. kr., skal anvendes til en tilskudspulje til finansiering af de udredninger, der skal ligge til grund for beskyttelsesområderne, mens en anden del, 7,4 mio. kr., går til et rejsehold, der kan hjælpe kommunerne med rådgivning om beskyttelsesområderne, men også om øvrige muligheder for sikring af drikkevandet. Et element i denne rådgivning er Naturstyrelsens vejledende notat af 12. december 2011 om boringsnære beskyttelsesområder. Regeringen vil desuden udarbejde en ny pesticidstrategi for 2013-2017. Med den vil der blive fastsat mål for pesticidbelastningen, og

den vil så vidt muligt bygge på håndfaste virkemidler og mindre på frivillige initiativer.

Det er min klare vurdering, at disse tiltag vil reducere brugen af og belastningen fra pesticider markant, og at vi dermed vil få en bedre beskyttelse af grundvandet.

Statsrevisorerne kritiserer, at Miljøministeriet ikke i tilstrækkelig grad har forebygget nedsivning af pesticider til grundvandet.

Rigsrevisionen påpeger, at Miljøministeriets administration af godkendelsesordningen har været mangelfuld. Ministeriets godkendelsesordning er en hjørnesten i forebyggelsen af nedsivning af pesticider over grænseværdien til grundvandet. Ordningen skal sikre, at der ikke godkendes pesticider med en uacceptabel risiko for nedsivning til grundvandet. Manglerne har medført, at der i perioden 2000 - september 2011 har været pesticider på markedet i op til 5 år, som burde have været forbudt eller haft begrænsning i anvendelsen som følge af risiko for nedsivning til grundvandet.

Jeg har noteret mig Statsrevisorernes bemærkning og har igangsat initiativer for at rette op.

Miljøstyrelsen har oplyst, at de 4 udestående revurderinger er afsluttet ved udgangen af 2011. De 3 stoffer er godkendt uden væsentlige ændringer. Det sidste stof er afvist til fornyelse på grund af for langsom nedbrydning af et nedbrydningsprodukt.

Miljøstyrelsen arbejder målrettet på at nedbringe sagsbehandlingstiden og undgå forsinkelser i revurderingerne. Der er igangsat et digitaliseringsprojekt, der skal lette sagsstyringen og optimere processerne omkring ansøgninger både på fornyelser af godkendelser og godkendelser af pesticider med nye stoffer. Første del omkring procesoptimeringer er afsluttet, og udbuddet på en database med digital sagsstyring vil blive igangsat indenfor kort tid.

Jeg har desuden bedt Miljøstyrelsen om at reagere hurtigere, når der findes pesticider i varslingsystemet for pesticider i grundvandet. Hidtil har Miljøstyrelsen først reageret, når der er fundet pesticider 2 år i træk. Fremover skal Miljøstyrelsen vurdere pesticidet, så snart der er fundet pesticidrester over grænseværdien i varslingsystemets grundvandsinstallationer. Når der findes godkendte pesticider over grænseværdien i grundvandsovervågningen og boringskontrollen, så skal årsagerne til fundene analyseres grundigt, så eventuelle nye tiltag kan igangsættes.

Rigsrevisionen påpeger, at Miljøministeriet ikke har tilvejebragt et grundlag for udpegnen af særligt pesticidfølsomme områder, som udgør en lille del af arealet i Danmark.

Det faglige grundlag for udpegning af særligt pesticidfølsomme områder skulle søges tilvejebragt gennem det såkaldte KUPA-projekt, som GEUS har haft ansvaret for at udvikle, og som blev igangsat i 2000.

Jeg noterer mig, at Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen anerkender, at de skiftende ansvarlige styrelser ikke har haft tilstrækkelig fokus på, om projektet gav det ønskede forvaltningsmæssige grundlag for udpegning af særligt pesticidfølsomme arealer.

Miljøministeriet igangsatte i december 2010 sammen med Fødevareministeriet en arbejdsgruppe, der skal afklare, om der skal arbejdes videre med KUPA-projektet, eller om man skal finde alternative løsninger. En afklaring forventes medio 2012. Rigsrevisor vil blive orienteret om resultatet.

Rigsrevisionen påpeger, at Miljøministeriet har ændret retsopfattelse af kommunernes adgang til at sikre særligt pesticidfølsomme områder uden at informere kommunerne herom.

Naturstyrelsen ændrede i 2008 retsopfattelse af miljøbeskyttelseslovens § 26a om kommunernes mulighed for at kunne udstede påbud om at beskytte grundvandet og meddelte det til en kommune på baggrund af en konkret sag. I oktober 2011 sendte Naturstyrelsen brev til alle kommuner, hvor der blev redegjort for fortolkningen af reglerne i miljøbeskyttelseslovens § 26a. I december 2011 blev Folketingets Miljøudvalg orienteret om Naturstyrelsens brev til kommunerne.

Jeg kan tilføje, at det rejseshold, som er etableret af Naturstyrelsen for at hjælpe kommunerne med boringsnære beskyttelsesområder, yderligere vil rådgive kommunerne om bl.a. dette aspekt af drikkevandsbeskyttelsen. Endvidere vil jeg nævne, at Natur- og Landbrugskommissionen har fået i opdrag at se på obligatoriske boringsnære beskyttelsesområder.

2. Overvågning af pesticider i grundvandet

Der er rejst tvivl om, hvorvidt Miljøministeriet i tilstrækkelig grad har sikret kvaliteten af resultaterne i grundvandsovervågningen. Det skyldes, at en konsulentundersøgelse har vist, at fejkilder kan have været medvirkende årsag til, at der er fundet pesticider i et mindre antal boringer i grundvandsovervågningen. Konkret drejer det sig om glyphosat-redegørelsen og undersøgelser af specifikke boringer.

På den baggrund har Miljøministeriet besluttet at iværksætte flere initiativer for at få sikkerhed for, at kvaliteten af resultaterne i grundvandsovervågningen er tilfredsstillende.

Naturstyrelsen har rekvireret nye analyser af boringer, der viste fund af glyphosat og dets nedbrydningsprodukt AMPA i 2009. Resultatet foreligger

og viser, at der kun er ganske få genfund. Naturstyrelsen har endvidere igangsat en undersøgelse af de konkrete borer, hvor der er mistanke om utætheder m.m. Resultatet af undersøgelsen forventes at foreligge 1. juli 2012.

Naturstyrelsen er ved at udarbejde en strategi for en systematisk tilgang til vurdering af boringernes kvalitet og en evt. efterfølgende reovering. Strategien forventes færdig 1. september 2012. Strategien vil blive sendt til Rigsrevisor. Naturstyrelsen vil i 2012 etablere et samlet overblik over boringernes tilstand, ligesom der i første halvår 2012 vil blive udarbejdet interne procedurer for Naturstyrelsens prøvetagningsmedarbejdere for at sikre en ensartet kvalitetsvurdering af borerne.

Alle disse initiativer vil samlet mindske den tvivl, der er rejst omkring kvaliteten af resultaterne fra grundvandsovervågningen.

Som nævnt tidligere har jeg bedt styrelserne om at reagere hurtigere, og så snart der er fundet pesticidrester over grænseværdien.

3. Kontrol af pesticider i vandværksboringerne

<p>Statsrevisorernes bemærkning: Statsrevisorerne kritiserer også, at Miljøministeriets bestemmelser om, hvilke pesticider kommunerne og vandværkerne skal kontrollere for i drikkevandet, ikke har været ajour i mange år.</p>
--

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Miljøministeriet ikke i tilstrækkelig grad har sikret grundlaget for kommunernes og vandværkernes kontrol med vandet i vandværksboringerne for pesticider.

Jeg har noteret mig Statsrevisorernes bemærkning og igangsat initiativer for at rette op.

Rigsrevisionen fremhæver tre forhold:

- Naturstyrelsen har ikke årligt opdateret listen over pesticider som vandværkerne skal teste for. Bortset fra en mindre ændring har pesticidlisten været uændret i perioden 1997-juni 2011
- At der har manglet vejledning til kommunerne til at identificere, hvilke pesticider der kunne være behov for supplerende at undersøge for
- At Miljøministeriet ikke har fulgt op i forhold til om vandværkerne efterlever kravene om test af pesticider i boringskontrollen. Rigsrevisionen konstaterer i den sammenhæng, at Miljøministeriet dog ikke er pålagt en lovbestemt forpligtelse til at føre tilsyn med dette

Miljøministeriet har taget en række initiativer til at rette op på manglerne:

- Naturstyrelsen offentliggjorde en ny pesticidliste i 2011, hvor der med virkning fra 1. januar 2012 analyseres for en række nye stoffer.

Den opdaterede liste indeholder vejledning til kommunerne i identifikation af pesticider, som det er relevant supplerende at analysere for.

- Pesticidlisten er ved at blive revurderet på baggrund af de nyeste oplysninger fra rapporten ”Grundvandsovervågning 2011”.
- Det er i dag ikke muligt via Jupiter-databasen (der er en database over målinger af pesticider i drikkevands- og grundvandsboringer) at kontrollere, om vandværkerne har testet for de pesticider, som de skal teste for. Naturstyrelsen er sammen med GEUS ved at undersøge mulighederne for at forbedre Jupiter-databasen, så det bliver muligt at kontrollere, om vandværkerne analyserer for de obligatoriske pesticider. Forbedringen af Jupiter-databasen forventes færdig i løbet af 2012.
- Naturstyrelsen er ved at undersøge, hvordan der kan følges op på, om kravet om test for pesticider, det er obligatorisk at analysere for, efterleves.
- Naturstyrelsen vil yderligere i foråret 2012 informere kommunerne om deres tilsynsforpligtelse og deres forpligtelse til at fastsætte kontrolprogram for pesticider ud fra en vurdering af lokale forhold.

Pesticidlisten fra 1997 blev i 2005 ændret ved at to chlorphenoler (2,4-dichlorphenol og 2,6-dichlorphenol) blev tilføjet listen. Desuden blev fodnoten, hvor det fremgik, at dichlobenil kun skulle undersøges, hvis nedbrydningsproduktet BAM (2,6-dichlorbenzamid) var til stede, slettet. Pesticidlisten fra 2005 blev ændret igen i juni 2011 med ikrafttrædelsesdato 1. januar 2012.

Naturstyrelsen har oplyst, at opgørelsen i beretningen til Statsrevisorerne over hvor mange vandværker, der har efterlevet krav om test for pesticider, ikke tager højde for at vandværkerne i perioden frem til 2005 ikke i alle tilfælde skulle kontrollere for dichlobenil.

Naturstyrelsen vurderer, at opgørelsen i tabel 3 i beretningen må forventes at vise, at der blandt vandværkerne var en større efterlevelse af kravet om test for pesticider i perioden 2001-2009, hvis opgørelsen havde taget højde for, at der fra 2001-2005 kun skulle undersøges for dichlobenil, hvis BAM var til stede. Dette forhold har dog i sig selv efter Naturstyrelsens vurdering ikke betydning for konklusionerne i beretningen.

Jeg har bedt Departementet om i forbindelse med det generelle tilsyn med Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen at følge op på ovenstående.

4. Generelle forvaltningsmæssige tiltag

Rigsrevisionens beretning har afdækket flere forvaltningsmæssige problemstillinger i Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen.

Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen har igangsat en række initiativer som opfølgning på de forvaltningsmæssige udfordringer:

- Der er igangsat et arbejde, der skal sikre øget fokus på tilstrækkelig sagsdokumentation. Der vil blive fastsat interne krav til mødedokumentation og til dokumentation af ledelsesbeslutninger
- Der er igangsat et arbejde med at udbygge kvalitetsledelsessystemer og leverancesystemer. Formålet er at standardisere, dokumentere, effektivisere og forbedre styrelsernes interne arbejdsgange og retningslinier samt forbedre kvaliteten i opgaveløsningen
- Opbygning af interne kontrolmekanismer til sikring af tilstrækkelig opfølgning på ansvar og forpligtelser i henhold til love og bekendtgørelser, herunder tilsynsforpligtelser

Der er herudover indført en systematisk styringsdialog bilateralt mellem den enkelte direktion i institutionerne og topledelsen i departementet. Disse møder, der gennemføres 2-3 gange halvårligt, er et generelt led i Departementets tilsyn med institutionerne.

Det er min klare forventning, at disse tiltag vil bidrage væsentligt til at mindske risikoen for fremtidige forvaltningsmæssige problemer, som denne beretning har afdækket.

Et eksemplar af denne redegørelse er sendt til Rigsrevisor.

Med venlig hilsen

Ida Auken

/Bente Nielsen